



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Isabel Maria de Jesus Oliveira

ORGANIZAÇÃO E AUTONOMIA DAS ESCOLAS:
PARA UMA COMPREENSÃO DA POLÍTICA DA
ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR EM PORTUGAL E
NO CANADÁ

VOLUME 1

Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, na Especialidade de Organização do Ensino, Aprendizagem e Formação de Professores, orientada pelo Professor Doutor António Gomes Alves Ferreira e apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra.

Dezembro de 2020

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Isabel Maria de Jesus Oliveira

ORGANIZAÇÃO E AUTONOMIA DAS
ESCOLAS: PARA UMA COMPREENSÃO DA
POLÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR EM
PORTUGAL E NO CANADÁ

VOLUME I

Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, na Especialidade de
Organização do Ensino, Aprendizagem e Formação de Professores, orientada
pelo Professor Doutor António Gomes Alves Ferreira e apresentada à
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de
Coimbra

Dezembro de 2020

Dedicatória

À memória do meu pai, António Oliveira Sequeira

Agradecimentos

A realização deste trabalho foi possível com o contributo de várias pessoas, às quais gostaria de deixar a minha gratidão e reconhecimento.

Ao meu orientador, Professor Doutor António Gomes Alves Ferreira, pelos ensinamentos que me proporcionou, pela disponibilidade, compreensão e preciosas palavras de incentivo que sempre teve para comigo.

Aos diretores, inspetores e superintendentes que, prontamente, se dispuseram a participar neste estudo, pela simpatia e abertura que demonstraram. A todos, estou reconhecidamente grata pela amabilidade e colaboração.

Às minhas amigas por todo o apoio e encorajamento que me dedicaram nesta caminhada.

À minha família pelo alento e apoio incondicional que manifestaram desde o início. Em especial, à minha irmã pela disponibilidade e colaboração prestadas.

Resumo

Os sistemas educativos têm sido caracterizados como sendo descentralizados ou centralizados, dependendo de particularidades do sistema político e administrativo e das políticas educativas praticadas em cada país. A propensão para uma ou outra situação pode determinar o grau de autonomia concedido às suas escolas em matéria de administração e gestão escolar. De qualquer modo, a autonomia das escolas tornou-se uma tendência nas políticas educativas em várias partes do mundo, transformando-se, sobretudo, num processo politicamente correto. Contudo, ele nem sempre decorre de uma leitura única, até porque os países não se encontram diante de administrações públicas iguais.

Apesar de os governos de sistemas centralizados legislarem mudanças nos seus sistemas educativos, de forma a torná-los mais descentralizados e a atribuir mais autonomia às escolas, na prática, nem sempre isso se tem traduzido numa consequência de melhor oferta educativa e de efetiva capacidade de governo da direção da escola. A intenção de conferir mais autonomia às escolas está, igualmente, na agenda política de reformas educativas de países descentralizados. Porém, qual é o verdadeiro grau de autonomia das escolas num sistema educativo descentralizado e num centralizado?

Este trabalho pretende analisar as características dos sistemas educativos de Portugal e do Canadá (nomeadamente da província de Ontário), debruçando-se perante um sistema centralizado e descentralizado, respetivamente, considerando a situação histórica e a atual, particularmente os seus modelos de administração e gestão das escolas, no que concerne ao grau de autonomia das escolas nesses sistemas educativos, numa perspetiva micro, meso e macro. Contudo, a ênfase será dada à organização e ao funcionamento da escola e à articulação da direção desta com os poderes regionais e centrais.

O estudo recorre à abordagem comparativa, numa tentativa de analisar os dois sistemas educativos, e a uma abordagem qualitativa. De modo a dispor de uma base fundamentada e precisa, vamos utilizar como fontes de informação os diplomas legais emanados pelos poderes que tutelam as escolas e a literatura que tem sido publicada em

ambos os países sobre o assunto, bem como, entrevistas a intervenientes no processo de administração e gestão das escolas. O tratamento da informação recolhida será feito através da análise de conteúdo, tendo em conta o que sobre ela disseram atores intervenientes na área da educação e, em particular, os diretores dos estabelecimentos de ensino.

Com as entrevistas pretende-se compreender melhor as perceções das pessoas que intervêm na organização da política local da educação e, especificamente, daqueles que governam as escolas, de forma a compreender a relação entre as diferentes instâncias do poder, a gestão das escolas e a atuação dos respetivos diretores.

Palavras-Chave: sistemas educativos, descentralização e centralização, autonomia das escolas, administração e gestão escolar, direção escolar

Resumé

Les systèmes éducatifs ont été caractérisés comme étant décentralisés ou centralisés, en fonction des particularités du système politique et administratif et des politiques éducatives pratiquées dans chaque pays. La propension à l'une ou l'autre situation peut déterminer le degré d'autonomie accordé à leurs écoles en termes d'administration et de gestion scolaire. En tout état de cause, l'autonomie scolaire est devenue une tendance des politiques éducatives dans diverses parties du monde, devenant avant tout un processus politiquement correct. Cependant, il ne résulte pas toujours d'une lecture unique, notamment parce que les pays ne sont pas confrontés à des administrations publiques égales.

Bien que les gouvernements des systèmes centralisés légifèrent des changements dans leurs systèmes éducatifs, afin de les rendre plus décentralisés et de donner plus d'autonomie aux écoles, dans la pratique, cela ne s'est pas toujours traduit par une meilleure offre éducative et une capacité effective de gouvernement de la commission scolaire. L'intention de donner plus d'autonomie aux écoles est également à l'ordre du jour politique des réformes de l'éducation dans les pays décentralisés. Cependant, quel est le

véritable degré d'autonomie des écoles dans un système éducatif décentralisé et centralisé?

La finalité de ce travail c'est analyser les caractéristiques des systèmes éducatifs du Portugal et du Canada (à savoir la province de l'Ontario), en se concentrant respectivement sur un système centralisé et décentralisé, compte tenu de la situation historique et actuelle, en particulier leurs modèles d'administration et de gestion des écoles, en ce qui concerne le degré d'autonomie des écoles dans ces systèmes éducatifs, dans une perspective micro, méso et macro. Néanmoins, l'accent sera mis sur l'organisation et le fonctionnement de l'école et l'articulation de la direction de l'école avec les pouvoirs régionaux et centraux.

L'étude utilise une approche comparative, pour tenter d'analyser les deux systèmes éducatifs, et une approche qualitative. Afin d'avoir une base raisonnée et précise, nous utiliserons comme sources d'information les diplômes juridiques délivrés par les pouvoirs qui gardent les écoles et la littérature qui a été publiée dans les deux pays sur le sujet, ainsi que des interviews avec les parties prenantes du processus d'administration et de gestion de l'école. Le traitement des informations collectées se fera par analyse de contenu, en tenant compte de ce qui, sur cette matière, a été dit par les acteurs du domaine de l'éducation et, en particulier, des directeurs des établissements d'enseignement.

Les entretiens visent à mieux comprendre les perceptions des personnes qui interviennent dans la définition de l'organisation de la politique éducative locale et, plus précisément, de ceux qui gouvernent les écoles, afin de comprendre la relation entre les différentes instances de pouvoir, la gestion des écoles et la performance des directeurs respectifs.

Mots clés : systèmes éducatifs, décentralisation et centralisation, autonomie des écoles, administration et gestion des écoles, gestion des écoles.

Abstract

Educational systems have been characterized as being decentralized or centralized, depending on the characteristics of the political and administrative system and the educational policies practiced in each country. The tendency for one or another situation can determine the degree of autonomy granted to their schools in terms of school administration and management. In any case, school autonomy has become a trend in educational policies in various parts of the world, becoming, above all, a politically correct process. However, it does not always result from a straightforward analysis, because not all countries have the same type of public administrations.

Although governments of centralized systems legislate changes in their education systems, to make them more decentralized and to give more autonomy to schools, in practice, this has not always led to better educational outcomes and effective capacity to govern schools. The intention to give schools more autonomy is also on the political agenda for educational reforms in decentralized countries. However, what is the true degree of autonomy of schools in a decentralized and a centralized education system?

This work aims to analyze the characteristics of the educational systems of Portugal and Canada (namely the province of Ontario), looking at a centralized and a decentralized system respectively, considering the historical and the current circumstances, particularly their models of administration and management of schools, regarding the degree of autonomy of schools, from a micro, meso and macro perspective. However, the emphasis will be on the organization and the functioning of the school and the connection between school management and the regional and central powers.

In order to analyze the two education systems, the comparative and the qualitative approach will be used in the research. To have a sound and precise base, we will use, as sources of information, the legal diplomas emanated by the authorities that oversee schools and the literature that has been published in both countries on the subject, as well as interviews with stakeholders in the administration and management of schools. The collected information will be examined through content analysis, considering what the actors involved in education have said, in particular, school principals.

The interviews aim to better understand the perceptions of people who intervene in the definition of the organization of local education policy and, specifically, those who govern schools, in order to understand the relationship between the different levels of authority, the management of schools and the performance of the respective principals.

Keywords: education systems, decentralization and centralization, school autonomy, school administration and management, school management

Índice Geral

Volume I

Dedicatória.....	3
Agradecimentos	5
Resumo.....	7
Resumé.....	8
Abstract.....	10
Índice de quadros	16
Introdução.....	22
PARTE I – ENQUADRAMENTO CONTEXTUAL E CONCEPTUAL.....	30
CAPÍTULO I – SISTEMAS EDUCATIVOS PORTUGUÊS E CANADIANO (ONTÁRIO)	31
Considerações Prévias.....	32
1. Sistemas Educativos – (Con)textos.....	32
2. Construção e Evolução dos Sistemas de Educativos	39
2.1. (Con)texto Português	39
2.2. (Con)texto Canadano.....	61
3. Os Sistemas Educativos na Atualidade.....	82
3.1. Estrutura e Organização do Sistema Educativo Português.....	82
3.2. Estrutura e Organização do Sistema Educativo Canadano (Ontário).....	100
CAPÍTULO II – (CON)TEXTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E DE AUTONOMIA(S) .	114
1. Descentralização/Centralização.....	115
2. Autonomia.....	128
PARTE II – INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA	171
CAPÍTULO I – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO.....	172
Considerações Prévias.....	173
1. Problema de investigação.....	174
2. Os Objetivos da Investigação.....	175
3. Método Qualitativo.....	176
4. Abordagem Comparativa	180
5. A amostra da investigação.....	181
6. Recolha e Tratamento de Dados	183

CAPÍTULO II: - PERSPETIVAS SOBRE A AUTONOMIA ESCOLAR EM PORTUGAL E NO CANADÁ (ONTÁRIO).....	200
Considerações Prévias.....	201
1. Ensino e Aprendizagem	202
1.1. Currículo.....	202
1.2. Métodos de Ensino.....	235
1.3. Avaliação de Alunos.....	252
2. Recursos Humanos	288
2.1. Diretor	288
2. 2. Pessoal Docente.....	326
2. 3. Pessoal Não Docente	371
3. Dimensão Recursos Financeiros.....	387
3.1. Fundos Públicos.....	388
3.2. Recursos Privados.....	412
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	426
BIBLIOGRAFIA	434
Volume II.....	476
Anexo 1 – Guiões das Entrevistas – Diretores	476
Anexo 2 – Guiões das Entrevistas – Inspetores/Superintendentes	476
Anexo 3 – Redução das Entrevistas	476

Índice de quadros

Quadro 1: Evolução da escolaridade obrigatória na Canadá.....	73
Quadro 2: A Estrutura hierárquica do sistema educativo de Portugal.....	89
Quadro 3: A Estrutura hierárquica do sistema educativo de Ontário (Canadá)	102
Quadro 4: Opções do currículo do ensino secundário.....	109
Quadro 5: Créditos e disciplinas para obtenção do <i>Ontario Secondary School Certificate</i>	110
Quadro 6: Créditos e disciplinas para obtenção do <i>Ontario Secondary School Diploma</i>	110
Quadro 7: Tipologias de entrevista	187
Quadro 8: Definição geral das perguntas do guião das entrevistas semiestruturadas	190
Quadro 9: Definição geral das perguntas do guião das entrevistas semiestruturadas	192
Quadro 10: Grelha de análise de categorias e subcategorias.....	199
Quadro 11: Níveis de decisão curricular – Sistema educativo português	203
Quadro 12: Níveis de decisão curricular – Sistema educativo canadiano.....	212
Quadro 13: Responsabilidade na escola – Sistema educativo português.....	216
Quadro 14: Responsabilidade na escola – Sistema educativo canadiano.....	225
Quadro 15: Seleção dos métodos de ensino – Sistema de ensino de Portugal	237
Quadro 16: Seleção dos métodos de ensino – Sistema de ensino de Ontário (Canadá).....	239
Quadro 17: Seleção e adoção de manuais escolares – Sistema de ensino de Portugal.....	242
Quadro 18: Seleção e adoção de manuais escolares – Sistema de ensino de Ontário (Canadá).....	244
Quadro 19: Métodos de ensino - Constituição de grupos de alunos/turmas – Sistema de ensino de Portugal	246
Quadro 20: Métodos de ensino - Constituição de grupos de alunos/turmas – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)	248
Quadro 21: Avaliação de alunos – Critérios de avaliação interna – Sistema de ensino de Portugal	253
Quadro 22: Avaliação de alunos – Critérios de avaliação interna – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)	257
Quadro 23: Nível de decisão dos critérios de avaliação interna dos alunos – Resultados das entrevistas.....	258
Quadro 24: Avaliação de alunos – Retenção – Sistema de ensino de Portugal	264
Quadro 25: Avaliação de Alunos – Retenção – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)	265
Quadro 26: Provas e exames definidos pelo ME	268
Quadro 27: Avaliação de alunos – Conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas – Sistema de ensino de Portugal	269
Quadro 28: Evolução de provas de aferição.....	274
Quadro 29: Avaliação de Alunos – Conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)	277
Quadro 30: Provas e exames definidos pelo ME de Ontário (Canadá).....	278
Quadro 31: Evolução de provas aplicadas aos alunos.....	279
Quadro 32: Diretor – Seleção – Sistema educativo de Portugal	290
Quadro 33: Diretor – Seleção – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	297
Quadro 34: Obrigações e cumprimento de funções do diretor – Sistema educativo de Portugal	303

Quadro 35: Obrigações e cumprimento de funções do diretor – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	309
Quadro 36: Ação disciplinar a diretor – Sistema educativo de Portugal.....	314
Quadro 37: Ação disciplinar a diretor – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	317
Quadro 38: Diretor – Despedimento/afastamento – Sistema educativo de Portugal	319
Quadro 39: Diretor – Despedimento/afastamento – Sistema educativo de Ontário (Canadá) ..	321
Quadro 40: Quadro Síntese – Autonomia do diretor.....	323
Quadro 41: Pessoal docente – Seleção para lugares vagos – Sistema educativo de Portugal ...	330
Quadro 42: Pessoal docente – Seleção para lugares vagos – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	339
Quadro 43: Pessoal docente – Seleção para substituição – Sistema educativo de Portugal.....	345
Quadro 44: Processo de substituição do professor titular do horário.....	346
Quadro 45: Pessoal docente – Seleção para substituição – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	349
Quadro 46: Pessoal docente – Ação disciplinar – Sistema educativo de Portugal.....	354
Quadro 47: Pessoal docente – Ação disciplinar – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	360
Quadro 48: Pessoal docente – Despedimento – Sistema educativo de Portugal	363
Quadro 49: Pessoal docente – Despedimento – Sistema educativo de Ontário (Canadá).....	365
Quadro 50: Pessoal não docente – Seleção – Sistema educativo de Portugal.....	373
Quadro 51: Pessoal não docente – Seleção – Sistema educativo de Ontário (Canadá).....	376
Quadro 52: Pessoal não docente: Ação disciplinar – Sistema educativo de Portugal.....	379
Quadro 53: Pessoal não docente: Ação disciplinar – Sistema educativo de Ontário (Canadá) ..	381
Quadro 54: Pessoal não docente – Despedimento – Sistema educativo de Portugal	382
Quadro 55: Pessoal não docente – Despedimento – Sistema educativo de Ontário (Canadá) ..	384
Quadro 56: Quadro resumo de autonomia das escolas dos sistemas educativos de Portugal e de Ontário (Canadá)	386
Quadro 57: Recursos financeiros – Fundos públicos – Receitas – Sistema educativo de Portugal	392
Quadro 58: Recursos financeiros – Fundos públicos – Receitas – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	399
Quadro 59: Recursos financeiros – Público – utilização – Sistema educativo de Portugal	404
Quadro 60: Recursos financeiros – Público – utilização – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	408
Quadro 61: Fluxo de requisição, autorização e transferência de verbas para as escolas.....	411
Quadro 62: Recursos financeiros – Fundos privados – Receitas – Sistema educativo de Portugal	413
Quadro 63: Recursos financeiros – Fundos privados – Receitas – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	417
Quadro 64: Recursos financeiros – Fundos privados – Despesas – Sistema educativo de Portugal	421
Quadro 65: Recursos financeiros – Fundos privados – Despesas – Sistema educativo de Ontário (Canadá)	422
Quadro 66: Resumo de autonomia das escolas – angariação e utilização de fundos privados ..	424

Lista de siglas e acrónimos

ADD	Avaliação de Desempenho Docente
AE	Agrupamento de Escolas
AEC	Atividades de Enriquecimento Curricular
BP	<i>Board Público</i>
BPC	<i>Board Público Católico</i>
CA	Conselho Administrativo
CAA	Conselho de Acompanhamento e Avaliação
CAP	Comissão Administrativa Provisória
CCE	Comissão das Comunidades Europeias
CEF	Curso(s) de Educação e Formação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRSE	Comissão de Reforma do Sistema Educativo
DGAE	Direção Geral da Administração Escolar
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DN	Despacho normativo
DR/D. R.	Diário da República
DRE	Direção(ões) Regional(ais) de Educação
DSRC	Direção de Serviços da Região Centro
DT	Diretor(es) de Turma
EBI	Escolas Básicas Integradas
ECD	Estatuto da Carreira Docente
EFA	Curso(s) de Educação e Formação de Adultos
ENA	Escolas não Agrupadas
EQAQO	<i>Education Quality and Accountability Office</i>
FENPROF	Federação Nacional dos Professores
IAVE	Instituto de Avaliação Educativa
IGEC	Inspeção-Geral da Educação e Ciência

IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação I.P.
IPSS	Instituição(ções) Privada(s) de Solidariedade Social
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
LGTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Ciência
O.Reg.	<i>Ontario Regulation</i>
OAL	Organização do Ano Letivo
OCT	<i>Ontario College of Teachers</i>
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
OSSC	<i>Ontario Secondary School Certificate</i>
OSSD	<i>Ontario Secondary School Diploma</i>
PAA	Plano Anual de Atividades
PEE	Projeto Educativo de Escola
PRODEP	Programa Operacional de Desenvolvimento Educativo para Portugal
QZP	Quadro de Zona Pedagógica
R.R.O.	<i>Revised Regulations of Ontario</i>
R.S.O.	<i>Revised Statutes of Ontario</i>
RAAG	Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas
RI	Regulamento Interno
S.O.	<i>Statutes of Ontario</i>
SIGRHE	Sistema Interativo de Gestão dos Recursos Humanos da Educação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
WWW	<i>World Wide Web</i>

Introdução

O tema da autonomia das escolas tem dominado o contexto da administração e gestão dos estabelecimentos de ensino não superior, em Portugal. Por um lado, o governo tem afirmado conferir cada vez mais autonomia às escolas, através da publicação sucessiva de diplomas legais. Por outro, investigações empíricas realizadas nas últimas décadas têm salientado a contradição entre os normativos legais, os discursos políticos que os acompanham e a realidade concreta das práticas autonómicas das escolas (Lima, 1992; Torres, 2004; Torres e Palhares, 2010).

Este debate em torno da autonomia das escolas é acompanhado, frequentemente, de apelos à descentralização do sistema educativo, num país considerado tradicionalmente centralizado, como é o caso de Portugal. Neste contexto, o binómio centralização / descentralização do sistema educativo surge como um aspeto central no estudo da autonomia atribuída aos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos escolares. Muitos autores argumentam que a autonomia é inexistente num sistema centralizado, dado que é uma vertente da descentralização, o que leva a admitir que as escolas de um sistema educativo descentralizado têm mais autonomia. Neste contexto, torna-se pertinente o estudo da autonomia, correlacionando-o com as possibilidades emergentes de sistemas educativos mais ou menos descentralizados. Para o efeito, é pertinente a comparação entre o sistema educativo português, mais centralizado, e o sistema educativo canadiano, mais descentralizado, no sentido de compreender o grau de autonomia que é conferido aos estabelecimentos de ensino, tanto num sistema como no outro.

Assim sendo, para termos um entendimento e uma análise clara do verdadeiro poder do exercício de autonomia conferida às escolas portuguesas, quisemos ir para além de um estudo conceptual e empírico do conceito de autonomia das escolas. Quisemos, assim, estudar a autonomia das escolas no contexto em que a mesma se experiencia, e na sua relação com o Estado, sendo, por isso, relevante o estudo dos conceitos de autonomia, descentralização e centralização.

Etimologicamente, o conceito de *autonomia* está relacionado com a ideia de autogoverno, ou seja, a capacidade que as pessoas, ou as organizações, têm de se governarem por regras próprias (Barroso, 1997). Na generalidade dos países, a referência

à autonomia surge integrada em reformas da administração educativa, que têm por objetivo “reforçar as atribuições, competências e recursos dos órgãos de governo das escolas” (Barroso, 2009, p.23). Portanto, na sua definição mais simples, a autonomia das escolas é uma forma de gestão dos estabelecimentos escolares, em que estes recebem o poder de decisão sobre as suas operações (Arcia et al, 2011).

O processo de reforço da autonomia das escolas “desenvolve-se num contexto mais amplo de medidas de política educativa que, em vários países, procura resolver a crise de governabilidade do sistema educativo” (Barroso, 1997, p.9). Neste contexto, um estudo sobre a autonomia das escolas não pode deixar de analisar os sistemas educativos e a relação das escolas com o Estado. Até porque, desde o aparecimento formal de sistemas educativos, houve sempre uma estreita ligação entre eles e os seus Estados, tendo alguns estudos comparativos iniciais se centrado nesta ligação - o Estado e a educação - pretendendo compreender os diferentes graus de controlo sobre esta área (S. C. Martins, 2012b).

Os conceitos *centralização* e *descentralização* auxiliam, igualmente, na compreensão sobre a autonomia das escolas, a começar pelo aparecimento e constituição de sistemas centralizados e descentralizados. Margaret Archer (1979), pioneira no estudo de sistemas educativos, define os sistemas centralizados como tendo uma “tightly integrated internal structure”, cujo surgimento foi “orchestrated by the political elite” e as várias partes administrativas foram coordenadas, de início, para proteger as suas próprias exigências e salvaguardar o seu controlo (p. 254). Os sistemas descentralizados são “more loosely structured” porque as redes autónomas, que existiam anteriormente ao desenvolvimento dos estados-nação, estavam “entrenched” de processos de especialização e diferenciação e tais características permaneceram após a sua formação, levando a que a sua inclusão nos sistemas nacionais fosse provida de grande autonomia e de configuração muito equivalente aos seus formatos anteriores (Archer, 1979, p. 246). Formosinho (2005) explica esta evolução, geograficamente, afirmando que os sistemas administrativos modernos do mundo ocidental evoluíram de forma distinta: alguns países de tradição anglo-saxónica seguiram uma tradição descentralizada e alguns da Europa continental uma centralizada. Consequentemente, estas tendências, do sistema político e administrativo, determinaram o desenvolvimento do modelo do sistema educativo e a autonomia das respetivas escolas. Por estes motivos, torna-se necessário olhar para a

evolução histórica da relação do Estado com a educação, de forma a perceber melhor a questão da autonomia das escolas.

Considerando que o nosso estudo envolve a comparação de dois sistemas educativos distintos, tornou-se necessário analisar o percurso histórico que a autonomia das escolas teve em ambos os países. Não é nossa intenção apresentar uma análise aprofundada destes percursos históricos, apenas traçar os principais pontos para se compreenderem os contextos em que se desenvolveu a autonomia das escolas, em cada um dos sistemas em análise, permitindo, deste modo, a compreensão da atualidade.

Os estabelecimentos de ensino não superior operam dentro de um quadro legislativo estabelecido pelos governos nacionais ou locais, sendo um aspeto-chave deste quadro o nível de descentralização do sistema educativo (Bush e Middlewood, 2005) e, conseqüentemente, o grau de autonomia que é conferido às suas escolas. Ambos os conceitos – descentralização e autonomia das escolas – envolvem a ação de reconhecer ou atribuir à escola o poder de definir a sua organização interna e dirigir as suas atividades, mas diferem na medida em que a autonomia implica não apenas “uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo, mas mais directamente a capacidade de acção por parte dos titulares dessa distribuição” (Fernandes, 2005, p.59). Deste modo, considerar a organização e o funcionamento das escolas, em especial a articulação da direcção destas com os poderes centrais e/ou regionais, torna-se pertinente num contexto em que se discuta o nível de descentralização do país e o grau de autonomia conferido às escolas.

Contudo, a análise da centralização e da descentralização da administração educativa de um governo nacional para um local – seja regional, da província, ou a própria escola – não se esgota aí. É necessário considerar os diferentes níveis e a natureza que envolve os dois conceitos e, conseqüentemente, a autonomia que é concedida às escolas nos sistemas educativos em análise.

Os sistemas educativos têm sido caracterizados como sendo descentralizados ou centralizados, dependendo de particularidades do sistema político e administrativo e das políticas educativas praticadas em cada país. A propensão para uma ou outra situação pode determinar o grau de autonomia concedido às suas escolas em matéria de administração e gestão escolar. Contudo, ele nem sempre decorre de uma leitura única, até porque os países não se encontram diante de administrações públicas iguais. Por

consequente, é essencial revisitar a situação histórica e a atual dos sistemas educativos em análise, bem como os modelos de administração e gestão das escolas na atualidade. Todavia, no presente estudo, a ênfase é dada ao grau de autonomia conferida aos diretores na organização e no funcionamento da escola, bem como à articulação da direção desta com os poderes regionais e centrais.

Neste contexto, importa comparar os sistemas educativos de Portugal e do Canadá, um centralizado e o outro descentralizado, para compreender o efetivo grau de autonomia conferida às respetivas escolas, no que concerne à sua organização e ao seu funcionamento, em particular, nas tomadas de decisão e na articulação da direção com os poderes regionais e centrais. Os dois países têm características geográficas e históricas diferentes na área da educação. Portugal, localizado no sudoeste da Europa, na zona ocidental da Península Ibérica, é um país soberano e unitário. Neste país, a educação passou da responsabilidade da Igreja para a do Estado que criou uma vasta rede de escolas públicas. Nesta criação e disseminação geográfica das escolas, o governo nacional e a administração central assumiram o papel de uma administração fortemente centralizada, na qual as escolas são administradas diretamente pelo Estado (Lima, 2011). Já o Canadá, situado no hemisfério norte no continente da América do Norte, é uma federação com uma democracia parlamentar e uma monarquia constitucional. Sendo um país federado, não existe nenhum ministério da educação nacional (Christou & Cousins, 2013; Galway & Sheppard, 2015; Young, Levin & Wallin, 2006; Zegarac & Franz, 2007). A educação do ensino básico e secundário é da responsabilidade de cada província e de cada território, não estando, assim, sob a jurisdição do governo federal (Galway & Sheppard, 2015; Lessard & Brassard, 2009; Pervin & Campbell, 2011; Zegarac e Franz, 2007). Consequentemente, o sistema educativo canadiano apresenta-se, em termos macro, como um sistema descentralizado, tendo sido um dos primeiros países a concretizar essa descentralização (Young, Levin & Wallin, 2006).

A comparação da autonomia das escolas, entre um sistema educativo centralizado e um descentralizado, permite compreender melhor quais as escolas com mais autonomia, isto é, se um sistema descentralizado é sinónimo, ou não, de mais autonomia das escolas. Assim, pretendemos compreender melhor as perceções das pessoas que governam as escolas e os modelos de administração e gestão escolar em que se movem, para aferir o respetivo grau de autonomia. Procurámos enriquecer essa compreensão através do olhar

externo de outros atores¹ que desempenham um papel profissional de proximidade com os diretores de escolas, de forma a compreender a relação entre as diferentes instâncias do poder e a real capacidade de atuação autónoma dos diretores.

A nossa investigação enquadra-se neste âmbito específico de análise de autonomia das escolas, isto é, determinar o grau de autonomia atribuída às escolas de um sistema de ensino centralizado (Portugal) e de um descentralizado (Canadá), no que concerne à sua administração e gestão, nas áreas de ensino e aprendizagem, recursos humanos e financeiros. Neste estudo, pretendemos compreender a relação existente entre contextos mais ou menos centralizados e a emergência de práticas com mais ou menos autonomia. Importa, ainda, perceber se podemos falar de autonomia ou de “autonomia(s) das escolas” como um conceito global, no qual se pode, igualmente, estudar a autonomia das escolas como um poder de decisão “coletivo”, de grupos de atores de uma escola, ou “individual”, em que a autonomia é exclusivamente de uma única pessoa, independentemente da configuração centralizada ou descentralizada do sistema. Dito isso, questionamos se nas escolas de um sistema centralizado, o coletivo pode ter mais autonomia do que o de um sistema descentralizado, do mesmo modo que questionamos se num sistema descentralizado, pode existir mais autonomia individual do que num centralizado. Para o efeito, quisemos reunir diferentes olhares (diretores, inspetores, superintendentes) para percebermos, na perspetiva dos sujeitos, quais as lógicas inerentes à existência e vivência de autonomia(s).

Em termos conceptuais, ancoramos o nosso estudo em breves enquadramentos legais e/ou conceitos, ou termos-chave, que apresentamos no início de cada capítulo. Esta opção deve-se ao facto de a nossa investigação envolver dois sistemas educativos diferentes, razão pela qual se exige uma contextualização conceptual que permita, posteriormente, analisar e compreender os dados apresentados. O mesmo se aplica à nossa opção de não traduzir determinados termos, de modo a não desvirtuarmos o sentido dos mesmos, quer na perspetiva dos sujeitos, quer no significado contextual dos mesmos.

No que respeita ao processo metodológico, e considerando que o objetivo deste estudo é compreender dois sistemas educativos em termos de autonomia das escolas, através da percepção dos atores escolares, utilizámos a metodologia qualitativa com uma

¹No caso Português, inspetores da Inspeção-Geral da Educação e Ciência e, no do Canadiano, superintendentes de escolas.

abordagem comparativa. Sendo Portugal e o Canadá (Ontário) dissemelhantes, histórica e politicamente, um estudo comparativo dos respetivos sistemas educativos não pode ser uma simples e isolada comparação de características ou fenómenos. Assim, torna-se necessário considerar a relação dos fenómenos em análise com o contexto social, político, económico e cultural no qual se inserem, numa perspetiva sociohistórica (1995) e sociodinâmica (Ferreira, 2008).

Como instrumento de recolha de dados, utilizámos a entrevista semiestruturada. Para a aplicação deste instrumento, seleccionámos uma amostra de indivíduos diretamente ligados à administração e gestão das escolas dos sistemas educativos em análise. O tratamento dos dados recolhidos das entrevistas foi feito através da análise de conteúdo. Além disso, recorreremos à leitura de diplomas legais e de literatura sobre o objeto de estudo, publicados em ambos os países, para construirmos uma base teórica sólida.

O presente estudo está organizado em duas partes: I) *Enquadramento Contextual e Conceptual* e II) *Investigação Empírica*. O *Enquadramento Contextual* (capítulo I – sistemas educativos português e canadiano (Ontário) tem como objetivo permitir-nos olhar os sistemas educativos de Portugal e do Canadá (Ontário), no sentido de melhor compreendermos os dados inerentes à nossa investigação. Um sistema educativo, descentralizado ou centralizado, foi concebido em cada país de acordo com o tipo de sistema de administração pública ou com estruturas preexistentes. Assim, como afirma Ferreira (2008), é necessário considerar o contexto em que os sistemas educativos surgiram e se desenvolveram, em particular as condições históricas e políticas, pois eles não existem isoladamente.

No *Enquadramento Conceptual* (capítulo II – (con)textos de descentralização e de autonomia(s)) fazemos uma reflexão crítica em torno dos conceitos de *Descentralização/Centralização*, conceitos que consideramos fundamentais no estudo da autonomia das escolas. Assim, importa explorar estes conceitos de forma a ter uma melhor compreensão do nosso objeto de estudo. A análise do conceito de *Autonomia das Escolas* visa apresentar o que os autores e o quadro legislativo dizem sobre o principal foco da nossa investigação. Assim, apresentamos o conceito de autonomia das escolas, convocando a perspetiva de diferentes autores.

Na segunda parte, *Investigação Empírica*, apresentamos dois capítulos. No primeiro, traçamos o trabalho metodológico desenvolvido. A investigação foi realizada

recorrendo à metodologia qualitativa, com características de natureza descritiva, e a uma abordagem comparativa. Os dados recolhidos, acerca da perceção da autonomia das escolas dos sujeitos entrevistados foram tratados através de análise de conteúdo, tendo sido definidas as categorias e subcategorias, posteriormente. Ao apresentar, analisar e interpretar os dados deste estudo, privilegiámos o discurso dos protagonistas (diretores, inspetores, superintendentes) e o modo como estes interpretam e recriam a autonomia das escolas. Desta forma, emergiram categorias e subcategorias que nos permitem comparar os dois sistemas educativos.

No capítulo dois, apresentamos os dados recolhidos correspondentes às perceções dos sujeitos sobre a autonomia das escolas. Todas as componentes do capítulo têm a mesma estrutura. Após uma introdução geral sobre o tema, segue-se um enquadramento legal sobre o mesmo e a análise das entrevistas, primeiro relativamente ao caso de Portugal e, a seguir, ao de Ontário, Canadá. Por fim, e a partir dos discursos analisados, apresentamos uma síntese comparativa do grau de autonomia existente em cada um dos países. Optámos por esta estrutura devido ao facto de os dois sistemas educativos apresentarem estruturas organizacionais e formas de funcionamento diferentes. Assim, a síntese comparativa permite-nos evidenciar as particularidades comparáveis para realizarmos uma análise global do grau de autonomia das escolas de ambos os países. Em cada um destes capítulos organizamos a informação de acordo com as categorias emergentes dos discursos. Esta opção deve-se ao volume de informação obtida durante as entrevistas e à importância da sua apresentação para respondermos ao problema da investigação: “Qual é o grau de autonomia das escolas nos sistemas educativos português (centralizado) e canadiano (descentralizado) no que concerne à sua administração e gestão?”. Assim, na primeira componente, a que designamos por *Ensino e Aprendizagem*, apresentamos os dados inerentes às categorias “currículo”, métodos de ensino” e “avaliação de alunos”. A segunda, intitulada *Recursos Humanos*, compreende os atores de uma escola; isto é, o “diretor”, o “pessoal docente” e o “pessoal não docente”. Na terceira, denominada *Recursos Financeiros*, apresentamos os dados obtidos sobre o “financiamento público” e o “financiamento privado” das escolas, em termos de receitas e de despesas.

Por fim, apresentamos as *Considerações Finais*, onde elencamos as especificidades de cada dimensão, as diferenças e semelhanças percecionadas e as respostas ao problema

do estudo e às perguntas secundárias de partida, podendo admitir a existência de autonomias e (con)textos favoráveis para a (re)construção de autonomia(s) possíveis.

Numa tentativa de elucidação de conceitos e enquadramento das políticas educativas dos diferentes países em análise, a construção deste trabalho sustenta-se num enquadramento conceptual, para o qual evocamos diversos autores, numa tentativa de elucidação de conceitos e enquadramento de políticas que constam das *Referências Bibliográficas*, bem como nos olhares dos diferentes entrevistados.

Quisemos compreender o grau de autonomia das escolas e a relação desta com a existência de contextos mais ou menos (des)centralizados. Neste percurso, quisemos cruzar diferentes olhares e perceber a complexidade inerente à vivência e à (re)construção de práticas de autonomia em contextos educativos diferentes. Pretendemos, assim, perceber a forma como a autonomia e a (des)centralização são percebidas pelos atores de cada um dos sistemas educativos em análise, bem como o papel das estruturas educativas e a relação destas com os estabelecimentos de ensino. Neste contexto, procurámos entender o grau de autonomia conferido pelos normativos, bem como a possível existência de outras formas de autonomia, que possam surgir dentro das áreas seleccionadas para a nossa investigação: o ensino e aprendizagem, os recursos humanos e os recursos financeiros.

PARTE I – ENQUADRAMENTO CONTEXTUAL E CONCEPTUAL

**CAPÍTULO I – SISTEMAS EDUCATIVOS PORTUGUÊS E CANADIANO
(ONTÁRIO)**

Considerações Prévias

Ao pretendermos compreender o exercício de autonomia das escolas, entendemos olhar para dois sistemas educativos que nos parecem ser diferentes, o sistema educativo português e o canadiano (Ontário). No sentido de melhor compreendermos a essência de cada sistema educativo, importa conhecer as raízes que sustentam e fundamentam esses mesmos sistemas, pelo que entendemos pertinente traçar uma evolução histórica do desenvolvimento dos sistemas educativos em causa. Não sendo objeto de estudo os sistemas educativos *per si*, aquilo que pretendemos é compreender como é que a autonomia é percebida e entendida no sistema educativo português e no sistema educativo canadiano (Ontário), dentro do quadro da escolaridade obrigatória.

Sendo países com contextos geográficos e históricos diferentes, os mesmos apresentam características que julgamos assumir como mais próximas de um sistema educativo centralizado ou de um sistema educativo descentralizado, como teremos oportunidade de explicitar. Inerente a cada um dos sistemas educativos, importa destacar o papel das diferentes estruturas hierárquicas (internas e externas ao estabelecimento de ensino), com as quais a escola se relaciona em termos de autonomia. Para o efeito, importa perceber de que forma cada sistema educativo está organizado em termos de estrutura, funcionamento e gestão, tornando-se pertinente evocar os conceitos de descentralização e de centralização, associados à autonomia das escolas.

1. Sistemas Educativos – (Con)textos

Na revisão da literatura e no diálogo com alguns autores de referência encontramos olhares polissémicos e, por vezes, contraditórios do conceito de *sistemas educativos*. Recorrendo ao *Thesaurus Europeu dos Sistemas Educativos* (Eurydice, 2009a²), e na linha de pensamento de Archer (1979) e de Frago (2007), o sistema educativo é definido como um sistema que abrange procedimentos e práticas educacionais instituídos pelo

² Esta organização apresenta os conceitos utilizados nos estudos de referência sobre os sistemas educativos dos países da Europa, da OCDE e de outros.

Estado e desenvolvidos dentro de um contexto formal, que é a instituição. Já Fernandes (1998), com quem nos identificamos, faz a distinção entre sistema educativo e *sistema escolar*, definindo o primeiro enquanto meio de obtenção de uma educação informal e o segundo como meio formal de aquisição de escolarização, determinado pelo Estado. Segundo Archer (1979) e Frago (2007) não é possível fazer esta distinção, na medida em que os dois conceitos não são estanques; segundo estes autores, um sistema escolar é parte integrante de um sistema educativo, criado pelo Estado, cujas ramificações de escolarização foram surgindo durante o seu desenvolvimento e são controladas pelo governo.

O sistema educativo é, igualmente, associado a um conjunto de meios através dos quais se garante e salvaguarda o acesso à educação e ao ensino para garantir a aprendizagem e conseqüente escolarização da população, abrangendo o ensino superior e não superior público e os vários modelos do ensino privado, em contextos formais ou não formais (Eurydice, 2009b). Ainda segundo o *Thesaurus Europeu dos Sistemas Educativos* (Eurydice, 2009a), encontramos o conceito de *sistemas de educação*, como abrangendo os diferentes tipos e níveis de educação e formação, onde se inclui a formação de professores. Este trabalho da Eurydice (2009a) apresenta, ainda, o conceito de sistema educativo, enquanto o “modo como os estabelecimentos de ensino, os programas e o pessoal docente interagem a fim de assegurar uma educação de qualidade aos cidadãos”; ou seja, estamos perante uma dimensão abrangente do mesmo (p. 633). De acordo com a publicação, o conceito de sistema educativo deve ser utilizado “somente nos casos em que não se encontra um descritor mais específico”, sendo utilizado para referência à “estrutura da educação”; à “estrutura do sistema educativo”; à “organização da educação”; e ao “sistema de educação” (Eurydice, 2009a, p. 633). Numa definição mais específica, o conceito compreende a “Educação alternativa”; a “Educação corretiva” (cujos termos associados são a Educação especial; as Necessidades educativas especiais; a Educação de adultos; a Alfabetização de adultos; a Aprendizagem ao longo da vida; o Balanço de competências); a “Educação de base” (cujos termos associados são: os “Conhecimentos básicos; a Escolaridade obrigatória”); o “Ensino oficial”; o “Ensino organizado em estrutura única” (ou seja, o Ensino básico e o Secundário inferior); e o “Ensino particular” (ou Escola particular) (Eurydice, 2009a, p. 633).

Ainda no *Thesaurus Europeu dos Sistemas Educativos*, o conceito sistema escolar é apenas definido como a “educação formal” (Eurydice, 2009a, p. 633) e, assim sendo, inclui-se no termo sistema educativo, que abrange a educação formal e não formal. Sendo esta uma perspetiva mais abrangente, porque entende o sistema educativo e o sistema escolar como fazendo parte de um todo, há, no entanto, autores que distinguem estes conceitos. Nesta distinção, encontramos Fernandes (1998) que define sistema educativo enquanto um conjunto de atividades de carácter “informal”, dando como exemplos a educação familiar, a ocupação de tempos livres, os média, e define sistema escolar como “estruturas *formais* hierarquizadas (...) sob controlo direto ou indireto do Estado” (p. 23) que se relaciona sempre com um contexto social. O sistema escolar, que compreende, igualmente, as suas unidades constitutivas (as escolas), é uma organização de grupos sociais (professores, alunos e estudantes, profissionais da área da educação e de outros intervenientes nos assuntos pedagógicos) “que partilham de uma *cultura* ou que contribuem para a sua construção” (Fernandes, 1998, p. 24). Segundo o autor, este conjunto de interações reflete-se nas áreas do poder, “contribuindo para a definição de uma *política educativa*” que, assim sendo, é determinada “a montante pelas interações dos grupos sociais interessados na criação/funcionamento do sistema” e “a jusante pelo próprio sistema, isto é, pelo conjunto mais ou menos convergente dos grupos sociais/pessoas que o habitam e se empenham no seu controlo” (Fernandes, 1998, p. 24).

Na linha de pensamento dos autores que temos vindo a convocar e de outros que revisitámos (Archer, 1979; Eurydice, 2009b; Fernandes, 1998; Frago, 2007; Pinhal, 2017), assumimos o entendimento de sistema educativo enquanto conjunto abrangente de procedimentos, determinados pelo governo, e que dizem respeito à educação formal, à alocação de recursos humanos e financeiros e às estruturas hierárquicas da escola. O conceito de sistema de ensino, ou sistema escolar, corresponde, para nós, ao conjunto de práticas e estruturas do ensino formal, através das quais os alunos obtêm a educação formal, prescrita pelo sistema educativo.

No contexto deste trabalho, onde nos centramos nos estabelecimentos de ensino público não superior, importa convocar Peters (2012) acerca da questão do controlo de um sistema educativo por parte do Estado, ou seja, da governação e da supervisão, características comuns em todos os países desenvolvidos. A questão do controlo, já havia sido abordada por Archer (1979), quando esta definiu sistemas educativos estatais como

“a nationwide and differentiated collection of institutions devoted to formal education, whose overall control and supervision is at least partly governmental, and whose component parts and processes are related to one another” (p. 54). Na mesma linha de pensamento, Frago (2007) desenvolve o conceito de Archer, afirmando que o sistema educativo compreende uma rede ou conjunto de estabelecimentos formais de educação e de ensino, organizados por níveis ou ciclos, geridos, supervisionados ou controlados e financiados por instituições e entidades públicas, a cargo de professores formados, que são selecionados e supervisionados pelas referidas entidades e pagos com dinheiros públicos, e que facultam certificados estatuídos pelos mesmos poderes públicos. Na perspetiva deste autor, estas características formais e estruturais distintas aplicam-se quer aos sistemas educativos organizados a partir da ação do Estado (centralizados) quer aos de âmbito regional ou local (descentralizados) quer, ainda, aos do sector privado³, apoiados direta ou indiretamente pelo Estado que têm “um certo peso e relevância quantitativa e qualitativa” (Frago, 2007, p.17). Desta forma, este autor distingue entre um sistema educativo estatal e um sistema educativo nacional, ou seja, entre um sistema educativo ao serviço do Estado, que é centralizado, e um sistema educativo regional ou local, que é descentralizado (Frago, 2007).

A configuração dos sistemas educativos surgiu em paralelo à do processo de escolarização que foi determinado por motivos políticos, sociais e económicos, na formação e no desenvolvimento de um Estado (Archer, 1979; Frago, 2007) ao longo do seu percurso histórico. A criação, a configuração e a consolidação destes sistemas ocorreram durante os últimos dois séculos na Europa e na América e, posteriormente, em alguns países de África e da Ásia, constituindo-se, desta forma, um acontecimento mundial e não específico de um ou outro país, embora cada um tenha as suas especificidades nacionais e locais, bem como reproduzido características de outros em determinado momento (Archer, 1979; Frago, 2007).

Em finais do século XVIII, começaram, lentamente, a surgir em alguns Estados, tais como Portugal, Prússia, França, Escócia, Inglaterra, Suécia, Imperio Austro-Húngaro, Reino de Nápoles, características semelhantes aos atuais sistemas educativos, que se desenvolveram com solidez, com características e em ritmos diferenciados na

³O autor não reconhece, claramente, todo o ensino privado como parte integrante de um sistema educativo. Contudo, e apesar de fazer parte de um sistema educativo nacional, o setor privado não será objeto de análise por não suscitar quaisquer dúvidas relativas à sua natureza autónoma.

Europa e na América durante o século XIX e que passaram por diversas crises e reajustes, já em finais deste último e nos inícios e no decurso do século XX (Frago, 2007).

Os sistemas educativos, de existência rara até ao século XVIII, surgiram de estruturas sociais e culturais complexas e este contexto determinou a conceção e a realização da ação dos indivíduos que pretendiam o desenvolvimento educativo (Archer, 1979). Para além disso, a constituição e a manutenção dos sistemas educativos espelham as diferentes tradições históricas e perspetivas discordantes a respeito do papel do Estado na educação (Hofman, Hofman & Gray, 2008), baseadas em valores culturais e em interesses religiosos diferentes (S. C. Martins, 2012).

A expansão dos sistemas educativos e as respetivas estruturas desenvolveram-se em estreita relação com a intensidade, os objetivos e os ritmos do processo de escolarização (Archer, 1979; Frago, 2007; Peters, 2012) fornecidos, gratuitamente, de forma a aumentar a probabilidade de frequência (Peters, 2012), quer pela Igreja, quer pelo Estado. Nóvoa (1987) identifica, a partir do século XVI, dois momentos na história da escola que determinaram o processo de escolarização das crianças: a primeira, que se prolongou até meados do século XVIII, foi dominada pela Igreja; a segunda, que continuou até à atualidade, foi caracterizada pelo domínio do Estado. O mesmo autor refere que o “processo do modelo escolar” se desenvolveu notavelmente no século XVI, devido à influência da Reforma e da Contrarreforma (p. 415), destacando o papel decisivo das Igrejas Católica e Protestante na escolarização e no desenvolvimento da noção de escola, enquanto local de transmissão cultural.

Frago (2007), na linha de pensamento de Nóvoa (1987), refere o “proselitismo” ideológico, político e religioso para explicar as características, a intensidade e a disseminação do processo de escolarização e, de certa forma, dos sistemas educativos, que ocorreram nos países protestantes e católicos no século XVI, bem como em alguns países socialistas – como a URSS, Cuba, Nicarágua – no século XX. Para o autor, este proselitismo, diferente de país para país, está relacionado com a função da escola na formação de uma nação ou de um Estado e esteve associado a processos de aculturação étnica ou religiosa, como por exemplo, em relação a populações indígenas, de cor ou de imigrantes (Frago, 2007). Nesta senda, o exemplo da América que, desde o seu início e, principalmente, no século XIX, instrumentalizou a escola como um *melting-pot*, onde se

fundiam as diferentes culturas, línguas e religiões dos filhos de imigrantes para se formarem cidadãos de uma única nação⁴.

Na linha de pensamento do mesmo autor, noutros contextos, nomeadamente no europeu, a relação entre a escolarização e a formação ou fortalecimento do poder do Estado é associado à vitória ou fracasso bélico-militar, sendo exemplo disso, a primeira declaração legal da escolaridade obrigatória europeia, realizada pelo governo da Prússia, em 1763, que tinha como objetivo político-militar a expansão territorial da monarquia prussiana (Frago, 2007). Outras causas que explicam a expansão da escolarização e da alfabetização surgiram em contextos onde se verificou uma derrota militar, uma diminuição ou perda de supremacia industrial ou científica ou uma crise nacional (Barroso, 1995; Frago, 2007).

Durante o século XIX, existiram outros motivos, de natureza político-ideológica, defendidos pelos liberais e pelos radicais, que impulsionaram o processo de escolarização, a saber: a escolarização do cidadão, essencial para exercer o seu direito ao voto e o seu exercício de cidadania; a formação da classe trabalhadora, em conformidade com os objetivos de sindicatos e de grupos revolucionários, no sentido de criar uma rede própria de centros culturais e formativos (Archer, 1979; Frago, 2007). Políticas sociais e económicas originaram, igualmente, algumas políticas de escolarização, como por exemplo a criação e disseminação de escolas pré-primárias – em Inglaterra (1816), França (1826), Suíça e Bélgica (1827), Dinamarca e Itália (1828), Prússia e Holanda (1830), Portugal (1834), Suécia (1836), Espanha (1838), Polónia (1839) e em outros países no primeiro terço do século XIX – que constituíram uma reposta do reformismo filantrópico e social à industrialização (Archer, 1979; Frago, 2007).

O estudo realizado por Soysal e Strang (1989), através da legislação e da evolução das taxas de escolarização em 16 países da Europa e nos EUA no século XIX, permitiu-lhes uma análise daqueles sistemas educativos. A partir deste estudo, os autores concluíram que a construção dos sistemas educativos estava muito mais dependente da interação entre o Estado, a Igreja e alguns grupos sociais, do que com a riqueza ou a

⁴ Nestes contextos de colonização, a relevância outorgada às disciplinas de história e de geografia, bem como a imposição da língua do país colonizador na escola foram determinantes (Frago, 2007).

soberania de cada Estado. Assim, os autores definem três modelos de construção dos sistemas educativos, a saber:

- i) *Construção estadual da educação, em que o Estado cria sistemas educativos, bastante cedo, quer do ponto de vista formal quer organizacional (Dinamarca, Noruega, Prússia, Suécia);*
- ii) *Construção societal da educação, onde a escolarização se expandiu consideravelmente para além da intervenção do Estado (França, Holanda, Suíça, Reino Unido, EUA);*
- iii) *Construção retórica da educação, onde o Estado legislou muito cedo sobre a obrigatoriedade, mas foi incapaz de promover a efetiva escolarização (Grécia, Itália, Portugal, Espanha).*

Nesta preocupação do Estado, relativamente à criação e ao desenvolvimento dos sistemas educativos, podemos admitir que esta se traduz na instrumentalização da escola por parte do Estado, ou da Igreja, ainda que tenham existido resistências ao processo de escolarização. No estudo sobre sistemas educativos, Frago (2007) identifica alguns motivos que levaram a estas resistências, a que o autor chama “desescolarização” (p. 29). Com o aparecimento de ideias socialistas e anarquistas no século XIX, um dos argumentos mais veiculado contra a difusão do processo de escolarização, por determinados membros das classes altas, era o receio de que a alfabetização e a instrução, em demasia, afastassem os filhos das classes media-baixa e baixa daquelas tarefas a que estavam predestinados, em virtude da sua condição social. Do século XX, o autor destaca o movimento teórico de Ivan Illich contra a institucionalização da escola nas décadas de sessenta e setenta, bem como o ensino domiciliário, sistema eleito por pais de países como os Estados-Unidos, nas últimas décadas. As políticas neoliberais e de privatização, que defendem o desmantelamento do estado-providência e a redução temporal da escolarização universal e obrigatória, são, igualmente, destacadas pelo autor. Não obstante estas resistências, os sistemas educativos continuaram a desenvolver-se, como foi o caso dos sistemas português e canadiano, objeto de análise no nosso estudo.

2. Construção e Evolução dos Sistemas de Educativos

No sentido de compreender como a autonomia é percebida e entendida no sistema educativo português e canadiano (Ontário), importa olhar para a evolução destes sistemas, a fim de perceber melhor quão cada sistema é centralizado ou descentralizado, bem como as respetivas formas de governo e organização. Para o efeito, apresentamos uma resenha histórica de cada país, na medida em que os mesmos apresentam condicionalismos históricos, geográficos e políticos dissemelhantes.

O caso específico do Canadá, face ao contexto de Portugal, exige uma contextualização singular na medida em que ambos têm especificidades muito próprias e polifacetadas; um sistema pode ser único, abrangendo todo um território nacional (Portugal), ou múltiplo, correspondendo a regiões dentro de um mesmo país (Canadá). Além do mais, as circunstâncias históricas e sociais em que foram criados os respetivos sistemas de ensino, quer pelo Estado quer por outras entidades, variam cronologicamente e determinam, igualmente, uma comparação distinta na procura de pontos comuns relativamente à sua caracterização. Assim, e para melhor compreendermos a autonomia das escolas, importa olhar os sistemas educativos de Portugal e do Canadá, incidindo particularmente sobre o da província de Ontário⁵.

2.1. (Con)texto Português

Em Portugal, o ensino surgiu associado à ação da Igreja Católica, anteriormente à fundação da nacionalidade (1143) e, pautando-se de forma semelhante à maioria dos países europeus, era ministrado em alguns mosteiros⁶ onde se ensinava a ler e a escrever (Carvalho, 1985; Grácio, 1988). Este domínio da Igreja Católica sobre o ensino esteve a cargo da Ordem Jesuíta que, através dos seus colégios dispersos pelo país, difundiu a sua doutrina e pedagogia, durante os séculos XVI, XVII e meados do século XVIII (Carvalho, 1985). Durante este período, os processos tradicionais de socialização, de aprendizagem

⁵ Local onde foi desenvolvido o trabalho empírico.

⁶ Segundo Carvalho (1985), a Sé de Braga foi o primeiro mosteiro a desenvolver este ensino, no século VII.

e de transmissão cultural foram substituídos pelo modelo escolar que, em meados do século XVIII, já estava definido: a educação das crianças concretizava-se num espaço distinto, isolado da família e do trabalho, sob a responsabilidade de um ou de vários mestres que instruíam disciplinas através de determinados processos didáticos (Alves, 2012; Nóvoa, 1987).

Durante os séculos XVII e XVIII, as sociedades europeias eram caracterizadas pelo Antigo Regime, sistema social e político que estratificava fortemente a sociedade com base no nascimento e na função social que os indivíduos desempenhavam, sendo os principais estratos o clero, a nobreza (ordens privilegiadas) e o povo (Serrão, 1981). Neste período, a estrutura social portuguesa era, igualmente, dominada pelo clero e pela nobreza, bem como pelas funções socioculturais que o Estado absoluto lhes concedia e das quais se prevalecia (Serrão, 1981). Neste quadro, o ensino era assegurado por diversas entidades: o subsídio régio ou de doadores apoiavam aulas e colégios de Primeiras Letras, Latim e Música; municípios financiavam total ou parcialmente o ensino público elementar de aulas e colégios, através de impostos excedentes; e mestres particulares lecionavam aulas nas suas residências ou na dos alunos, ou ainda, em residências partilhadas entre o mestre e os seus alunos (Fernandes, 1998)⁷.

Segundo vários autores (Adão, 1997; Carvalho, 1985; Fernandes, 1998; Gomes, 1989; Serrão, 1981), é na administração do Marquês de Pombal (1750-1777)⁸ que encontramos as raízes do atual sistema escolar português, com sucessivas iniciativas entre 1759 e 1772-73 que levaram, por um lado à supressão do controlo da Igreja sobre o ensino, e por outro, ao início e progressivo controlo e governo do Estado sobre a educação e o ensino. Marquês de Pombal, primeiro ministro do Rei D. José I, tinha como objetivo reformar o Estado para que este fosse o principal decisor no desenvolvimento do comércio e da indústria, usando para o efeito iniciativas mercantilistas (Adão, 1997; Carvalho, 1985; Fernandes, 1998). Este absolutismo, que centralizou o poder político nas questões económicas, esteve, indissolúvelmente, ligado às reformas na educação.

⁷ Estas modalidades, à exceção do ensino em regime de comensalidade, eram controladas pela Igreja, desde o século XVI, através dos Bispos, cuja competência era de zelar, “não apenas pela ortodoxia religiosa dos mestres e mestras particulares, mas, também pela sua vida e costumes” (Fernandes, 1998, p.28).

⁸ Sebastião José de Carvalho e Melo, Conde de Oeiras (1759) e Marquês de Pombal (1770) (Carvalho, 1985).

As reformas educacionais implementadas por Marquês de Pombal tinham como objetivo permitir a implantação do mercado nacional e formar os quadros capazes de aderir a um projeto cultural e político-económico (Adão, 1997; Carvalho, 1985; Fernandes, 1998). Para tal propósito, Pombal não considerava que a nobreza terratenente possuísse as competências necessárias para o desempenho de cargos administrativos de grande responsabilidade na nova ordem económica e cultural mas, sim, a pequena nobreza da província, que residia próxima da população de “pequenos centros populacionais”, cuja ‘governança’, os futuros municípios, era assegurada pela burguesia, pequenos e médios proprietários rurais, artesãos e comerciantes, aos quais se associavam a nobreza rural, os párocos, os capitães de ordenança, os juizes de vara branca ou de vara vermelha (Fernandes, 1998). Os interesses destes grupos coincidiam com os do Estado central no que respeita à instrução pública, pois assumindo aquele a função de regulador da economia, tinha falta de funcionalismo nas áreas fiscal e judicial, tanto nos serviços centrais como nos periféricos, de forma a dar resposta a todas as atividades económicas, para a qual seria necessária uma cultura elementar de leitura, escrita e cálculo (Fernandes, 1998). Contudo, os interesses dos grupos das áreas periféricas pela instrução eram outros. Fernandes (1998) afirma que, de um estudo de setenta e uma exposições dirigidas ao Poder, entre os finais do século XVIII e princípios do século XIX, os motivos apresentados para os pedidos de escolas de Primeiras Letras são “as necessidades da vida”, “os requisitos impostos pelo culto religioso” (pessoas que pudessem auxiliar os párocos), bem como a assunção de cargos de “governança” (p. 27).

Decorrente destes intentos, a instrução “estava na ordem do dia” e, no quadro do Iluminismo, o primeiro problema a ser levantado foi precisamente o da educação da juventude aristocrática, principalmente nas regiões do interior devido à ausência de recursos humanos qualificados para o ensino (Fernandes, 1998, p. 27). Neste contexto, alguns teóricos da pedagogia desenvolveram propostas de ensino (Alves, 2012; Carvalho, 1985), nomeadamente Martinho de Mendonça Pina e Proença (Alves, 2012), Luís António Verney (Alves, 2012; Carvalho, 1985; Fernandes, 1998) e António Nunes Ribeiro Sanches, cujas obras influenciaram Pombal no desenvolvimento de políticas educativas (Adão, 1997; Fernandes, 1998).

Alves (2012) considera que as obras de Verney e de Sanches apontam a educação como uma das atribuições do Estado e, como tal, marcam o momento a partir do qual a

educação passa a ser considerada como pública, que deve ser impulsionada e controlada pelo Estado, ou seja, assinalam o início do controlo do Estado sobre a educação. Este quadro ideológico viria a fundamentar as políticas reformistas pombalinas que se iniciaram com a expulsão dos Jesuítas, levando ao encerramento dos colégios sob a direção da Companhia de Jesus, ao confisco de todos os bens, bem como à proibição dos seus livros escolares (Alves, 2012; Carvalho, 1985; Fernandes, 1998; Gomes, 1989). Nesta sequência, as primeiras escolas régias gratuitas de latim, de grego e de retórica, consideradas o princípio do que viria a ser o ensino secundário (Serrão, 1981), foram criadas nos principais meios urbanos para acolher os alunos dos inúmeros colégios jesuítas, entretanto encerrados através da publicação de Alvará Régio, em 28 de junho de 1759 (Adão, 1997; Carvalho, 1985; Fernandes, 1998). Segundo Carvalho (1985), este documento régio é importante para a história do ensino em Portugal porquanto, com ele, “se põe termo a duzentos anos de actividade pedagógica ininterrupta da Companhia de Jesus” (p. 429). O mesmo autor esclarece que o alvará não estrutura “nenhuma reforma do grau escolar a que se destina, que é o das chamadas Escolas Menores, assim denominadas em oposição aos estudos superiores”, mas sim apresenta, prescreve e decreta “uma diferente metodologia para aquele grau de ensino” (pp. 429-430).

A teorização da educação de Verney e de Sanches auxiliou na concretização pombalina dessas reformas da política educativa, no sistema de ensino que vigorava (Alves, 2012; Carvalho, 1985), nomeadamente, a criação de colégios e de escolas (Fernandes, 1998; Serrão, 1981), o alargamento e a reformulação do ensino (Adão, 1997; Alves, 2012; Carvalho, 1985; Serrão, 1981), bem como a reforma da Universidade de Coimbra (Alves, 2012; Fernandes, 1998; Serrão, 1981). Ainda no que respeita ao ensino, as *aulas de ler, escrever e contar*, a cargo de ordens religiosas, deram origem ao ensino primário em 1758 (Gomes, 1989). Em 1772, Pombal centraliza, no Estado, esta oferta de ensino, ao criar a educação primária pública. Desta forma, no decorrer do século XIX, aquelas aulas régias dão origem ao ensino primário. A obrigatoriedade da sua frequência foi objeto de várias reformas ao longo da Monarquia Constitucional e da Iª República; porém, apenas foi concretizado durante o Estado Novo (Gomes, 1989).

Mas o sistema de ensino não estaria acessível a todos os portugueses, quer pela sua condição social quer pelo seu local de residência; o preâmbulo da Carta de Lei de 6 de novembro de 1772 definia os limites da escolarização, que instituía que o sistema de

ensino não seria acessível a todas as classes sociais (Adão, 1997; Carvalho, 1985; Fernandes, 1998). Segundo Fernandes (1998), as crianças e jovens que trabalhavam na agricultura e nas fábricas ficavam excluídos do ensino, com o argumento de que não iriam necessitar das Primeiras Letras, sendo o ensino oral do catecismo ministrado pelos párocos, aos domingos, considerado o suficiente. As crianças das classes mais altas tinham acesso à instrução em Gramática Latina, caso as suas pretensões profissionais apenas exigissem uma cultura geral. Para as que pretendiam prosseguir estudos na universidade, existia um percurso no secundário que incluía outras disciplinas preparatórias para o ensino superior. O ensino ficava condicionado à distribuição geográfica das escolas régias ou disciplinas pelas regiões do país, sendo a estrutura escolar, o que Fernandes (1998) apelida de “forma clássica de pirâmide” (p.30).

As duas fases de reforma pombalina introduziram, como já anunciámos, uma característica que viria a influenciar o desenvolvimento e a configuração do atual sistema de ensino: a centralização da educação por parte do Estado. Os acontecimentos que ditaram essa centralidade da educação foram vários, dos quais destacamos alguns. Um aspeto centralizador foi a criação do cargo de Diretor Geral dos Estudos, um alto funcionário, cujo superior hierárquico era o Soberano, que tinha como competências a administração e gestão pedagógicas dos Estudos Menores, públicos e privados, de forma a garantir a unidade doutrinal do ensino (Adão, 1997; Carvalho, 1985; Fernandes, 1998). Na perspetiva de Carvalho (1985) e de Fernandes (1998), a criação deste cargo teve duas consequências políticas. A primeira foi a “*estatização da orientação*”, levando a Igreja a perder o poder de inspeção e de direção do ensino. A segunda consequência prende-se com o controlo do sistema escolar. A prática letiva, no ensino público e privado, carecia de autorização legal após prestação de provas perante o Diretor Geral dos Estudos ou perante os seus agentes periféricos, aplicável igualmente aos docentes em exercício de funções aquando da publicação do diploma legal (Fernandes, 1998). De acordo com Adão (1997), as atribuições, que pertenceram à Companhia de Jesus, ficaram concentradas no Diretor Geral dos Estudos, mas “com a importante inovação de depender diretamente do poder central” (p. 45).

O segundo momento da centralização teve lugar a partir de 1771, com a Real Mesa Censória⁹ (Adão, 1997), que teve um papel fundamental na implementação de uma rede

⁹ A Real Mesa Censória foi criada por Alvará de 5 de Abril de 1769 (Gomes, 1989).

do ensino público, através da criação uma rede de escolas régias, de frequência gratuita, que compreendia todo o território do Reino (Adão, 1997; Fernandes, 1998)¹⁰.

Um outro instrumento centralizador, publicado a 10 de novembro de 1772, foi uma Carta de Lei, suplementada por dois Alvarás¹¹, a instituir o Subsídio Literário, um novo imposto criado para o financiamento do ensino público régio (Adão, 1997; Fernandes, 1998; Gomes, 1989). Anteriormente à reforma de Pombal, o Estado não tinha uma função decretória, competindo às câmaras a “escolha e pagamento do mestre, ainda que a sua nomeação dependesse de autorização régia sempre que envolvia dinheiros de impostos cobrados pelo poder central” (Adão, 1997, p. 33). Com a Carta de Lei, as câmaras municipais ficaram proibidas de aplicar outros impostos ou a movimentar fundos régios para pagamento de mestres (Fernandes, 1998). Fernandes (1998) afirma que esta “*estatização do ensino vem (...) desapossar os municípios de uma função exercida desde o século XV, a tal ponto que parece legítimo falar de desmunicipalização do ensino público*” (p. 29).

A governação do Marquês de Pombal terminou com a morte do rei D. José I e a subida ao trono da sua filha, D. Maria I que, apoiada pelo clero e pela nobreza, introduziu alterações na política da instrução pública, devolvendo o ensino aos religiosos (Adão, 1997; Carvalho, 1985). De acordo com alguns autores (Adão, 1997; Carvalho, 1985; Fernandes (1997), ainda que a sua política educativa tenha dado seguimento a algumas das políticas pombalinas, assistiu-se ao alargamento da rede das escolas de Primeiras Letras, apesar de algumas delas serem transferidas para os conventos, e à diminuição o alargamento do ensino secundário. Neste contexto, os Estudos Menores sofreram uma nova reforma, através da publicação da Lei de 16, de agosto de 1779, nos termos da qual várias escolas do ensino público voltaram a ser confiadas à Igreja.

A reforma educativa de D. Maria I introduziu uma mudança na estrutura geral das escolas públicas, ao criar dezoito escolas régias femininas gratuitas em Lisboa, apoiando, desta forma, a entrada das Ursulinas no país (Fernandes, 1998). Esta alteração à estrutura

¹⁰ O *Plano de cálculo geral e particular de todas e cada uma das Comarcas e do seu número de habitantes que poderiam beneficiar das Escolas Menores, da Real Mesa Censória*, deu origem à Carta de Lei, de 6 de Novembro de 1772, que criou uma rede de escolas régias. Esta rede, mais vasta do que a existente, ficou inscrita no *Mapa de professores e mestres das escolas menores e das terras em que se acham estabelecidas as suas aulas e escolas neste Reino de Portugal*, anexo à referida lei (Gomes, 1989; Fernandes, 1998).

¹¹ Um dos Alvarás regimentava a recolha do subsídio no Norte do País e o outro criava a Junta incumbida de proceder à arrecadação do referido subsídio.

do sistema apenas começou a ser configurada em 1813, com o concurso de provimento das escolas femininas, concluído em 1816 (Fernandes, 1998).

A presença do Estado continuou a ser uma constante. A Real Mesa Censória foi mantida, inicialmente, como responsável máximo do ensino com todas as suas atribuições anteriores, mas, com a publicação da Carta de Lei de 21 de Junho de 1787, foi substituída pela Real Mesa da Comissão Geral sobre o Exame e a Censura dos Livros, que veio a ser substituída pela Junta da Directoria-Geral dos Estudos e Escolas do Reino, criada em 17 de Dezembro de 1794 (Adão, 1997; Carvalho, 1985).

Entre finais do século XVIII e em 1820, surgiram, de acordo com Fernandes (1998), iniciativas no sistema educativo que tiveram consequências futuras no sistema escolar. Uma destas iniciativas surge no contexto do Exército que, em processo de modernização, necessitava de subalternos alfabetizados, e para isso foram criadas as Escolas Militares que utilizavam o método mútuo (Carvalho, 1985; Fernandes citado em Fernandes, 1998). Por decisão régia, o ensino mútuo permite que nas escolas regimentais se lecionem *aulas de ler, escrever e contar* para os membros das diferentes forças armadas (infantaria, caçadores, cavalaria, artilharia e guarda real da polícia de Lisboa), bem como para os filhos dos militares. Simultaneamente, este ensino era, também, dirigido às crianças habitantes das localidades onde se encontravam os quartéis (Carvalho, 1985; Conde, 2005). Para além da criação destas escolas militares, o diploma legal de 1815 cria, em Lisboa, a Escola Geral, cujo objetivo era a preparação de mestres, ajudantes e aspirantes que viessem a ocupar lugares nas escolas de Primeiras Letras do Exército. Estes eram recrutados entre sargentos e cabos (Conde, 2005) ou, na ausência destes, entre os civis (Fernandes, 1998).

A Revolução Liberal de 1820 introduziu alterações inovadoras no sistema educativo (Serrão, 1981). Ao nível do poder central, a Comissão de Instrução Pública das Cortes Constituintes acrescentou poderes executivos aos legislativos de que já possuía, ofuscando, desta forma, as funções do órgão estatal da administração escolar, a Junta da Directoria Geral dos Estudos e Escolas, cuja sede era em Coimbra (Fernandes, 1998).

Durante o Vintismo, a Comissão de Instrução Pública criou escolas masculinas e femininas, melhorou os salários dos professores e as condições de carreira e instituiu o ensino da Constituição nas escolas elementares (Carvalho, 1985; Fernandes, 1998). Contudo, segundo Fernandes (1998), a Constituição de 1822 não atribuiu grande relevo

à instrução pública, nem no texto constitucional, nem nos trabalhos que acompanharam a sua produção, pois a generalização do ensino elementar surge no texto final de uma forma vaga. Para além disso, a aristocracia e a burguesia liberais, convictos de que o Estado não podia financiar a generalização do ensino elementar, criaram redes de escolas paralelas às do ensino oficial público (Fernandes, 1998).

O poder político de D. João VI contribuiu para alterações estruturais no sistema público. Em 1823, criou e financiou o primeiro estabelecimento de educação especial, o Instituto para Surdos-Mudos e Cegos que seria integrada na Casa Pia, em 1834, e formulou o plano de criação de uma escola de formação para mestres e mestras, para substituir as escolas militares, extintas durante o Vintismo (Fernandes, 1998). O decréscimo de frequência, a difamação, a sobrecarga financeira do Ministério da Guerra e a relutância por parte dos soldados em aprender com as crianças, levaram à extinção das escolas do Exército e da Escola Geral (Conde, 2005).

Durante o reinado de D. Miguel, denominado por Miguelismo, a atuação do governo na área da instrução foi, de acordo com Carvalho (1985), “gravemente negativa” (p. 541), pois a participação democrática foi reduzida “à denúncia e assassinio de liberais fossem eles professores ou mestras” (Fernandes citado em Fernandes, 1998, p. 33); a evolução dos sistemas educativo e escolar apenas se verificou no fim das lutas civis (Fernandes, 1998). Após este período de guerra civil, entre liberais e miguelistas, Portugal iniciou uma fase de maior estabilidade governativa e, em 1835, foram publicados dois decretos; o primeiro determina a abertura de duas Escolas Normais Primárias, uma em Lisboa e a outra no Porto, para a preparação de professores; o outro normativo, “Regulamento Geral da Instrução Primária”, cria uma rede de escolas, para todo o país, a cargo dos municípios (Carvalho, 1985).

No ano seguinte, em 1836, surgiu uma das mais importantes reformas educativas do país, a de Manuel da Silva Passos, mais conhecido por Passos Manuel (Barroso, 1995; Carvalho, 1985; Fernandes, 1998). A reforma de Passos Manuel compreendeu alterações a vários níveis de ensino, emergindo a escolaridade obrigatória, como dever moral, e o fim da escola excludente, apesar de a divisão do país em círculos de instrução primária definir um mínimo de sessenta alunos para a abertura de uma escola (Carvalho, 1985; Fernandes, 1998).

Na instrução primária, a reforma trouxe mudanças importantes para o sistema, a: a criação de Escolas Normais, pelo método de ensino mútuo, nas capitais de distrito; aulas noturnas para adultos; uma escola feminina em cada capital de distrito; edifícios próprios para o ensino primário; descentralização administrativa nas “Províncias Insulares”, com a instituição dos Conselhos Provinciais de Instrução Pública, providas de consideráveis poderes gestionários; e a criação das Comissões de Inspeção de Ensino (Carvalho, 1985; Fernandes, 1998).

A reforma de Passos Manuel veio alterar, significativamente, a estrutura do ensino secundário herdada do pombalismo, considerada demasiado erudita e limitadora do desenvolvimento da cultura geral e do progresso (Barroso, 1995; Carvalho, 1985; Correia, 2014). Para a instrução deste nível de ensino, o Estado determinou que em “cada uma das Capitaes dos Districtos Administrativos do Continente do Reino, e do Ultramar haverá um Lyceo, que será denominado Lyceo Nacional de o local onde fôr estabelecido” (Carvalho, 1985; Correia, 2014). Além desta reorganização curricular, a reforma previa, igualmente, alterações nos espaços e estruturas onde o ensino era ministrado (Barroso, 1995; Fernandes, 1998).

Portugal seguiu, desta forma, a tendência francesa na criação de um nível de ensino, com características e objetivos diferenciadores. A França criou, a 1 de maio de 1802, sob o governo de Napoleão Bonaparte, os liceus enquanto estabelecimentos de ensino secundário por excelência, introduzindo, desta forma, o termo *lyceu* no glossário educacional (Barroso, 1995; Correia, 2014). O conceito “ensino secundário”, usado neste país a partir de 1815 para designar o nível de ensino entre o primário e o universitário, é posterior à criação dos liceus, que vieram substituir as escolas centrais da Revolução Francesa (Correia, 2014). Deste modo, é feita a distinção entre os dois níveis de ensino, com objetivos e públicos distintos; o ensino primário, para a classe trabalhadora e o ensino liceal, para a *classe savante* (Chervel, 1998, citado em Correia, 2014). Os liceus (nos países da Europa meridional) ou os *Gymnasien* (nos países do Norte da Europa) eram, em primeiro lugar, escolas para elites sociais (Correia, 2014). Em Portugal, a tendência repetia-se, pois, o ensino dos liceus orientava-se para os filhos da burguesia, adotando assim uma ideologia burguesa, como já referido. Como afirma Fernandes (1998), o sentido social das reformas “consiste na sua articulação com a cultura e aspirações da burguesia industrial das principais cidades do país. A intervenção reestruturadora de mais

amplo alcance situa-se ao nível do ensino secundário, isto é, de um sector de ensino destinado às classes dirigentes”, assinalando, desta forma, a ascensão da “burguesia industrial no controlo do sistema escolar” (pp.36-37).

Contudo, o processo de alteração do ensino secundário, com a intenção da criação dos dezoito liceus, decorreu muito lentamente, tendo-se prolongado até aos anos sessenta do século XIX, devido à instabilidade política e à grave crise económica (Carvalho, 1985), bem como à “carência de recursos humanos; desorganização administrativa; falta de instalações; diversidade dos planos de estudo; profusão de reformas” (Barroso, 1995, p. 162). Fernandes (1998) observa que esta situação demonstra como a “retórica da reforma nem sempre coincidia com o discurso dos factos e que não basta vontade política, se existe, para que os efeitos pretendidos sejam realmente alcançados” (p.36). Contudo, apesar de não ter sido cumprido de imediato, o diploma legal de Passos Manuel foi, segundo Correia (2014), “o primeiro plano sistemático, do ponto de vista pedagógico, curricular e organizacional, referente a uma instituição pós-primária pública, secular e gerida pelo Estado” (p. 45). Já Fernandes (1998) considera que a reforma de 1836 assinala o controlo do sistema escolar por parte da burguesia industrial, ou seja, os liceus nacionais transformaram-se em instituições burguesas que procuraram “compatibilizar o sistema escolar e o sistema ocupacional” (p. 37).

Em 1844, foi publicada a reforma do governo de António Bernardo da Costa Cabral, que criou, em Coimbra, o Conselho Superior de Instrução Pública, com o objetivo de dirigir e inspecionar as três secções de ensino: primária, secundária e superior (Barroso, 1995; Mendonça, 2006). Esta reforma reestruturou o ensino primário em dois graus (Gomes, 1985). Ao que parece, as de segundo grau só diferiam das do primeiro porque ensinavam gramática portuguesa, desenho, geografia, escrituração, aritmética e estariam sobretudo relacionadas com povoações que tinham indústria e comércio (Gomes, 1985).

O plano de estudos dos liceus não foi alterado significativamente por esta reforma, mas introduziu a possibilidade de flexibilização curricular, anuindo à inclusão de novas matérias, de acordo com as necessidades locais (Barroso, 1995; Fernandes, 1998; Serrão, 1981). Neste sentido, diferenciou entre os liceus maiores – Lisboa, Coimbra, Porto, Braga e Évora – e os de província, ao estabelecer a contratação de um docente para a leção de cada uma das dez disciplinas nos liceus maiores e três para assegurarem a leção

de seis disciplinas obrigatórias, nos liceus provinciais (Correia, 2014), revelando uma grande desigualdade de condições de funcionamento e de acesso ao ensino.

A escolaridade obrigatória foi introduzida, pela primeira vez, pela reforma de 1844 (Carvalho, 1985; Fernandes, 1998; Justino, 2014) e abrangia as crianças dos sete aos quinze anos a residir a um “quarto de légua¹²” de distância de uma escola (Carvalho, 1985, p. 578; Justino, 2014, p. 111). Contudo, a frequência não era obrigatória para as crianças que possuíssem os conhecimentos correspondentes ao grau de ensino primário, frequentassem um ensino idêntico, revelassem uma “excessiva pobreza” ou “penosa falta do trabalho dos meninos” (Carvalho, 1985, p. 578; Justino, 2014, p. 111).

O processo de escolarização foi alvo de resistências (Frago, 2007) e, no caso de Portugal, Fernandes (1998) afirma que a imposição da escolaridade obrigatória levou a resistências decorrentes de aspetos culturais e económicos, que a população, tanto abastada como pobre, particularmente a das regiões rurais, considerava uma “extorsão inadmissível”, uma postura que decorria de uma “atitude cultural de cepticismo relativamente às presumíveis vantagens da instrução em relação à vida prática” (p. 40). Além disso, a situação económica do agregado familiar, operário e rural, “impedia quaisquer veleidades de escolarização” (Fernandes, 1998). Ao longo do século XIX, a burguesia liberal e republicana tentou combater esta oposição à instrução por parte dos matriculados e baixar o número elevado de analfabetos, criando, através de diploma legal, as Comissões Promotoras da Instrução Popular e propondo outros recursos alternativos, como por exemplo “mestres ambulantes”, ou escolas móveis, “aulas nocturnas” e “escolas de adultos”, da responsabilidade financeira dos municípios (Fernandes, 1998, p. 41). Contudo, estas propostas alternativas, criadas no sistema escolar, não foram totalmente concretizadas devido à incapacidade dos municípios de assegurarem as despesas, nomeadamente das aulas noturnas para adolescentes e adultos (Fernandes, 1998).

Fernandes (1998) salienta que ao longo do século XIX, o ensino público sofreu diversas reelaborações e reorganizações, sublinhando que a “contradição entre o ensino clássico e o ensino moderno, entre o ensino liberal e o ensino prático, entre centralização e descentralização atravessa toda a centúria de Oitocentos, inspirando, de modo diverso,

¹² Uma légua corresponde a 6,6 km.

as várias reformas ensaiadas em diferentes anos de ensino” (p.42). Entre as áreas do sistema de ensino que foram objeto de reelaborações e reestruturações, alguns autores (Alves, 2012; Fernandes, 1998) destacam a reforma de Rodrigues Sampaio (1878) do ensino primário, que colocou as escolas na dependência dos municípios que passaram a ter os encargos do seu funcionamento, incluindo os vencimentos dos professores (Alves, 2012). Fernandes (1998) considera que foi um retrocesso a uma situação anterior a Marquês de Pombal, na medida em que significa o reconhecimento de que o Estado central não tinha capacidade para garantir o funcionamento das escolas primárias. Esta experiência de descentralização nos municípios, empreendida ao longo do século e durante a Iª República, fracassou devido à falta de meios financeiros dos mesmos (Alves, 2012; Fernandes, 1998). Segundo Alves (2012), apesar de não colocar em causa a reforma de 1878, as mudanças legislativas ocorridas a partir de 1890 vão desistir do projeto de descentralização.

Outra área destacada por alguns autores (Alves, 2012; Fernandes, 1998) foi a reestruturação do ensino técnico e profissional que, após a criação do Instituto Industrial e a sua integração no Ministério das Obras Públicas, teve o primeiro momento de alargamento, nos anos 80, com a criação das escolas industriais e o segundo, nos anos 90, do século XIX, com o alargamento da rede de escolas industriais e comerciais, sob a direção de Bernardino Machado à frente das Obras Públicas, Comércio e Indústria (Gomes, 1996; Fernandes, 1998). Para o alargamento deste tipo de ensino, o Estado organizou a inspeção, contratou docentes e elaborou programas, enquanto os municípios, novamente envolvidos na educação, as empresas e as associações contribuíram com a cedência de instalações, mobiliário e equipamentos (Gomes, 1996; Fernandes, 1998).

O ensino liceal foi, igualmente, reestruturado sucessivamente (Barroso, 1995; Fernandes, 1998). De acordo com Alves (2012), em meados do século, o ensino secundário, que fora modificado pelas reformas de Passos Manuel, em 1836, e de Costa Cabral, em 1844, precisava de ter “um sentido mais prático capaz de se adaptar às realidades económico-sociais do emergente capitalismo industrial e financeiro” (p. 61). O autor refere que, na época, este nível de ensino estava “pressionado pela necessidade de algumas transformações”, nomeadamente, a institucionalização do papel dos liceus, o alargamento da estrutura curricular e a criação de alternativas em escolas “mais técnicas” (p. 61).

No ano letivo de 1853-1854, o último liceu, previsto desde 1844 (Liceu de Viana de Castelo), foi aberto, ficando, desta forma, todas as capitais de distrito a ter uma escola adequada “a todos os que pretendiam alargar a sua escolaridade elementar e, potencialmente, prosseguir estudos a nível universitário” (Alves, 2012, p. 61). No que respeita aos liceus femininos, Alves (2012) refere que o processo de instalação foi mais lento do que os dos masculinos, tendo os primeiros sido regulamentados por José Luciano de Castro, em 1888, (em Lisboa, Porto e Coimbra), e a sua concretização foi, apenas, em 31 de janeiro de 1906, com a abertura do Liceu Maria Pia, em Lisboa, facto que leva Fernandes (1998) a afirmar que se verificava uma escassa oferta do ensino liceal feminino.

Em finais do século XIX, o ensino secundário viria a ter uma transformação significativa com a reforma de Jaime Moniz (1895) (Alves, 2012; Fernandes, 1998). Alves (2012) considera que a reforma de Jaime Moniz “representa uma referência no quadro da evolução do Ensino oitocentista” (p. 62), na medida em que procura implementar inovações pedagógicas e, também, “articular globalmente o currículo, a administração e novos princípios metodológicos” (p. 62). A decisão mais importante foi a de instituir um regime de classe que, de acordo com a reforma, iria permitir “uma melhor gestão dos espaços liceais, dos tempos letivos e dos saberes disciplinares, para além de garantir uma mais frutuosa relação pedagógica entre professor e aluno” (p. 62).

À época, esta reforma causou reações contraditórias (Alves, 2012; Fernandes, 1998) na medida em que traduzia uma “orientação germanizante”, um “directivismo pedagógico” e “autoritarismo disciplinar”, recusados pela pedagogia republicana (Fernandes, 1998, p. 43).

A crise das instituições monárquicas, as suas dificuldades financeiras, a “desagregação” do Estado e a sua “incapacidade para assegurar a diabética centralização-descentralização como suporte da política educativa” afetaram todo o sistema educativo do país, colocando a “educação nacional numa situação cada vez mais gravosa” (Fernandes, 1998, pp. 43-44).

O período da República, proclamada a 5 de Outubro de 1910, transforma significativamente a política educativa, com grandes alterações efetuadas nos vários níveis de ensino (Carvalho, 1985). Até então, o sistema educativo estava circunscrito à ideologia burguesa, com um fraco investimento financeiro do Estado que impedia a

contratação de professores qualificados e a construção de edifícios escolares, e movia-se de acordo com os “ritmos muito lentos da mobilidade social,” que “não exigia muito mais do que aquilo que lhes era concedido” (Serrão, 1981, p. 28). Perante este quadro, os republicanos renovaram o quadro legislativo de forma a introduzir alterações estruturais no sistema, com o objetivo de combater o analfabetismo¹³ e contrariar a tradição da não frequência da escola (Proença, 1998; Serrão, 1981).

Segundo Carvalho (1985), Proença (1998) e Serrão (1981), a reforma de março de 1911 introduziu alterações no ensino infantil, primário e normal. A reforma do ensino primário da Iª República, que abrangia o ensino infantil e o ensino normal primário, da autoria de João de Barros e João de Deus¹⁴, passa a abranger o ensino infantil e o ensino normal primário. O ensino infantil beneficiou de um incentivo legal à sua frequência e o ensino primário foi dividido em elementar, complementar e superior. Este novo ensino primário compreendia três anos de escolaridade: o primário elementar com a duração de três anos, de frequência obrigatória para todas as crianças entre os sete e os catorze anos de idade; o primário complementar, ministrado em dois anos e o primário superior, que permitia aos alunos saídas profissionais ou ainda a prossecução dos estudos, e tinha a duração de três anos. Segundo Serrão (1981), o primário superior, criado em 1919, não foi bem-sucedido na medida em que, no mesmo ano, uma outra reforma educativa estendia a obrigatoriedade escolar ao ensino primário e complementar, ou seja, cinco anos de escolaridade.

Em muitas zonas do país, sem estabelecimentos de ensino, foram criadas escolas móveis oficiais, destinadas a combater o analfabetismo, que começaram a funcionar após 1913 (Carvalho, 1985; Proença, 1998; Serrão, 1981). Neste período, a administração do ensino primário foi descentralizada, tendo sido entregue aos municípios até 1918, situação que, segundo Serrão (1981) decorreu “sem grande êxito” (p. 29).

A formação da classe docente foi valorizada com a criação de três Escolas Normais – em Lisboa, no Porto e em Coimbra – para recrutar e habilitar professores do ensino primário e foram melhorados os vencimentos destes novos mestres de ler, escrever e contar (Carvalho, 1985; Serrão, 1981).

¹³ Em 1911, a taxa de analfabetismo cobria cerca de 75% da população (Justino, 2014).

¹⁴ João de Deus fundou, igualmente, o ensino infantil particular, com a criação dos primeiros “Jardins-Escola” e foi autor da “cartilha maternal”, método de ensinar a ler (Carvalho, 1985).

No que respeita ao ensino secundário, Carvalho (1985) esclarece que “A urgência que os republicanos puseram (...) na reformulação do ensino primário (...) não teve paralelo” naquele nível de ensino (p. 682). A este propósito, Nóvoa (1988) afirma que “os historiadores são unânimes em considerar que o ensino secundário foi a área onde a ação republicana se exerceu de forma menos inovadora” (p.25).

Ao nível da administração central, a Iª República cria, em 1913, o Ministério da Instrução Pública¹⁵ (Carvalho, 1985; Serrão, 1981), que passa a superintender os serviços das Direcções Gerais da Instrução Primária, Secundária, Superior e Especial e as escolas, até então dependentes da Direcção Geral do Comércio e da Indústria (Carvalho, 1985).

Em 1926, a Iª República é substituída por um regime autoritário até 1974. Neste período, Portugal foi caracterizado pela repressão e pela censura, resultantes da ditadura e do regime do Estado Novo, cuja figura central foi António de Oliveira Salazar (Caixeiro, 2014; Carvalho, 1985). Durante este período, consagraram-se os princípios de unidade, de ordem e de nacionalismo, através da tríade “Deus, Pátria e Família” (Caixeiro, 2014; Stoer, 1983) e o sistema de ensino, a família e a igreja foram os instrumentos utilizados para a manutenção e disseminação da ordem social e da defesa da identidade nacional, ou seja, de controlo político-ideológico por parte do regime (Caixeiro, 2014; Carvalho, 1985). Apesar de este período do século XX ser caracterizado por uma longa estabilidade política, o ensino teve uma função fundamentalmente doutrinadora, em que a educação do povo, a democracia e o desenvolvimento económico representavam ideais utópicos e demagógicos para o Estado Novo (Carvalho, 1985). Desta forma, o sistema educativo é transformado numa doutrinação de carácter moral e ideológico e é criada a “escola nacionalista”, que se prolongou até após a II Grande Guerra (Carvalho, 1985).

Segundo Carvalho (1985), no ensino primário reduziram-se conteúdos, duração (ver quadro 1) e custos; no ensino secundário, procederam-se a algumas alterações. Ao nível do secundário foram extintos o ensino complementar e o secundário técnico, os quais não tinham uma correspondência direta ao ensino liceal, nem permitiam o acesso direto a outros níveis de ensino. A coeducação foi proibida em todos os níveis de ensino e foram criados “postos de ensino” nas zonas rurais, cujos “mestres” (administradores

¹⁵ Carvalho (1985) refere que, na História de Portugal, o Ministério da Instrução Pública, foi criado três vezes, sendo a última através da lei de 7 de julho de 1913.

escolares), em bastantes casos, apenas sabiam ler e escrever, mas eram obrigados a comprovar a sua idoneidade moral e política.

Importa, ainda, referir que, apesar do alargamento da rede escolar dos ensinos primário e secundário a nível nacional, a escolaridade obrigatória contemplou três anos de ensino para o género masculino, durante 26 anos (1930-1956), e para o feminino, 30 anos (1930-1960) (European Centre for the Development of Vocational Training [Cedefop], n.d.). Pensamos que a redução das taxas de analfabetismo deixou de ser uma prioridade, pois, como refere Carvalho (1985), “O inconveniente de o povo saber ler não estava propriamente no facto em si mesmo de ler, mas no uso perigoso que dele poderia fazer” (p. 728), ou seja, para o regime, as competências de leitura e de escrita poderiam levar à propagação de doutrinas consideradas perigosas e desestabilizadoras.

Com o Estado Novo, o Ministério da Instrução Pública passa a chamar-se Ministério da Educação Nacional, através da lei de 11 de abril de 1936, do ministro Carneiro Pacheco. Segundo Carvalho (1985), esta lei “traduz lucidamente a intenção da Ditadura em privilegiar a educação (determinada educação, evidentemente), em detrimento da instrução”, em que esta última era “reduzida ao mínimo, ao ler escrever e contar”, enquanto a primeira “exaltada ao máximo, nas suas implicações nacionalistas e cristã” (pp. 753-754). Este diploma legal cria a organização nacional Mocidade Portuguesa, a Obra das Mães pela Educação Nacional e a Legião Portuguesa, que envolveriam completamente todo o país nas suas atividades (Carvalho, 1985).

Apesar de algumas tentativas para assegurar a escolarização da população portuguesa, após o final da Segunda Guerra Mundial, o sistema educativo permanecia inadequado às novas necessidades da realidade socioeconómica de Portugal, pois não sofrera nenhuma alteração substancial, e a baixa taxa de alfabetismo da população, bem como a acentuada falta de mão-de-obra qualificada, comprometiam negativamente as possibilidades de desenvolvimento do país, que o avanço da tecnologia do período pós-guerra exigia (Carvalho, 1985). Assim, já não podendo ignorar a importância da educação para a economia do país, o Estado Novo foi obrigado a adotar medidas para combater os problemas que o país enfrentava. Porém, apesar das várias medidas político-administrativas introduzidas pelo governo, o problema do analfabetismo persistia, pois era um problema estrutural que diminuía muito lentamente (Costa, 2010; Teodoro, 2001, 2010).

No âmbito das reformas deste período, a escolaridade obrigatória é prolongada para os seis anos em 1964¹⁶ (Carvalho, 1985; Formosinho, 2017). O ensino primário volta a ser constituído pelo ciclo elementar (da 1.^a à 4.^a classes) e o complementar (5.^a e 6.^a classes), sendo este último destinado aos alunos que não pretendiam prosseguir os seus estudos, completando aí a escolaridade obrigatória (Carvalho, 1985; Formosinho, 2017). Os que quisessem continuar a estudar passariam, diretamente, do ciclo elementar para o 1.º ciclo do ensino liceal, ou para o ciclo preparatório do ensino técnico (Carvalho, 1985; Formosinho, 2017). Na opinião de Carvalho (1985), as crianças eram demasiado novas para decidem, aos dez anos, por uma das duas vias. Desta forma, o Estado cria, em 1967¹⁷, o ciclo preparatório do ensino secundário, resultante da fusão do 1.º ciclo do ensino liceal e o ciclo preparatório do ensino técnico (Carvalho, 1985). Após a frequência do ciclo preparatório, os alunos realizariam a escolha do ramo do ensino secundário, liceal ou técnico, no qual pretendessem ingressar (Carvalho, 1985).

Uma nova reforma do sistema educativo viria a ocorrer na década de 70, conhecida por Reforma Veiga Simão, a qual traduz a intromissão do Estado e uma tendência progressivamente centralizadora do sistema educativo. Em 17 de janeiro de 1970, o primeiro-ministro, Marcello Caetano, apresentou uma reforma ao país, afirmando que o seu governo estava decidido a levar a cabo “a grande, urgente e decisiva batalha da educação” (Stoer, 1983, p. 793). O ministro da educação, Veiga Simão, apresentou, as linhas gerais da sua reforma do ensino através de dois textos, *Projecto do Sistema Escolar e Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior*, em janeiro de 1971 (Carvalho, 1985; Stoer, 1983), que introduziram a noção de democratização no âmbito de um regime político nacionalista e conservador (Stoer, 1983). Após quatro meses de debate na Assembleia Nacional, a proposta de lei foi publicada a 25 de julho de 1973 (Stoer, 1983). Procurando dar resposta à contestação estudantil e à modernização do país a favor de mais eficiência no ensino (Caixeiro, 2014), a Lei n.º 5/73 compreendeu a reforma de todo o sistema educativo, abrangendo “a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação permanente¹⁸”. Na Reforma Veiga Simão, a educação pré-escolar iniciava-se a partir dos

¹⁶ Através do Decreto-Lei n.º 45 810 de 9 de julho de 1964, do ministro Galvão Teles (Carvalho, 1985).

¹⁷ A criação é do ministro Galvão Teles e data de 2 de janeiro de 1967 (Carvalho, 1985).

¹⁸ Número 1. Base IV, Disposições gerais, Secção 1.^a, Estrutura do sistema educativo, Capítulo II, Lei n.º 5/73 de 25 de julho.

três anos de idade e prolongava-se até aos seis, com carácter supletivo em relação à família e assegurada por jardins-de-infância¹⁹ (Ferreira, Mota, & Vilhena, 2019).

Já a “educação escolar” seria realizada através do sistema escolar, que compreendia “os ensinos básico, secundário e superior e a formação profissional²⁰”. O ensino básico abrangia o ensino primário e o ensino preparatório, tendo cada ciclo quatro anos de frequência obrigatória, alargando, desta forma, a escolaridade obrigatória dos seis para os oito anos. O ensino secundário passou a constituir dois ciclos – “curso geral” e “curso complementar”, – cada um com a duração de dois anos e o último orientado para o prosseguimento de estudos. A formação profissional destinava-se aos alunos com habilitação do ensino básico ou do ensino secundário, geral ou complementar. Todas estas alterações no sistema educativo implicavam, conforme previa a reforma, uma expansão quantitativa dos estabelecimentos de ensino de forma a servir as populações que os procuram (Caixeiro, 2014; Carvalho, 1985).

Contudo, com o golpe militar de 25 de Abril de 1974, que repõe o Estado democrático, a Reforma Veiga Simão não chega a ser implementada na sua íntegra (Pereira, 2014; Stoer, 1983). Segundo Afonso (1994), depois da Revolução de Abril, a “evolução da política educacional, e o desenvolvimento do sistema escolar, seguiram a orientação global estabelecida pela lei de 1973, apesar de algumas diferenças-chave, nomeadamente no que respeita ao conteúdo ideológico do ensino e à estrutura participativa da gestão escolar” (p. 116). Este autor define três períodos de definição de política educacional, desde a Revolução de 1974: o primeiro decorre de 1974 a 1976, o segundo de 1976 a 1986 e o terceiro período a partir do ano de 1986. O primeiro período, que corresponde à “fase revolucionária” (Ferreira & Mota, 2013), durou de Abril de 1974 a agosto de 1976, foi um momento em que Portugal teve vários governos provisórios, até à aprovação da nova Constituição e o sistema educativo esteve sujeito a um processo revolucionário que se caracterizou pela *dinâmica de bases* e a da *instrumentalização* (Ferreira & Mota, 2013). Durante estes dois anos, caracterizados por uma intensa luta política, imperou um período conturbado e instável, levando a intervenções reformadoras, pontuais e avulsas, que tinham como objetivo corrigir situações críticas que emergiam

¹⁹ Números 3 e 4. Base V, Educação pré-escolar, Secção 2.ª, Estrutura do sistema educativo, Capítulo II, Lei n.º 5/73 de 25 de julho.

²⁰ Número 3. Base IV, Disposições gerais, Secção 1.ª, Estrutura do sistema educativo, Capítulo II, Lei n.º 5/73 de 25 de julho

(Lima, 2002b, 2014b). Assistiu-se, segundo Lima (2002b), a um “exercício efetivo de práticas autonómicas”. Porém, o conceito de autonomia não foi adotado como “conceito-chave” ou “palavra de ordem” (p. 144), apesar de “as *comissões de gestão democraticamente eleitas*, os *plenários* nas escolas, a *gestão democrática*, em geral, e a *autogestão pedagógica* para certos setores” serem “preferencialmente afirmados pelos protagonistas” (p. 145). Ainda na perspetiva do mesmo autor, (Lima, 2014a), apesar da ausência do conceito de autonomia, “foi disso que se tratou em tantos casos – um exercício de autonomia reclamada e ensaiada na prática” (p. 145). Este “ensaio autonómico” desenvolveu-se através de “formas de ingerência e de apropriação de poderes”, o que transformou “a(s) periferia(s) em centro(s) de decisão e de autogoverno” (Lima, 2002b, p. 145). Não obstante os conflitos sociais e ideológicos deste período, reconheceu-se a importância da educação no desenvolvimento económico e na modernização de Portugal, o que levou a uma larga mobilização e participação social na área do ensino (Formosinho e Machado, 1998).

Importa referir algumas transformações significativas que ocorrerem neste período. No ensino primário, os quatro primeiros anos foram organizados, a partir do curso de 1974-75, em fases com a duração de dois anos, que funcionavam em regime experimental; os alunos passaram a ser avaliados no final de cada fase, não havendo reprovações no final do 1º e do 3º anos de escolaridade; os 5º e 6º anos foram organizados em três fases – ciclo complementar primário, ensino preparatório direto e ensino preparatório TV com o objetivo de abranger o maior número possível de alunos, bem como rentabilizar os recursos existentes (Organização dos Estados Ibero-americanos [OEI], 2009).

Em 1975-1976, concretizou-se a generalização da experiência de integração do ensino secundário, juntando as vias liceal e técnica que conduziu à extinção gradual do ensino técnico, pois o perfil curricular criado era predominantemente liceal (Afonso, 1994). O 1º ano do curso geral unificado, constituído pelos 7º, 8º e 9º anos de escolaridade obrigatória, unificam os ensinos liceal e técnico, apresentando um tronco comum nos dois primeiros (OEI, 2009).

Até aos primeiros anos da década de 70, avançou a criação de escolas de educação pré-escolar de forma tímida e com uma visão assistencialista, tendo, no entanto, emergido por esse tempo “duas vias para o desenvolvimento de serviços de apoio à criança: uma

de essência social e solidária e outra de natureza predominantemente educativa” (Ferreira, Mota, & Vilhena, 2019). A rede solidária consolidou-se depois de 1974, principalmente através de ações das Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS), que constituíram uma rede solidária da educação de infância (Formosinho, 2017). No que respeita à educação pré-escolar, em 1977, é definida a criação de uma rede oficial de oferta e, em dezembro de 1978, o ministério da educação (ME) cria os primeiros jardins de infância, na sua dependência, tendo publicado o Estatuto dos Jardins de Infância, em 1979 (Ferreira, Mota, & Vilhena, 2019).

O segundo período, preconizado por Afonso (1994), durou de agosto de 1976 até outubro de 1986. Estes anos são caracterizados pela “normalização”, através da qual o governo recuperou o controlo sobre o sistema escolar (p. 113). As autoridades educacionais não só substituíram os principais decisores, nos vários níveis da burocracia do Ministério, como, também, reduziram a autonomia da escola, através da publicação de normativos pormenorizados (Afonso, 1994). Durante este período é publicada, a 14 de outubro de 1986, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Este normativo, que define o enquadramento jurídico do sistema educativo português, a sua orgânica, objetivos e princípios de funcionamento, mantém-se idêntico desde a sua publicação até à atualidade, como refere (Azevedo, 2017). A última alteração ao sistema educativo foi em 2009, com o alargamento da escolaridade obrigatória aos doze anos (até aos 18 anos de idade) e a consagração da universalidade da educação pré-escolar para as crianças, a partir dos cinco anos de idade.

A LBSE introduziu alterações estruturais e organizativas no sistema educativo. Embora publicada em 1986, as propostas da LBSE só foram implementadas, em larga escala, a partir do início da década de 1990 (Formosinho, 2017). Apesar de não ser de frequência obrigatória, a educação pré-escolar é inserida no sistema educativo formal (Ferreira, Mota, & Vilhena, 2019). Ao nível do ensino básico, a Lei consagrou a missão de “assegurar uma formação geral comum a todos os portugueses” (Azevedo, 2012), através de nove anos de duração, distribuídos por três ciclos de estudos (4+2+3) (Azevedo, 2017, p. 343). Ao ensino secundário, de um só ciclo de três anos, a LBSE consagrou a missão de preparar os jovens para o “prosseguimento de estudos” (Azevedo, 2017, p. 343) ou para a inserção imediata na vida ativa (Azevedo, 2012). Enquanto o ensino básico é “geral e comum”, o secundário é “especializado e diversificado” (Pires,

1987, p. 52). A LBSE determinou que todos os cursos secundários tivessem uma base comum: uma componente de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante e uma componente de formação de língua e cultura portuguesas, apropriada à natureza de cada curso (Pires, 1987). De acordo com Azevedo (2012), esta organização foi consagrada em 1989, na revisão de todo o sistema de ensino, na sequência da LBSE, dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo e por decisão do, então, Ministro Roberto Carneiro.

A integração física e administrativa dos três ciclos do ensino básico ocorre em 1990, com a criação das escolas básicas integradas (EBI), a título experimental (Conselho Nacional da Educação [CNE], 2017d). Até que este conceito (escola básica integrada) e, posteriormente, agrupamento escolar, fossem adotados como solução política da gestão da rede escolar, decorreram alguns anos (CNE, 2017d). Segundo Formosinho (2017), com a crescente urbanização das sociedades, ao longo da segunda metade do século XX, o controlo do Estado passou a exercer-se, sobretudo, através do controlo normativo, de forma burocrática. Este autor afirma que, a partir de 1997, o ME reconstruiu a educação para uma sociedade urbana através dos agrupamentos de escolas, tendo invocado razões de rede escolar, bem como motivos organizacionais, pedagógicos e sociais. Este momento corresponde à criação de escolas básicas integradas (da educação pré-escolar ao 1.º ciclo) e ao surgimento de agrupamentos horizontais (escolas de 1.º ciclo e jardins-de-infância) e verticais (da educação pré-escolar ao 3.º ciclo).

No entanto, o mesmo autor enumera outros motivos para estas agregações que “correspondem a uma agenda de controlo e centralização prosseguida pela Administração Central da Educação através de vários governos” (p. 326), nomeadamente, um “maior controlo próximo das escolas”; a “substituição da administração desconcentrada por parte de estruturas regionais e locais (CAE, DRE) pela centralização dessas competências na direção dos agrupamentos escolares”; a “diminuição de custos com a gestão das escolas”; uma “maior facilidade de interlocução com as escolas através da diminuição drástica do número de interlocutores locais”; uma “maior uniformidade de procedimentos administrativos”; uma “melhor promoção de uma pedagogia transmissiva em todos os níveis educativos, dentro da lógica de que há uma pedagogia uniformemente ótima para todos os contextos e situações” (p. 326).

No seguimento da LBSE, assistimos, na década de noventa, a algumas reformas de políticas educativas (CNE, 2017b) de entre as quais destacamos a publicação da Lei-Quadro para a Educação Pré-escolar²¹, que decreta este nível educativo como a primeira etapa da educação básica (Formosinho, 2017) e institui os conselhos municipais de educação e a elaboração das cartas educativas (CNE, 2017c; Cordeiro, 2014). No final desta década, é publicado o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário (RAAG), através do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio (CNE, 2017c, 2017d). Esta reforma teve origem no *Pacto Educativo para o Futuro*²², apresentado e inicialmente lançado pelo ministro Marçal Grilo em 1996 (Pinhal, 2017).

O novo modelo de administração e gestão escolar define o sistema como “um conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação”²³, que se “desenvolve segundo um conjunto organizado de estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades publicas” e que “tem por âmbito geográfico a totalidade do território português”, abrangendo a educação pré-escolar, escolar e superior²⁴.

Na senda dos autores que temos vindo a referir, podemos dizer que ao longo do percurso histórico do sistema educativo de Portugal constatamos que o Estado, qualquer que fosse o regime, sempre deteve o controlo no desenvolvimento do sistema de ensino. As sucessivas medidas de política educativa introduzidas no país têm-se revelado fortemente centralizadoras. O Estado criou escolas, definiu cursos e percursos escolares e planos de estudo, e nunca entregou esse controlo, ou poder de decisão, à escola. Esta foi sempre reduzida ao papel executório das decisões do governo. A preocupação com o progresso escolar nunca foi acompanhada de uma concessão de autonomia às escolas e aos professores, para que, com autonomia profissional, pudessem tomar decisões que se revelassem necessárias à resolução dos problemas de instrução da população.

²¹ Lei n.º 5/97. (1997). Lei Quadro da Educação Pré-Escolar. Diário da República n.º 34, Série I-A, 670 - 673.

²² Segundo Benavente (2004), tratava-se de “um contrato social”, com a capacidade de valorizar o papel da educação na sociedade portuguesa e de enriquecer a participação na procura da qualidade (p. 82).

²³ Cf. artigo 1º da LBSE.

²⁴ Para efeitos do presente estudo, não é considerado o ensino superior.

Este controlo governamental das escolas foi exercido desde o início da criação do sistema educativo, através de serviços centrais ou regionais, criados para o efeito. Conforme afirma Lima (1998):

A configuração do sistema educativo, o aparelho administrativo e a organização das escolas são socialmente construídos num tempo e num espaço concretos, por actores concretos que os produzem e reproduzem e tanto as suas formas passadas como as mais recentes têm sido política e socialmente moldadas, fortemente institucionalizadas e normativizadas, mantendo praticamente inalterada uma tradição centralista de poder e de controlo administrativo. (Lima, 1998, p. 24)

Pelo que temos vindo a referir, consideramos que a evolução do sistema educativo português é caracterizada por um controlo centralizado, que resulta do “processo de produção normativa” e das “transformações políticas profundas” (Barroso, 1995, p. 251), ocorridas desde a época de Marquês de Pombal. Desde então, o ensino, anteriormente controlado pela igreja, passa para o domínio do Estado, não abdicando este do controlo que exerce cada vez mais de forma burocrática e manifesta. Esta centralização progressiva do Estado abrange, para além dos recursos humanos e financeiros, também as questões relacionadas com o ensino e aprendizagem, nomeadamente o currículo escolar. Julgamos que este controlo normativo centralizado permanece forte no presente e condiciona a autonomia da escola.

2.2. (Con)texto Canadiano

A emergência e o desenvolvimento do sistema educativo do Canadá estão estreitamente ligados a vários fatores. MacKay e Firmin (2008) referem que o sistema tem sido influenciado pela geografia, população e recursos naturais do país. Com a grande extensão geográfica do Canadá, a população está distribuída de forma muito desproporcionada²⁵ estando mais concentrada nas principais províncias de Ontário e de Québec, onde reside mais de metade da população do país (61.48%). De acordo com Hladki (1995), esta diversidade demográfica teve implicações educacionais na instrução

²⁵ Yukon é a província com menor número de habitantes (35.874) e Ontário é a que tem o maior número de habitantes (13.448.494) (Cf. Sensos 2016, em <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/index-eng.cfm>)

das crianças do Canadá, segundo maior país do mundo, constituído por dez províncias e três territórios²⁶. Os mesmos autores sugerem que a dimensão e a população do país levaram a uma distribuição desigual dos recursos naturais, influenciando, assim, as políticas educativas. As províncias do Québec e de Ontário, por exemplo, são, das dez províncias do Canadá, as mais ricas e tendem a aprovisionar relativamente bem as necessidades educacionais dos seus cidadãos (Davidson-Harden & Majhanovich, 2004). Já as províncias da pradaria (Alberta, Manitoba, Saskatchewan) e a British Columbia contrastam com as do atlântico e os territórios do Norte, onde os recursos ainda estão subdesenvolvidos (MacKay & Firmin, 2008). Neste sentido, podemos afirmar que existe uma correlação entre fatores geográficos/demográficos e a evolução, a diferentes ritmos, do sistema educativo do país.

De igual modo, foram, sobretudo, os acontecimentos históricos que influenciaram fortemente a configuração do atual sistema educativo. Segundo alguns autores (Friesen & Jacobsen, 2020; Houston & Prentice, 1988; MacKay & Firmin, 2008), o sistema educativo contemporâneo do Canadá foi moldado, continuamente, pelo seu contexto histórico. As guerras, travadas entre a França e a Grã-Bretanha pelo domínio e controlo das colónias, desde o século XV, bem como as lutas entre católicos e protestantes, que daí resultaram, determinaram a forma como o sistema educativo viria a ser criado. Dickinson e Dolmage (1996) consideram esta ligação, entre a religião e a educação, uma das características culturais historicamente únicas do Canadá. As influências da Igreja Católica Romana e da Igreja da Inglaterra foram tão fortes, que a religião foi integrada na estruturação da educação pública.

A história da formação do Canadá remonta ao século XVIII, pelo que se trata de um país relativamente recente e com influências europeias ao nível da educação. Neste sentido, MacKay e Firmin (2008) referem que Charles Phillips periodizou, em 1957, a história da evolução da educação pública no Canada em quatro fases. A primeira, caracterizada pelo controlo da igreja, durou desde o início do século XVIII até meados do século XIX. A segunda, que se estendeu até ao final do século XIX, viu a introdução de uma autoridade mais centralizada, um sistema educativo gratuito e universal, acompanhado da tributação local para a escolarização da população. O início do século

²⁶ Províncias de British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, Newfoundland and Labrador, New Brunswick, Prince Edward Island, Nova Scotia, Yukon, Northwest Territories e Nunavut.

XX marcou o começo do terceiro período, tendo sido criados departamentos regionais de educação, um currículo mais consistente e o apoio financeiro, por parte do governo da província, para as escolas. A quarta e última fase da evolução histórica do sistema educativo canadiano, começa a partir da Segunda Guerra Mundial, e caracteriza-se pela nomeação de ministros da educação, em cada governo de província, e por um envolvimento muito maior da parte do governo, em todas as áreas da educação.

Para além da delimitação temporal que acabámos de referir, existem evidências históricas do início do sistema de ensino, anterior ao século XVIII, como passamos a explicitar. No início do século XVII, os franceses estabeleceram duas importantes colónias, Acádia (Nova Scotia) e Québec (O' Driscoll, 1988), nas quais se desenvolveram processos de escolarização, apesar dos constrangimentos existentes. À época, não obstante a agricultura atrair mais população, os colonos franceses tardaram em se instalar nessas áreas, devido ao conflito com os índios e com os britânicos, bem como a ausência de apoio por parte do governo Francês, o que levou a um crescimento e a um desenvolvimento lentos, tanto em Acádia como em Québec (MacKay & Firmin, 2008).

De acordo com vários autores (Gaffield, 2015; Houston & Prentice, 1988; MacKay & Firmin, 2008; Ng-A-Fook, Ingham & Burrows, 2017)), no período que antecede a presença de colonos franceses e britânicos no território, a família constituía a unidade base de toda a organização social e o contexto no qual toda a aprendizagem decorria. Contudo, para os primeiros colonizadores europeus, a educação não era apenas um assunto de família, era mais uma preocupação das igrejas cristãs, na medida em que a consideravam um meio de controlo sobre a população. Por este motivo, os primeiros colonos foram acompanhados por vários missionários, que forneceram ensinamento religioso e estabeleceram escolas (Johnson, 1968, citado em MacKay & Firmin, 2008). Desta forma, durante a ocupação francesa do Canadá (1534-1763), o processo de ensino começou a ser assegurado pela Igreja Católica, com o apoio do governo francês (Fiesen & Jacobsen, 2020; Gaffield, 2015), tendo as primeiras escolas canadianas modernas sido estabelecidas pouco depois de se instalarem em Québec, no século XVII (Guy & Cottrell, 2013; MacKay & Firmin, 2008). Os religiosos asseguravam a lecionação da religião católica, matemática, história, ciências naturais e língua francesa em *petites écoles*, escolas criadas pelos párocos, próximo de uma igreja local (Guy & Cottrell, 2013; MacKay & Firmin, 2008). Sendo os únicos professores, asseguravam o ensino, até que

um leigo, ou alguém de uma ordem, pudesse ser recrutado de França (Guy & Cottrell, 2013; MacKay & Firmin, 2008). Estas pequenas escolas, organizadas pelo clero católico romano e outros missionários no Canadá francês, foram, segundo alguns autores (Guy & Cottrell, 2013; MacKay & Firmin, 2008), as primeiras e, durante muitas décadas, as únicas escolas no Canadá, assinalando o começo da escola de sala única, como o símbolo da instrução nas comunidades de pioneiros em toda a América do Norte. Podemos afirmar que a Igreja teve e tem (como teremos oportunidade de explicitar posteriormente) um papel preponderante no desenvolvimento do sistema educativo e da educação.

Nas cidades de Nova França, os Jesuítas, os Récollets, as Ursulinas e a Congregação de Nôtre Dame, entre outras ordens religiosas, asseguravam a educação formal, nomeadamente a instrução primária da catequese, a leitura, a escrita e a aritmética (Gaffield, 2015). Os Récollets procuravam alterar os sistemas de cultura e de crenças tradicionais dos povos aborígenes, educando as crianças na religião católica e nos costumes franceses. Os Jesuítas, que também embarcaram num ambicioso programa de assimilação dos aborígenes na cultura francesa, compilaram traduções das línguas nativas e estabeleceram várias escolas. Outros grupos, como as Ursulinas, concentraram os seus esforços educacionais nas meninas indígenas.

Apesar de os missionários católicos desempenharem um papel importante na educação formal, os esforços da Igreja Católica obtiveram um sucesso mínimo e os programas educacionais tiveram pouco impacto no processo de assimilação dos povos nativos na sociedade da colónia francesa (Gaffield, 2015). Em meados do século XVII, o Collège des Jésuites, fundado em 1635, ministrava um curso em estudos clássicos, gramática e teologia (Gaffield, 2015). Neste contexto, a instrução mais avançada estava disponível apenas para os jovens do género masculino, que podiam seguir a via eclesiástica ou entrar nas profissões. Ainda que a instrução formal para o género feminino fosse bastante limitada e, geralmente, não se alargava para além da instrução religiosa ou de labores, destacamos a importância do trabalho das irmãs da Congregação de Nôtre Dame, que permitiu que as meninas, que viviam em meios rurais, pudessem ser mais instruídas do que os rapazes, uma vez que as irmãs daquela congregação viajavam como professoras itinerantes, estabelecendo escolas em meios rurais e urbanos (Gaffield, 2015).

Durante os séculos XVII e XVIII, os católicos romanos franceses mudaram-se para o oeste e a Inglaterra ganhou o controlo de Acádia, em 1713 (MacKay & Firmin, 2008),

período que marca o final da primeira fase e o início da segunda, da história da evolução da educação pública, preconizada por Charles Phillips. Inglaterra viria a vencer a Guerra de Sete Anos²⁷ contra a França, com a conquista da colónia de Québec (MacKay & Firmin, 2008). Após esta guerra, a educação tornou-se preocupação do governo britânico, devido à sua ligação com a religião católica e ao facto de, em Québec, ser um veículo de reforço da fé católica romana. Preocupadas com esta forte influência francesa, as autoridades inglesas tentaram, repetidamente, criar escolas que estariam fora do controlo das autoridades religiosas (Gaffield, 2015). Estes esforços foram pouco valorizados, não apenas pela Igreja Católica, mas, particularmente, pelo desinteresse das comunidades locais, que associavam a educação à família, principal provisor da instrução, em detrimento da sala de aula (Gaffield, 2015). O esforço dos ingleses para controlar as escolas pode ser entendido como uma tentativa de centralizar a educação no Estado inglês e, simultaneamente, um empoderamento dos ingleses no meio canadiano.

Um acontecimento marcante, para a formação do país e para a educação, viria a ocorrer décadas mais tarde, através da publicação da *Constitutional Act* de 1791. Com base nesta publicação, a Câmara Imperial dos Comuns dividiu o território britânico colonizado na América do Norte em duas partes: Upper e Lower Canada, nomes que se mantiveram até à unificação de todas as províncias, através da *British North American Act* de 1867²⁸ e, desde então, Lower Canada e Upper Canada têm sido conhecidos por Québec e por Ontário, respetivamente (Friesen & Jacobsen, 2020; Ross, 1896).

Neste contexto político, o primeiro ato legislativo a ser publicado, a 17 de setembro de 1792, pelo Parlamento Imperial, estabeleceu que o povo de Ontário, através de um parlamento eleito por si, tinha o direito de legislar sobre todos os assuntos que lhe diziam respeito, para o desenvolvimento do país e para o seu bem-estar educacional e social (Ross, 1896). Como meios de garantir uma base sólida para o governo, e para as instituições da nova colónia, o primeiro Governador de Ontário, J. Graves Simcoe, escolheu a religião e a educação, instituindo, para o efeito, um líder eclesiástico e uma universidade, tendo afirmado na sua tomada de posse:

The former was to inculcate in all ranks and descriptions of people a sober, industrious, religious, and conscientious spirit, which shall be the best security that a government can have for its own internal preservation. The latter, with the liberal

²⁷ Entre 1753 e 1763, igualmente conhecida por a *French and Indian War*.

²⁸ Atualmente designada por *Constitution Act* de 1982 (Friesen & Jacobsen, 2020).

education which it would afford, would be most useful to inculcate just principals, habits, and manners into the rising generation. (Simcoe, citado em Ross, 1896, p. 2)

Segundo Gaffield (2015), a concepção de escolarização tornou-se mais difundida entre líderes sociais durante o início do século XIX. Políticos, religiosos e educadores debatiam questões sobre o financiamento, o controlo e a participação da educação e, decorrente de um consenso oficial emergente, a estrutura dos sistemas educativos modernos do Canadá começou a ser definida na década de 1840.

A criação dos sistemas educativos no Canada seguiu uma forma e uma cronologia semelhantes, apesar dos objetivos complexos, e muitas vezes conflitantes, entre os líderes educacionais, descritos por historiadores como "promotores escolares", e os pais, porque estes mandavam os filhos para a escola, apenas quando as diferentes épocas da agricultura, ou as condições económicas, o permitissem (Gaffield, 2015; Houston & Prentice, 1988; Oreopoulos, 2005). Estas semelhanças decorrem da atuação consistente dos promotores escolares que, atuando num contexto nacional e internacional, mantinham contactos entre si e liam a literatura dos pares²⁹ (Gaffield, 2015).

O desenvolvimento de um sistema de administração escolar, em que o poder legislativo e regulatório está concentrado numa burocracia ao nível da província – com a responsabilidade de um ministro da educação que responde através da legislatura provincial ao eleitorado – tem a sua origem nas lutas políticas de Upper Canada /Canada West³⁰, na primeira metade do século XIX e no trabalho de Egerton Ryerson, superintendente de escolas no Canada West/Ontário, de 1844 a 1876 (Young, Levin & Wallin, 2006). Durante este período, acesos debates sobre a organização da educação estavam no centro de uma discussão relativa ao papel do Estado na sociedade canadiana. Ryerson é, historicamente, reconhecido como tendo criado o atual sistema educativo de

²⁹ A figura principal de Ontário, Egerton Ryerson, trabalhou em colaboração com Jean-Baptiste Meilleur do Québec, bem como John Jessop da British Columbia. Egerton Ryerson visitou mais de vinte países entre 1844 e 1845, quando se encontrava a desenvolver as suas propostas para um sistema de educativo público (Gaffield, 2015).

³⁰ Após a Confederação de 1867, Canada West, anteriormente Upper Canada, tornou-se a província de Ontário e Canadá East, anteriormente Lower Canada, tornou-se a província de Québec. Estas duas províncias foram unidas, juntamente com as de Nova Scotia e New Brunswick (Friesen & Jacobsen, 2020; Young, Levin & Wallin, 2006).

Ontário (Gidney & Millar, 2012; Houston & Prentice, 1988; Ng-A-Fook, Ingham & Burrows, 2017).

No início do século XIX, houve um consenso no Upper Canada de que o Estado deveria desempenhar um papel importante no provimento da educação (Gidney & Lawr, 1979). No entanto, não houve acordo, nem sobre a forma, nem o grau de supervisão e de controle a acompanhar esse provimento. Questões fundamentais, relacionadas com a organização do sistema educativo (por exemplo, o papel da igreja; a opção por funcionários eleitos ou nomeados; a localização do poder fiscal; a autoridade sobre o currículo e manuais escolares; e responsabilidade para a formação, certificação e inspeção dos professores), foram submetidas a um debate educacional prolongado, tanto na imprensa, como no parlamento (Gidney & Lawr, 1979).

No centro deste debate estava a luta política sobre o que constituía um "governo responsável", que contrastava modelos americanos de democracia republicana, com modelos britânicos de um sistema monárquico da administração colonial. Para o Reform Party, um "governo responsável" implicava a responsabilidade eleitoral, a defesa da democracia eleitoral local (no sentido estrito e patriarcal de propriedade local) e um sistema educativo descentralizado. Para os conservadores de Upper Canada, esta visão de democracia local estava muito longe de responsável, pois esta forma de governo representativo seria "ameaçado pela ignorância local" e prejudicaria gravemente o tecido social da colônia; defendiam um governo constituído por homens considerados "responsáveis" com base na "competência técnica e valor" (Curtis, 1988, p. 52). Estas lutas estão espelhadas nos diversos atos legislativos introduzidos entre 1836 e 1850, alguns chumbados, outros vetados pelo Conselho Executivo; mas, os que foram aprovados em 1850 detalhavam um sistema educativo ao nível da província que, em muitos aspetos importantes, ditaram a estrutura contemporânea na maioria das províncias canadianas (Houston & Prentice, 1988; Young, Levin & Wallin, 2006), como teremos oportunidade de explicitar.

Atualmente, a estrutura local designada por *board* decorre da estrutura organizativa de então. Antes da década de 1840, o envolvimento do Estado na educação era determinado pela *School Act* de 1816, que permitia aos proprietários locais reunirem, selecionarem três "trustees" (administradores) de entre eles e contratarem um professor que, se aprovado pelo Conselho Distrital da Educação, seria elegível para uma

comparticipação do Estado (Young, Levin & Wallin, 2006). Porém, na sequência das revoltas de 1837 nos Canadá³¹, os conservadores vitoriosos de Upper Canada passaram a ver essa autonomia local como um fator que contribuiu para a revolta. A partir desta perspectiva, o sentimento republicano disseminou-se por todo o Upper Canada, em parte devido a preocupações culturais relacionadas com a americanização porque as autoridades centrais permitiram às comunidades a contratação de professores americanos e a utilização de manuais escolares americanos, o que afastava a população da forma monárquica de governo britânico (Wilson, 1970). Para conter essas influências consideradas desestabilizadoras, muitos acreditavam que uma autoridade central era necessária para monitorizar e dirigir as escolas locais.

Lord Durham escreveu, no seu famoso relatório³², que se tratava de "duas nações em guerra no seio de um único estado ... uma luta não de princípios, mas de raças" (Craig, 1990, p. 315). A sua conclusão foi a de que os canadianos franceses deviam ser assimilados pela cultura inglesa e, para isso, recomendou que as duas colónias fossem unidas em uma única entidade política, o que levou à *Union Act*, em 1841. A partir deste momento, assistimos ao início da segunda fase da história da evolução da educação, definida por Charles Phillips, como teremos oportunidade de explicitar. De acordo com Milewski (2008), os meados do século XIX, são um período importante no desenvolvimento da educação, pois, foi neste período que ocorreram mudanças significativas em termos da organização do aparelho estatal, dos meios de governar a população e da criação de escolas públicas em Ontário.

Segundo Young, Levin e Wallin (2006), as autoridades coloniais, tanto do Canada West como do Canada East, unidas numa nova colónia, tinham como objetivo reorganizar o carácter político e cultural das respetivas populações e, para isso, a legislação

³¹ As rebeliões de 1837 foram duas revoltas armadas que aconteceram em Lower e Upper Canada em 1837 e 1838, motivadas por uma reforma política cujo objetivo era o da constituição de um governo responsável, que foi finalmente alcançado no rescaldo dos incidentes. As rebeliões levam ao *British North America Act* de 1840, que reforma, parcialmente, as províncias britânicas em um sistema unitário e, conseqüentemente, ao *British North America Act* de 1867 que cria o Canadá e o seu governo (Young, Levin & Wallin, 2006).

³² O político britânico John George Lambton, 1º Conde de Durham, foi enviado para os Canadá³¹ em 1838 para investigar e informar sobre as causas das rebeliões de 1837-1838. O *Relatório sobre os Assuntos da América do Norte Britânica*, conhecido como o Relatório de Durham, é um documento importante na história das províncias de Québec e de Ontário, do Canada e do Império Britânico. Neste relatório, Durham recomendou que o Upper e o Lower Canadá fossem unidos em uma única província com igual representação, apesar de o primeiro ter uma população menor (Young, Levin & Wallin, 2006).

educacional foi das primeiras medidas tomadas pelo governo canadiano, recentemente constituído. A *Common School Act*, de 1841, foi determinante na governação das escolas de Ontário, na medida em que, como referem Gidney e Millar (2012), “the 1841 act established the principle, if not the fact, of provincial administrative leadership for the schools” (p. 108). Na sequência deste normativo, foi criada, pela primeira vez na história da educação em Ontário, uma autoridade administrativa centralizada, que instituiu o cargo de *chief superintendent of education*, um administrador nomeado pelo governador para supervisionar a operacionalização do ensino básico, em ambas as secções da colónia (Gidney & Millar, 2012; Young, Levin & Wallin, 2006). Contudo, este cargo foi abolido em 1843, por se ter tornado numa burocracia inoperante, incapaz de governar todas as escolas do território (Young, Levin & Wallin, 2006). Para além deste motivo, os políticos franco-canadianos não queriam submeter-se a políticas de assimilação e, por conseguinte, foram criados os cargos de *assistant superintendent*, um para cada uma das secções, a inglesa e a francesa. De acordo com Gidney e Millar (2012) e Young, Levin e Wallin (2006), o *Education Act* de 1843 atribuiu poderes a estes superintendentes, nomeadamente a responsabilidade de determinar as verbas para as escolas, recolher e transmitir informações sobre a organização educacional local, bem como instruir outras autoridades de educação, sobre questões relacionadas com a organização e o governo das escolas.

Outras mudanças administrativas ocorreram com a publicação do *Education Act* de 1843. A *Common School Act* de 1841 estipulava que as contribuições das propriedades locais deveriam corresponder às contribuições do governo colonial e a responsabilidade de arrecadar esses fundos foi retirada aos *trustees*, eleitos localmente, e atribuída ao *Board of Commissioners*, um órgão municipal eleito (Young, Levin & Wallin, 2006). Porém, a ausência de um governo bem estruturado ao nível municipal levou, em 1843, à revogação da lei de 1841 e à reintegração dos *trustees* eleitos localmente (Young, Levin & Wallin, 2006). Estes *boards* assumiram, novamente, a responsabilidade de gerir as escolas, calcular e arrecadar impostos escolares, contratar professores, selecionar manuais escolares e supervisionar os estudos. Esta administração e gestão da educação foi apoiada por superintendentes de condado e de distritos, cargos criados para o efeito, que tinham como competências avaliar e certificar os candidatos a professores e reavaliar os professores em exercício de funções, sempre que o entendessem. Tinham, ainda, a função de visitar todas as escolas para aconselhar os *trustees* e os professores sobre o

funcionamento das suas escolas, bem como apresentar relatórios anuais ao superintendente colonial (Young, Levin & Wallin, 2006). Esta é uma prática que, de algum modo, revela traços de descentralização.

Os normativos de 1841 e de 1843 não alteraram, substancialmente, o poder local da administração e gestão da educação, na medida em que se manteve um sistema escolar bastante descentralizado no Upper Canada, permanecendo o controlo da educação na esfera do poder local (*boards*) (Gidney & Millar, 2012; Young, Levin & Wallin, 2006).

Na perspetiva de Houston e Prentice (1988), a novidade introduzida por aqueles normativos foi o que designam como o *paperwork principle*, ou seja, o desenvolvimento de uma burocracia educacional, em que relatórios escritos em formulários fornecidos pelas autoridades provinciais eram agora exigidos como essenciais para o funcionamento do sistema (p. 110). Curtis (1988) salienta a importância desta alteração, na relação entre o poder local e da província, bem como entre a autoridade profissional e leiga, ao afirmar que:

The administration of the 1843 Act produced a marked shift in the relations of knowledge/power between the central authority and the local schools.... The central office increasingly had a corps of paid and respectable educational investigators in the field. While many teachers and other local educational participants continued to correspond with the central office, their conceptions for and interests in educational organization could, from 1843, be counterposed by central administrators to those of respectable men of character. (p. 32)

Porém, a autoridade central viria a ser fortalecida pelos normativos publicados uns anos mais tarde. Segundo Young, Levin e Wallin (2006), a *School Act* de 1846, introduzida por uma legislatura dominada pelos Conservadores e revista pelos Reformadores, em 1850, deslocou muito desse poder local para as estruturas administrativas centralizadas. De acordo com as disposições da lei de 1846, o *chief superintendent of education*, aconselhado pela recém-criada *General Board of Education*, respondia não perante a legislatura, mas perante o *governor-general-in-council*. Isso significava que Egerton Ryerson, embora não sendo eleito, era, como *chief superintendent*, responsável apenas perante o governo e, portanto, apenas, indiretamente, perante a legislatura eleita pelo povo.

A *Schools Act* de 1850 alterou alguns dos poderes centralizadores do normativo de 1846, ao reafirmar o princípio eleitoral de um autogoverno local, explicitando os poderes

dos *trustees* locais e acrescentando um grau de controlo político à burocracia centralizada, criada por Ryerson (Houston & Prentice, 1988; Young, Levin & Wallin, 2006). Os poderes do *chief superintendent of education* e da *General Board of Education* (agora designada por *Council of Public Instruction*) permaneceram, em grande parte, inalterados, mas foram explicitamente responsabilizados perante o ministério, o que não era o caso em 1846. No entanto, apesar dessas concessões para a autonomia eleitoral local, a divisão de poder entre as autoridades centrais e locais mudou significativamente em favor das primeiras (Young, Levin & Wallin, 2006).

Questões relacionadas com a religião e com o idioma continuavam a fomentar uma grande parte do conflito e da controvérsia na área da educação (Gaffield, 2015). A atividade de escolas recém-criada foi escrutinada pela autoridade local e, nessa sequência, as comunidades locais foram forçadas à conformidade com as normas prescritas de instrução formal, ainda que desajustadas à realidade de uma sociedade diversificada. Segundo Gaffield (2015), grupos religiosos nem sempre concordaram com o currículo cristão não confessional e os seus protestos levaram à criação de sistemas educativos católicos e protestantes em Québec, de *separate schools* em províncias como Ontário, e de um sistema educativo completamente confessional em Newfoundland. Estes desenvolvimentos viriam a ser legalmente garantidos pela lei da Constituição de 1867, que, não só atribuiu a responsabilidade da educação às províncias, mas também consagrou a legitimidade da continuação de escolas confessionais que estavam em funcionamento nas províncias, quando elas se juntaram à Confederação. Decorrente desta Lei, assistiu-se à coabitação de vários tipos de sistemas educativos, no mesmo espaço geográfico.

A evolução do sistema educativo não foi homogénea em todas as províncias e territórios. Na costa oeste do Canadá, o sistema escolar público evoluiu de forma diferente, principalmente devido à elevada taxa de imigração asiática e ao aumento de preconceito. Uma diferença a salientar foi o surgimento de aplicação de exames, especialmente os primeiros de aferição chamados "testes de inteligência", durante o início do século XX. Mais do que nas províncias de Ontário e de Québec, educadores em British Columbia aplicavam testes "científicos", como um meio para classificar os alunos (Gaffield, 2015).

O aumento gradual do desenvolvimento industrial, a construção de estradas e o estabelecimento de um governo representativo contribuíram para o aparecimento de um

sistema de ensino público. Neste contexto, a província de Prince Edward Island introduziu o primeiro sistema escolar em 1852 e em 1873, todas as províncias, à exceção de Alberta, Saskatchewan e Newfoundland, financiavam as suas escolas, através de impostos suplementares. Aquelas adotaram o sistema de financiamento na primeira metade do século XX (Alberta e Saskatchewan) e Newfoundland começou a legislar a educação em 1942 (Oreopoulos, 2005).

Apesar das medidas anteriormente referidas facilitarem o acesso da população ao ensino, o facto é que a frequência escolar era esporádica e irregular. No final do século XIX, setenta por cento da população canadiana ainda vivia em áreas rurais e as exigências da agricultura ditavam o calendário de frequência escolar (Houston & Prentice, 1988). Algumas famílias mandavam um filho para a escola por algumas semanas e depois outro (Houston & Prentice, 1988; Phillips, 1957, citado em Oreopoulos, 2005). Mas no inverno, quando as crianças eram menos necessárias em casa, a assiduidade permanecia baixa porque o lazer era, muitas vezes, preferível ao estar num edifício escolar exíguo e gélido (Oreopoulos, 2005).

Na perspetiva de Gaffield (2015), esta frequência irregular preocupava professores, administradores e políticos, o que levou à introdução da escolaridade obrigatória. Nos séculos XIX e XX, os governos das províncias da Confederação promulgaram as idades e os períodos de frequência obrigatória da escola. Contudo, as disposições legislativas divergiam relativamente às idades, ao período de frequência obrigatória e aos motivos que constituíam dispensa de frequência. Estes normativos originaram resistência à escolaridade obrigatória, particularmente de pais que se mostravam relutantes em pagar impostos adicionais para a área da educação, daqueles que não aprovavam a designação do professor ou, ainda, daqueles que desejavam manter a ligação entre o ensino religioso e o formal, em detrimento de uma escola de massas. Neste contexto, surge a conhecida figura dos “agentes do absentismo³³” nas zonas urbanas que levavam os alunos, frequentemente da classe trabalhadora e de origem imigrante, com reiterada falta de assiduidade, para residenciais de escolas "industriais" (Gaffield, 2015).

³³ Pessoas contratadas pelo sistema educativo público para investigarem ausências continuadas de alunos da escola.

Apesar da resistência de muitos pais, a escolaridade obrigatória foi implementada em todas as províncias, a ritmos diferentes, conforme se pode constatar no quadro que se apresenta.

Quadro 1: Evolução da escolaridade obrigatória na Canadá

Província	Ano	Idade	Legislação
Ontário	1871	7 aos 12 anos	<i>Ontario School Act</i>
	1891	8 aos 14 anos	<i>School Law</i>
	1921	16 anos (apenas zonas urbanas)	<i>Adolescent School Attendance Act</i>
	1954	16 anos	<i>Schools Administration Act</i>
	2006	18 anos	<i>Education Act – Bill 52</i>
British Columbia	1873	7 aos 14 anos	<i>Public Schools Act</i>
	1876	7 aos 12 anos durante 6 meses	<i>Public Schools Act (amended)</i>
	1901	7 aos 14 anos (meios urbanos)	<i>Public Schools Act (amended)</i>
	1912	7 aos 14 anos (todas as áreas)	<i>Public Schools Act (amended)</i>
	1921	15 anos	<i>Public Schools Act (amended)</i>
	1990	16 anos	<i>Public Schools Act (amended)</i>
Prince Edward Island	1877	8 aos 13 anos	<i>Public Schools Act (amended)</i>
	1920	8 aos 13 anos (aumento de tempo de frequência)	<i>Public Schools Act (amended)</i>
	1938	15 anos	<i>Public Schools Act (amended)</i>
	1980	16 anos	<i>Public Schools Act (amended)</i>
Nova Scotia	1883	7 aos 12 anos	<i>Education Act</i>
	1933	14 anos (meios rurais) e 16 (meios urbanos)	<i>Education Act</i>
	1946	Frequência obrigatória de todo o ano letivo	<i>Education Act</i>
	1996	16 anos	<i>Education Act (amended)</i>
New Brunswick	1905	6 aos 14 anos (zonas urbanas) e 7 aos 12 (Zonas rurais)	<i>Compulsory School Act</i>
	1946	7 aos 16 anos (zonas urbanas) e 7 aos 14 (Zonas rurais)	n.a.
	1966	16 anos	<i>Education Act</i>
	2000	18 anos	<i>Education Act (amended)</i>
Saskatchewan	1909	7 aos 13 anos	
	1917	7 aos 14 anos	<i>School Attendance Act</i>
	1922	15 anos	n.a.
	1965	16 anos	n.a.
Alberta	1910	7 aos 14 anos	<i>Truancy and Compulsory School Attendance Act</i>
	1918	7 aos 15 anos	<i>Truancy and Compulsory School Attendance Act (amended)</i>
	1966	7 aos 16 anos	n.a.
	1970	6 aos 16 anos	n.a.
Manitoba	1916	7 aos 14 anos	<i>School Attendance Act</i>

	1962	7 aos 16 anos	n.a.
	2010	18 anos	<i>Bill 13</i>
Québec	1943	6 aos 14 anos	n.a.
	1961	6 aos 15 anos	n.a.
	1988	16 anos	<i>Education Act</i>
Newfoundland and Labrador	1942	7 aos 14 anos	<i>School Attendance Act</i>
	1951	7 aos 15 anos	n.a.
	1987	16 anos	<i>Schools Act</i>

Fontes: Oreopoulos, P., 2005; Ministérios da educação das províncias

A fixação da escolaridade obrigatória do Canadá difere de acordo com as políticas de cada província. Pela leitura do quadro, podemos ver que o ritmo de fixação da escolaridade obrigatória nas províncias não é igual, existindo uma grande diversidade. Quatro províncias (Ontário, British Columbia, Prince Edward Island e Nova Scotia) fixam a escolaridade obrigatória do ensino básico no final do século XIX, enquanto as restantes iniciam-na até à década de 40, do início do século XX. Ao longo das últimas cinco décadas do século XX, percebemos que a escolaridade obrigatória foi prolongada à frequência do ensino secundário, ainda que, novamente, a ritmos diferentes. Após 1963, em todas as províncias se impunha uma escolaridade mínima obrigatória de quinze ou dezasseis anos, permanecendo inalterada durante muitos anos. Prince Edward Island aumentou o limite para dezasseis anos de idade, em 1980, Newfoundland, em 1987, seguido de Québec, em 1988, British Columbia, em 1990, e Nova Escócia, em 1996. New Brunswick foi a primeira província a implementar os dezoito anos de idade em 2000.

Em 1871, a província de Ontário foi a primeira a instituir a obrigatoriedade de frequência da escola. As crianças entre as idades de sete e doze anos de idade eram obrigadas a frequentar a escola durante, pelo menos, quatro meses por ano. A legislação em 1891 veio a aumentar as idades para oito e catorze anos e exigiu que os alunos permanecessem na escola até ao final do ano letivo, mesmo depois de atingirem os catorze anos (Oreopoulos, 2005). A obrigatoriedade da frequência da escola, previa, contudo, algumas exceções. Para além da doença, a principal exceção prende-se com a distância a percorrer pelos alunos até à escola. Assim, ficavam abrangidos por este regime de exceção aqueles que viviam a mais de três quilómetros da escola (crianças com menos de 10 anos de idade) e os que viviam a cinco quilómetros de distância (crianças com mais de 10 anos de idade), desde que os meios de transporte fossem assegurados. Podemos

dizer que a evolução da escolaridade obrigatória foi acompanhada de algumas lógicas contraditórias na medida em que tendo sido alargada a frequência da escolaridade para os dezasseis anos de idade³⁴, nas áreas urbanas, o facto é que qualquer adolescente podia ser dispensado das aulas com um certificado de trabalho assinado pelos pais. Do mesmo modo, adolescentes de catorze e quinze anos de idade, integrados no mercado de trabalho, eram obrigados a frequentar aulas a tempo parcial, em período pós-laboral (aulas noturnas), mas apenas em cidades que ofereciam esta formação. Um passo importante ocorre em 1954, quando o *Schools Administration Act* impõe uma escolaridade mínima obrigatória de 16 anos de idade para todas as crianças em Ontário, ainda que o Estado continue a permitir aos adolescentes com mais de catorze anos trabalhar na agricultura com a família, em casa ou em outro lugar, caso fosse considerado necessário para a subsistência da família (Oreopoulos, 2005). Em 1970, todas estas exceções foram revogadas (Oreopoulos, 2005).

Na província de British Columbia, a escolaridade obrigatória é estabelecida em 1873, um ano após a introdução do sistema educativo público gratuito, para as crianças entre os sete e os catorze anos de idade, durante o período determinado pelos *trustees*. Em 1876, a *Public Schools Act* foi novamente alterada para incumbir aos *trustees* a tarefa de reforçar a assiduidade dos alunos, entre os sete e os doze anos de idade, ao longo de seis meses por ano. Uma outra alteração da lei em 1901, aumentou a idade da escolaridade obrigatória para os sete e catorze anos de idade, em todos os meios urbanos e durante todo o ano letivo, tendo sido aplicada ao meio rural em 1912. Em 1921, o governo aumentou a escolaridade obrigatória para os quinze anos de idade (Oreopoulos, 2005).

Em 1877, o governo de Prince Edward Island alterou a sua *Public Schools Act* para incluir uma cláusula que determinava que todas as crianças entre os oito e os treze anos de idade permanecessem na escola durante, pelo menos, doze semanas em cada ano, seis semanas das quais consecutivas. Em 1920, foi legislado que o tempo anual de frequência da escola fosse estendido para sessenta por cento dos dias em que a escola pública estava em funcionamento. Em 1938, a idade de escolaridade obrigatória passou a ser de quinze anos (Oreopoulos, 2005).

³⁴ *Adolescent School Attendance Act* de 1921 (Oreopoulos, 2005).

Na província de Nova Scotia, a escolaridade obrigatória é estabelecida em 1883. Crianças com idades compreendidas entre os sete e os doze anos de idade teriam de frequentar a escola. Em 1933, a idade escolar obrigatória foi aumentada para os catorze anos de idade, para as crianças de áreas rurais, e para os dezasseis anos de idade, para as crianças de meios urbanos. O governo decretou, em 1946, que todos os alunos a frequentarem a escolaridade mínima obrigatória tinham de terminar o ano letivo escolar (Oreopoulos, 2005).

Em 1905, a escolaridade obrigatória para as crianças da província de New Brunswick foi estabelecida dos seis aos catorze anos de idade, no meio urbanos, e dos sete aos doze, nas áreas rurais. Esta província alterou, em 1946, os requisitos de escolaridade obrigatória para as idades dos sete aos dezasseis anos, para os alunos das cidades, e dos sete aos catorze anos, para os de zonas rurais. Em 1966, mudou a escolaridade mínima obrigatória para os dezasseis anos para todos (Oreopoulos, 2005).

O sistema educativo de Saskatchewan estabelece a frequência obrigatória, em 1909, de cem dias, sessenta dos quais consecutivos, para as crianças dos sete aos treze anos de idade. O *School Attendance Act*, introduzido em 1917, decreta a frequência da escola dos sete aos catorze anos de idade, durante todo o ano escolar, estando desobrigados os alunos que concluíssem o oitavo ano de escolaridade. Em 1922, a idade mínima de saída da escola foi fixada aos quinze anos e, em 1965, aos dezasseis. A exceção da obtenção do oitavo ano manteve-se até 1975 (Oreopoulos, 2005).

Com a publicação da lei *Truancy and Compulsory School Attendance*, em 1910, Alberta estabeleceu a escolaridade obrigatória dos sete aos catorze anos, bem como a frequência mínima de um período escolar. Em 1918, o governo de Alberta aumentou a frequência obrigatória para os quinze anos de idade, excluindo-se os alunos que obtivessem o diploma do oitavo ano de escolaridade ou que, aos catorze, entrassem no mundo do trabalho. Porém, revogou estas exceções em 1922. A exigência de que os alunos de quinze anos de idade teriam de permanecer na escola até ao final do ano letivo foi alterada para se aplicar apenas àqueles cujo aniversário ocorre no segundo período. A escolaridade obrigatória é prolongada aos dezasseis anos, em 1966, e a idade máxima de entrada na escola reduzida para seis anos de idade, em 1970 (Oreopoulos, 2005).

A redação original da *Public Schools Act* da província de Manitoba continha uma cláusula de frequência obrigatória, mas foi eliminada devido à preocupação de que

poderia levar toda a proposta de lei a ser considerada inconstitucional (Henley, 1993). O governo da província não autorizava o financiamento de escolas católicas e receava que, ao obrigar os pais católicos a enviar os seus filhos para escolas não-confessionais, poderia causar reações políticas substanciais. Assim, estabeleceu um compromisso entre apoiantes da escola católica e aqueles que defendiam a escolaridade obrigatória, introduzindo leis de trabalho infantil, em 1907, que proibiam o emprego de crianças com menos de doze anos de idade durante o horário escolar. Apesar de ter aumentado esta idade para os catorze anos, em 1914, persistia uma forte campanha para legislar a escolaridade obrigatória. Em 1916, a província legisla a frequência obrigatória dos sete aos catorze anos de idade e, em 1962, alterou-a para os dezasseis anos (Oreopoulos, 2005).

A discussão em torno da escolaridade obrigatória suscitou muito debate público na província do Québec. O primeiro projeto de lei foi submetido em 1892, mas foi reprovado, assim como o segundo, em 1901. No ano de 1912, o Comité Protestante recomendou a frequência obrigatória apenas para as crianças protestantes, proposta igualmente chumbada. A publicação legislativa da escolaridade obrigatória era considerada desnecessária por muitos, dado que as leis de trabalho infantil já proibiam a contratação de jovens com menos de dezasseis anos de idade, caso não soubessem saber ler, nem escrever. Além disso, estes eram obrigados a frequentar a escola noturna, para manter o emprego. Em 1943, o legislador determinou a escolaridade obrigatória dos seis aos catorze anos de idade, até ao final do período escolar, tendo-a aumentado para os quinze anos, em 1961 (Oreopoulos, 2005).

A província de Newfoundland decreta a escolaridade obrigatória dos sete aos catorze anos de idade, em 1942, ano em que legislou a educação gratuita, tendo-a aumentado para os quinze anos de idade, em 1951. Contudo, o governo decretou que os alunos que atingissem os quinze anos de idade ao longo do ano letivo apenas podiam abandonar os estudos no final do ano escolar (Oreopoulos, 2005).

Como vimos, a última província a introduzir a escolaridade obrigatória foi Québec, apenas em meados do século XX, marcando, desta forma, o momento a partir do qual todas as crianças do país teriam de frequentar a escola. Young, Levin e Wallin (2006) referem que, em todo o país, existem diferentes disposições legais relativas à idade escolar obrigatória, às definições do que constitui uma escola e aos motivos pelos quais

se pode ser isento de a frequentar. Não obstante estas diferenças, cada província foi desenvolvendo o respetivo sistema educativo para dar resposta às alterações da idade da escolaridade obrigatória. Como afirmam Young, Levin e Wallin (2006),

The constitutional basis for this current arrangement is to be found primarily in Section 93 of the *British North America Act* (re-enacted and re-titled the *Constitution Act, 1867* by the *Constitution Act, 1982*), which, it is important to note, incorporated an already well-established distribution of authority in education rather than creating a new one. (p. 27)

No exercício da sua autoridade constitucional na área da educação, os governos das províncias criaram um órgão educativo local, geralmente designado por *board* ou *school district*, no qual delegaram poderes, ainda que a autoridade máxima sobre a maioria das tomadas de decisão seja do ministro da educação e a criação desses mesmos *boards* ou *school districts* esteja dependente de uma decisão governamental (Young, Levin & Wallin, 2006). Como afirmam Friesen e Jacobsen (2020), “there is no such thing as one Canadian education system. Education in Canada (...) multiple jurisdictional authorities having exclusive control of education – a system of systems” (p. 2). Pensamos que a diversidade da fixação da escolaridade obrigatória, e conseqüente criação de estruturas locais, evidenciam a multiplicidade inerente ao sistema educativo de cada província.

Consideramos que o alargamento da escolaridade obrigatória permitiu que, da parte dos diferentes governos, existisse um certo controlo sobre a educação e, conseqüentemente, as escolas, do mesmo modo que contribuiu para a (re)definição de estruturas dentro do próprio sistema educativo.

É dentro desta lógica que entendemos que os sistemas educativos canadianos foram estruturados de acordo com a natureza federal do país, legislada pela Secção 93 do *British North America Act*³⁵, ou seja, apesar da diversidade política e social de cada província, foi possível garantir a coesão de práticas e procedimentos em termos educacionais. O referido diploma concedeu às províncias a responsabilidade exclusiva em matéria de educação, ao afirmar que "em e para cada província, o legislador pode fazer leis exclusivamente em relação à educação". Este controlo total da província sobre a educação está condicionado apenas em relação às escolas confessionais; os governos das províncias

³⁵ Republicada pela *Constitution Act* de 1867 e, posteriormente, pela *Constitution Act* de 1982 (Christou & Cousins, 2013; Young, Levin & Wallin, 2006).

não podem retirar os direitos que foram concedidos e consagrados na lei, em relação a estas escolas, anteriormente à integração de uma província na federação. Nesta circunstância encontram-se cinco províncias, cujos direitos confessionais específicos em relação à educação são protegidos. Em quatro (Alberta, Saskatchewan, Ontário e Québec) os direitos estão salvaguardados apenas para protestantes e católicos. Na quinta província, Newfoundland, todo o sistema educativo é interconfessional, pois oito religiões diferentes gozam de privilégios constitucionais, em relação à educação (Young, Levin & Wallin, 2006).

Com o alargamento da escolaridade obrigatória, os governos viram a rede escolar a aumentar e a necessidade de criar mais escolas e de as administrar, o que conduziu a uma terceira fase da história da evolução da educação pública, a qual teve início no começo do século XX, como preconizou Charles Phillips. Na opinião de Milewski (2008), as mudanças ocorridas após a aprovação da legislação escolar de 1871 foram de igual, ou maior, importância do que as de meados do século XIX, pois, entre 1871 e 1900, as tendências para a centralização, a expansão da formação docente, a inspeção e a mudança pedagógica foram intensificadas.

No que respeita à formação de pessoal docente, Milewski (2008) refere que a rede de escolas normais, controladas pelo governo da província, que começou com a criação da Escola Normal de Toronto, em 1847, aumentou com a abertura da Escola Normal de Ottawa, em 1875, e da Escola Normal de Londres, em 1900. Faziam parte desta rede outras escolas para a formação de professores, nomeadamente, as Escolas Modelo do Condado, que começaram a surgir em 1877, aumentaram para 55, em 1901; em 1890, a Escola de Pedagogia, para a formação de professores do ensino básico, foi inaugurada em Toronto. Esta expansão de escolas para a formação de professores foi acompanhada de um aumento do número de inspetores de escolas públicas. Entre 1871 e 1885, o número de inspetores de escolas públicas passou de 41 para 74, número que aumentou de apenas dois no início do século XX. As mudanças realizadas entre 1871 e 1900 ocorreram durante 34 anos de governo liberal, ininterrupto, que terminou em 1905, quando o então primeiro-ministro e ex-ministro da educação, George Ross, foi derrotado pelos conservadores liderados por Sir James Whitney (Milewski, 2008).

Embora Charles Phillips tenha, em 1957, preconizado uma quarta e última fase da evolução histórica do sistema educativo canadiano, a partir da Segunda Guerra Mundial,

autores mais recentes (Anderson & Jaafar, 2003, 2007a; Bedard & Lawton, 2000; Lessard & Brassard, 2005) sugerem o período de 1990 a 2003, como sendo o de maior envolvimento dos governos de cada província, em todas as áreas da educação.

Na sua análise da evolução de políticas educativas, nas províncias e territórios canadenses, Lessard & Brassard (2005) identificam tendências políticas, por parte dos governos. Relativamente ao contexto da província de Ontário, os autores referem como tendências no sistema educativo, a agregação de *boards*, a existência de um misto de descentralização e centralização (em relação ao currículo e à avaliação dos alunos, às finanças e às várias responsabilidades ao nível da prestação de contas das escolas) e um maior envolvimento dos pais na gestão da escola, através dos *school councils*.

Segundo os autores mencionados anteriormente, a agregação de *boards* não é recente. Ao longo do século passado, dependendo da evolução demográfica e dos movimentos populacionais (urbanização, êxodo rural), a maioria dos governos das províncias realizaram várias reestruturações administrativas para responder às necessidades de educação da população. Os autores apontam como motivos das agregações, não apenas a questão demográfica, mas também, a questão financeira e a questão política. Financeiramente, o ministério justifica a existência de agregações com a necessidade de reduzir custos. Contudo, existem, também, questões políticas que sustentam as agregações e que têm implicações no futuro, pois ao reduzir o número de *boards*, reduz-se, igualmente, o número de *trustees* que são eleitos, o que representa uma perda de poder de alguns atores locais e uma oportunidade de reduzir o número de *trustees* eleitos para cada distrito. Em Toronto, Ontário, por exemplo, atualmente existe apenas um *trustee* eleito para cada 300.000 alunos (Lessard & Brassard, 2005).

Se por um lado, o ministério reduziu o número de *boards* e de *trustees*, aumentou a participação dos pais na gestão das escolas, com a criação de um órgão, o *school council*. Esta política educativa foi implantada em todas as províncias e territórios, ao longo da década de 1990 (Lessard & Brassard, 2005).

No que respeita ao financiamento da educação, ao currículo e à avaliação dos alunos, Lessard e Brassard (2005) concluem, no seu estudo, que em muitas províncias canadenses, incluindo Ontário, houve uma centralização. Quanto à descentralização, os autores afirmam que nem sempre é fácil perceber as tendências, isto é, questionam se a

descentralização é do ministério para os *boards* ou dos *boards* para as escolas, ou, ainda, ambos ao mesmo tempo.

Estes acontecimentos históricos da evolução do sistema educativo de Ontário, no final do século XX, estão, estreitamente, ligados às questões de descentralização/centralização, bem como à autonomia. Por este motivo, e de forma a evitar repetições, consideramos mais pertinente abordar esses acontecimentos quando falarmos sobre o percurso da autonomia.

A partir da revisão de literatura e de alguns normativos, percebemos que ao exercer a sua autoridade constitucional na área da educação, os governos das províncias determinam o enquadramento jurídico do respetivo sistema educativo, a sua orgânica, objetivos e princípios de funcionamento. Tendo emergido no seio das diferentes comunidades, o sistema educativo canadiano é apropriado, lentamente, pelos diferentes governos. Neste processo, parece-nos evidente o papel da escolaridade obrigatória, na medida em que, por força da sua prescrição, os governos foram ganhando poder e controlo sobre o sistema educativo. Consideramos, igualmente, que todo este percurso tem reflexos e sustenta a atualidade, como teremos oportunidade de apresentar, posteriormente.

No entanto, o sistema educativo de Ontário, à semelhança das outras províncias e territórios, convergem características semelhantes e, ao mesmo tempo, díspares em todas as áreas relacionadas com a educação, à exceção das estruturas e órgãos de governo do sistema. Todas as províncias e territórios têm um ME e têm entidades educativas locais - *school boards* ou *school districts*³⁶ - com poderes delegados pelo governo da província, os quais são governados por conselhos de *trustees*. A figura do *trustee* é, desde o seu aparecimento, eleito localmente, sendo um elemento-chave na educação pública do país, desde a publicação do *School Act* de 1816. Os *trustees* administram os *boards*, entidades que existem, apenas, com a autorização do governo da província, o que nos leva a perceber que, na evolução do sistema educativo canadiano, existiu um progressivo domínio por parte do ministério da educação. Este domínio e controlo da educação começou a verificar-se a partir da época de Egerton Ryerson, que centralizou a educação, ao criar um sistema educativo na província de Ontário. Esta centralização do governo da

³⁶ Tratando-se da mesma estrutura, em cada uma das províncias a sua designação é diferente.

província abrange, para além dos recursos humanos e financeiros, o ensino e aprendizagem, nomeadamente o currículo escolar.

3. Os Sistemas Educativos na Atualidade

Dentro do que temos vindo a referir, e no sentido de melhor compreendermos as singularidades inerentes ao sistema educativo de Portugal e de Ontário, Canadá, entendemos ser oportuno destacar algumas características e especificidades dos mesmos. Entendemos que um olhar crítico e reflexivo sobre os dois sistemas educativos, na atualidade, permitirá uma melhor compreensão e contextualização do trabalho empírico a desenvolver.

Admitindo que a atualidade resulta de textos e contextos que se (re)criam e (re)constróem num passado, mais ou menos presente, como temos vindo a descrever, entendemos que é na permeabilidade do passado/presente/futuro que se pode desenvolver um olhar crítico e reflexivo que nos permite ler e interpretar o real. Neste trabalho, reportamo-nos à atualidade dos sistemas educativos, tendo como referência temporal, o século XXI, em particular o momento em que decidimos desenvolver este trabalho. Tratando-se de um estudo comparativo, importa estabelecer o paralelismo entre as realidades objeto de estudo.

3.1. Estrutura e Organização do Sistema Educativo Português

Nas últimas duas décadas do século XXI, o Estado introduziu alterações no sistema educativo que salientaram o seu papel centralizador. Para efeitos do presente trabalho, centrar-nos-emos em duas alterações da política educativa do governo, que consideramos mais determinantes na autonomia da escola, na medida em que as mesmas se relacionam

com a reorganização da rede escolar e a alteração do modelo de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino.

A reorganização da rede escolar, iniciada no século XIX, sofre em 2000, uma alteração decorrente do que o Estado decretou³⁷ como requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico e determinou a integração administrativa, organizacional e pedagógica das escolas básicas integradas (processo iniciado na década anterior), teve como consequência a redução, substancial, do número de unidades orgânicas (CNE, 2017d). Em 2003, o Estado procede ao reordenamento da rede educativa, instituindo o processo de agrupamento de escolas, a extinção das escolas do ensino básico mediatizado³⁸ e o encerramento das delegações escolares³⁹.

Também em 2003, verificamos a articulação com as autarquias na reorganização da rede escolar, com a publicação de uma lei⁴⁰ que declarava “o crescimento sustentado da rede do ensino pré-escolar em articulação com as autarquias”, bem como a “continuação da transferência de competências para a administração local (...) nomeadamente no reordenamento da rede de escolas do 1º Ciclo do ensino básico” (CNE, 2017d). O Programa *PER EBI – Programa Especial de Reordenamento da Rede de Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico* determinava o encerramento de escolas com menos de 5 alunos, até ao final do ano letivo de 2003/2004, e o de escolas com menos de 10, até ao de 2006/2007 (CNE, 2017d). A referida lei propõe, igualmente, através da criação dos conselhos municipais de educação e das cartas educativas, a descentralização administrativa, com a transferência de atribuições e de competências da administração

³⁷ Através do Decreto-Regulamentar nº 12/2000. (2000). Fixa os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, bem como os procedimentos relativos à sua criação e funcionamento. Diário da República n.º 199, Série I-B, 4417 - 4420.

³⁸ De acordo com a CNE (2017d), é possível verificar na Portaria nº 9/2017, de 5 de janeiro, que ainda existe uma escola do ensino básico mediatizado - Escola do Ensino Básico Mediatizado Ilha da Culatra – apesar de se poder ler no Despacho nº 13313/2003: “determina-se (...) II – Extinção das escolas do ensino básico mediatizado 1- São extintas as actuais escolas do ensino básico mediatizado. 2 - Durante o ano lectivo de 2003-2004, as escolas a que se refere o número anterior apenas podem leccionar o 6.º ano, extinguindo-se totalmente a partir do final do ano lectivo de 2003-2004. 3 - Excepcionalmente, em situações devidamente fundamentadas pelo director regional de educação respectivo e autorizadas por despacho do Secretário de Estado da Administração Educativa, as escolas do ensino básico mediatizado poderão leccionar o 5.º ano durante o ano lectivo de 2003-2004, podendo funcionar, neste caso, até ao final do ano lectivo de 2004-2005.”

³⁹ Através do Despacho nº 13313/2003 (2003). Diário da República n.º 155, Série II, 10186.

⁴⁰ Lei nº 107-A/2003, (2003). Grandes Opções do Plano para 2004. Diário da República n.º 301/2003, 1º Suplemento, Série I-A, 8778-(2) a 8778-(157).

central para as autarquias locais, na área da educação e do ensino não superior, pelo que “parecia estar lançada a criação de políticas de descentralização educativa que conduzissem as autarquias a assumirem a educação dos seus territórios de forma a darem resposta às necessidades educativas locais” (CNE, 2017d, p. 24), o que não se veio a verificar, como refere Lima (2011).

Correia (2014) considera que o governo combateu a dispersão das escolas do 1.º ciclo do ensino básico através de um processo de “dupla concentração” (p. 432). Até 2006, verificou-se um processo “mais de cunho *político-administrativo*” (p. 432), na medida em que a preocupação do Estado foi a de constituir agrupamentos horizontais e verticais, desmantelar o isolamento de estruturas administrativas (delegações escolares) e integrar os diferentes estabelecimentos de ensino (jardim de infância, escola básica integrada e escola básica de 2.º e 3.º ciclo), numa única estrutura de gestão. Na segunda fase, dominada, segundo o autor, por “uma retórica de cunho *político-pedagógico*” (p. 432), surge a referência ao “centro escolar” como o resultado de uma “visão *pedagógica* do poder central, que pretende a eliminação de escolas isoladas ou de pequena dimensão em nome do combate ao insucesso escolar.

Na segunda década do século XXI, o governo continuou a encerrar estabelecimentos de ensino. Foram extintos estabelecimentos públicos do primeiro ciclo do ensino básico, com menos de 21 alunos, e agrupamentos de escolas constituídos, exclusivamente, por estabelecimentos do mesmo nível de ensino (agrupamentos horizontais de escolas), por decisão do Conselho de Ministros⁴¹ (CNE, 2017d). Os procedimentos de criação, alteração e extinção de agrupamentos de escolas e de estabelecimentos da educação pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário da rede pública foram, igualmente, normatizados pelo ministério da educação, em 2010 (CNE, 2017d).

A publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, dá continuidade à reorganização da rede educativa. Este diploma legal possibilita a constituição de unidades administrativas de maior dimensão, por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (CNE, 2017d). No

⁴¹ Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010. (2010). Define os critérios de reordenamento da rede escolar. Diário da República n.º 113/2010, Série I, 1997 - 1998.

seguimento desta intenção do Estado, são publicados dois despachos⁴² que clarificam os procedimentos a serem realizados. Desta forma, e como salienta Lima (2011), o governo deu continuidade à tradição histórica de a administração central decidir, “unilateralmente, a criação, e respetiva localização das escolas” (p. 86), o que nos leva a admitir a limitação das escolas em termos de autonomia.

No que respeita aos edifícios escolares, o governo começou, no início deste século, a requalificação e a modernização do parque escolar do ministério da educação. Esta ação foi, maioritariamente, conseguida através da criação dos centros escolares, a celebração de contratos de execução e a criação da Parque Escolar E.P.E.⁴³, na sequência da implementação do Programa de Modernização das Escolas Secundárias (CNE, 2017d). Desta forma, em 2007, novos conceitos entram para o léxico da educação, o “Centro Escolar”, devido à necessidade de uma grande renovação da rede de instalações do primeiro ciclo e da educação pré-escolar (CNE, 2017d, p. 24), e a “escola secundária requalificada”.

Além do reordenamento da rede escolar e da reorganização dos edifícios do parque escolar, nomeadamente o do primeiro ciclo do ensino básico, com a intervenção das autarquias, o ME alterou a configuração organizativa. Isto é, se por um lado, o Estado encerrava estabelecimentos de ensino, nomeadamente os do primeiro ciclo, por outro aumentava a permanência diária dos alunos nas mesmas. A título de exemplo, apresentamos uma medida implementada pelo governo que Verdasca (2011) considera ter sido “uma das medidas de política educativa de maior alcance e profundidade dos últimos anos” (p. 1). Lançado em 2005, e desenvolvido a partir de 2006, o governo instituiu a “Escola a Tempo Inteiro”, que tinha como objetivo a oferta educativa gratuita de Inglês, e de outras atividades educativas⁴⁴, bem como o aprovisionamento de refeições

⁴² Despacho n.º 4463/2011, de 11 de março (Define os procedimentos e a clarificação do papel dos agentes envolvidos nas agregações de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas) e Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de abril (Estabelece os princípios e critérios de orientação para a constituição de agrupamentos de escolas e agregações).

⁴³ Entidade Pública Empresarial. Criada em 2007, na dependência do Ministério da Educação, com o propósito de planear e executar um Programa de Modernização do Ensino Secundário, que visava atualizar e restaurar a eficácia física, ambiental e funcional das instalações de escolas secundárias. A Parque Escolar E.P.E. também encetou um novo modelo de gestão para a manutenção das infraestruturas das escolas intervencionadas (CNE, 2017d).

⁴⁴ Atividades Extracurriculares (AEC) são atividades de frequência facultativa, que envolvem a oferta de Inglês, Atividade Física e Desportiva, Educação Musical, Expressões Plásticas, entre outras (Cf. <https://www.dge.mec.pt/aec-atividades-de-enriquecimento-curricular>).

escolares nos estabelecimentos de ensino, cujo funcionamento passou a prolongar-se até às 17:30 horas, ou seja, durante pelo menos 8 horas por dia (Verdasca, 2011). Na concretização deste programa, o Estado associou autarquias, associações de pais e instituições de solidariedade social aos agrupamentos de escolas, cabendo a estes últimos a responsabilidade de acompanhamento e de supervisão, bem como de implementação, quando aquelas entidades não desenvolvessem os programas (Verdasca, 2011). Este envolvimento das câmaras municipais, na implementação da “Escola a Tempo Inteiro”, leva Pires (2017) a afirmar que o Estado reconfigurou o seu papel na prestação de serviços públicos de educação e denuncia esta política educativa como “uma política híbrida, combinando o caráter homogeneizador e centralizador com o caráter diversificado e descentralizador” (Barroso, 2014, p. 8 citado em Pires, 2017). Não obstante o envolvimento das autarquias nesta medida educativa e, nomeadamente, na da reorganização da rede escolar do primeiro ciclo, o que ressalta é o papel decisório do governo central.

Podemos dizer que ao nível da reorganização do sistema educativo, se assiste a um centralismo da tomada de decisão, inerente ao processo de extinção e de agregação de escolas, bem como a reorganização da rede escolar. Como Lima (2011) afirma, todo aquele processo foi efetuado da mesma forma que a criação e a disseminação geográfica das escolas. Aquele autor esclarece que “(...) numa administração fortemente centralizada, na qual a rede de estabelecimentos públicos é administrada diretamente pelo Estado, o processo inverso ao da sua disseminação tende a ocorrer, igualmente, de forma centralizada e mais ou menos autoritária”; isto é, “através da força de imposição jurídico-formal e da acção do aparelho administrativo” (Lima, 2011, p. 86). Uma ação que, para o autor, revela “o resultado típico das relações de subordinação e de dependência a que o centro submete as suas periferias (...)” (Lima, 2011, p. 86). Poder-se-ia argumentar que, administrando diretamente a sua rede escolar, o ME tem legitimidade de a alterar. Julgamos que estas políticas educativas tiveram como objetivo solidificar o controlo do Estado sobre os agrupamentos de escolas, uma vez que passara a constituir um menor número de unidades orgânicas. Na linha de pensamento de Lima (2011), consideramos que este reordenamento da rede, com a redução do número de unidades orgânicas, a par da alteração ao regime de autonomia de administração e gestão das escolas, introduziu alterações no sistema educativo, as quais reforçam o papel centralizador do Estado.

Podemos admitir que esse controlo é reforçado com a publicação do novo modelo de administração e gestão das escolas, como afirma Lima (2011). Consideramos que a alteração do modelo de administração e gestão escolar constituiu a mudança mais relevante no sistema educativo durante este século. A 22 de Abril de 2008, o XVII Governo Constitucional publica, em Diário da República, o novo RAAG, através do Decreto-Lei n.º 75/2008.

Na perspetiva de Formosinho et al. (2010a), a alteração ao modelo de administração e gestão das escolas resulta de um programa do governo⁴⁵ para racionalizar os serviços centrais, por meio de um “descongestionamento dos serviços centrais através de processos de desconcentração e consequente delegação de competências para os níveis mais baixos, nomeadamente para o órgão de gestão de topo da escola” (p. 65).

Na linha de pensamento destes autores, Lima (2011) e Formosinho et al. (2010a), os pressupostos enunciados no preâmbulo do decreto, representam lógicas contraditórias, na medida em que anunciam o reforço da autonomia, estando esta condicionada pela centralidade do Estado no processo de governação das escolas, bem como por lógicas economicistas.

No seu preâmbulo, o diploma define o “reforço da autonomia das escolas” como o terceiro objetivo a atingir, depois do reforço da “participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino” e do favorecimento da constituição de lideranças fortes”. Para a concretização do primeiro objetivo – reforço da participação das famílias e da comunidade – este decreto-lei cria um órgão de direção estratégica, o conselho geral, onde são representados “o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (e também os alunos, no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquias e a comunidade local”⁴⁶. O segundo objetivo – constituição de lideranças fortes – é apresentado como sendo “reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar” e materializa-se na criação do cargo de diretor, órgão unipessoal. Em relação ao terceiro objetivo, “reforço da autonomia das escolas”, o legislador esclarece que:

Convém considerar que a autonomia constitui não um princípio abstracto ou um valor absoluto, mas um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação.

⁴⁵ Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) (Formosinho et al., 2010a).

⁴⁶ Preâmbulo do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril.

É necessário, por conseguinte, criar as condições para que isso se possa verificar, conferindo maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o director, e instituindo um regime de avaliação e de prestação de contas. A maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade. (Preâmbulo do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril)

Desta forma, podemos dizer que o normativo coloca, na figura do director, a responsabilidade pelo desenvolvimento da autonomia, pela qualidade da educação, tornando-o um prestador de contas ao serviço do ministério da educação.

A autonomia da escola continua em foco no novo diploma⁴⁷, que altera e republica o normativo da administração e gestão escolar. Nele, é reiterada a importância dos contratos de autonomia e realizada uma alteração aos órgãos de gestão da escola. A título de exemplo, na primeira versão do RAAG, os coordenadores de departamento eram designados pelo director, e na sua alteração, os coordenadores passam a ser eleitos pelos seus pares, de entre os três docentes propostos pelo director, para o exercício do cargo⁴⁸. Apesar de haver alguma democraticidade por via da eleição, o ME condiciona a decisão do director, ao definir os requisitos necessários ao cargo de coordenador.

Segundo Lima (2018d), no modelo de administração e gestão decretado pelo Estado, “o director concentra um poder inédito” e é “formalmente concebido como o *pivot* de tudo o que de relevante acontece na administração e gestão das escolas e como o ‘elo de ligação’ legítimo e único, entre a administração central e as unidades e subunidades de gestão a nível periférico” (p. 46). Se assim o é, pensamos que o governo alcançou os seus objetivos, conforme explicitaram Formosinho et al. (2010a).

Quando olhamos para a estrutura hierárquica do sistema educativo português, percebemos que este se caracteriza pela existência de várias entidades, maioritariamente do Estado, conforme se apresenta no quadro 3. Como vimos na apresentação da resenha histórica, esta forte presença do Estado desenvolveu-se desde a formação do sistema de ensino e solidificou-se ao longo da sua existência. Madureira, Rodrigues e Asensio (2013) atestam este facto, ao afirmarem que esta tradição administrativa se caracteriza “por um peso considerável do Estado e pelo centralismo na função administrativa”, tendo-se

⁴⁷ Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho.

⁴⁸ Número 7, do artigo 43, do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho.

assistido a um crescimento do peso do Estado ao longo de décadas de democracia, verificando-se, desta forma, um processo de centralismo como característica dominante.

Esta estrutura hierárquica centralizada pode ser dividida em três níveis de administração, macro, meso e micro, sendo que, na estrutura meso, considerámos duas entidades, a administrativa regional e a local.

Quadro 2: A Estrutura hierárquica do sistema educativo de Portugal

Externa À Escola	Administração Central	Ministério da Educação de Portugal Ministro da Educação	
		Secretário de Estado Adjunto e da Educação	Secretária de Estado da Educação
		Estruturas centrais do ME	
	Administração Regional	Direções de Serviços Regionais do ME	
	Administração Local	Câmaras Municipais	
Interna da Escola	Administração da Escola	Conselho Geral	
		Diretor da escola	
		Conselho Pedagógico	
		Departamentos por Grupos de Recrutamento	

O quadro geral do sistema educativo português é decretado a nível central, pela Assembleia da República⁴⁹. De acordo com a Constituição de Portugal, ao Estado incumbe a responsabilidade de democratizar o ensino, não o podendo planear segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas, e de garantir uma efetiva igualdade de oportunidades, no acesso à educação. Porém, Lima (2018b) é da opinião de que “Uma escola pública, laica e democrática nunca esteve garantida no passado, não está garantida no presente” e que “nunca chegará a estar definitivamente garantida no futuro” (p. 245). Por um lado, devido ao “próprio processo histórico de construção e institucionalização da escola moderna (...) ao longo dos últimos cento e

⁴⁹ Alínea *d*) do artigo 164.º e alínea *e*) do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Os princípios básicos da educação encontram-se consagrados nos seus artigos 43.º, 70.º, 73.º a 75.º e 77.º

cinquenta, duzentos anos (...)” (p. 245), durante os quais “O controlo externo e as regras heterónomas (...) foram historicamente dominantes em termos de políticas e de práticas” (p. 245). Por outro, justifica a sua opinião com o facto de que

as profundas contradições entre os princípios constitucionais, a organização jurídica do Estado e da administração pública, os valores e as injunções que foram inscritos nas leis magnas da educação e no restante do ordenamento jurídico que foi produzido com a democratização dos regimes políticos em Portugal (...) e com as enormes resistências e dificuldades de realização efetiva de uma escola democrática (p. 245-246).

Julgamos que, por estes motivos, Lima, que defende práticas democráticas e participativas na escola pública, é fortemente crítico dos discursos e normativos do governo que dizem conceder mais autonomia às escolas, a começar pela própria LBSE, que “se revela ambígua e, sobretudo, à margem da consagração da autonomia das escolas” (Lima, 2011, p. 21).

Como vimos, é através da LBSE⁵⁰ que o governo determina os princípios organizativos do sistema educativo português. De acordo com a LBSE, “a coordenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente das instituições que o compõem, incumbe a um ministério especialmente vocacionado para o efeito.” Desta forma, o Estado, através da LBSE, impõe que todas as instituições do sistema educativo estejam sob a sua autoridade, através do ministério da educação.

Logo, em Portugal continental⁵¹, a política educativa é definida pelo ministério da educação, conforme decretado na sua lei orgânica⁵². O ME é “o departamento governamental que tem por missão definir, coordenar, promover, executar e avaliar as políticas nacionais dirigidas aos sistemas educativo e científico e tecnológico, articulando-se com as políticas de qualificação e formação profissional”.

As atribuições do ME estão definidas no artigo n.º 2 do Capítulo I, da já referida lei orgânica, sendo-lhe atribuídas as competências de concretizar as políticas relativas à educação, bem como os respetivos modos de organização, financiamento e avaliação;

⁵⁰ Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, e pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto.

⁵¹ Nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores, a educação é da responsabilidade dos respetivos governos regionais, através de secretarias de educação.

⁵² Aquando da realização do trabalho conceptual e empírico, encontrava-se em vigor o Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro.

definir o currículo nacional e o regime de avaliação dos alunos; aprovar os programas de ensino e as orientações para a sua concretização. Incumbe, ainda, definir, gerir e acompanhar a rede escolar de estabelecimentos públicos de ensino não superior, tendo em consideração o ensino particular e cooperativo; planificar, gerir e administrar os recursos humanos, materiais e financeiros afetos ao ministério; e efetuar a regulamentação, avaliação e inspeção dos estabelecimentos de ensino.

Sendo o Estado português soberano e único, o ME detém os poderes legislativos respeitantes à educação e prossegue as suas atribuições através do seu próprio gabinete e duas secretarias de estado e dos serviços de administração direta do Estado – serviços centrais e periféricos – de organismos de administração indireta e de organismos consultivos, totalmente dependentes do ministério. A estrutura administrativa do ministério abrange os serviços de administração direta do Estado (serviços centrais: Secretária-Geral; Inspeção-Geral da Educação; Direção-Geral da Educação; Direção-Geral da Administração Escolar; Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência; Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares), os organismos de administração indireta (Fundação para a Ciência e a Tecnologia; Centro Científico e Cultural de Macau, I.P.; Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.; Instituto de Avaliação Educativa, I.P.; Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.), de entidades públicas empresariais (Parque Escolar E.P.E.) e os organismos consultivos, totalmente dependentes do ministério (Conselho Nacional de Educação; Conselho das Escolas; Conselho Científico para a Avaliação de Professores) e a rede de estabelecimentos de ensino público não superior e os centros de formação de associação de escolas.

Ao nível da administração regional, o ME tem cinco organismos periféricos, designados por direções de serviço regionais⁵³, distribuídos pelo território continental, em cinco zonas geográficas. Estes serviços periféricos estão na dependência da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, serviços centrais que superintendem os estabelecimentos de ensino público não superior. Estes serviços implementam as políticas ministeriais e prestam orientação, coordenação e apoio a todos os estabelecimentos de ensino não superior.

⁵³Direção de Serviços da Zona Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

De acordo com o artigo 29.º da nova lei orgânica do ministério da educação, estas estruturas permitirão, segundo o preâmbulo, “aprofundar a autonomia das escolas, implementando modelos descentralizados de gestão e apoiando a execução dos seus projetos educativos e organização pedagógica.”

O ME tem, igualmente, três serviços territoriais da Inspeção-Geral da Educação⁵⁴. A atividade destas equipas multidisciplinares decorre das atribuições que são cometidas à IGEC pela tutela, nomeadamente a incumbência de certificar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do ministério da educação, e aqueles sujeitos à tutela do membro do Governo⁵⁵. Estes serviços asseguram, igualmente, o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do todo o sistema educativo⁵⁶.

No que respeita à autoridade local, as autarquias municipais portuguesas detêm, como já foi referido, responsabilidades na área da educação, nomeadamente a construção e manutenção dos edifícios do 1.º Ciclo do ensino básico, o fornecimento das refeições, garantia dos transportes e das Atividades Extracurriculares. Estas obrigações constam das cartas educativas municipais, elaboradas e aprovadas pelos conselhos municipais de educação⁵⁷ respetivos, que conferiram essas competências aos municípios (Cordeiro, 2014).

Os conselhos municipais da educação foram criados ao abrigo do art.º 43.º da LBSE, que estabelece que o pleno respeito pelas regras de democraticidade e de participação devem ser asseguradas na administração e gestão do sistema educativo. Assim, este órgão é composto por representantes de diversos agentes e parceiros sociais, nomeadamente, da respetiva autarquia, dos professores, dos alunos (apenas do ensino superior), das famílias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais. O ME faz-se representar nestes conselhos pelo diretor regional, da direção de serviços da respetiva zona, o que nos leva a admitir que o Estado continua a exercer o papel de controlador perante um órgão local.

⁵⁴ Equipa Multidisciplinar da Área Territorial do Norte, Centro e Sul.

⁵⁵ Cf. Artigo 11.º, do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro (Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência).

⁵⁶ Cf. Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro.

⁵⁷ O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, alterado pela Lei n.º 41/03, de 22 de agosto, regulamenta os conselhos municipais de educação, nas suas competências, composição e funcionamento.

Estes conselhos são entidades de coordenação e de consulta, que têm por objetivo promover a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia, a nível municipal.

Os estabelecimentos escolares do ensino público não superior do sistema educativo português, aqui em apreço, organizam-se em agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas. Os agrupamentos de escolas são constituídos numa perspetiva vertical, integrando a educação pré-escolar, o 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico e, em alguns casos, o ensino secundário. Estes níveis de ensino distribuem-se por diversos edifícios: escolas de 1º ciclo, escola básica e escola secundária, podendo esta última albergar alunos do 3º ciclo. As escolas não agrupadas compreendem o nível de ensino secundário, cursos científico-humanísticos, podendo ter o 3º ciclo e/ou cursos do ensino profissional num único edifício, ou então em diversos blocos. Estas unidades orgânicas são dotadas de órgãos próprios de administração e gestão, definidos no RAAG⁵⁸: um conselho geral, um diretor, um conselho administrativo e um conselho pedagógico.

De acordo com o RAAG, o conselho geral 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 artigo 48.º da Lei de Bases do Sistema Educativo”⁵⁹. A este órgão compete a aprovação das regras essenciais de funcionamento da escola, através do regulamento interno, as decisões estratégicas e de planeamento, com o projeto educativo e o plano de atividades, e o acompanhamento da sua concretização, através do relatório anual de atividades. Cabe, ainda, ao conselho geral eleger e destituir o diretor. Este participa nas reuniões do conselho geral, sem direito a voto⁶⁰. A composição deste órgão é, igualmente, estabelecida pelo ministério da educação. O RAAG prevê que a escola, em sede do respetivo regulamento interno, pode determinar o número dos elementos, desde que seja

⁵⁸ A 22 de Abril de 2008, o XVII Governo Constitucional publica em Diário da República o novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, através do Decreto-Lei n.º 75/2008. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho procedeu à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado, inicialmente, pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro.

⁵⁹ Número 1, do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

⁶⁰ Número 9, do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

ímpar e não exceda vinte e um⁶¹. Estabelece, ainda, que deve estar “salvaguardada a participação de representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local”⁶², que os representantes da comunidade local sejam de “instituições, organizações e atividades de carácter económico, social, cultural e científico”⁶³, e que a representatividade dos docentes e pessoal não docente, no seu conjunto, não seja superior a 50% da totalidade dos elementos⁶⁴.

No atual RAAG, as organizações escolares são geridas por um órgão unipessoal, um diretor, que é eleito pelo conselho geral da escola através de procedimento concursal⁶⁵. Após a sua nomeação, o diretor designa o subdiretor e os adjuntos, de entre os professores da escola. O diretor é “o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial”⁶⁶. Em termos de prestação de contas, o diretor responde perante o conselho geral da sua escola, bem como o diretor-geral dos estabelecimentos escolares, dos serviços centrais do ministério da educação. O diretor é, por inerência ao cargo, presidente de dois órgãos de administração da escola: o conselho administrativo, órgão responsável pela área administrativa⁶⁷, financeira e patrimonial da escola, e o conselho pedagógico⁶⁸, pela área pedagógica e cultural.

No sistema educativo português, a educação escolar pode abranger desde a educação pré-escolar ao ensino superior, sendo que, no contexto deste trabalho o foco é o período correspondente à escolaridade obrigatória, dos seis aos dezoito anos de idade, a qual se estende por quatro etapas de ensino.

No caso específico da educação pré-escolar, importa referir que embora seja de frequência facultativa, é considerada como a primeira etapa do sistema educativo português, é assegurada pelo Estado, por instituições particulares e cooperativas, instituições privadas de solidariedade social e por instituições sem fins lucrativos. A educação pré-escolar é frequentada por crianças a partir dos 3 anos de idade, até

⁶¹ Número 1, do artigo 12.º do Decreto-Lei nº 75/2008, na sua redação atual.

⁶² Número 2, do artigo 12.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, na sua redação atual.

⁶³ Número 6, do artigo 12.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, na sua redação atual.

⁶⁴ Número 5, do artigo 12.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, na sua redação atual.

⁶⁵ Artigo 21º, do Decreto-Lei nº 75/2008, na sua redação atual.

⁶⁶ Artigo 18º, do Decreto-Lei nº 75/2008, na sua redação atual.

⁶⁷ Alínea a), do artigo 37.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, na sua redação atual.

⁶⁸ Número 3, do artigo 32.º, do Decreto-Lei nº 75/2008, na sua redação atual.

ingressarem no ensino obrigatório (1º ciclo do ensino básico), sendo obrigatória a frequência a partir dos cinco anos de idade⁶⁹.

O 1º ciclo do ensino básico abrange os primeiros quatro anos de escolaridade, o 2º ciclo, o 5.º e o 6.º anos e o 3º ciclo do ensino básico, do 7.º ao 9.º ano de escolaridade. O ensino secundário abarca os 10º, 11º e 12º anos.

Em função dos ciclos/níveis de ensino que constituem a escolaridade obrigatória, é definido, anualmente, pelo ministério da educação, um calendário escolar. Este calendário decorre entre 1 de setembro a 31 de agosto, com a duração de 180 dias úteis de atividades letivas. O ano escolar tem três períodos de aulas, interrompidos por períodos que ocorrem nas épocas de Natal, do Carnaval e da Páscoa. O intervalo para início das atividades letivas, em setembro, varia anualmente e o termo é fixado em junho, sendo que os anos de escolaridade sujeitos à realização de exames finais nacionais terminam uma semana mais cedo, do que os restantes anos de escolaridade.

A duração do tempo letivo semanal, para as diferentes áreas disciplinares/disciplinas varia de ciclo para ciclo. Os quatro anos do 1º ciclo do ensino básico organizam-se por cinco horas diárias e três de atividades de enriquecimento curricular, de carácter opcional. Cada um dos dois anos de escolaridade do 2º ciclo tem vinte e quatro horas semanais, organizadas em 16 períodos letivos de 45 ou de 50 minutos, e os do 3º ciclo, uma média de vinte e cinco horas e meia, distribuídas por dezassete períodos letivos de 45 ou 90 minutos.

No ensino secundário, a carga horária letiva semanal é definida de acordo com o curso e o ano de escolaridade, sendo que os tempos de 45 minutos vão dos 25 aos 38 tempos. No caso dos cursos profissionais, vocacionais e de educação e formação, o número de horas é, igualmente, definido de acordo com o curso.

No que respeita aos horários dos alunos, de todos os níveis de ensino, bem como aos dos professores, o diretor da escola é o responsável pela elaboração, dentro do enquadramento legal estabelecido pelo ministério da educação, e pelo seu cumprimento. Compete, também, ao diretor a constituição de grupos/turmas, para efeitos de ensino.

69 Lei nº 85/2009, de 27 de agosto.

Aquando da redação do presente estudo, o número de alunos por grupo/turma sofreu uma alteração legislativa⁷⁰, questão que abordaremos aquando da apresentação e análise de dados empíricos, pois consideramos que facilitará a compreensão dos mesmos.

Em relação à dimensão das turmas, no 1º ciclo do ensino básico, estas são constituídas com um máximo de 24 alunos nos 2º e 3º ciclos e ensino secundário, com um mínimo de 24 alunos e um máximo de 30. As turmas, que integrem alunos com necessidades educativas especiais, têm um máximo de 20 alunos e não podem incluir mais de 2 alunos com incapacidades. No ensino de nível secundário, esta redução de alunos aplica-se, apenas, aos cursos profissionais.

A junção de alunos efetua-se de forma diferente, de acordo com o nível de ensino. Os grupos-turma de alunos que iniciaram o 1º ano de escolaridade deverão continuar juntos ao longo de todo o ciclo, independentemente do nível de progresso da sua aprendizagem. Neste ciclo de ensino básico, poderão existir turmas mistas, constituídas com dois anos de escolaridade, consecutivos ou interpolados. Nos 2º e 3º ciclos, a constituição das turmas mantém-se ao longo dos anos de escolaridade e no ensino secundário, os alunos são agrupados de acordo com as suas opções de curso.

No que respeito ao currículo para cada ciclo de escolaridade é definido a nível nacional, assim como as orientações metodológicas para o ensino. As disciplinas gerais obrigatórias estão definidas por nível de ensino. No ensino básico o currículo é composto pelas disciplinas de Português; Matemática; Línguas Estrangeiras; História e Geografia de Portugal; Ciências; Educação Física; Arte. Já o do ensino secundário é constituído pelas disciplinas de Português, língua Estrangeira, Filosofia e Educação Física (tronco comum), bem como as específicas, dependendo do curso frequentado. Nos cursos profissionais, as disciplinas que integram a componente de formação comum é a disciplina de Português e de Língua Estrangeira e as técnicas variam de acordo como o curso.

A partir do 3º ciclo, o sistema de ensino organiza-se em dois formatos de educação e formação, designados por ensino regular ou profissionalizante. O primeiro está mais vocacionado para o prosseguimento de estudos secundários dos cursos científico-

⁷⁰ Cf. Despacho Normativo nº 10-A/2018 de 19 de junho e Despacho Normativo nº 16/2019 de 4 de junho.

humanísticos e o segundo para os cursos profissionais, mas existe permeabilidade, isto é, os alunos podem mudar de um tipo de via de ensino para o outro.

No 10º ano de escolaridade, os alunos optam por um dos cursos dos científico-humanísticos (línguas e humanidades; ciências e tecnologias, artes visuais; e ciências socioeconómicas) ou por um dos cursos profissionais. O ensino profissionalizante pode, também, ser iniciado no 3º ciclo do ensino básico (cursos de educação e formação, cursos vocacionais), prolongando-se no ensino secundário (cursos profissionais e cursos vocacionais). Em ambos os casos, a sua conclusão é realizada através de um estágio profissional (Formação em Contexto de Trabalho) e de uma prova final (Prova de Aptidão Profissional). Estes ciclos de escolaridade englobam, igualmente, o ensino articulado e o artístico especializado, respetivamente. O ensino artístico especializado é uma alternativa de educação e formação destinada aos jovens que manifestam aptidões e talentos especiais, sendo ministrado nas áreas das artes visuais, audiovisuais, dança e música.

Quanto à avaliação dos alunos portugueses, esta é contínua, sendo os alunos avaliados no final de cada um dos três períodos letivos. A classificação atribuída no final do ano letivo é a que prevalece para efeitos de transição ou retenção de ano de escolaridade.

No 1º ciclo do ensino básico, os alunos têm de repetir o ano de escolaridade caso não tenham alcançado as competências mínimas definidas para as disciplinas e áreas curriculares. A retenção não se verifica no 1.º ano de escolaridade, dado que, e conforme a legislação em vigor, todos os alunos do 1.º ano transitam, excerto se o aluno tiver ultrapassado o limite de faltas injustificadas.

Após a conclusão do 2º ciclo do ensino básico, os alunos progridem para o 3º, sem qualquer certificação específica. Completando com sucesso os nove anos de escolaridade no ensino regular, os alunos adquirem um diploma de ensino básico e transitam para o ensino secundário. Contudo, esta transição poderá ocorrer com um máximo de duas classificações negativas, nas disciplinas de Português e de Matemática, ou três, em quaisquer outras do currículo. No que respeita às provas de aferição, como instrumentos de diagnóstico, são aplicadas a meio dos ciclos (2º, 5º e 8º anos de escolaridade), com o objetivo de agir atempadamente na melhoria das aprendizagens. Os exames nacionais ocorrem no 9º ano de escolaridade, nas disciplinas de Português e de Matemática, e visam a avaliação e a certificação dos alunos.

Ao contrário do ensino básico, em que a escala de classificação é de 1 a 5 valores, o aproveitamento das disciplinas no ensino secundário é avaliado numa escala de 0 a 20 valores. A conclusão de qualquer curso de nível secundário implica a obtenção de um mínimo de dez valores na avaliação final, de todas as disciplinas do currículo e, no caso dos cursos científico-humanísticos, a aprovação nos exames finais nacionais. Na conclusão deste nível de ensino, é atribuído um diploma de ensino secundário.

Nos percursos profissionais é atribuída uma dupla certificação, escolar e profissional. Os alunos poderão realizar os seus estudos profissionalizantes numa escola profissional, pública ou particular e cooperativa. O ingresso numa escola profissional exige, como numa do ensino público, a conclusão dos nove anos de escolaridade, ou a obtenção de uma qualificação equivalente. Os alunos com idades superiores a 18 anos, e que tenham abandonado o sistema, podem-se inscrever em cursos de educação e formação de adultos (EFAs), para prosseguir estudos nesta via profissionalizante ou, então, em curso ministrados pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional. Os cursos artísticos especializados e profissionais conferem, ainda, um diploma de qualificação profissional de nível 3, sendo este diploma reconhecido como sendo equivalente ao diploma de ensino secundário.

Ao nível dos recursos humanos, a LBSE determina a formação inicial, especializada e contínua dos professores do ensino não superior. Esta formação inicial é realizada em estabelecimentos de ensino superior: os docentes da educação pré-escolar e dos 1º e 2º ciclos do ensino básico obtêm a sua formação em escolas superiores de educação, integradas em institutos politécnicos, e os do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário em universidades. Os professores obtêm a formação especializada para o exercício de cargos, funções ou atividades educativas especializadas, de carácter pedagógico ou administrativo, em estabelecimentos de ensino superior. Por fim, a formação contínua é igual para todos os professores do ensino não superior e destina-se a melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem. Serve, igualmente, para a obtenção de créditos, necessários à progressão na carreira.

Para ingressar na carreira docente, todos os docentes estão obrigados à apresentação da qualificação académica mínima de Mestre, conferida por um instituto superior politécnico ou por uma universidade, para o ciclo, ou área de docência, ao qual se candidata. Além desta qualificação, os professores têm de obter, no período de estágio

(destinado a avaliar as competências pedagógicas e didáticas), a classificação mínima de Bom na avaliação de desempenho.

O acesso à profissão docente no sector público realiza-se através de uma candidatura nacional, em que os candidatos são ordenados, com base na sua qualificação académica e na sua experiência profissional. Após a obtenção de vínculo numa área geográfica, designada por quadro de zona pedagógica, o docente realiza um período probatório de um ano letivo, após o qual, com aproveitamento mínimo de Bom, passa a integrar o quadro de trabalhadores do Estado.

Mas, todos os professores são funcionários públicos, independentemente do vínculo. O seu estatuto é estabelecido pelo Estado, através do Estatuto da Carreira Docente (ECD), que define toda a carreira docente, nomeadamente a progressão na carreira, as remunerações, o número de horas semanais de trabalho, o regime de férias, a aposentação e o despedimento.

No que respeita às disciplinas a lecionar, os alunos do 1º ciclo do ensino básico são ensinados por um professor generalista e nos 2º e 3º ciclos e ensino secundário são ensinados por professores especializados numa disciplina ou por professores de áreas curriculares.

O sistema educativo tem, ainda, outros trabalhadores do Estado, designados por assistentes operacionais, que apoiam no dia-a-dia das escolas, assistentes técnicos, que trabalham nos serviços administrativos, e psicólogos. A contratação deste pessoal não docente é concretizada, pelas escolas, com a autorização do Estado.

O financiamento da educação em Portugal é assegurado pelo Estado, que distribui as verbas pelos diferentes níveis de ensino, em função das prioridades estratégicas de desenvolvimento do sistema educativo. Desta forma, os estabelecimentos de ensino público não superior são financiados integralmente através do orçamento do ministério da educação. Este também concede apoio financeiro às escolas particulares e cooperativas por meio de contratos de associação, nas áreas geográficas onde se verifique a não existência, ou a insuficiência, de oferta pública, para o número de alunos que se encontram dentro da escolaridade obrigatória. Neste último caso, a verba atribuída depende do número de alunos incluídos no contrato de associação e compreende os custos de funcionamento, o pessoal docente e o pessoal não docente. Existem escolas privadas sem financiamento do Estado que podem, ou não, deter autonomia e paralelismo

pedagógico. No primeiro caso, a avaliação dos alunos é realizada pela escola; no segundo caso, estes têm de se submeter a exames finais numa escola pública. Os custos da educação nestas escolas são assumidos pelos encarregados de educação.

Com a descentralização de poderes da administração central, os municípios receberam algumas competências na área de financiamento e de despesas relativas à construção, manutenção, equipamento e funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas do primeiro ciclo público. As câmaras municipais asseguram, igualmente, os transportes e as atividades extracurriculares dos alunos destes níveis de ensino.

As famílias também participam nas despesas da educação, através da compra de material e manuais escolares⁷¹. Tanto no ensino básico como no secundário, os alunos carenciados podem beneficiar de apoio económico para aquisição de material, dos manuais escolares, de transportes, refeições e alojamento.

3.2. Estrutura e Organização do Sistema Educativo Canadiano (Ontário)

Ainda que o nosso trabalho não seja um estudo comparativo de dois sistemas de ensino, torna-se, neste momento, necessário apresentar a informação recolhida sobre o sistema educativo (Ontário), a fim de melhor compreendermos a autonomia das escolas portuguesas e canadianas. Desta forma, vamos abordar algumas das principais características do sistema de ensino canadiano de Ontário na atualidade, de forma a compreender os discursos dos entrevistados. Como já referimos, explicamos, com base na informação extraída da página eletrónica do ME de Ontário⁷² e da *Education Act*, ainda que muito brevemente, a organização do sistema de ensino, para facilitar a compreensão dos diálogos dos entrevistados. Logo depois, apresentamos as estruturas hierárquicas deste sistema de ensino, no que respeita aos conceitos descentralização e centralização, e

⁷¹ Aquando da redação da nossa investigação, o ministério da educação promoveu a reutilização de manuais escolares e a sua gratuitidade.

⁷² Cf. <https://www.ontario.ca/page/ministry-education>

o percurso histórico e legislativo da autonomia das escolas naquela província, à luz de um enquadramento concetual, específico deste sistema.

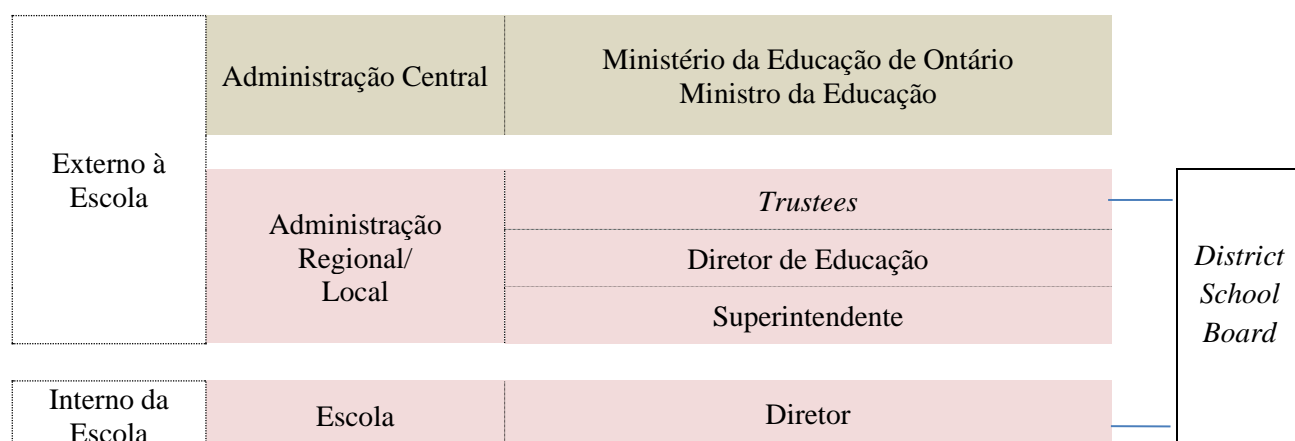
Como já vimos, a educação é da responsabilidade dos governos das províncias. Na de Ontário, o quadro geral do sistema educativo está definido na *Education Act* (Lei da Educação) e nos seus regulamentos, que estabelecem os deveres e as responsabilidades do ministro da educação, dos *district school boards (boards)*, dos superintendentes (oficiais de supervisão), dos diretores de escolas, professores, pais e alunos. Esta lei é aplicada pelo ministro da educação, sob a indicação do *Lieutenant Governor in Council*, representante da Rainha de Inglaterra, do *Premier* e do governo da província de Ontário⁷³.

O sistema educativo de Ontário engloba escolas do ensino básico e secundárias públicas e privadas e instituições pós-secundárias. Como vimos na resenha histórica apresentada anteriormente, a Constituição do Canadá concede o direito aos falantes da língua francesa, bem como aos católicos, de terem um sistema público próprio, financiado pelo Estado. Assim, os *boards* de Ontário estão divididos em quatro sistemas distintos de educação: trinta e um públicos de língua inglesa, vinte e nove católicos de língua inglesa, quatro públicos de língua francesa e oito católicos de língua francesa.

Apesar de a Constituição do Canadá atribuir a jurisdição legal sobre a educação exclusivamente às províncias, o governo da educação opera-se a três níveis (Lessard & Brassard, 2009; Sattler, 2012): ministério da educação, *boards*, escolas (ver quadro 3). Conforme já apresentado na resenha histórica, por este motivo, este sistema caracteriza-se por uma descentralização, do nível nacional para o da província.

⁷³ *Education Act*. Parte I, art. 2º, nº 3.

Quadro 3: A Estrutura hierárquica do sistema educativo de Ontário (Canadá)



A educação é da responsabilidade do governo da província de Ontário, que administra o sistema educativo público, através do seu ministério da educação, responsável pela organização, execução e avaliação do sistema. O ministério é dirigido por um ministro, membro eleito da legislatura e nomeado para o cargo pelo *Premier*, líder do governo, enquanto os “vice-ministros” da educação pertencem à função pública.

O governo rege a educação através da *Education Act*, e os seus estatutos e regulamentos, que estabelecem os deveres e as responsabilidades do ME da província, dos *boards* - entidades que tutelam diretamente as escolas – e da comunidade escolar – alunos, professores e pais/encarregados de educação. Esta lei é aplicada pelo ministro da educação, sob a indicação do *Lieutenant Governor in Council* – o *Premier* de Ontário e o governo da província⁷⁴.

A *Education Act* legisla as atribuições do ministro da educação de Ontário⁷⁵. Estas são, nomeadamente, determinar a designação de diplomas e certificados e as condições para a sua obtenção; estabelecer percursos escolares para todos os níveis de ensino e, no caso das escolas sob a jurisdição dos *boards*, autorizar alterações e/ou adaptações curriculares; conceder recursos financeiros aos *boards*, atribuídos por aluno a frequentar as escolas pertencentes aos mesmos. Para além destas obrigações basilares, o ME determina, igualmente, as diretrizes das políticas educativas, bem como as orientações a

⁷⁴ Número 3, do artigo 2º, Parte I, da *Education Act*.

⁷⁵ Número 1, do artigo 8º, Parte I, da *Education Act*.

seguir, para os *trustees* (administradores) dos *boards*, os diretores de educação dos *boards* e os diretores de escolas, designadamente listas de manuais escolares e outros materiais didáticos a serem adotados pelos *boards*. O ministro pode, ainda, nomear comissões de órgãos consultivos para indagar e informar sobre assuntos locais⁷⁶. Porém, os poderes do ministro da educação de Ontário são, sobretudo, na área financeira, sobre a qual presta contas, anualmente, perante o *Lieutenant Governor in Council* e a Assembleia do governo da província⁷⁷.

Embora o ME decrete a *Education Act*, e os seus regulamentos, os *boards* são considerados independentes do ministério e têm a possibilidade de tomar decisões e formular diretrizes/orientações a partir das que são emanadas pelo próprio ministério da educação, como veremos a seguir⁷⁸.

As províncias canadianas estão divididas, geograficamente, em *school districts* (distritos escolares). Estas áreas são geridas por *boards* (conselhos de administração das escolas), entidades locais que administram as escolas e implementam a política educativa e o currículo, definidos pelo governo da província. Como a constituição do Canadá permite, como anteriormente referido, o financiamento público de escolas laicas, católicas ou cristãs (de várias denominações protestantes) e o funcionamento de escolas religiosas ou seculares independentes, encontramos, a nível nacional, os dois principais grupos linguísticos, anglófonos e francófonos, bem como alguns grupos religiosos, nestes distritos escolares (Levin, 2001). No caso da província de Ontário, a *Education Act* é aplicada a quatro sistemas públicos: o sistema público francês, o sistema católico francês, o sistema público inglês e o sistema católico inglês.

Assim, o sistema educativo é constituído por setenta e dois *boards*, cujo gabinete regional é responsável pela ligação entre o ministério e o respetivo sistema de ensino (Chan, Fisher & Rubenson, 2007). Como já referimos, estes setenta e dois *boards* são constituídos por trinta e um públicos de língua inglesa, vinte e nove católicos de língua inglesa, quatro públicos de língua francesa, e oito católicos de língua francesa. Para além destes *boards*, o sistema educativo compreende trinta e três *school authorities*

⁷⁶ Número 10º, Parte I, da *Education Act*.

⁷⁷ Artigo nº3, Parte I, da *Education Act*.

⁷⁸ Cf. http://www.schooladvocacy.ca/left_level3/law_policy.html

(autoridades escolares), que gerem de escolas em hospitais ou escolas em regiões remotas e pouco povoadas (Chan, Fisher & Rubenson, 2007).

Estes *boards* e *school authorities* gerem as escolas da respetiva área de abrangência, com o financiamento do ME e com uma percentagem dos impostos municipais dos contribuintes, atribuída à área da educação. Cada *board* tem de cinco a vinte e dois *trustees* no conselho administrativo⁷⁹ e é presidido por um diretor de educação, designado pelos *trustees*. Os *trustees* são eleitos de quatro em quatro anos, aquando das eleições autárquicas, e o seu poder não é individual, mas coletivo, enquanto membros do conselho. Eles constituem o elo entre as comunidades locais e as escolas, trazendo as questões e preocupações dos seus eleitores às reuniões do conselho, lugar de discussão e de tomada de decisão. Desempenham um papel informativo, no trabalho com os *school councils* (conselhos das escolas), na explicação das políticas e decisões do *board* à comunidade escolar e no apoio e incentivo ao ensino público⁸⁰.

As responsabilidades destas entidades são determinadas pelo ministério da educação. Estas obrigações legais são a decisão do número, dimensão e localização das respetivas escolas; a provisão de programas educativos, que atendam às necessidades da comunidade escolar, incluindo as da educação especial; a gestão do financiamento, atribuído pelo governo da província para apoiar todas as atividades do *board*, incluindo os programas para a educação básica e secundária e a construção, apetrechamento e manutenção dos edifícios; a elaboração do orçamento anual; a supervisão do funcionamento das escolas e do programa educativo; o desenvolvimento de um programa que garanta a assiduidade e a frequência dos alunos do ensino básico; a criação de um *school council* em cada escola; a contratação de professores e de outros funcionários; o apoio aos professores na melhoria das suas práticas letivas; a avaliação do desempenho docente; a seleção de manuais escolares e de materiais didáticos, com base na lista aprovada e fornecida pelo ministério da educação; o cumprimento de todas as disposições legais constantes da *Education Act* e a garantia de que as respetivas escolas a cumprem. Muitas destas competências são delegadas nos diretores das escolas, cujo vínculo é ao *board* e não às escolas.

⁷⁹ Número 10, do artigo 58º, Parte II.2, da *Education Act*.

⁸⁰ Artigo 218.1º, Parte VI, da *Education Act*.

Na província de Ontário, as autarquias não têm qualquer envolvimento na educação, em termos de atribuições de competências ou tomada de decisão. As únicas entidades, consideradas como tendo poder local, são os já referidos *boards*.

No entanto, apresentamos dois órgãos, que se situam numa posição meso: o *school council* e o superintendente de escolas. Na província de Ontário, cada estabelecimento de ensino tem uma estrutura intermédia, entre a comunidade e a escola, designada por *school council*. Este conselho é um órgão consultivo, que pode fazer recomendações ao diretor da sua escola, ou ao respetivo *board*, sobre as políticas educativas adotadas pelo *board*, que consideram afetar positiva ou negativamente a escola, tais como: códigos de conduta dos alunos; prioridades do currículo; programas e estratégias para melhorar o desempenho da escola nos testes administrados pelo *board* e pelo ministério da educação; programas que garantam a assiduidade dos alunos no ensino básico; informações aos pais ou à comunidade; utilização do edifício da escola, por parte da comunidade; ou ainda, programas e serviços prestados pela comunidade, através de parcerias. Este conselho é composto por pais e encarregados de educação, que constituem a maioria dos membros, o diretor da escola, um professor, um representante dos alunos (no caso do ensino secundário), um elemento do pessoal não docente e elementos da comunidade. Este conselho reúne, no mínimo, quatro vezes por ano letivo e a presidência é partilhada pelo diretor da escola e por um encarregado de educação.

Já o outro órgão, o de superintendente (*supervisory officer* ou *superintendent*), tem poder de decisão. Este órgão unipessoal de administração do *board* é designado ou destituído pelo respetivo *board*⁸¹ e desempenha a autoridade do *board*, dentro das escolas da sua área de atuação (*ward*)⁸². Desta forma, os superintendentes posicionam-se hierarquicamente entre o diretor da educação e o diretor de uma escola. A sua principal função é a de garantir o cumprimento das orientações emanadas do ME e do *board*, fomentando a qualidade da educação prestada. Para tal, acompanha e monitoriza as escolas da respetiva área, bem como auxilia e avalia os diretores dos estabelecimentos escolares.

Como vimos anteriormente, os estabelecimentos escolares do sistema educativo de Ontário são administrados pelos *boards* e geridos por diretores, que pertencem a esta

⁸¹ Artigo 280º, Parte XI, da *Education Act*.

⁸² De acordo com a *Education Act* e com o artigo 26º do *Ontario Regulation 298*.

entidade. Organizam-se por escolas do ensino básico ou do ensino secundário, a funcionar num único edifício. As escolas secundárias estão, ainda, organizadas em dois tipos: as que oferecem o currículo por semestres e as que o administram anualmente.

Os diretores das escolas públicas canadianas são selecionados através de concurso público, realizado pelo *board*. Os requisitos para o cargo são determinados por cada *board*, sendo, normalmente, exigido, ao professor candidato, um mestrado em ciências de educação e cursos especializados em administração e gestão escolar. O concurso destina-se ao preenchimento do cargo de diretor de escolas do *board* e não de determinada escola. Uma vez admitido ao cargo, a colocação numa determinada escola, bem como a periodicidade de funções nesse estabelecimento de ensino, são decididas pelo *board*. O mesmo procedimento aplica-se ao cargo de subdiretor.

Em matéria de apoio na gestão da escola, o diretor canadiano poderá trabalhar sozinho, ou ter um a dois subdiretores. Esta situação é decidida em função do número de alunos da escola, cabendo esta decisão ao *board*⁸³.

Em termos de competências, estes diretores de escolas são responsáveis, de uma maneira geral, pela organização e gestão das escolas, incluindo o orçamento, que lhes é atribuído pelo *board*. São, igualmente, responsáveis pela qualidade de ensino ministrado nas suas escolas e pela supervisão e disciplina dos alunos; manutenção do edifício escolar; admissão de alunos e preservação dos processos dos alunos; verificação dos registos de classificações dos alunos e o seu envio aos encarregados de educação; assiduidade dos alunos, desenvolvendo para o efeito, juntamente com o conselho escolar, um programa que garanta que os alunos do ensino básico frequentem a escola; elaboração de turmas; distribuição de serviço docente; supervisão dos professores; fazer recomendações ao *board*, relativamente a contratação, promoção, despromoção e demissão de professores; seleção de manuais e outros materiais didáticos, de entre a lista do ministério da educação, após contributos dos professores.

Em termos de prestação de contas, o diretor das escolas canadianas públicas responde perante o respetivo superintendente e *board*.

Na província de Ontário, a educação pré-escolar, ou *Kindergarten*, está acessível a todas as crianças, a partir dos quatro anos de idade, e está estruturada em dois anos de

⁸³ Número 1, do artigo 12º do *Ontario Reulation* 298.

frequência opcional: jardim-de-infância júnior, para os quatro anos de idade, e jardim-de-infância sénior, para as crianças de cinco anos. Nas escolas francesas em Ontário, esses programas são *Maternelle* e *Centre de la Petite Enfance*, respetivamente. Em 2010, o ME de Ontário prolongou a frequência de ambos, para programas de dia inteiro.

No contexto do nosso trabalho, o foco é a escolaridade obrigatória, dos seis aos dezoito anos de idade, ou, então, até à conclusão dos estudos secundários. Cada *board* tem um espaço geográfico de abrangência, e define às áreas de influência de cada uma das suas escolas. As crianças ingressam na escola localizada na área onde residem. Contudo, caso os pais pretendam que os filhos frequentem uma escola de outra área de influência têm de solicitar autorização ao *board* para o efeito.

O sistema escolar de Ontário possui dois ciclos de ensino, o básico e o secundário, frequentemente designado por “K-12” (da educação pré-escolar ao 12º ano). O ensino básico abrange o 1º ao 8º ano (seis aos treze anos de idade) e o secundário compreende o 9º ao 12º ano (catorze aos dezoito anos de idade).

O calendário escolar é definido, na sua generalidade, pelo ME e, na sua especificidade, pelos *boards*. O ME determina o número de dias do ano letivo (194), bem como o início e o termo (de 1 de setembro a 30 de junho). Os *boards* decidem e comunicam ao ME, até ao dia 01 de maio de cada ano, o calendário escolar, para o ano letivo seguinte, em conformidade com a *Education Act* e o *Ontario Regulation 304 – calendário do ano escolar/dias de atividade profissional*. A definição de um calendário escolar diferente do estipulado é apresentada ao ME até 1 de março, do ano letivo anterior, para autorização.

Na organização do calendário escolar, os *boards* são obrigados ao cumprimento da secção 2, do referido Regulamento, que estipula que um mínimo de dois dias e um máximo de quatro, sejam dedicados à atividade profissional dos professores⁸⁴; os dias não utilizados convertem-se em dias de aulas. Além disso, os *boards* definem as datas

⁸⁴ A atividade profissional inclui a avaliação da evolução dos alunos, reuniões com os pais, o aconselhamento a prestar aos alunos, a avaliação e o desenvolvimento do currículo e dos programas, desenvolvimento profissional dos professores e participação em conferências sobre educação, mas não incluem a preparação de aulas. Caso sejam designados dias opcionais, é obrigatório incluir atividades relacionadas com o desenvolvimento, implementação e revisão do currículo (*Ontario Regulation 304*).

específicas para a realização das provas de aferição, o número de reuniões entre pais e professores, bem como as datas específicas em que estas se realizam.

No que diz respeito à duração dos tempos letivos, o ME determina o número de horas para a leção de cada disciplina. Com base nesta decisão, cabe ao diretor da escola determinar o começo e o término diário das atividades letivas, não podendo ultrapassar um total de sete horas de aulas, por dia. A partir desta decisão, os docentes planificam e organizam os tempos letivos das disciplinas que lecionam. Os horários dos alunos e os dos docentes são, posteriormente, autorizados pelos diretores das escolas e homologados pelo superintendente da mesma.

Quanto ao número de alunos por turma, este é determinado pelo ME e varia consoante o ano de escolaridade. Do 1º ao 4º ano, 90 por cento das turmas devem ter 20 alunos, ou menos, e os restantes 10 por cento, 23 alunos. Esta imposição ministerial destina-se a facilitar o processo de transferência de escola, cuja tramitação é da responsabilidade dos *boards*. Do 5º ao 8º ano, a média de alunos por turma, é de 25. No ensino secundário, o ME determina o número de alunos por turma de acordo com o percurso. Nas turmas de prosseguimento de estudos para cursos universitários, o número é de 30 alunos, e para cursos superiores profissionalizantes, é de 25 alunos. Por fim, as turmas de alunos que procuram ter apenas a certificação do ensino secundário são constituídas com 10 a 15 alunos. É de salientar, ainda, que nos estabelecimentos do ensino básico, existem turmas mistas, isto é, turmas constituídas por alunos de dois ou mais anos de escolaridade consecutivos.

Quanto ao currículo do ensino básico e o do secundário, estes são definidos pelo ministério da educação. No ensino básico, o currículo inclui a Língua Inglesa e Francesa, Matemática, Artes, Saúde e Educação Física, Ciência e Tecnologia, Estudos Sociais (apenas até ao 6º ano); História e Geografia (do 7º ao 8º ano), podendo, ainda, existir a oferta de Línguas Internacionais (língua materna do aluno).

O ensino secundário tem três ofertas formativas: académica (confere um diploma e prosseguimento de estudos superiores numa universidade), adaptada (confere um diploma e prosseguimento de estudos superiores num estabelecimento politécnico) e vocacional (confere um certificado e entrada no mundo de trabalho). O currículo abrange disciplinas obrigatórias (Inglês, Francês e Matemática) e disciplinas opcionais (ver

quadro 4), tendo que os alunos obter um determinado número créditos para a conclusão dos estudos secundários.

Quadro 4: Opções do currículo do ensino secundário

Disciplina	9.º	10.º	11.º	12.º
Artes	X	X	X	X
Estudos Empresariais	X	X	X	X
Estudos Canadianos e Internacionais	X	X	X	X
Línguas Clássicas e Internacionais	X	X	X	X
Inglês como segunda língua	X	X	X	X
Orientação profissional	X	X	X	X
Saúde e Educação Física	X	X	X	X
Línguas Nativas	X	X	X	X
Estudos Nativos	X	X	X	X
Ciências	X	X	X	X
Ciências Sociais e Humanas	X	X	X	X
Educação Tecnológica	X	X	X	X
Informática	-	X	X	X
Estudos Interdisciplinares	-	-	X	X

In Ministério da educação da província de Ontário, em www.edu.gov.ca

A avaliação dos alunos do ensino básico é qualitativa, não havendo lugar a reprovações. Em dois momentos do ano escolar, os docentes comunicam, aos pais e encarregados de educação, a informação qualitativa sobre a evolução do aluno, nas várias disciplinas, em modelos definidos pelo ministério da educação.

No ensino secundário, não há, igualmente, lugar a retenções e a sua conclusão é determinada pelo sistema de Acreditação Académica de Ontário. De acordo com este sistema de acreditação, os alunos podem obter um *Ontario Secondary School Diploma* (OSSD) ou um *Ontario Secondary School Certificate* (OSSC). O OSSC pode ser obtido com um mínimo de 14 créditos, em disciplinas determinadas pelo ministério, como podemos ver no quadro 5.

Quadro 5: Créditos e disciplinas para obtenção do *Ontario Secondary School Certificate*

Créditos	Disciplina
2	Inglês
1	História ou Geografia do Canadá
1	Matemática
1	Ciências
1	Saúde e Educação Física
1	Artes, Educação Tecnológica ou Informática
7	Opções à escolha do aluno

In Ministério da educação da província de Ontário, em www.edu.gov.ca

O OSSD é obtido com 18 créditos, 15 de disciplinas especificadas e um crédito de cada um de três grupos de disciplinas, pré-definidas pelo ministério da educação. Para além destes créditos obrigatórios, os alunos devem completar 12 créditos opcionais (disciplinas selecionadas pelo aluno), 40 horas de atividades de envolvimento comunitário e a aprovação no exame de literacia e de matemática, da província.

A partir do quadro 6 podemos referir que o currículo do ensino secundário é construído pelos próprios alunos, em função dos seus interesses, sendo por isso, um currículo flexível, em que é dada total autonomia aos alunos para a sua construção. Na linha de pensamento de Fullan, Leithwood e Watson (2003), um currículo que “meets the learning needs of a highly diverse student population” permite “a strong public school system”, pois os alunos, ao terem autonomia para desenhar o seu currículo podem “explorar paixões e vontades”, numa escola onde a relação entre professores e alunos mudou “são todos iguais, são todos aprendizes, só que uns são mais velhos do que outros” (Allen, 2019).

Quadro 6: Créditos e disciplinas para obtenção do *Ontario Secondary School Diploma*

N.º Créditos	Disciplinas obrigatórias	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
4 (1 por ano)	Inglês *	Inglês ou Francês como segunda língua **	Saúde e Educação Física	Ciências (11.º ou 12.º ano)
3 (1 no 11.º ou no 12.º)	Matemática	Língua Nativa	Artes	Educação Tecnológica
2	Ciências	Uma língua clássica ou internacional	Estudos de Gestão	Francês como segunda língua **
1	História do Canadá	Ciências sociais e humanidades	Francês como segunda língua **	Estudos Informáticos

1	Geografia do Canadá	Estudos Canadianos ou Internacionais	Educação Cooperativa ***	Educação Cooperativa ***
1	Artes	Orientação Profissional		
1	Saúde e Educação Física	Educação Cooperativa ***		
1	Francês como segunda língua			
0.5	Orientação Profissional			
0.5	Estudos cívicos			

In Ministério da educação da província de Ontário, em www.edu.gov.ca

Legenda:

* Um máximo de 3 créditos em Inglês como segunda língua ou o desenvolvimento da literacia, da língua Inglesa, podem ser contabilizados para os 4 créditos obrigatórios em Inglês, mas o quarto deve ser obtido na disciplina obrigatória de Inglês do 12º ano.

** Nos grupos 1, 2 e 3, um máximo de 2 créditos em Francês como segunda língua podem contar como créditos obrigatórios, um do grupo 1 e um do grupo 2 ou 3.

*** Um máximo de 2 créditos em educação cooperativa pode contar como créditos obrigatórios.

As provas de aferição no ensino básico realizam-se anualmente, na última semana de maio e na primeira de junho, e visam aferir as competências dos alunos, nos domínios da leitura, da escrita e da matemática. As provas do 3º ano avaliam as competências do 1º ao 3º ano e as do 6º, as competências relativas ao 4º, 5º e 6º anos de escolaridade.

No ensino secundário, os alunos apenas realizam, no 9º ano, uma prova à disciplina de matemática, que se destina a avaliar as competências alcançadas até esse ano de escolaridade. Diferentes versões desta prova são administradas durante as duas primeiras semanas de janeiro, aos alunos que frequentam a disciplina durante apenas um semestre, e durante duas semanas em junho, aos que frequentam a disciplina no segundo semestre, ou durante todo o ano letivo.

A prova de literacia do ensino secundário avalia se os alunos atingiram os requisitos mínimos, em literacia, em todas as disciplinas até ao 9º ano, e, como já referido, a sua aprovação constitui um dos requisitos para a obtenção do OSSD. Todos os alunos da província realizam este exame no final do mês de março.

Relativamente aos recursos humanos, em Ontário, a carreira docente é governada por duas entidades, a *Ontario College of Teachers* (OCT) e o ministério da educação, e gerida por uma terceira, os *boards*.

Para lecionar numa escola, é necessário ter um certificado em ensino, emitido pela OCT, obtido após a conclusão de uma licenciatura universitária e de um ano de estágio pedagógico. Os professores têm, ainda, a obrigatoriedade de pertencer à OCT e ao sindicato de professores. Esta obrigatoriedade deve-se ao facto de a profissão docente ser regulada e governada pela OCT, entidade cujo conselho de 37 membros, dos quais 23 eleitos pelos seus pares e 14 nomeados pelo governo da província, atua no interesse público, na área da educação. A OCT certifica a prática docente na província, podendo suspender ou revogar essa certificação, estabelece as normas e os padrões de ética profissional, acredita programas e cursos de formação profissional docente e investiga e analisa reclamações ou denúncias relativas aos seus membros.

A contratação e o ingresso na carreira docente estão definidos nos normativos legais do ministério da educação, *Education Act* e *Ontario Regulation 274/12*, que confere estes poderes aos *boards*, dentro de limitações estabelecidas na lei. De acordo com os normativos, a contratação realiza-se a partir de duas listas de docentes, estabelecidas e atualizadas pelos *boards*: "*roster of occasional teachers*" e "*long-term occasional teachers*"⁸⁵. No que respeita ao *roster of occasional teachers*, os professores são ordenados de acordo com a respetiva graduação, em termos de tempo de serviço. Além disso, contém o dia em que passaram a constar desta lista e um resumo da experiência de cada um, fatores determinantes para a contratação. Após um período de permanência de 10 meses nesta lista, um professor substituto pode candidatar-se à da *long-term occasional teachers*, após a lecionação nas escolas do *board* durante 20 dias, nos 5 anos que antecedem a candidatura à condição de *long-term*. A graduação de um professor que conste da lista *long-term occasional teachers* é, igualmente, feita de acordo com o tempo de serviço. Os *boards* são, legalmente, obrigados a conceder uma entrevista para admissão à *long-term occasional teachers*, a qualquer professor da *roster of occasional teachers* que possua as qualificações definidas no normativo legal, já referido. Após a entrevista, realizada por uma equipa de diretores das escolas, cabe ao *board* decidir da inclusão, ou não, do professor na *long-term occasional teachers*, sob proposta dos diretores. Relativamente à efetivação no quadro de uma escola do *board*, o normativo do ME estipula que apenas professores que constem da *long-term occasional teachers*, que tenham completado, no mínimo, um contrato de 4 meses e que possuem as qualificações

⁸⁵ Pontos 4 e 10, *Ontario Regulation 274/12*.

e a graduação mais alta, possam ser considerados para estes lugares. Para o efeito, o *board* é obrigado a entrevistar cinco destes candidatos da *long-term occasional teachers* e, caso nenhum queira o lugar, entrevista professores qualificados da *roster of occasional teachers*. Mesmo após a integração no quadro de efetivos de um *board*, os professores continuam a ser regulados pela OCT.

No que respeita à lecionação de disciplinas, os alunos do ensino básico são ensinados por um professor generalista, à exceção das disciplinas de Francês, Música e Línguas Estrangeiras, e no ensino secundário são ensinados por professores especializados numa disciplina.

O sistema educativo tem, ainda, outros trabalhadores designados por zeladores, do género masculino que efetuam a limpeza e manutenção das escolas, assistentes técnicos, que trabalham nos serviços administrativos, e assistentes educacionais, que, sob a supervisão e orientação do professor da turma, dão apoio individualizado aos alunos da educação especial ou aos que revelam graves dificuldades de aprendizagem. A contratação deste pessoal não docente é, igualmente, realizada pelo *board*.

Em termos financeiros, o financiamento dos estabelecimentos de ensino é assegurado pelo governo da província e pelos impostos locais, recolhidos pelo município. Aquando do preenchimento dos formulários para a declaração de impostos, os contribuintes indicam o sistema educativo para o qual pretendem que a percentagem do respetivo imposto sobre o imóvel (*Property Tax*) seja canalizada. O ME da província determina o financiamento de cada *board*, com base no número de alunos matriculados, nas necessidades específicas e na localização das escolas. O financiamento é, então, gerido pelos *boards* para pagamento de todas as despesas das respetivas escolas, nomeadamente, o pagamento de salários, a aquisição de manuais escolares, bem como de materiais didáticos, e a manutenção e/ou construção de edifícios.

O financiamento das escolas privadas varia entre jurisdições, embora a maioria destas forneça algum financiamento. De acordo com a OECD (2015a), cerca de 93% dos alunos no Canadá frequentam escolas com financiamento público.

O governo federal aprovisiona alguns subsídios para o ensino pós-secundário e para programas que apoiam o desenvolvimento de competências. A educação nas reservas das Primeiras Nações é assegurada com o financiamento do governo federal (Friesen & Jacobsen, 2020).

CAPÍTULO II – (CON)TEXTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E DE AUTONOMIA(S)

1. Descentralização/Centralização

Na literatura sobre os sistemas educativos, os conceitos “centralização” e “descentralização” surgem fortemente ligados à noção de autonomia das escolas. Esta relação entre a descentralização do sistema educativo e a autonomia das escolas tem constituído um laço elementar das políticas educativas e da investigação educacional, durante o último quarto de século, um pouco por todo o mundo (CNE, 2012).

Sendo o objeto do nosso estudo compreender o grau de autonomia, tanto num sistema educativo mais centralizado, como num mais descentralizado, consideramos essencial apresentar uma análise crítica sobre os conceitos “centralização” e “descentralização”. Embora a produção bibliográfica sobre estes conceitos seja significativa, procurámos garantir uma pluralidade de perspetivas, para definir claramente a diferença entre ambos e a sua relação com a autonomia das escolas, mas sem pretensões de exaustividade.

Como vimos anteriormente, os sistemas educativos são, vulgarmente, caracterizados como sendo centralizados ou descentralizados, em função da intervenção mais ou menos direta do governo sobre esses mesmos sistemas. McGinn e Welsh (1999) oferecem uma explicação sobre os motivos pelos quais os sistemas educativos foram centralizados. Segundo estes autores, o primeiro processo de ensino seguiu um modelo de aprendizagem, ou de aprender-fazer, que era controlado, individualmente, por professores. Com o tempo, as comunidades assumiram o controlo da educação, seguindo os seus próprios objetivos. Inicialmente, a instrução era fornecida por membros de uma casta de professores, ou por pessoas escolhidas por organizações religiosas ou civis, pelas suas crenças ou nível de educação. Esses sistemas foram eficazes no ensino de competências básicas de alfabetização, mas os professores raramente desenvolviam um conjunto homogéneo de valores e conteúdos, mesmo dentro da mesma cidade. A expansão mundial da educação, nos séculos XIX e XX, ocorreu simultaneamente com o desenvolvimento de governos fortes, que procuravam uniformizar o conteúdo e os processos escolares. Esta situação variou de país para país, em termos de localização do governo da educação. Em alguns, a responsabilidade pela área da educação situava-se ao nível de pequenas comunidades ou municípios, como por exemplo, no Canadá; em outros, a nível estatal, provincial ou nacional, como é o caso de Portugal. Na maioria dos países

ocidentais, os governos administravam diretamente as escolas, enquanto em outros monitorizavam as escolas administradas por grupos não-governamentais ou indivíduos particulares. Porém, em todos estes casos, os governos assumiram uma autoridade sobre a educação, que anteriormente havia sido exercida por grupos heterogêneos, fora do governo. Ou seja, na linha de pensamento dos autores, podemos admitir que o controlo da educação se tornou mais centralizado do que antes.

Ainda segundo McGinn e Welsh (1999), a centralização foi acompanhada pelo desenvolvimento económico, pelo crescimento populacional e pela urbanização do território, o que viabilizou a construção de grandes escolas, que pudessem facilitar a frequência de um maior número de alunos. Acresce referir a importância do desenvolvimento de tecnologias de impressão que permitiu reduzir o custo de manuais escolares, facilitando a homogeneização e a acessibilidade do currículo a todos. O nacionalismo e a competição económica entre estados-nação aumentaram a importância de educar cidadãos leais, mas competitivos. Neste contexto, admitimos que o desenvolvimento económico e social, de alguma forma, facilitou a centralização do controlo da educação por parte dos governos.

Porém, desde os finais dos anos 80, do século passado, verificamos a necessidade de descentralização do governo da educação. Conforme explica Barroso (1997), assistimos, mundialmente, “a uma alteração significativa do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação”, devido à crise de governabilidade dos sistemas de ensino (p. 9). Aquele autor enquadra a referida crise, baseando-se no que Held (1992) designa como a teoria do “Governo Sobrecarregado” e, entre os fatores que a determinam, destaca:

“o crescimento exponencial do sistema educativo (mesmo que a par de uma desvitalização demográfica); a complexidade das situações geradas pela heterogeneidade dos alunos (individual, social e cultural); a “quebra de confiança” na transição entre educação e emprego; as restrições orçamentais decorrentes da crise económica; os disfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo do Estado” (Barroso, 1997, p. 9)

A interpretação que diversos autores fazem do conceito “descentralização” tende a convergir no mesmo sentido, ainda que seja perspectivado de forma diferente. A montante, a descentralização é descrita como o movimento do poder de decisão do centro para a periferia (Karlsen, 2000), de um nível de autoridade para outro, dentro de um sistema

(Anderson, 2005). A jusante, encontramos na literatura definições mais pormenorizadas do conceito.

Na opinião de McGinn e Welsh (1999), o termo “descentralização” implica a dispersão de algo agregado ou concentrado, em torno de um único ponto. Estes autores utilizam a metáfora da pirâmide para descrever esta dispersão, explicando que a maioria das organizações públicas e privadas depende de “líderes”, ou pessoas especialmente designadas, para tomar decisões para os restantes membros da organização. Tanto no setor público como no privado, as grandes organizações tendem a ter uma estrutura hierárquica, isto é, múltiplas camadas de autoridade. As decisões tomadas no nível "superior" afetam mais pessoas, e aquelas tomadas no nível “inferior” afetam menos indivíduos. Neste contexto, uma única posição, a de ministro, está no topo. O ministro está ligado a dois ou mais secretários de estado, que por sua vez estão ligados a dois ou mais diretores-gerais, cada um dos quais supervisiona dois ou mais técnicos superiores, ligações essas em movimento descendente. Para McGinn e Welsh (1999), a descentralização movimenta a autoridade desta forma descendente, do ponto da pirâmide em direção à base.

Portanto, no cume desta pirâmide, encontramos o Estado, ou governo central, representado pelo ministro. O poder central pode ser caracterizado como a organização centralizada da tomada de decisões políticas e administrativas, de responsabilidade e de gestão, num país cujos poderes executivo e legislativo se encontram organizados dentro da estrutura do Estado (UNESCO, 2005a). Em alguns países, sobretudo do sul da Europa (CNE, 2016), e em alguns contextos históricos, a centralização dessa tomada de decisões políticas e administrativas faz parte do processo de consolidação do Estado e da sua unidade. Desta forma, a centralização pode atender à necessidade do Estado de organizar e de fortalecer o seu poder executivo e as áreas que garantem a coesão da comunidade nacional, como a educação (UNESCO, 2005a).

Seguindo a metáfora de McGinn e Welsh (1999), a descentralização move-se deste centro para a periferia, levando consigo o poder sobre as questões educacionais. Como refere (Karlsen, 2000), o conceito de descentralização será sempre ligado a algum tipo de poder. Neste contexto, podemos falar de “descentralização territorial”, do centro para organismos sub-nacionais de menor tamanho, e de “descentralização funcional”, do centro para entidades para-estatais, não-governamentais ou privados (Weiler, 1990, p.

434). Nesta linha de pensamento, Formosinho (2005) afirma que a descentralização pode ser sustentada, quer por motivos funcionais, quer por territoriais, sendo que os motivos funcionais advêm da “necessidade de criar serviços diferenciados para atender às necessidades de atividades que exigem especialização técnica” e os motivos territoriais da “necessidade de criar serviços próximos das populações que servem” (p. 25-26). Neste sentido, o local de autoridade e de poder sobre o direito formal à tomada de decisões educacionais (Young, Levin, & Wallin, 2006) assume destaque na definição do conceito, uma vez que a descentralização tem que ver com transferências de autoridade daqueles que se encontram num local, ou nível, para outros, de um outro local, ou nível (McGinn & Welsh, 1999). Isto é, o local da autoridade, ou de poder, encontra-se na localização do órgão governativo (McGinn & Welsh, 1999), como por exemplo num município, num distrito, ou num *board*. Estes locais de autoridade variam consoante a estrutura política e geográfica de cada país. Por este motivo, encontramos, na literatura, referências diferentes, relativamente ao conceito de descentralização.

O local, recetor da descentralização, é descrito de forma generalizada por Formosinho (2005) na sua definição do conceito, quando declara que o princípio da descentralização é “o processo de submeter a tipos de administração pública, menos dependentes do Estado, áreas de atividade até aí submetidas a tipos mais estatizados” (p.25), ou seja, é a redistribuição, ou atribuição, de competências a entidades que não as do governo central. Igualmente abrangente, é a definição apresentada por Barroso (2006b), que assume que a descentralização da administração e do controlo educacionais pode manifestar-se através de diversos formatos: “dispersão de poderes pelos vários parceiros sociais; transferência de competências para as regiões; desconcentração regional; territorialização; autonomia institucional; introdução de lógicas de mercado” (p.49).

Nos estudos da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* UNESCO (2005a), a descentralização é caracterizada como a transferência de toda, ou parte, da tomada de decisões, responsabilidades e gestão atribuídas à autoridade central, para as autoridades intermediárias, regional, provincial ou local (distritos, municípios, comunidades) ou para as próprias escolas. Nesta linha de pensamento, Corrales (1999) afirma que a descentralização envolve a transferência da autoridade de tomada de decisão, para o planeamento, a gestão e o uso de recursos, de níveis mais altos do governo

(autoridades centrais) para níveis inferiores ou externos, como províncias, municípios, conselhos locais e até *boards*. Rondinelli, Nellis e Cheema (1983) definem a descentralização como a transferência de responsabilidade, pelo planeamento, gestão e alocação de recursos, do governo central e das suas instituições para: unidades de campo dos ministérios ou agências do governo central; unidades subordinadas ou níveis de governo; autoridades ou corporações públicas semiautónomas; autoridades de âmbito regional ou funcional; ou organizações não-governamentais privadas ou voluntárias. Já McGinn e Welsh (1999) apresentam quatro locais específicos de autoridade: o governo central; os órgãos de governo provinciais, estaduais ou regionais; os governos municipais ou distritais; e as escolas.

Os locais, definidos como recetores de descentralização, mostram-nos que o âmbito da descentralização pode ser circunscrito ou amplo, dependendo do grau de responsabilidade e de poder de decisão, transferidos pelo governo central, os quais podem variar entre um simples reajuste do volume de trabalho, dentro das organizações do governo central, e um despojar de todas as responsabilidades do governo, pela execução de um conjunto de funções que eram, anteriormente, do setor público (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983). Nesta perspetiva, o grau de descentralização pode variar, substancialmente, de um país para outro, bem como as áreas que são descentralizadas, a já referida descentralização funcional.

A descentralização pode limitar-se à gestão material e financeira das instituições de ensino, mas também pode dizer respeito ao desenho curricular (UNESCO, 2005a). De acordo com estudos da UNESCO (2005a) sobre a descentralização, as autoridades regionais e/ou locais podem alterar e/ou adaptar as prioridades educacionais, os currículos, os métodos de ensino e a gestão educacional, enquanto administram o respetivo orçamento e despesas. Porém, o conceito de descentralização, por si só, não fornece nenhuma informação sobre o que realmente é movido, nem a força do movimento (Karlsen, 2000), pois trata-se de um conceito amplo e as suas componentes são muitas (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983). Desta forma, compreender as diferenças entre os vários tipos de descentralização é essencial, pois determinam a quantidade, tipo e permanência da autoridade a ser transferida (Hanson, 1997) e, desta forma, clarifica quem detém, de facto, o poder de decisão.

Porém, a nossa análise da literatura mostrou-nos que existe uma ausência de clareza na utilização dos diferentes conceitos para descrever o ato de “descentralizar”. A nossa percepção é evidenciada por alguns autores nas respetivas análises dos conceitos. A título de exemplo, ao analisar a terminologia utilizada nos diferentes contextos mundiais, Anderson (2005) afirma que diversas nomenclaturas são usadas para descrever o movimento de tomada de decisão, de um nível de autoridade para outro, dentro dos sistemas educativos, sem grande atenção a significados exatos, havendo uma utilização alternada dos termos⁸⁶. Facto que leva esta autora a chamar a atenção para a confusão causada por esta utilização variada dos diferentes conceitos. Esta autora convoca os autores Whitty et al. (1998) para sublinhar que existe, igualmente, dificuldades com os conceitos em si, porque diferentes significados podem ser atribuídos a apenas um dos conceitos, como por exemplo, “gestão centrada na escola”, que pode significar descentralização ou desregulamentação para uns e partilha da tomada de decisão *dentro* da escola para outros. Não obstante a panóplia de termos, Whitty et al. (1998) (citados em Anderson, 2005), concluem que nenhum deles se “presta a uma definição exata” e que estão “abertos a uma derrapagem semântica” (p. 67). Por estes motivos, julgamos necessário apresentar os principais conceitos e respetivos significados, utilizados para descrever o movimento da tomada de decisão de um nível de autoridade para um outro, que serviram de base ao nosso estudo.

Por Karlsen (2000) afirmar que a descentralização não tem um significado exato, tentámos estabelecer uma base teórica dos conceitos, de forma a realizar o estudo empírico para compreender a existência, ou não, da autonomia das escolas nos sistemas de ensino em análise. Na literatura sobre descentralização, percebemos que os conceitos mais utilizados são a desconcentração, a delegação, a devolução, a desregulação, a autonomia e a privatização. O conceito de autonomia das escolas é objeto de análise de um dos capítulos do nosso estudo, pelo que não será aqui abordado. Não abordaremos o conceito de privatização, por consideramos que, ao concretizar-se, elimina a presença do Estado e, conseqüentemente, afasta-se do foco do nosso estudo.

⁸⁶ Anderson (2005) enumera vários autores e os conceitos que estes utilizam para descrever a descentralização, como por exemplo “autogestão/ gestão centrada na escola” (Davies & Anderson, 1992; Sherratt, 1994; Caldwell & Spinks, 1988; 1992; 1998; Fidler et al, 1997); “autogoverno” (Hapin et al, 1993; Feintuck, 1994; Atkinson, 1997); “autonomia” (Bush et al, 1993; Fitz et al, 1993; Simkins, 1997); “descentralização” (Bullock & Thomas, 1997); “delegação” (Thomas e Martins, 1996); “incorporação” (Ainley & Bailey 1997) (p. 67).

No que respeita à desconcentração, alguns autores (Formosinho, 2005; Hanson, 1997; Karlsen, 2000; McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014) consideram que se trata de uma transferência de responsabilidade e de autoridade administrativa, de um governo central para níveis mais baixos da sua hierarquia, para gerir atividades e/ou serviços. A responsabilidade e a autoridade atribuídas servem para aplicar os normativos e não para os criar (McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014), pois o poder de decisão e de determinação da política educativa mantêm-se centralizados.

A delegação envolve a transferência da autoridade de poder de decisão de cima para baixo, na hierarquia da organização (Hanson, 1997; McGinn & Welsh, 1999), podendo essa autoridade ser retirada por vontade do delegante (Hanson, 1997), uma vez que a responsabilidade final permanece sempre com a autoridade soberana (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983). A delegação implica que uma autoridade soberana crie, ou transfira, funções e deveres específicos, para um agente, que tem amplo poder discricionário para os executar (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983). Porém, os autores Weidman e DePietro-Jurand (2014) apresentam uma visão diferente. Para estes autores, a delegação é um sinónimo de autonomia escolar porque é a transferência administrativa, ou legal, de responsabilidades, para órgãos escolares, eleitos ou nomeados, tais como conselhos escolares, conselhos de administração de escolas (*boards*) e diretores das escolas.

A devolução é a transferência permanente das responsabilidades de tomada de decisão na educação, do Estado para níveis mais baixos de governo, tais como províncias, municípios ou distritos (McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014). Neste modelo de descentralização, as unidades locais de governo são autónomas e independentes e as respetivas atividades estão substancialmente fora do controlo direto do governo central (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983). Contudo, Hanson (1997) apresenta uma visão ligeiramente diferente. Para este autor, a devolução é, igualmente, a transferência de autoridade para um setor, que pode agir de forma independente, não tendo que, primeiro, solicitar autorização para o fazer. Mas considera que a privatização é uma forma de devolução, pois a responsabilidade e os recursos são transferidos de instituições do setor público para os do setor privado. Já McGinn e Welsh (1999) acrescentam outra ideia acerca do processo de devolução. Para estes autores, o conceito implica que algo é devolvido a uma organização,

da qual foi retirado. Ora, se considerarmos o percurso histórico de alguns sistemas educativos, nos quais as escolas foram criadas pelo poder local, ou pela comunidade local, e posteriormente centralizadas, julgamos que esta visão é pertinente.

Esta ideia de devolver à comunidade local o que outrora lhe pertenceu é desenvolvida por Rondinelli, Nellis e Cheema (1983), na sua definição do conceito. Segundo estes autores, tratando-se de governos locais, com limites geográficos definidos e legalmente reconhecidos, os cidadãos locais, que os elegem, devem-nos perceber como unidades governamentais que lhes prestam serviços e, portanto, sobre as quais exercem alguma influência. Para aqueles autores, essas unidades locais de governo são autónomas e independentes, porque o respetivo estatuto jurídico as torna separadas ou distintas do governo central. Por outro lado, as autoridades centrais exercem, apenas, um controlo indireto de supervisão sobre essas unidades locais. Desta forma, a devolução estabelece relações recíprocas, em que os governos central e local se beneficiam mutuamente. Isto é, os governos locais não são meramente unidades administrativas subordinadas, mas têm a capacidade de interagir reciprocamente com outras unidades de governo, dentro do sistema político do qual fazem parte. Nesta linha de pensamento, Karlsen (2000) afirma que é a única categoria de descentralização na qual a autoridade local e a independência são claramente aumentadas.

Todos estes conceitos indicam, segundo Anderson (2005), remoção ou reversão, sugerindo a separação de algo, ou, ainda, atribuição, e descrevem uma relação dimensional que relaciona o centro com a periferia. Na descrição desta relação dimensional, Anderson (2005) e Karlsen (2000) convocam o autor Mintzberg (1983) para explicar que os termos poderão ser considerados como pontos extremos de uma continuidade, o que significa que são conceitos relativos: o que é considerado descentralizado num determinado nível, poderá ser considerado centralizado noutra. Esta ideia leva Rondinelli, Nellis e Cheema (1983) a afirmarem que alguns governos utilizam os três tipos de descentralização (desconcentração, delegação, devolução), simultaneamente ou em momentos diferentes; alguns começaram com uma abordagem e depois mudaram para outra, após avaliar os resultados iniciais, outros governos usaram várias combinações das três formas de descentralização.

Portanto, a “centralização” e a “descentralização” surgem como conceitos opostos, na ação que cada um determina, mas também dependentes um do outro. Lessard e

Brassard (2005) consideram que os conceitos “centralização” e “descentralização” surgem sempre associados um ao outro, dado que o segundo precisa do primeiro para existir, formando, desta forma, um par inseparável. Por este motivo, consideram que, na maioria dos sistemas educativos, observamos ambos os processos, ainda que em dimensões diferentes. Nesta linha de pensamento, McGinn e Welsh (1999) reconhecem, e bem, que nenhum país é completamente centralizado ou descentralizado. Para estes autores, a questão a ser discutida deve ser que decisões devem ser descentralizadas, a quem devem as escolas prestar contas e qual o papel regulador do Estado.

No caso de Portugal, a descrição da estrutura hierárquica do sistema de ensino leva-nos a afirmar que se trata de um sistema centralizado, pois toda a política educativa é determinada pelo governo, através do ministério da educação. Porém, verificamos a existência de algumas formas de descentralização, ainda que reduzidas.

Os serviços periféricos do ME estão na dependência do Estado (Lima, 2011). O facto de existir uma transferência de responsabilidade e de autoridade administrativa, do governo central para os seus serviços periféricos, para a gestão de atividades ou de serviços, significa que estamos perante uma desconcentração. Mas, conforme explicam alguns autores (McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014), o poder de decisão e de determinação da política educativa continuam centralizados. A responsabilidade e a autoridade transferidas servem unicamente para aplicar, e fazer cumprir, os normativos criados pelo governo.

Contudo, podemos considerar que estes serviços desconcentrados têm poder de decisão quando lhes são delegadas competências. Conforme vimos no enquadramento concetual, Hanson (1997) e McGinn e Welsh (1999) afirmam existir delegação quando a autoridade de poder de decisão é transferida, de cima para baixo, na hierarquia da organização. Pode-se debater se existe, verdadeiramente, um poder de decisão, uma vez que, conforme sustentam Rondinelli, Nellis e Cheema (1983), a responsabilidade final permanece sempre com a autoridade soberana. Ora, se considerarmos a afirmação de Hanson (1997), de que essa autoridade pode, a qualquer momento, ser retirada por vontade do delegante, então não existe um verdadeiro poder. Por outro lado, a entidade que recebe as competências não deixa de poder decidir, como, aliás, referem Rondinelli, Nellis e Cheema (1983).

A delegação está presente, igualmente, dentro de uma escola. Embora em número reduzido, são delegadas competências nos diretores de escolas, pelo Diretor-Geral dos Estabelecimentos Escolares. Verificamos, mais uma vez, a delegação descendente, quando consideramos que o próprio diretor de uma escola pode delegar, ou subdelegar, as suas competências no respetivo subdiretor ou adjuntos⁸⁷.

Portanto, no que respeita à delegação, assistimos a momentos de decisão que são transferidos pela cadeia hierárquica do sistema educativo. Começando no ministro da educação, as competências são delegadas nos secretários de estado, que, por sua vez, delegam nos diretores-gerais. Estes delegam poucas competências nos diretores de serviços regionais e ainda menos nos diretores das escolas.

Quanto à devolução de competências, e convocando os pensamentos dos autores já apresentados no enquadramento concetual (McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014), questionamos de que forma esta ocorrerá aquando da descentralização de competências para as autarquias do mesmo modo que questionamos se de facto podemos falar de descentralização de competências do Estado para os municípios ou de contratualização de competências nos municípios, como refere Lima (2015). Consideramos pertinente lembrar que, conforme apresentado no percurso histórico do sistema educativo, o Estado já descentalizou competências educativas para as autarquias, por duas vezes, uma no século XIX, a outro no século XX, estando a decorrer uma terceira⁸⁸, aquando da redação da presente investigação. Ainda segundo Lima (2015), o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 21/2019, “evidencia uma conceção marcadamente instrumental de descentralização administrativa, de feição gerencialista e

⁸⁷ Número 7 do artigo 20º do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

⁸⁸ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da *transferência de competências do Estado para as autarquias locais* e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico;

Decreto-lei 30/2015, de 12 de fevereiro, estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, tendo sido revogado pela *Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais* Decreto-lei 21/2019, de 30 de janeiro, concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação. Como referido no seu preâmbulo, “*este novo regime redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente, assente nos princípios e regras consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, na sua redação atual, e no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.*”

eficientista” (p. 14), o que nos leva a questionar o papel da escola num contexto de municipalização da educação, ou seja, como se (re)constroem práticas de autonomia num possível cenário de deslocação de poderes.

Batista (2016), a propósito dos sistemas educativos da União Europeia, refere cinco grupos que funcionam como tipos-ideais, no que à centralização/descentralização dizem respeito, a saber:

*i) **Sistemas centralizados com autonomia limitada das escolas** (França, Portugal): onde o governo central define planeamento e regras em praticamente todas as áreas, sendo também a principal fonte de financiamento. Desde meados dos anos oitenta, estes sistemas iniciaram processos de desconcentração/ descentralização para autoridades regionais ou locais, mas limitados a questões de construção e manutenção de edifícios ou organização da rede escolar;*

*ii) **Sistemas predominantemente centralizados com autonomia limitada das escolas** (Grécia, Itália, Roménia): nestes sistemas o governo central permanece predominante na definição e gestão do sistema, mas delega às escolas ou autoridades regionais e locais algumas responsabilidades de gestão de recursos. A principal distinção relativamente ao tipo anterior reside na autonomia das escolas e na certificação ou controlo de qualidade, pois na maioria dos sistemas deste tipo são as escolas as responsáveis pelos exames com efeitos de certificação e as avaliações externas são raras;*

*iii) **Sistemas federais com importância a nível das regiões** (Alemanha, Espanha, Bélgica): neste tipo são as autoridades regionais que estão no centro do sistema educativo, definindo regras e gerindo, mas partilhando de forma diferenciada as responsabilidades com níveis inferiores. É um tipo mais heterogéneo, a começar pelo grau de autonomia concedido às escolas, embora todos se caracterizem pelo carácter federal. As evoluções recentes deste tipo vieram introduzir elementos que apontam para uma centralização dos sistemas, seja através da imposição de standards nacionais ou de cooperações entre as regiões;*

*iv) **Sistemas de colaboração entre o Estado e o poder local** (Dinamarca, Finlândia, Polónia): neste tipo os modos de regulação dos sistemas são partilhados entre o governo central e autoridades locais. As autoridades locais e as escolas são os níveis com maior peso de decisão na gestão de recursos financeiros e pessoal;*

v) *Sistemas descentralizados com muita autonomia das escolas* (Suécia, Inglaterra, Holanda): neste tipo as escolas e os poderes políticos locais, ou ambos, têm poderes e responsabilidades consideráveis, enquanto o governo central assegura função de planeamento, definição de estruturas e controlo/ avaliação (pp. 40-41).

Tendo por referência os tipos-ideais, apresentados por Batista (2016), consideramos que no Canadá predomina a tipologia *sistema federal com importância a nível das regiões*, neste caso províncias, e em Portugal a tipologia *sistema centralizado com autonomia limitada das escolas*. Recorde-se que, em Portugal, só a partir do 25 de Abril e da entrada do país na Comunidade Europeia é que a temática da descentralização surge nos normativos, apontando para a importância do papel dos municípios, das escolas e dos atores locais no processo de tomada de decisões educativas. Contudo, a evolução do enquadramento legal da descentralização aponta para avanços e recuos, nomeadamente na questão da transferência de responsabilidades para municípios e autonomia das escolas, como refere Batista (2016), pelo que as mudanças alcançadas são limitadas e o sistema permanece predominantemente centralizado. A autora aponta a ação de alguns intervenientes no sistema de ensino, enquanto limitações da descentralização, em particular a ação dos sindicatos, que “dificulta a modificação de alguns instrumentos característicos da centralização do sistema educativo, como o sistema central de recrutamento e colocação de professores”, refere que “a apropriação de novas responsabilidades depende da vontade e capacidade dos atores locais, encontrando aí algumas resistências por parte de atores tradicionalmente afastados da tomada de decisão nas escolas” (Batista, 2016, p. 46).

Ainda na perspetiva da autora, “a existência de diferentes entendimentos acerca da distribuição de responsabilidades (...) contribui para explicar por que o alcance das mudanças efetuadas é considerado aquém das expectativas”, referindo que “após a LBSE, procedeu-se a um processo de desconcentração para estruturas regionais, em detrimento de descentralização para níveis locais, o que acabou por reforçar o peso do poder da administração central e regional” (Batista, 2016, p. 46).

Neste contexto, destacamos a importância da autonomia das escolas, cuja emergência ganhou centralidade nos discursos políticos, normativos e académicos, tornando-se “uma terra prometida” (Lima & Afonso, 1995), que, na prática, revela “profundas ambiguidades e contradições, assumindo frequentemente uma dimensão

retórica face a orientações e ações que obstaculizam o exercício da autonomia” Lima (2007, p.18). Posteriormente, faremos uma análise crítica do conceito de autonomia.

A organização geopolítica do Canadá determina, à partida, a existência de um sistema descentralizado. Como já vimos, o Canadá tem um sistema federal, cujo governo tem apenas um papel indireto na educação (Lessard & Brassard, 2009; OECD, 2004, 2015a;) e determina que esta esteja sob a jurisdição do governo de cada província (Li, 2014; Sattler, 2012). Assim sendo, o ensino básico e secundário, exceto o das crianças aborígenes e das crianças das forças armadas canadianas, está sob o controlo das províncias (Li, 2014). Uma vez que existe esta descentralização de poderes para o governo da província, a nossa análise do percurso da autonomia das escolas não parte do nível nacional, mas sim do regional.

A descrição do sistema hierárquico do sistema educativo de Ontário que apresentámos leva-nos a afirmar que encontramos a descentralização, através de processos de devolução, delegação e desconcentração. Numa primeira instância, a descentralização verifica-se da devolução da área da educação, do plano nacional para o regional. De acordo com a definição de devolução, apresentada por McGinn e Welsh (1999), Rondinelli, Nellis e Cheema (1983) e Weidman e DePietro-Jurand (2014), percebemos que houve uma transferência permanente das responsabilidades de tomada de decisão na área da educação, do Estado para um nível mais baixo de governo, neste caso da província. Com efeito, esta unidade de governo é autónoma e independente e as respetivas atividades estão substancialmente fora do controlo direto do governo nacional, conforme explicavam Rondinelli, Nellis e Cheema (1983).

Observamos, igualmente, que existe a delegação em duas instâncias. Como vimos, a delegação envolve a transferência da autoridade de poder de decisão de cima para baixo, na hierarquia da organização (Hanson, 1997; McGinn & Welsh, 1999) e implica que uma autoridade soberana crie, ou transfira, funções e deveres específicos, para um agente, que tem amplo poder discricionário para os executar (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983). Assim sendo, podemos considerar que há uma delegação de poder de decisão do ME para os *boards*, bem como dos *boards* para o diretor de uma escola. A definição do conceito, apresentado por Weidman e DePietro-Jurand (2014), fundamenta, igualmente, essa transferência administrativa e legal de algumas competências dos *boards* para o diretor de uma escola, ainda que sejam em muito menor quantidade. Em ambos os casos, a

autoridade pode ser retirada por vontade do ministério da educação, em relação aos *boards*, ou dos *boards*, em relação aos diretores, através da sua destituição (Hanson, 1997), uma vez que a responsabilidade final permanece sempre com o ME ou com os *boards* (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983), conforme o caso.

Por fim, julgamos que o sistema educativo possui a desconcentração, igualmente em duas instâncias, tendo em conta a definição do conceito de alguns autores (Formosinho, 2005; Hanson, 1997; Karlsen, 2000; McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014). Ao afirmarem que se trata de uma transferência de um governo central para níveis mais baixos da sua hierarquia, constatamos que existe este movimento de poder de decisão, do governo da província para os *boards*. Contudo, o facto de um diretor de uma escola receber a responsabilidade e a autoridade administrativa para gerir as atividades e o serviço prestado pelo estabelecimento de ensino do *board*, leva-nos a considerar que existe, também, desconcentração a nível local.

Independentemente da existência de processos de descentralização, consideramos que o governo, através do ministério da educação, determina a política educativa e centraliza o poder de decisão, pois a responsabilidade e a autoridade atribuídas servem para aplicar os normativos e não para os criar, conforme observado, e bem, por diversos autores (McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014).

2. Autonomia

Tendo como objetivo comparar o grau de autonomia das escolas num quadro de descentralização e num de centralização, a nossa análise tem, necessariamente, de ir para além de afirmar que a autonomia das escolas é uma componente da descentralização, apenas porque os estabelecimentos de ensino não superior são instituições criadas pelo Estado e encontram-se no final da cadeia hierarquizada do ministério da educação. De igual forma, não podemos afirmar categoricamente, neste momento da investigação, que num quadro de centralização as escolas não têm autonomia.

No sentido de melhor compreender o grau de autonomia conferido às escolas num sistema de ensino centralizado e num descentralizado, o nosso trabalho requer uma análise do conceito de autonomia, bem como uma apresentação dos domínios onde a mesma se pode verificar. São estes contributos que enformam o estudo empírico, nomeadamente, as questões relacionadas com o ensino e aprendizagem, bem como os recursos humanos e financeiros. Neste contexto, torna-se pertinente perceber até que ponto as escolas têm, ou não, autonomia dentro das questões apresentadas. Para o efeito seguiremos a linha de pensamento de Barroso (1996a, 1997, 1999, 2004, 2009), até porque muitos autores têm analisado a autonomia da escola, à luz dos seus pressupostos.

O conceito “autonomia da escola” não tem sido consensual dada a característica polissémica do termo “autonomia”. Morgado (2000) afirma que o conceito autonomia “se predica de uma profunda polissemia que advém do facto da pluralidade do seu conceito, ou seja, de ser um conceito que se adapta a diferentes campos” (p. 48). Nesta linha de pensamento, Barroso (2005a) refere que a designação pode aplicar-se a diferentes realidades com significados, objetivos, modalidades de operacionalização e resultados diferentes. Logo, como estabelece Estêvão (2004), a autonomia das escolas pode ser invocada em nome de várias lógicas ou racionalidades. Então, o que pode ser entendido por autonomia das escolas? A sua compreensão exige, naturalmente, que comecemos por definir o conceito de autonomia.

No seu sentido etimológico, o termo “autonomia” é uma palavra que tem origem no grego clássico, construído a partir do pronome demonstrativo “αὐτος, ή, ό” (próprio) e do substantivo “νομο, ου” (lei) (Morgado, 2000). Está relacionado com a ideia de autogoverno, com a capacidade que as pessoas, ou as organizações, têm de se governar por regras próprias (Barroso, 1996a, 1997, 2005). Possuir autonomia é, como refere Baptista Machado (1982), ter “o poder de se auto-determinar, de auto-regular os próprios interesses – ou o poder de se dar a própria norma”, (p. 8). Morgado (2000) salienta a mesma ideia, afirmando que a autonomia é “a capacidade que qualquer organismo/entidade, individual ou coletiva, detém de se poder reger por leis próprias, de actuar, de se orientar, de resolver os seus problemas, sem ter necessidade de recorrer a outrem (...) (p. 49)”. Desta forma, a origem do conceito autonomia está enraizada na relação do indivíduo com a lei, numa lógica formal-legal. Esta mesma lógica apresenta um carácter transversal na medida em que o conceito “autonomia da escola” aparece, em

vários países, no âmbito de reformas da administração educativa que pretendem reforçar as atribuições, as competências e os recursos dos órgãos de administração e gestão das organizações escolares (Barroso, 1996a, 1997, 2009, 2010b). Deste modo, podemos dizer que, sob ponto de vista normativo, se assiste a uma política de reforço da autonomia das escolas como resultado de um processo gradual de implementação que começou na década dos anos 80, em alguns países pioneiros, e depois expandiu-se de uma forma maciça durante os anos 90 do século passado (Eurydice, 2007). Na grande maioria dos casos, estas reformas foram impostas como parte de um processo de tomada de decisão de cima para baixo (Eurydice, 2007). Durante este percurso, os governos centrais legislaram novas responsabilidades às escolas, mas estas não participam na definição dessa legislação, apenas no processo de consulta para a reforma da educação (Eurydice, 2007). Em relação ao caso português, por exemplo, Lima (2010)⁸⁹ refere que:

a política e a administração da educação revelam-se (...) altamente centralizadas, embora fatalmente periféricas no que concerne à acção educativa e pedagógica concreta, que ocorre necessariamente em contexto escolar e não nos departamentos centrais ou nas instâncias pericentrais desconcentradas do ministério respectivo.

Ao longo das últimas décadas, a autonomia das escolas tem constituído uma das maiores tensões na administração e gestão das escolas. A instância onde a autonomia sobre as decisões educativas é exercida (Young, Levin & Wallin, 2006) – nível central (governo), regional, local, ou na própria escola – tem desencadeado uma miríade de análises e perspectivas sobre os diversos modelos de governo das escolas, refletidas em discussões, textos da especialidade e normativos legais. A característica central deste debate (Anderson, 2005) tem sido a reflexão sobre o grau de autonomia conferido à escola, quer num modelo descentralizado quer num centralizado, considerando muitos autores que a propensão para um ou outro modelo pode determinar o grau de autonomia concedido aos respetivos estabelecimentos de ensino, em matéria de administração e gestão escolar. Na nossa perspectiva, admitimos que o grau de autonomia possa estar dependente de um sistema mais ou menos centralizado.

Entendemos que a construção da autonomia é um processo que terá de envolver os atores no contexto escolar, sob pena destes ficarem à margem da vivência de práticas

⁸⁹ Cf. <https://www.fenprof.pt/?aba=27&mid=115&cat=76&doc=4898> (Entrevista FENROF: Licínio Lima: “À ponta da baioneta, as escolas são transformadas em repartições”, 10 de julho 2010).

efetivas de autonomia. Assumimos que a autonomia é um processo que se (re)constrói na (inter)ação dos intervenientes, não podendo excluir a própria escola deste processo, na medida em que aqui coabitam “(micro)poderes” e influências que tornam a autonomia dependente de uma “agência humana” (Ferreira, 2007, p. 232). Segundo a autora, a “*agência humana exige (...) uma visão relacional (dialógica) e de humanização das interações humanas*” (Ferreira, 2007, p. 232), pois consideramos que, quer num contexto mais centralizado, ou menos centralizado, são as pessoas que têm um papel relevante porquanto são as mesmas que têm de ter a capacidade de construir a autonomia.

A propósito da autonomia, alguns autores defendem que esta é “ma componente essencial do modelo descentralizado” (Fernandes, 1992, p. 219), outros, como temos vindo a referir, apontam a descentralização e a desconcentração como configurações políticas de organização do poder, em que as responsabilidades são distribuídas pelo sistema hierarquizado, tendo cada nível da organização capacidades de ação definidas. Formosinho et al. (2010a) afirmam que “o primeiro elemento da autonomia é a transferência de poderes e de liberdades para uma instituição criada pelo Estado, seja como distinta e como separada dele (descentralização) seja como parte integrante supervisionada por ele (desconcentração)” (p.100). Segundo os autores, a autonomia está presente tanto num quadro de descentralização como num de desconcentração. Porém, Fernandes (2005) considera que a autonomia se distingue “da descentralização na medida em que envolve não apenas uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo, mas mais directamente a capacidade de acção por parte dos titulares dessa distribuição” (p. 53). Logo, o conceito de autonomia pressupõe mais do que um procedimento administrativo-legal, do qual decorre a descentralização ou a desconcentração, pois envolve a existência de habilidade ou de competência para a executar. Nesta linha de pensamento, Fullan (2003) caracteriza o binómio centralização/descentralização como um pêndulo do qual a escola tem de se esquivar com frequência. Este autor considera que a centralização peca pelo excesso de controlo enquanto a descentralização inclina-se para o caos e afirma que, durante décadas, é sabido que o processo de tomada de decisão de cima para baixo não funciona, pois não se podem mandar assuntos relevantes. Fullan (2003) considera que os governos continuam a concentrar-se em soluções centralizadas, quer pelo desconhecimento de outras alternativas quer pela procura rápida de resultados. Segundo aquele autor, soluções descentralizadas, como a gestão local, também falham porque os indivíduos preocupam-

se com o governo das escolas ou, então, não têm capacidade para ter sucesso. Mesmo quando são bem-sucedidos, por períodos curtos, é impossível manter desenvolvimentos locais sustentáveis sem o apoio externo (Fullan, 2003). Esta ideia reforça o caráter dialógico da construção da autonomia e a importância das pessoas nesse processo. Segundo Lima (2000a), “a autonomia da escola, a autonomia da pedagogia (ou do campo pedagógico), não são concretizáveis à margem da *mobilização organizacional* dos sujeitos pedagógicos, isto é, sem as ações e as decisões individuais e coletivas dos indivíduos, grupos e sub-grupos concretos, que *fazem* a educação e que *são* a escola” (p. 94). Neste sentido, torna-se importante um olhar plural das lógicas inerentes à autonomia.

Para além de uma lógica prescritiva (legal), a autonomia comporta uma lógica social, na medida em que, e de acordo com a teoria de Max Weber, implica que a ordem social não é imposta por alguém do exterior, mas sim pelos próprios membros; isto é, denota a capacidade que qualquer sociedade tem de se autogovernar e de se autorregular (Morgado, 2000). Por esse motivo, a autonomia pode aplicar-se a vários contextos, como por exemplo, político, económico, científico, cultural, académico, assumindo, como refere Morgado (2000), um “caráter policromático”, que resulta dos diferentes contextos e dimensões em que o termo é utilizado (p. 48).

Assim sendo, a autonomia surge tanto num contexto legal como num contexto social, não sendo, no entanto, sinónimo de independência, na linha de pensamento de Barroso (1996a, 1997, 2005a). Na sua teoria sobre autonomia, o “autogoverno”, ou a liberdade e capacidade de decidir, não implica “independência” porque se temos autonomia é sempre de alguém ou de alguma coisa, pois a sua ação exerce-se numa conjuntura de dependências e de interdependências e num sistema de relações (Barroso, 2005a, p. 108). Como já referimos, a autonomia é um conceito relacional, pois é uma forma de “gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis” (Barroso, 2005a, p. 108), pelo que somos sempre autónomos de alguém ou de alguma coisa. Além disso, este facto implica, como informa Barroso (1996a, 1997, 2005a), um grau de relatividade, uma vez que a medida de autonomia que possuímos varia e podemos ser autónomos de alguns fatores e não de outros. Nesta linha de pensamento, Fernandes (1992) considera que se trata de um conceito de “natureza dimensional”, pois a autonomia pode ter diferentes graus, de acordo com o nível e o âmbito da sua aplicação, na medida

em que implica sempre uma dependência a alguém, ou a alguma coisa, quer legal quer socialmente, e o grau de liberdade para sermos autónomos difere consoante as circunstâncias e os contextos.

Como já vimos, na aplicação do conceito de autonomia aos estabelecimentos de ensino, Barroso (1996a; 1997; 1999; 2004; 2005a; 2009) faz a distinção entre a lógica legal e a social. Para este autor, não podemos falar de autonomia das escolas sem considerar o plano jurídico e administrativo, bem como as dinâmicas sociais, estabelecidas entre os atores envolvidos na administração e gestão da escola, que fazem, ou não, emergir a autonomia. É neste contexto que emergem os conceitos de “autonomia decretada” e “autonomia construída”. A “autonomia decretada” corresponde à “definição política e ordenamento jurídico e administrativo sobre as atribuições, competências e modos de governo das escolas” (Barroso, 2009, p. 23). Esta autonomia implica “*desconstruir* os discursos legitimadores das políticas de descentralização e de autonomia das escolas, interpretando as formas e fundamentos das medidas que são propostas e, ao mesmo tempo, confrontando-as com as estruturas existentes e as contradições da sua aplicação prática” (Barroso, 1996a, p.170). Porém, como adverte o autor, o que se pode decretar são as normas e as regras; a autonomia decretada, por si só, não cria nem destrói a autonomia. Além do mais, esta autonomia formal-legal é sempre relativa porque as escolas estão dependentes de fatores ou entidades externas, nomeadamente do governo e, possivelmente, do poder local. A “autonomia construída” é estabelecida pelas “dinâmicas sociais que em cada organização, e para lá das determinantes político-administrativas, produzem formas de regulação autónoma” (Barroso, 1996a, p. 170). É uma autonomia que envolve “*reconstituir* os ‘discursos’ das práticas, através de um processo de reconhecimento das formas de autonomia emergentes no funcionamento das escolas, nas estratégias e na acção concreta dos seus actores” (Barroso, 1996a, p. 170). Resulta, portanto, de uma abordagem sócio-organizacional da instituição escolar e decorre das especificidades de cada escola, considerando os princípios e os objetivos que enformam o sistema de ensino público (Barroso, 1997).

Na sua obra, Barroso considera que, mais do que considerar uma perspetiva jurídico-administrativa, deve privilegiar-se uma perspetiva sócio-organizacional, porque possibilita que a própria organização se organize em função de objetivos próprios, criando, desta forma, a sua própria autonomia. Para este autor, o importante não é decretar

muita ou pouca autonomia às escolas, mas sim reconhecer que a autonomia é um “valor intrínseco” à escola (Barroso, 1997, p. 20, 2005, p.110). Esta opinião é partilhada por Oliveira Martins (2006) que considera não se tratar de um enquadramento legal, mas de uma prática. Para este autor “não basta decretar a autonomia, é indispensável garantir a sua construção a partir das comunidades educativas” (p.49). Fernandes (2005) tem um entendimento semelhante quando afirma que “a autonomia é um processo contínuo de construção e de apropriação e não o resultado de uma liberdade ou concessão política” (p. 60). Desta forma, a autonomia compreende a relação de dependências e interdependências que os elementos de uma organização criam entre si e com o meio envolvente, para estruturarem a sua atuação em função de objetivos próprios, conjuntamente assumidos.

Segundo Barroso (1997), a autonomia das escolas não é a autonomia individual de qualquer um dos elementos da comunidade educativa, mas sim o resultado da convergência de várias lógicas e interesses que é necessário saber “gerir, integrar e negociar” (p.20). Desta forma, a autonomia da escola transforma-se num “*campo de forças*, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna)”, dos quais salienta o governo, a administração e outros elementos da comunidade educativa e afirma-se como uma manifestação da unidade social que é a escola, não pré-existindo à ação dos sujeitos (Barroso, 1997, p. 20). A autonomia transforma-se num conceito construído social e politicamente pela interação dos diferentes intervenientes da organização, numa determinada escola. Embora privilegiando a faceta social, Barroso não exclui completamente a faceta política porque uma depende da existência da outra.

Porém, para Barroso (1997) a “autonomia da escola” em abstrato, separada da ação autónoma organizada, é inexistente. Uma autonomia decretada determinada por diplomas legais não existe isoladamente porque:

“O que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Essas normas podem favorecer ou dificultar a “autonomia da escola”, mas são, só por si (...), incapazes de a criar ou de a destruir” (Barroso, 1996, p. 186; 2009, p. 23-24).

Por conseguinte, a autonomia da escola é a ação concreta dos seus indivíduos, no desempenho das suas funções, dentro da tolerância admissível da autonomia relativa; isto é, a autonomia da escola existe sempre ligada à ação autónoma organizada dos seus elementos e não fora dela. Consequentemente, as políticas educativas que tenham como objetivo reforçar a autonomia das escolas não podem restringir-se à publicação de um quadro legal que determine “normas e regras formais para a partilha de poderes e a distribuição de competências, entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino” (Barroso, 1997, p. 20). Elas têm de criar condições e instrumentos que possibilitam, concomitantemente, “‘libertar’ as autonomias individuais e dar-lhes um sentido colectivo, na prossecução de objectivos organizadores do serviço público de educação nacional” (p. 21). É por esta razão que o autor afirma não se tratar de “conceder maior ou menor autonomia às escolas”, mas sim de ver a autonomia da escola como uma importância inerente à sua organização e função enquanto um estabelecimento de ensino (Barroso, 1997, p. 21). Deste modo, a autonomia é uma forma, e não “um fim em si mesma”, de a escola conseguir concretizar, em melhores condições, o seu objetivo principal, que é a formação dos alunos que a frequentam (Barroso, 1997, p. 21).

A dependência legal-social, leva Barroso (2004) a afirmar que a autonomia das escolas tem sido uma “ficção necessária” (p. 49). É uma “ficção” porque a autonomia raramente transpõe o discurso político e a sua aplicação à administração e gestão das escolas esteve sempre afastada de uma efetiva execução. Segundo este autor, esta “ficção” assume, frequentemente, uma característica de “mistificação” legal, que tem como propósito “legitimar” o controlo do Estado e da sua administração central, em vez de “libertar” as organizações escolares e reforçar o poder de decisão dos seus órgãos de governo. Contudo, é “necessária” para garantir um funcionamento democrático da escola e porque, se os órgãos de governo das escolas não tiverem poder de decisão sobre a definição das suas normas e regras nos vários domínios (político, administrativo, financeiro e pedagógico), dificilmente conseguirão adaptar-se às especificidades dos respetivos alunos e às comunidades onde estão inseridas.

Na relação dos atores escolares com o quadro formal-legal, Barroso (1997) afirma que os estabelecimentos de ensino “oscilam entre a “heteronomia absoluta” e a quase “completa anomia” (p. 24). A “heteronomia absoluta” verifica-se quando os responsáveis

pela gestão da escola dependem totalmente da administração central, onde todas as decisões são determinadas, através daquilo que se encontra regulamentado. Não estando as situações regulamentadas, os gestores escolares recorrem aos serviços do ministério da educação, solicitando que lhes “indique o que (e como) devem fazer” (Barroso, 1997, p. 25). Por outro lado, a “completa anomia” está presente quando as regras não estão definidas e/ou não são claras, sendo os responsáveis pela gestão da escola incapazes de produzir normas e valores alternativos; ou então, não são cumpridas as normas da administração central por impossibilidade, recusa ou negligência.

Porém, o autor considera que existem estabelecimentos de ensino que conseguiram construir “uma real *autonomia*, quer aproveitando os espaços de decisão legalmente consagrados, quer desenvolvendo *autonomias clandestinas*” (Barroso, 1997, pp. 24-25). Na sua perspetiva, esta autonomia nasce de a tentativa da escola aproveitar a autonomia consagrada, ainda que não seja substancial devido às contradições legislativas e à falta de recursos adequados. O autor acrescenta que a autonomia é, igualmente, alcançada quando a escola pratica “autonomias clandestinas”, ideia que Lima (1992) designa por “infidelidades normativas” (p. 247). Isto é, “quando os órgãos de gestão ‘contornam’ certos preceitos legais que impedem (ou dificultam) a tomada de decisão em domínios considerados estrategicamente importantes para realizar determinados objectivos da escola” (Barroso, 1997, p. 25).

Julgamos que a existência de uma “heteronomia absoluta”, descrita por Barroso (1997), pode dever-se à forte responsabilização que o ME confere ao diretor da escola, através de diplomas legais. Se é verdade que, como refere Morgado (2008), o conceito de autonomia da escola pode ser perspectivado em diferentes vertentes – como, por exemplo, a direção da escola, a própria organização escolar ou a criação e afetação de recursos, e como propõe Barroso, deve ser construída no seio de uma organização escolar, a realidade é que o diretor é o responsável pela instituição e é, em última análise, responsabilizado por todas as decisões tomadas pela comunidade escolar. Assim, embora um diretor possa potenciar uma “autonomia construída” dentro do seu estabelecimento de ensino, não podemos esquecer que o diretor está sujeito a uma “autonomia decretada”, que limita as decisões que possa tomar e, por outro lado, responsabiliza-o social, legal, administrativo e, até, moralmente. A este propósito, na sua análise do papel do diretor de escolas da cidade de Nova Iorque e em alguns estados da Austrália, Fullan (2014) salienta que dar

total autonomia ao diretor é como fazer um acordo com o diabo, porque a medida parece atrativa superficialmente, mas em troca de mais autonomia, vem mais prestação de contas.

Portanto, a autonomia das escolas compreende uma faceta social da organização, em que a dinâmica dos seus agentes pode propiciar, criar e desenvolver uma autonomia, a partir de um quadro formal-legal. Quadro esse que, isoladamente, não determina a implementação de uma autonomia na escola, nem tem capacidade de a desenvolver. Ou seja, a existência de um enquadramento legal não é suficiente para fazer emergir a autonomia dentro de uma escola; os sujeitos, que nela trabalham, têm de a querer e de a saber utilizar. Não obstante esta capacidade de intenção e de desenvolvimento da autonomia por parte dos atores das escolas, a sua aplicação na gestão dos estabelecimentos de ensino não deixa de ser determinada por um quadro legal. Este enquadramento pode, por vezes, tornar-se perverso, pois, segundo Barroso (2008), “A retórica sobre a autonomia das escolas aparece como um leitmotif para o reforço dos instrumentos de controlo estatal da gestão”, pelo exercício de uma governação que “alguns autores apelidam de “mão de ferro em luva de veludo”, sendo, a intenção de “reforçar a autonomia da escola” claramente minimizada face à necessidade de regulamentar (“blindar”) a sua gestão (p. 4).

Na linha do que temos vindo a apresentar, e tendo como referência os contributos de Lessard e Brassard (2005) e de McGinn e Welsh (1999), na maioria dos sistemas educativos observamos, tanto processos de “centralização”, como de “descentralização”, ainda que em dimensões diferentes⁹⁰. O que significa que encontramos sempre a presença do Estado, quer num tipo de sistema, quer no outro. Assim sendo, consideramos muito pertinente a afirmação de Caldwell (2014), quando este salienta que:

A concept such as autonomy, in the full sense of the word, is misleading because a school in a system of public education is not fully autonomous. It is better to refer to a relatively high or relatively low level of autonomy, being careful to specify the functions over which schools have secured more authority and responsibility. (p.3)

Desta forma, julgamos pertinente discutir, para além da questão da autonomia decretada ou construída, o grau de autonomia concedido às escolas, as dimensões nas quais essa

⁹⁰ Cf. Os tipos-ideais apresentados por Batista (2016, pp. 40-41) a propósito dos sistemas educativos da EU.

concessão é efetuada, bem como o papel do Estado, como, aliás, já referia McGinn e Welsh (1999); isto é, analisar a sua qualidade de “relatividade”, como aludia Barroso.

No seu estudo *Autonomia das Escolas na Europa: Políticas e Medidas*, a Eurydice (2007) faz a distinção entre quatro grandes categorias de graus de autonomia, concedidos às escolas, em diversos países: autonomia total, autonomia limitada, sem autonomia e delegação. Os estabelecimentos de ensino têm um elevado grau, ou “autonomia total”, quando tomam decisões dentro dos limites previstos na lei, ou no quadro regulamentar geral da educação, sem a intervenção de organismos externos (mesmo que tenha de consultar autoridades superiores), sendo, portanto, inteiramente responsáveis pelas suas decisões. A autonomia pode também estar presente na situação de ausência de regras ou normas, num determinado domínio. As escolas gozam de “autonomia limitada”, isto é, são parcialmente autónomas, quando tomam decisões dentro de um quadro de opções pré-determinadas, ou se tiverem de submeter as suas decisões à aprovação de uma autoridade educativa superior. O grau “sem autonomia” verifica-se quando as escolas não tomam decisões, num determinado domínio. De acordo com a Eurydice (2007), a quarta categoria está presente quando o organismo administrativo, e/ou a autarquia local, opta por delegar nas escolas os seus poderes de decisão em determinadas áreas ou domínios. Além da autarquia, julgamos que podemos incluir qualquer outro poder local, existente num sistema educativo.

Quando analisamos o grau de autonomia atribuído à escola, temos de considerar a quem, dentro da mesma, é atribuído esse poder de decisão. Barroso (2013) fala de uma lógica profissional, relativa aos professores, e de uma lógica administrativa, que diz respeito ao diretor e aos órgãos do estabelecimento de ensino. Para além destas lógicas, admitimos a possibilidade de outras coabitarem no espaço escolar, nomeadamente, a lógica da autonomia individual do professor, em contraste com a autonomia coletiva dos professores, onde se incluem todos os docentes da escola, a possibilidade dos professores, individual ou coletivamente, terem poder de decisão em determinadas questões educacionais. Consideramos que a autonomia individual e a autonomia coletiva levam à existência de uma autonomia funcional, porque não existem formas padronizadas de trabalhar ou de organizar a escola. Sendo um processo que resulta da relação e interação dos diferentes atores e autores escolares, podemos admitir a existência de autonomia(s) construída(s). Neste contexto, consideramos que os indivíduos poderão ter uma

autonomia limitada, em determinadas dimensões, para poderem, não só decidir a sua forma de trabalhar, mas também tomar decisões educativas, dentro daquilo que é pré-estabelecido pelo governo.

No nosso estudo, a autonomia das escolas é analisada em três dimensões da administração e gestão escolar, nomeadamente, ensino e a aprendizagem, recursos humanos e financeiros. Barroso (2005a) explica que, da perspetiva formal-legal, a autonomia da escola significa que os estabelecimentos de ensino têm uma capacidade de decisão própria (por via dos respetivos órgãos, em função das suas competências), em determinadas áreas (estratégicas, pedagógicas, administrativas e financeiros), que “se exerce através de atribuições, competências e recursos, transferidos ou delegados de outros níveis da administração” (p. 108). Partindo desta definição, procuramos analisar se as escolas têm, efetivamente, algum grau de autonomia nas três dimensões em análise e, tendo-a, se a desenvolvem, ou a “constroem”, nos domínios em análise. Por este motivo, e embora reconhecendo outros de igual importância, centrar-nos-emos numa breve análise destas dimensões, no que respeita ao conceito de autonomia. Dadas as singularidades estruturais e administrativo-jurídicas dos sistemas escolares em análise, apresentaremos as especificidades das categorias de cada dimensão, de cada sistema, aquando da análise empírica.

Associada ao conceito de autonomia, surge o conceito de autonomia pedagógica, que, sendo abrangente, é associado à autonomia curricular. Morgado (2000) afirma que a autonomia curricular é frequentemente entendida, no discurso educativo, como um tipo de autonomia que “engloba” a autonomia pedagógica (p. 50). Porém, entendemos o inverso; isto é, a autonomia curricular é uma componente da autonomia pedagógica, pois esta abrange diversas áreas do processo de ensino e aprendizagem, nomeadamente currículo, métodos de ensino, avaliação de alunos e a utilização de manuais escolares. O nosso entendimento vai ao encontro da definição de “autonomia pedagógica” apresentada pelo mesmo autor, que, a partir da vertente jurídico-administrativa, bem como dos raciocínios de Fernandes (1992) e Sarmiento (1993), afirma que esta autonomia é o “poder de escolher e/ou definir livremente métodos e técnicas de ensino, estruturas organizativas do processo de ensino-aprendizagem e de avaliação, órgãos próprios de gestão do ensino e respetivos esquemas de funcionamento e procedimentos de avaliação” (Morgado, 2000, p.50). Segundo o mesmo autor, a “autonomia curricular” é a capacidade

de os docentes decidirem sobre o processo de desenvolvimento curricular, no que se refere ao ajustamento do currículo, definido centralmente, às características e necessidades dos alunos e às particularidades do meio em que a escola se insere, bem como à determinação de linhas de ação e à introdução de temáticas que julguem necessárias para a sua plena formação (Morgado, 2003, 2011, 2012). Assim sendo, entendemos que o conceito “autonomia pedagógica” é mais abrangente para descrever o processo de ensino-aprendizagem.

No que respeita ao poder de decisão nesta matéria, Pacheco (2008) identifica três níveis. O primeiro, de natureza político-administrativo, que se encontra na administração central; o segundo, de gestão, na escola; e por fim, o de realização, no contexto de sala de aula. Desta forma, este autor considera que as competências para a tomada de decisão curricular não cabem apenas aos serviços centrais do ministério da educação, existindo, nos estabelecimentos de ensino e nas respetivas salas de aula, a possibilidade de exercer a autonomia curricular, nas tomadas de decisão. Além disso, Pacheco (2008) destaca a autonomia do professor quando afirma que as suas competências curriculares “são sempre reconhecidas, não se podendo afirmar que o professor esteja condicionado no espaço de construção de uma autonomia pedagógica” (p. 43-44), ainda que, no nosso entendimento, os professores possam estar condicionados pela existência de uma programa nacional/regional e as lógicas de uma avaliação externa, o que poderá condicionar o exercício da sua autonomia. Não obstante, e na linha de pensamento de Morgado e Martins (2008) e de Morgado (2011), é na autonomia curricular que os docentes podem aplicar as competências que lhes são atribuídas, no processo de ensino-aprendizagem, ou seja, o professor tem o poder e a liberdade de escolha didático-pedagógica, o que significa a possibilidade do exercício de uma autonomia no domínio pedagógico, quer a nível individual, quer coletivo.

Importa referir que o trabalho do professor está, também, relacionado com o trabalho do diretor no que diz respeito à gestão dos recursos humanos. A este nível, e inerente a gestão de recursos humanos, Oldroyd (2005) afirma que a tendência mundial, dos últimos anos, para a descentralização levou à transferência de muitas responsabilidades na gestão dos recursos humanos de um nível central para o local, responsabilidades essas que podem ser partilhadas entre os serviços centrais e os institucionais, ou geridas em conjunto. Segundo este autor, esta prática varia

consideravelmente entre os países, dependendo do grau de descentralização já introduzido. Já um estudo da Eurydice (2007) afirma que os poderes de tomada de decisão, para a maioria dos assuntos relacionados aos recursos humanos, são delegados nos diretores das escolas. Assim sendo, importa perceber a forma como o poder de decisão nesta dimensão é transferida para uma entidade local e para o diretor de uma escola.

Segundo alguns autores, a gestão dos recursos humanos enquadra-se no domínio jurídico-administrativo. Barroso (1997) elucida que a autonomia administrativa é o poder conferido a uma instituição pública para a realização de “atos definitivos e executórios só impugnáveis por via de recurso contencioso administrativo” (p. 17). Já Morgado (2000) explica, convocando Fernandes (1992) e Sarmiento (1993), que a autonomia administrativa resulta “do exercício da função jurídica da administração com ‘poder próprio de decisão’ e se traduz na execução de diferentes actos administrativos”, bem como da “assunção cumulativa dos poderes de regulamentação (orientação genérica) e de direção (orientação concreta)” (p. 50). Desta forma, a autonomia das escolas pode manifestar-se, neste domínio, através de normativos legais, que conferem competências às entidades locais ou aos órgãos de gestão da escola, para terem poder de decisão sobre os respetivos trabalhadores.

Uma outra dimensão a considerar no estudo da autonomia prende-se com a gestão de recursos financeiros, considerando que os estabelecimentos de ensino dispõem de verbas públicas e/ou privadas. Para o efeito, importa esclarecer que o financiamento do ensino público pode vir de receitas do governo central ou de impostos locais, normalmente a partir de tributação sobre imóveis, mas também através de outros impostos locais (Glover & Levačić, 2002), como é o caso específico do Canadá. Além destas verbas, as escolas têm um orçamento, vulgarmente designado por “privativo”, que advém da angariação de receitas próprias. Com alguma frequência, encontramos autores que versam sobre a autonomia financeira, referindo-se, apenas, às verbas provenientes de receitas próprias. Independentemente da origem do financiamento das escolas, importa perceber qual a natureza da autonomia aquando da gestão desses recursos financeiros.

Barroso (1997) considera esta autonomia, de natureza jurídico-administrativa, como a possibilidade de a escola dispor de receitas próprias para pagamento de despesas, que elas próprias autorizam, de acordo com o orçamento privativo. Nesta linha de

pensamento, Morgado (2000) afirma que a autonomia financeira “consiste no poder de elaborar um orçamento privativo, produzir, gerir e assumir receitas e despesas próprias” (p. 50). Desta forma, os autores assumem que existe autonomia apenas nas ações relacionadas com o orçamento privativo e não na gestão das verbas provenientes do governo. Por conseguinte, importa perceber se existe algum grau de autonomia na gestão financeira e a que níveis.

Como temos vindo a referir, a centralização ou a descentralização dos sistemas educativos parece estar relacionada com a existência de contextos com mais ou menos autonomia. Percebemos, também, que, para além das questões da centralização ou da descentralização, há um contexto político e social que é importante conhecer no sentido de melhor compreendermos o processo de autonomia da escola. É dentro deste pressuposto que importa estudar o percurso histórico e legislativo dos sistemas educativos em análise, a fim de entendermos a autonomia da escola nos contextos de Portugal e de Ontário, no Canadá.

O percurso da autonomia das escolas em Portugal tem sido marcado por uma contínua produção legislativa e documental, ao longo de décadas. Como afirma Lima (2011), nenhum outro conceito obteve tanto protagonismo nos discursos políticos, normativos e académicos. Porém, essa produção legislativa nem sempre se traduziu, na prática, numa efetiva atribuição de poder de decisão para as escolas (Lima, 2011). Além disso, os discursos de atribuição e de reforço da autonomia das escolas, através de diplomas legais, testemunharam, na realidade, uma crescente heteronomia, de que falavam Baptista Machado (1982) e Barroso (1997). Este cenário tem revelado, segundo Lima (2011), “profundas ambiguidades e contradições”, adotando, de modo frequente, “uma dimensão retórica”, em relação às diretrizes e atividades do governo (p.12-13). Aquele autor explica que esta ausência de clareza cria obstáculos à existência de autonomia, pois assistimos à manutenção, e até ao reforço, dos poderes da administração central, o que contraria os compromissos de descentralização e de autonomia, enunciados nos normativos legais. Esta contradição leva o autor a classificar o percurso de atribuição de autonomia às escolas como paradoxal, isto é, quando mais se discursa e legisla sobre a atribuição de autonomia, mais se retira.

As políticas educativas prescritoras de autonomia, impostas pelo Estado numa lógica de “autonomia decretada”, têm surgido através dos sucessivos modelos de

administração e gestão escolar, implementados nas últimas décadas. Com estes modelos, o governo tem afirmado introduzir, ou reforçar, a autonomia das escolas, mas, como veremos de seguida, alguns autores consideram que, na prática, diminuem, ou não alteram, a capacidade de decisão da escola. Este facto verifica-se, quer na contradição dos próprios diplomas legais, quer no cruzamento do teor de vários normativos. Mas, como declara Lima (2011), para se compreender as políticas educativas e a administração das escolas, em Portugal, é necessário estudar a problemática da autonomia das escolas e as suas marcadas alterações e significados. Começamos por traçar o percurso da autonomia, dita atribuída pelo governo, através do modelo de administração e gestão das escolas, pois é através deste que a escola pode, ou não, desenvolver a sua autonomia.

A discussão em torno da autonomia das escolas em Portugal inicia-se no final do século passado. Formosinho, Fernandes e Machado (2010) posicionam o desenvolvimento da autonomia das escolas a partir da Reforma Educativa de 1986. Porém, Afonso (2002) considera que a presença constante da autonomia, nos diversos modelos e discursos produzidos no campo da educação desde o 25 de Abril de 1974, foi tão marcante que deve ser considerada como um dos eixos estruturantes no estudo da evolução dos diferentes modelos de administração e gestão das escolas, desde esse período. Por sua vez, Lima (2011) agrega estas duas opiniões, pois para este autor, o conceito de “autonomia das escolas” surgiu mais de uma década após a Revolução de 1974, mas distingue dois momentos, desde esse período histórico até à atualidade: um primeiro, em que a autonomia se desenvolvia nas escolas na ausência de um quadro legal (autonomia praticada, embora não decretada) e o segundo, durante o qual a autonomia operava num quadro legislativo múltiplo (Lima, 2011, p. 17). Segundo aquele autor, a Revolução de Abril provocou um período de turbulência e de rutura em que a autoridade que existia até então desapareceu. O fim da ditadura, determinada pelo movimento militar, marcou o início de um período de democracia que favoreceu a participação dos professores na gestão das organizações escolares. Durante este período, não se falava de autonomia das escolas, mas sim o que Lima (2011) chama de “gestão democrática” ou de “autogestão pedagógica”, pois assistiu-se, em várias escolas, a nível nacional, à experimentação da autonomia, caracterizada pela procura de novas formas de organização e pela interferência e monopolização de poderes que permitiram aos seus atores de, temporariamente, converter o domínio de decisão do centro para a periferia. O segundo momento, o de “institucionalização da gestão democrática das escolas”,

aconteceu depois de 1976 e desenvolveu-se no decorrer das décadas seguintes. Este momento viria a assegurar, não apenas um preceito da democracia – eleger os órgãos colegiais de gestão das escolas –, mas igualmente estabelecer, segundo Lima (2011, p.19), um sistema centralizado de administração e um governo sem autonomia das escolas.

Na década de oitenta do século passado, querendo uniformizar as políticas educativas, o X Governo Constitucional cria, em março de 1986, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) para planificar a implementação da Reforma Educativa (Formosinho, 2010). Segundo Afonso (2002), iniciou-se uma nova era de políticas educativas em Portugal, na qual ganharia grande relevo a alteração do modelo de administração e gestão das escolas e, conseqüentemente, a autonomia das escolas. Até então, Formosinho (2010) afirmava que as escolas eram consideradas pelo Governo como um departamento da administração educativa central que, não obstante serem geridas por professores eleitos, não possuíam autonomia pois eram governadas por normas e ordens emanadas centralmente. Aquele autor considerou uma concertação objetiva concebida de 1974 a 1978, entre os professores que queriam controlar as escolas e a administração central que queria nomear os diretores das escolas.

O grupo de trabalho da CRSE, responsável pela apresentação de propostas para a reforma da administração e gestão das escolas, desenvolveu estudos em 1986, e nos dois anos seguintes, tendo apresentado um cenário favorável para a criação de um contexto em que a legitimação de princípios relativos à democratização, à participação e à descentralização, associados à ideia da criação de órgãos próprios de direção de cada escola, “pudessem ser passíveis de uma articulação favorável e de uma interpretação substantiva baseada na elasticidade da lei e na superação de algumas das suas incongruências” (Lima, 2011, p. 22). Estes princípios foram divulgados pela Comissão nas suas publicações. Na primeira publicação⁹¹, a CRSE apresentou propostas ao governo, que apontavam para a necessidade da descentralização da administração educativa, ao nível regional, local e institucional; da concretização do reforço das competências dos estabelecimentos de ensino não superior e da consolidação e do desenvolvimento qualitativos da sua gestão democrática (Formosinho, 2010; Lima,

⁹¹ *Projecto Global de Actividades, CRSE, 1986*

2011). Assim, a autonomia das escolas e a respetiva gestão participativa foram claramente sustentadas num estudo que justificava a sua maior atribuição às escolas.

Na segunda publicação, relatório da CRSE de 1987⁹², é discutido o conceito de “uma escola autónoma”. No último documento que a CRSE apresentou ao governo⁹³, esta reconhecia a “falência do modelo centralizador” e sugeria uma vasta atribuição de autonomia às escolas, nas áreas da organização e do funcionamento pedagógico, bem como do administrativo e do financeiro, como uma oportunidade de melhorar qualitativamente a gestão democrática das escolas (Lima, 2011, p. 22-23). Para além da CRSE defender a consagração legal e a regulamentação do princípio da autonomia das escolas nas áreas administrativo-financeiro, considerou que se deveria concretizar uma implementação de políticas educativas de descentralização, concreta, da administração educativa. Contudo, como observou Lima (2011), este parecer da CRSE seria sempre rejeitado nas políticas educativas, o que o levou a concluir que “a autonomia das escolas não chegará a constituir-se como realidade extra-discursiva” (p.25), como se verificou com a promulgação da LBSE⁹⁴, normativo que viria a reger todo o sistema educativo. Esta lei, publicada em outubro de 1986, apresenta como princípios organizativos:

contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias. (alínea l, art.º 3)

bem como

descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes. (alínea g, art.º 3)

A LBSE determina a atribuição de uma maior autonomia e uma descentralização das decisões e dos procedimentos, estabelecendo que, em todos os estabelecimentos de educação e ensino, a administração e gestão se orientam “por princípios de

⁹² Formosinho, J., Fernandes, A.S. e Lima, L. (1988). Organização e Administração das Escolas dos Ensinos Básico e Secundário. *Documentos Preparatórios II*. Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

⁹³ *Proposta Global de Reforma*, CRSE, 1988.

⁹⁴ Lei n.º 46/86 de 14 de outubro.

democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo (...)”⁹⁵, e que a direção dos mesmos “é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes de professores, alunos e pessoal não docente”⁹⁶. Não obstante a LBSE instituir a democraticidade e a participação na administração e gestão da escola, Lima (2011) considera que não substantificando, nem a participação dos pais dos alunos, nem a das autoridades locais nos órgãos de direção das escolas, revelando-se pouco clara quanto a estes, e não consagrando a autonomia das escolas, a LBSE não está em consonância com o referido pelo legislador, nos princípios anunciados de descentralização da administração escolar e de autonomia a conceder às escolas. Para este autor, para além de não serem concretamente estabelecidas nem a participação nem a autonomia, a LBSE fortalece a autoridade do poder central, em detrimento do poder das escolas (Lima, 2011).

Esta autoridade do governo sobre as escolas é inequívoca se considerámos a estruturação hierárquica, criada pela LBSE. Este normativo determina dois níveis de administração estrutural (um central e um regional)⁹⁷ e estabelece a administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino⁹⁸, estando esta última subordinada aos anteriores e às suas respetivas funções (Lima, 2011). Deste modo, à administração central competirá as funções mais pertinentes e mais características de um modelo centralizado de administração escolar (“concepção, planeamento e definição normativa”, “coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa”, “inspeção e tutela”, “definição de critérios gerais de implantação da rede escolar” e “garantia da qualidade”) e à administração regional, departamentos a criar em cada região, as “funções de integração, coordenação e acompanhamento da actividade educativa” (LBSE). Porém, Lima (2011) considera que a descentralização anunciada, da administração central para a administração regional, através de departamentos regionais, ou direções regionais de educação, como viriam a ser designados no ano seguinte, nunca chegaria a ser concretizada porque se trata de uma desconcentração; a existir uma verdadeira descentralização tinha de ter havido a regionalização do país. Na opinião deste autor, esta descentralização não terá consequências, quer no que concerne às direções

⁹⁵ Número 2 do Artigo 45.º da LBSE.

⁹⁶ Número 4, do artigo 45.º, da LBSE.

⁹⁷ Artigo 44.º, da LBSE.

⁹⁸ Artigo 45.º, da LBSE.

regionais, quer aos órgãos de direção das escolas, que, não tendo níveis de autonomia nas atribuições e competências, continuam subordinados e controlados pela administração central, ainda que através de departamentos regionais com mais competências para “exercer o controlo central sobre as escolas” (p. 22).

Três anos após a publicação da LBSE, o Estado instituiu os princípios de uma escola autónoma, para todas à exceção das do 1.º ciclo e dos jardins-de-infância, através do Decreto-Lei n.º 43/89 de 3 de fevereiro (Formosinho, 2010). Este diploma prevê as atribuições e as competências a serem transferidas, progressivamente, para a escola (Formosinho, 2010), com o objetivo de, segundo Lima (2011), “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada” (p. 28). Porém, este autor afirma que, embora o novo diploma legal tenha como objetivo transferir “poderes de decisão para os planos regional e local”, apresenta as escolas como “entidades decisivas” num “contexto de uma mais ampla desconcentração de funções e poderes” (p. 28). Desta forma, o normativo coloca as escolas na hierarquia desconcentrada do ministério da educação, não lhes atribuindo autonomia. Contrariamente a este pensamento, Formosinho (2010) considerou que este normativo possibilitou “uma lenta consciencialização da necessidade de autonomia” e que levou ao aparecimento de “alguns tímidos exercícios de autonomia escolar” (p. 44). Todavia, Lima (2011) apresenta uma opinião contrária ao considerar que se pretendia reforçar a autonomia das escolas, sem uma descentralização da administração do sistema escolar e que o poder de decisão dos órgãos de gestão continuava fortemente limitada, uma vez que se mantinha toda a legislação em vigor desde 1987. Sousa Fernandes, citado por Lima (2011), observa que, neste regime jurídico de autonomia, as competências das escolas são apresentadas “de forma ambígua e tendencialmente reificada, sem remeter para órgãos concretos” (p. 29). Nesta linha de pensamento, Lima (2011) considera o normativo uma “declaração de intenções a concretizar no futuro” e não um “instrumento normativo de uma efectiva descentralização”, até porque o diploma estabelece que a autonomia da escola deve desenvolver-se “dentro dos limites fixados pela lei”⁹⁹, ou seja, “sitiada por um extenso *corpus* normativo que, ao longo de décadas, foi produzido em sentido inverso ao da descentralização e da autonomia das escolas” (p. 29). Apesar de a autonomia das escolas ter sido consagrada através do Decreto-Lei n.º43/89 de 3 de

⁹⁹ Número 3, do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º43/89 de 3 de fevereiro.

fevereiro, ao estabelecer o regime jurídico de autonomia das escolas, a sua concretização não foi verdadeiramente realizada (Silva, 2010).

Dois anos mais tarde, o ME tentou introduzir um novo modelo de administração e gestão escolar, a título experimental, em cerca de cinquenta escolas, através do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio. Na opinião de Afonso (2002), este diploma deveria refletir o trabalho da CRSE, mas, na realidade, e no que concerne à dimensão mais significativa, a da autonomia da escola, apresentava diferenças bastante substanciais. Nesta linha de pensamento, Lima (2011) afirma que se trata de uma diretriz política contrária à descentralização de poderes e à autonomia das escolas. Para este autor, este novo modelo do regime jurídico da direção, administração e gestão escolar, deu continuidade aos “discursos genéricos” e aos conceitos abstratos da autonomia das escolas, pois não nomeava órgãos e agentes usufruidores dessa autonomia, nem esclarecia os poderes que lhes seriam dados ou as atribuições e competências que passariam a executar (Lima, 2011, p. 29). Considera, igualmente, que não concretizando nada de substancial, era uma continuação do regime anterior, pois ambos se inscreviam “na mesma tradição política e administrativa centralizada” e estavam dependentes do mesmo quadro jurídico-formal, que não sofreu alterações, nem lhe foi acrescentado qualquer medida de descentralização (Lima, 2011, p. 29). Apenas os conceitos, “com origens e ressonâncias democráticas e descentralizadoras,” foram “adoptados”, bem como instituídas novas formas de organização (Lima, 2011, p. 29), nomeadamente, uma estrutura participativa para os pais e para a comunidade, na figura do conselho de escola (Formosinho, 2010; Lima, 2011). Neste modelo de gestão, ao diretor executivo, órgão unipessoal, e responsável máximo na escola perante a administração educativa, cabia a função de representação do estabelecimento escolar. Por este motivo, Lima (2011) considerou-o um “*elo de ligação*” entre a escola e a administração central e regional, podendo, assim, ser convertido num elemento de topo “de uma cadeia de desconcentração radical”, transformando-se no representante da administração central dentro da escola (p.30). Não tendo, efetivamente, delegação ou devolução de competências, o diretor poder-se-ia considerar um órgão desconcentrado do ministério da educação.

Todavia, este modelo nunca passou da fase de experimentação. O Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA), criado para o acompanhamento desta

experiência¹⁰⁰, apresentou, após três anos, uma avaliação que Formosinho (2010) considerou adequada, não obstante os dois relatórios apresentados tecerem fortes críticas à política e à administração centralizada que esteve na sua génese, e que nunca foi alterada, bem como às suas soluções e configurações organizacionais (Lima, 2011). No que concerne à autonomia das escolas, o CAA é categórico, concluindo que a sua consagração e regulamentação não são possíveis enquanto não existir uma descentralização efetiva na administração do sistema educativo e admitia uma multiplicidade de núcleos de decisão (Lima 2011). Afonso (2002) partilha desta conclusão, quando recomendou um quadro legal genérico que permitisse a existência de vários modelos de administração escolar. A recomendação do CAA, da não generalização deste modelo, foi acolhida pelo ministério de educação (Lima, 2011). Porém, as outras medidas apresentadas no último relatório foram rejeitadas pelo poder central, pois o governo seguinte solicitou um outro estudo especializado, com o objetivo de implementar um novo formato organizacional para a administração escolar (Afonso, 2002). Este estudo viria a contribuir para as alterações substanciais no panorama da autonomia das escolas, através da publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

O governo, eleito em 1996, lançou um projeto com o intuito de alterar o modelo de administração e gestão escolar e reforçar a autonomia das escolas (Barroso, 1996). Para isso, comissionou um estudo¹⁰¹ que originou, após algumas alterações decorrentes de discussão pública e de um parecer do Conselho Nacional de Educação, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, designado por “Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário” (Afonso, 2002), abrangendo todas as escolas agrupadas e não agrupadas do país (Formosinho, 2010). Nele, a autonomia é definida como o “poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados¹⁰²” (Lima, 2011; Formosinho, Fernandes & Machado, 2010). Segundo o normativo, as escolas concretizavam esta autonomia através do respetivo projeto educativo, regulamento interno e plano anual de atividades. O facto de o novo regime de

¹⁰⁰ Portaria n.º 812/92 de 18 de agosto.

¹⁰¹ Barroso, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

¹⁰² Artigo 3, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

administração escolar introduzir mudanças já previstas no Decreto-Lei n.º 43/89 de 8 de fevereiro, levou Formosinho, Fernandes e Machado (2010) a considerarem que o regime, agora estabelecido, veio possibilitar o objetivo de transferir progressivamente atribuições e competências para as escolas. Contudo, Lima (2011) considera que continua a existir uma desconcentração e não uma verdadeira atribuição de competências nos domínios anunciados no normativo para as escolas.

Alguns autores acreditam que passou a existir mais autonomia no estabelecimento de ensino, devido à participação de membros da comunidade educativa nos órgãos de administração e gestão da escola. Formosinho (2010) considera que este modelo tinha uma dimensão formal da autonomia das escolas, dado que o estabelecimento de ensino passava a ter um órgão de administração que incluía representantes dos pais e da comunidade, distinto do órgão de gestão. Para este autor, o normativo legal faz a distinção entre um órgão de administração (assembleia) e um de gestão (conselho executivo), sendo que a definição das linhas orientadoras das atividades da escola e a participação e a representação da comunidade educativa são da responsabilidade da assembleia de escola, enquanto a administração e gestão da escola nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira bem como a elaboração dos instrumentos de gestão da escola - o projeto educativo e o regulamento interno - são da responsabilidade do conselho executivo (Formosinho, 2010). O facto de um estabelecimento de ensino ter representantes da comunidade educativa nos respetivos órgãos leva Formosinho (2010) a afirmar que a escola “pode ser mais auto-orientada na sua relação com as autoridades educativas” do que uma escola governada por docentes que são funcionários do Estado (p. 45). Na opinião deste autor, esta situação resultou de uma tentativa de reconciliar duas posições distintas, debatidas desde 1988, quanto à autonomia das escolas e à participação de elementos da comunidade escolar na administração das escolas. Por um lado, associações de pais e especialistas do ensino superior consideravam que as escolas não deveriam ser administradas apenas por professores, mas por órgãos de administração que incluíssem pais e elementos da comunidade com poder de decisão sobre a seleção e nomeação do diretor. Por outro lado, os professores e os seus sindicatos, defendiam que as escolas deveriam ser administradas e geridas pelos respetivos docentes que elegendem, entre si, o conselho executivo ou o diretor¹⁰³. A primeira posição teve origem no relatório

¹⁰³ De acordo com o Decreto-Lei n.º 115-A/1998, a escola podia decidir entre um órgão colegial (conselho executivo) ou um órgão unipessoal (diretor).

de 1998 e o segundo nas leis de 1974 a 1976 (Formosinho, 2010). Os motivos que levam Formosinho (2010) a concluir que o normativo de 1998 é uma tentativa do ME de reconciliar estas duas posições de governo das escolas é o facto deste modelo de administração e gestão escolar ser caracterizado pela existência de quatro órgãos: a assembleia de escola, o conselho executivo, o conselho pedagógico e o conselho administrativo. Porém, julgamos que as competências atribuídas a cada um deles, e o facto de o diretor ser selecionado pela comunidade, o objetivo do governo não foi um de “reconciliação”, mas sim de retirar autonomia aos docentes da escola, pois o poder de decisão foi alargado a membros externos ao estabelecimento de ensino.

Um outro fator significativo do decreto de 1998 foi a consagração legal do “contrato de autonomia”, apresentado como um instrumento essencial ao exercício da autonomia das escolas (Afonso, 2002). De acordo com Lima (2011), a investigação encomendada estabelece como referência a “territorialização das políticas educativas”, revê a teoria de “autonomia decretada” e “autonomia construída” de Barroso (1996) e defende um procedimento progressivo e contratualizado de um aumento da autonomia das escolas, através da assinatura de contratos de autonomia, em duas fases. A primeira fase estaria aberta às escolas que tomariam a iniciativa de assinar o contrato e a segunda reservada às que obtiveram uma avaliação positiva do período de vigência e contratualizar-se-iam mais competências e recursos (Lima 2011). Este conceito de contrato de autonomia, estabelecido a partir daquilo que as escolas já tinham construído e o que efetivamente pretendiam (Formosinho, 2010), conduziria, segundo Afonso (2002), ao surgimento da autonomia da escola e a dos seus atores, não de uma imposição legal, mas a partir de um aumento gradual de processos autonómicos construídos. Porém, considerando o número de contratualizações que foram materializadas e todo o processo de elaboração das mesmas, não podemos afirmar que foi cumprido o objetivo que estava na origem dos contratos de autonomia.

Apesar de estar legislado desde 1998, o primeiro contrato foi assinado somente em 2004 (Lima, 2011), entre o ME e a Escola da Ponte, e foi considerado “um caso atípico”, sem continuidade, tendo sido implementado entre os anos letivos de 2004-2005 e 2006-2007 (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010). Foi, apenas, no ano letivo de 2006-2007 que o ME colocou em prática o processo de contratualização, selecionando vinte e quatro escolas, de entre as 120 que se voluntariaram para esta fase piloto (Formosinho,

2010). Facto que Lima (2011) considera evidenciar que a contratualização da autonomia estava largamente afastada das políticas educativas e das práticas da administração central e da regional. Já Formosinho, Fernandes e Machado (2010) consideram que o aumento dos contratos surge num “contexto de valorização de participação dos actores locais e acompanha o movimento de descentralização”, pois é uma forma de “concretizar o exercício da autonomia, em alternativa à pura descentralização sem contrapartidas”, à descentralização autárquica ou à normativização (p. 35). No entanto, partilhamos da opinião de Lima (2011), por considerarmos que, estando previstos desde 1998, a sua concretização tardia, bem como o número reduzido de contratos assinados, evidenciam que o Estado tinha pouca determinação em atribuir autonomia às escolas, podendo-se afirmar que o evitava fazer.

Além do mais, consideramos que o próprio processo de negociação e de conceptualização, ou modelização, dos contratos revelou-se um procedimento altamente controlado pela administração central e pela tutela, que subordinava as escolas a leis rígidas e inalteráveis, revelando falta de confiança na capacidade autonómica dos estabelecimentos de ensino. Segundo Barroso (2010a), os contratos de autonomia foram negociados entre a direção das escolas e técnicos das antigas direções regionais de educação (estruturas desconcentradas do ministério da educação), tendo constituído um processo de confrontação entre ideias e conhecimentos e os limites e meios da autonomia das escolas (p.44). Isto é, as direções das escolas negociavam com base na sua experiência de gestão e tinham como objetivo salientar a necessidade de se adotar respostas originais e flexíveis, mesmo que estas fossem contra a legislação em vigor, enquanto o ME trabalhava na qualidade de jurista, assumindo o papel de apresentar as fronteiras que o quadro legal determinava às exigências autonomistas das escolas. No final da negociação, as diferenças de opiniões foram solucionadas em função de critérios de autoridade e não de lógica (Barroso, 2010a). Este facto reforça a perspetiva de Lima (2011), relativamente ao controlo do Estado sobre as escolas, durante este processo.

Todavia, entendemos que foi no processo de conceptualização e de modelização dos contratos, que mais se observa o controlo do Estado na atribuição de autonomia. O processo foi articulado entre o próprio gabinete da Ministra da Educação e o dos Secretários de Estado (Barroso, 2010a), e um grupo de especialistas provenientes do ensino superior (Barroso, 2010a; Formosinho, Fernandes & Machado, 2010), que

constituíam o Grupo de Trabalho do Projecto de Desenvolvimento da Autonomia das Escolas¹⁰⁴. Para além de acompanhar todo o processo, este Grupo de Trabalho definiu as linhas gerais para um novo modelo de administração das escolas e elaborou as competências a transferir para as escolas, bem como as recomendações para esse processo e para os contratos de autonomia (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010). Este Grupo de Trabalho reuniu, de janeiro a junho de 2006, previamente com as vinte e quatro escolas, tendo estas apresentado o respetivo projeto de desenvolvimento, a sua sustentabilidade e a garantia de envolvimento de toda a comunidade na sua implementação (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010). Após esta fase, e da subsequente reelaboração de objetivos, por serem considerados abstratos, e da sua operacionalização, de forma a que as metas e a sua consecução fossem claras para ambas as partes, vinte e duas escolas assinaram, em 10 de setembro de 2007, contratos de autonomia “em regime de experiência pedagógica”¹⁰⁵ (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010).

Para além de ser responsável pela introdução de algumas questões teóricas de enquadramento dos contratos (Barroso, 2010a), esta equipa definiu o conceito de serviço público de educação, estabeleceu níveis e domínios de autonomia e produziu questões de metodologia sobre a elaboração do diagnóstico e sobre a planificação por objetivos (Barroso, 2010; Formosinho, Fernandes & Machado, 2010), tendo apresentado um modelo de matriz de contrato que envolvia as propostas a elaborar pelas escolas (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010). De acordo com Formosinho, Fernandes e Machado (2010), esta matriz de contrato tinha como propósito apoiar as escolas na elaboração de um projeto de desenvolvimento simplificado e objetivo, a partir da sua avaliação interna e externa, dos compromissos que iriam assumir juntamente com as direções regionais e, igualmente, “garantir a individualidade e a especificidade de cada contrato, bem como a existência de estruturas de acompanhamento e monitorização de todo o processo” (p. 39). Porém, acreditamos que a obrigatoriedade da utilização desta matriz evidencia um processo contraditório relativamente ao seu objetivo: havendo um modelo de contrato comum dificilmente se garante a individualidade e a especificidade de cada escola nem tão pouco o desenvolvimento de uma “autonomia construída” de cada

¹⁰⁴ Criado por despacho da Ministra da Educação de 31 de julho de 2006 (Formosinho, Fernandes & Machado, 2010).

¹⁰⁵ Artigo 1.º, da Portaria n.º 1260/2007.

uma, pois são novamente agrupadas e consideradas como tendo as mesmas características e como estando em níveis de autonomia semelhantes, a obedecer aos mesmos diplomas legais e orientações superiores, que condicionam as decisões da escola.

A conceptualização e a modelização dos contratos forçou, na opinião de Barroso (2010a), as direções das escolas a abandonar práticas intuitivas em que baseavam a sua gestão e foram obrigadas a usar informação estatística (fornecida pela própria administração central), metodologias de organização e a definir critérios de prioridades e normas de gestão de recursos que, no sentido lato, “remetem para conhecimentos sobre o serviço público educativo, sobre a organização e gestão escolar, que não existiam nas escolas” (Barroso, 2010a, p. 44). Para Barroso (2010a), em vez de consagrar a autonomia, os contratos passaram a ser um “instrumento de controlo (jurídico e processual)” que, frequentemente, constringia a iniciativa das escolas, obrigando-as a assumirem “uma racionalidade ‘técnica’ e ‘jurídica’ que não lhes era habitual e a efectuarem aprendizagens coletivas nesses domínios, substituindo o ‘que quero fazer’ (da ‘autonomia clandestina’) pelo que ‘tenho de fazer’ (da ‘autonomia contratualizada’) (p. 44). Considerando que a cultura organizacional das escolas foi implementada e reforçada, ao longo de décadas, pela administração central e que a tutela articulou diretamente com o Grupo de Trabalho na conceptualização e na modelização dos contratos, parece-nos que a referida cultura se manteve, mas sob outro paradigma e sob outra forma de trabalhar.

O ME deu continuidade à contratualização na nova alteração ao modelo de administração e gestão escolar. Na sequência do *Compromisso de Governo para Portugal (2005-2009)*, o XVII Governo Constitucional altera o RAAG¹⁰⁶, transformando o modelo de governação das escolas públicas, através da redefinição os órgãos de administração e gestão escolar. Este novo regime de gestão das escolas define a autonomia como a capacidade de tomar decisões em vários domínios ou áreas, nomeadamente na organização pedagógica e curricular, gestão de recursos humanos, gestão estratégica, administrativa e financeira (Formosinho et al., 2010a). Estabeleceu, pela primeira vez desde o 25 de Abril, a figura do diretor, órgão unipessoal sob o argumento da necessidade de lideranças fortes e eficazes para melhorar a escola (Lima, 2011), implementando, de facto, o modelo de 1991 que se desenvolveu a título experimental. Portanto, neste regime

¹⁰⁶ Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, posteriormente alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012 de 2 de julho.

de administração e gestão escolar, os mais de 300 contratos de autonomia já assinados apresentam um modelo único, com algumas liberdades contratualizadas e a obrigatoriedade de cumprir determinados objetivos, não existindo particularidades ou características que permitam distinguir ou representar a escola que os celebra (Cabral & Bessa, 2014). Não obstante a alteração do modelo de administração e gestão escolar, bem como o aumento de contratualização, as escolas continuam a ser fortemente controladas pela administração central.

Perante o que temos vindo a referir, percebemos que o percurso da autonomia das escolas em Portugal tem sido inconstante e contraditório: quanto mais se legisla e contratualiza a autonomia mais se promove e fortalece a heteronomia. O governo das escolas públicas do ensino não superior é, de acordo com vários autores, tradicionalmente centralizado, não obstante sucessivos ministérios da educação das últimas décadas afirmarem a presença da descentralização e da autonomia das escolas no sistema educativo. Apesar de as escolas, e de alguns estudos baseados em investigações empíricas (Lima, 2011), apelarem à necessidade de uma efetiva autonomia, o Estado tem continuado a legislar alterações que, aparentemente, atribuem autonomia, mas que, na prática, impedem-nas de a ter. Práticas de democraticidade e de participação nos órgãos de administração e gestão das escolas são conferidas, mas o poder de decisão continua ilusório, estando as escolas a operar num quadro controlado, de autonomia “ficcional”. Além disso, o percurso da autonomia das escolas evidencia que, de entre os intervenientes – estabelecimentos de ensino não superior público, especialistas, administração central – os que gerem a escola são os únicos que não detêm o poder de intervenção na definição das políticas educativas de governação das escolas. Por conseguinte, torna-se pertinente compreender o olhar dos atores, em particular dos diretores, no sentido de perceber se as escolas têm, ou não, possibilidades de (re)construção de autonomia(s) possíveis e desejadas.

Recordando-se a importância dos (con)textos português e canadiano, no âmbito deste trabalho, viramo-nos, neste momento, para o percurso da autonomia das escolas na província de Ontário. De acordo com Lessard e Brassard (2009), a estrutura tripartida de governo da educação canadiana foi concebida para criar consenso local, através da redistribuição e descentralização do poder de decisão e para melhorar a capacidade dos atores para encontrar compromissos e promover o envolvimento da comunidade. Essa

estruturação multinível trata de questões tais como, o local de tomada de decisão, o grau de envolvimento e intervenção da província nas decisões educacionais, os limites geográficos dos distritos escolares, o modelo de gestão escolar, a administração e gestão das escolas e o papel dos pais e da comunidade no planeamento escolar (Chan, Fisher & Rubenson, 2007). A autoridade central estabelece as regras formais para as três principais funções de governo (financiamento, regulamentação e aprovisionamento) (Mok, 2005), a estrutura para a prestação de serviços educacionais, os padrões educacionais a atingir e participa na avaliação e no planeamento (Lessard & Brassard, 2009; OECD, 2004). Assim, em Ontário, as decisões educacionais são tomadas sobretudo pelo governo da província em termos de financiamento e regulamentação (Li, 2014). A título de exemplo, aproximadamente 80% do conteúdo do currículo é determinado centralmente (Lessard & Brassard, 2009; OECD, 2004). O poder de decisão é, então, delegado ao nível intermediário (*boards*) e ao nível da escola (Sattler, 2012).

No que respeita ao nível intermédio, o governo da província delega poderes e deveres nos *boards* (*district school boards*) através de normativos legais (Li, 2014). Estas autoridades locais são responsáveis pela administração da escola, pela contratação de professores, em alguns casos, pela obtenção de fundos educacionais (Lessard & Brassard, 2009; OECD, 2004), e atuam como intermediários entre o governo da província e as necessidades e preocupações locais (Li, 2014). Estes *boards*, constituídos por *trustees* eleitos e administradores (superintendentes), são responsáveis pelo funcionamento geral das escolas dentro da respetiva área de influência, apelidado de “distrito”, nomeadamente a tomada de decisões sobre as instalações, programas, serviços e recursos humanos (*Royal Commission on Learning*, 1994; Sattler, 2012). O papel dos *trustees* é o de ouvir as preocupações levantadas pelos eleitores sobre as escolas ou a educação das crianças e jovens, bem como acautelar as necessidades dos alunos e das escolas (*Education Improvement Commission*, 1998).

O contexto da autonomia concedida às escolas é mais complexo. Brian Caldwell realizou um dos primeiros estudos sobre a descentralização da tomada de decisões para as escolas no Canadá (Caldwell, 1977) e identificou quatro fatores que alimentaram esses desenvolvimentos em várias jurisdições. Esses fatores, representavam, isoladamente ou em conjunto, exigências por uma maior sensibilidade às necessidades e problemas locais, supressão dos efeitos da proporção e da centralização, responsabilidade e

profissionalismo e um desejo de gestão participativa (Caldwell, 2014). Ora, se os *boards* gerem as escolas e atuam como intermediários entre o governo e a localidade onde se insere (Li, 2015), pensamos que esta gestão local não vai ao encontro da descentralização para as escolas, enunciada por Caldwell, mas sim que as escolas são tuteladas pela autoridade central e pela local. Por conseguinte, importa, aquando do trabalho empírico, perceber se as escolas continuam altamente subordinadas, ou não, ao poder central e/ou local. Recordando alguns estudos (Lessard & Brassard, 2009; Li, 2015; OECD, 2004; Sattler, 2012), percebemos que o sistema educativo apresenta um modelo centralizado de governo da educação em cada província ou território, o que nos leva a afirmar que é um sistema descentralizado, num plano macro, e centralizado, num plano meso. Admitimos que esta centralização possa ser reportada tanto à centralização das decisões no ME da província, como aos próprios *boards* locais de educação. Logo, quando estudamos a autonomia das escolas no sistema educativo da província de Ontário, devemos analisar a autonomia que o ME confere aos *boards* e à comunidade educativa (professores, pais/encarregados de educação), bem como a autonomia que os *boards* atribuem aos respetivos estabelecimentos de ensino, nomeadamente aos seus diretores de escolas.

Na sequência do que referimos, o percurso da autonomia das escolas da província de Ontário é marcado por três momentos distintos, segundo a perspetiva de Bedard e Lawton (2000). Estes apresentam três modelos para descrever as relações entre o governo e os *boards*, no que respeita à autonomia: os modelos centralizados de "administrative agency" e "policy tutelage" e o modelo descentralizado de "policy interdependence". Estes autores argumentam que a abordagem tradicional no sistema de ensino de Ontário é uma de *administrative agency*, em que os *boards* atuam como implementadores das ordens centrais. A *policy tutelage* envolve, igualmente, a deliberação central da política educativa e o estabelecimento de diretrizes claras para a sua implementação, mas concede flexibilidade aos *boards* para adaptarem essas políticas centrais às condições locais e prevê um papel do centro, no apoio às tomadas de decisão locais. O modelo descentralizado de *policy interdependence* posiciona o governo e os *boards* como parceiros iguais, em que a definição da política educativa é estabelecida por meio de um processo de diálogo e de colaboração. No nosso entender, a *policy interdependence* não é um modelo totalmente descentralizado, porquanto o governo tem um papel ativo no processo de tomada de decisão. Porém, admitimos que os *boards* possam ter autonomia em alguns domínios, como pretendemos esclarecer através do trabalho empírico.

Os modelos apresentados por Bedard e Lawton (2000) correspondem a três momentos distintos na história recente da política canadiana, conforme passamos a referir. A partir da década de 1960, a *administrative agency* tradicional começou a ser substituída pela *policy interdependence*, que se tornou o modelo predominante até meados da década de 90. Os autores estabelecem como primeiro momento o período de 1990 até 1995, quando o New Democratic Party, partido político conservador, começou a transformar, significativamente, o governo da educação (Bedard & Lawton, 2000; Li, 2015; Sattler, 2012). O segundo momento, de 1995 a 2003, corresponde ao período em que o partido Progressive Conservative subiu ao poder (Li, 2015; Sattler, 2012) e viu um retorno abrupto à *administrative agency*. No último momento, de 2003 até ao presente, parece ter havido uma mudança para o modelo de *policy tutelage*, com o partido Liberal (Bedard & Lawton, 2000; Sattler, 2012).

De forma a compreender melhor o percurso da autonomia ao longo dos períodos referidos, torna-se necessário recuar e apresentar uma breve análise histórica de como o poder de decisão sobre os assuntos educativos se desenvolveram na província de Ontário. Para o efeito, iremos recordar alguns aspetos relativos a este sistema educativo, questão por nós apresentada noutra capítulo, mas que, neste momento, se tornam pertinentes para uma melhor compreensão do percurso da autonomia das escolas no sistema de ensino de Ontário.

O governo começou a limitar a autonomia das escolas no século XIX, com a criação dos *boards*. A *Common Schools Act* de 1816 dividiu a província em oito distritos e criou, para cada um deles, um *Board of Education*, que dependia de *trustees* eleitos localmente para a tomada de decisões (Li, 2015). Uma das principais disposições da lei era que os habitantes de uma cidade ou localidade estavam autorizados a reunirem-se em assembleia pública e, assim que construíssem uma escola e comprovassem que 20 crianças a iriam frequentar, poderiam eleger três pessoas para atuarem como *trustees*, ou administradores, da escola, com autoridade para nomear um professor, selecionar manuais e estabelecer regras e regulamentos para a administração das suas escolas. Para além da subvenção do governo, as verbas necessárias para o funcionamento das escolas, eram angariadas através de donativos uma vez que nenhuma provisão foi feita para cobrar impostos sobre imóveis para a manutenção das escolas (Li, 2015), como viria a acontecer mais tarde.

Em meados do século XIX, o governo fortaleceu o seu domínio sobre as escolas, bem como o dos *boards*. Em 1823, foi criado um único *Board of Education*, para toda a província, para gerir e administrar todas as escolas e as respetivas instalações (Walker, 1971 citado em Li, 2015). A *Union Act* de 1841, da qual a *Education Act* fazia parte, determinou que Ontário teria um superintendente-geral de educação, responsável pela educação de todas as crianças, e que os municípios deveriam cobrar os seus próprios impostos, para financiar a administração das escolas (Li, 2015). De acordo com Li (2015), a *Education Act* garantiu mais subsídios para a educação, mas as autarquias tiveram o poder de arrecadar impostos para fins educacionais, para corresponder ao valor financiado pelo governo; nesta sequência, os conselhos municipais dos distritos foram transformados em conselhos de educação. Neste cenário, a minoria religiosa, católica ou protestante, tinha o direito de estabelecer a sua própria escola e de receber, do tesoureiro municipal, financiamento de acordo com o número de alunos matriculados. Além disso, o legislador declarou que os *trustees* estavam autorizados a tributar os habitantes pela manutenção das escolas e a esses administradores foram confiados todos os assuntos que afetavam os estabelecimentos escolares (Li, 2015).

Segundo Bedard e Lawton (2000), o sistema de ensino público de Ontário teve este modelo tradicional de *administrative agency* durante gerações. Depois de se tornar superintendente-geral de educação, em 1844 (Li, 2015), Egerton Ryerson lançou as fundações do modelo *administrative agency*, ao longo de várias décadas no século XIX (Bedard & Lawton, 2000), com o objetivo de estabelecer um sistema de ensino gratuito, universal e obrigatório, para todas as crianças de Ontário (Guillet, 1960 citado em Li, 2015). Ryerson defendia que a centralização e a prescrição eram os únicos meios para garantir uma uniformidade na prestação do serviço de educação e de combater o controlo das famílias locais, numa sociedade maioritariamente rural, e das igrejas sobre a educação (Bedard & Lawton, 2000). No final do século XIX, todas as escolas pertenciam a um *board*: os das áreas rurais eram governados por três *trustees* e os das zonas urbanas por dois (Ross, 1896 citado em Li, 2015). Com o aumento da população escolar, o número de *boards* viria a proliferar ao longo do século seguinte. Porém, esta situação viria a alterar-se ao longo do século XX, como passamos a elucidar.

Antes da década de 1960, havia mais de 3000 *boards* em Ontário, que eram governados por *trustees* eleitos nas eleições municipais (Li, 2015). No final da década de

1960, o governo legislou a agregação dos *boards* para cerca de 170, terminando, desta forma, a tradição de pequenos *boards* de ensino básico e de ensino secundário, sendo criados *boards* de grande dimensão e as burocracias centralizadas nesta entidade local, para administrar e gerir as escolas e as respetivas atividades (Anderson & Jaafar, 2003). Apesar desta redução, o modelo de governo das escolas continuava a ser um de *policy interdependence* (Gidney, 2002). Porém, começava a surgir contestação pública ao poder dos *boards*, sobretudo devido a questões financeiras, que conduziria a uma mudança de concessão de autonomia, por parte do ministério da educação.

A questão da proveniência e da aplicação de verbas para o financiamento da educação surge ligada à atribuição de autonomia aos *boards*. Antes de a atual fórmula de financiamento das escolas ser introduzida em 1998, o modelo de financiamento educacional de Ontário tinha uma base tributária, no qual os municípios e o governo da província determinavam as receitas para os *boards* (Lawton, 1996). Segundo esse plano, as contribuições do governo tinham um efeito equalizador; mas continuavam a existir diferenças significativas no financiamento, por aluno, entre os diferentes *boards*, devido à variação da riqueza entre os municípios. Historicamente, os *boards* tinham autoridade exclusiva para cobrar impostos sobre imóveis que eram transferidos para a educação (Garcea & Munroe, 2014), como aliás já foi referido, e tinham, inclusivamente, o poder de decidir os vencimentos dos seus professores (Li, 2015). Quando o financiamento era insuficiente, os *boards* poderiam solicitar aos respetivos conselhos municipais um aumento do imposto a atribuir à área da educação. Porém, no início da década dos anos 90, surgiu um crescente descontentamento público devido à rápida escalada dos orçamentos dos *boards*, aos aumentos elevados dos salários dos *trustees*, aprovados pelos próprios, e à resistência destas entidades locais à implementação de prioridades educativas do governo, como por exemplo a obrigatoriedade da educação pré-escolar (Sattler, 2012). Perante este cenário, o governo começou a rever a estrutura e o funcionamento dos *boards* de Ontário, que levou a uma mudança do modelo de *policy interdependence*, em vigor durante quase três décadas (Gidney, 2002), para o de *administrative agency*.

No período de 1993-1995 assistimos à transição de *policy Interdependence* para uma *Administrative Agency*. No início da década de 90, em várias províncias do país, verificou-se uma reestruturação dos sistemas de ensino que conduziu a uma perda lenta

de autonomia dos *boards*. Os governos das províncias introduziram uma ampla variedade de iniciativas de reforma educacional e de prestação de contas, para responder às expectativas do público em relação às escolas (Anderson & Jaafar, 2003; Galway et al., 2013). Em algumas províncias canadianas, determinadas competências basilares, como por exemplo o currículo, que fora atribuído às autoridades locais na década de 1960, foram recentralizadas (Anderson & Jaafar, 2003; Lessard & Brassard, 2009; OECD, 2004). À exceção de Prince Edward Island, alguns governos reduziram o número de *boards*, centralizando, desta forma, a gestão das escolas (Anderson & Jaafar, 2007a). As exigências do ministério relativamente ao planeamento, à monitorização e à apresentação de relatórios estendeu-se a todo o sistema de ensino, desde os *boards*, às escolas e aos professores (Anderson & Jaafar, 2007a). Deste modo, assistiu-se a um retorno, gradual, à centralização.

Segundo alguns autores (Galway et al., 2013; Li, 2015), esta tendência de centralização ao nível da província aconteceu em nome da eficiência e da equidade. Acreditava-se que, havendo menos *boards*, haveria menos dinheiro gasto na administração e, com o governo a ter mais poder, o financiamento seria igualado em toda a província. Com esta centralização, os governos tornaram-se mais poderosos e os *boards*, menos (Galway et al., 2013). Além disso, começou a surgir, a nível nacional, um crescente círculo eleitoral que acreditava que os *boards* se haviam transformado em hierarquias inúteis, cujo papel na promoção da aprendizagem dos alunos era insignificante. Consequentemente, a centralização do poder ao nível do governo da província começa a ser uma tendência comum no governo da educação em todo o país (Galway et al., 2013).

A província de Ontário não foi exceção ao movimento de mudanças na área da educação (Li, 2015). A nomeação de Dave Cooke em fevereiro de 1993, como Ministro da Educação, foi um momento decisivo no processo de reestruturação (Gidney, 2002; Sattler, 2012) do poder de decisão, que conduziu a um modelo de *administrative policy*. O novo ministro considerava a agregação de *boards* como uma forma de eliminar a duplicação de procedimentos e de redirecionar as despesas administrativas para a sala de aula (Sattler, 2012). Outra medida de controlo foi a introdução, em abril de 1993, de testes de aferição para os alunos do 9º ano da província, bem como a obrigatoriedade de divulgação pública de resultados escolares, uma iniciativa que Gidney (2002) considera

que constituiu “uma pequena revolução na educação de Ontário” (p. 223). Um mês depois, o ME criou o *Royal Commission on Learning* (Gidney, 2002; Sattler, 2012), a quem incumbiu de estudar e apresentar uma “visão partilhada” para a educação, bem como as necessidades dos programas educativos, responsabilização e administração, de forma a garantir que “a juventude de Ontário esteja bem preparada para os desafios do século XXI” (*Royal Commission on Learning*, 1994, p. vii). Porém, esta comissão não viu as suas recomendações aceites pelo ministério da educação, nomeadamente a importância dos *boards* e a sua não agregação (Sattler, 2012). Ao invés, o governo decretou a obrigatoriedade de cada escola ter um *school council*, criou a *Education Quality and Accountability Office* (EQAO), para realizar as provas de aferição dos 3.º, 6.º, 9.º e 11.º anos, e a *School Board Reduction Task Force* de Ontário, para avaliar o estado de financiamento e de governo dos *boards*, em toda a província (Anderson & Jaafar, 2007a; Sattler, 2012). Com estas medidas, o ME havia deixado o modelo de *policy interdependence* (Sattler, 2012) e a tradição de mais de 150 anos (governo local da educação pelos *trustees* eleitos) foi posta em causa, devido ao crescente controlo do governo, particularmente no que diz respeito ao financiamento (Anderson & Jaafar, 2003; Li, 2015). Em 1995, o governo foi derrotado nas eleições, abrindo o caminho para o segundo momento que decorreu até 2003.

O período de 1995 a 2003 corresponde ao momento em que se desenvolveu a *administrative agency*. Em 1995, os Progressive Conservatives, liderados por Mike Harris, fizeram campanha sob a bandeira ideológica de "The Common Sense Revolution" (Anderson & Jaafar, 2003; Gidney, 2002; Li, 2015; Sattler, 2012). O partido conservador tinha como objetivos reduzir a burocracia e os gastos do governo, cortar impostos, eliminar o défice e racionalizar os serviços públicos (Anderson & Jaafar, 2003). A primeira prioridade do governo de Harris foi baixar o custo da educação e, segundo Sattler (2012), agiu, de forma agressiva, para cortar gastos e reduzir os orçamentos dos *boards*. De acordo com Gidney (2002), generalizou-se a ideia de que todos os *boards* seriam dissolvidos e os seus poderes divididos entre o governo e os *school councils* e as, já muito reduzidas, responsabilidades das escolas seriam entregues aos municípios. No entanto, o governo concluiu que algum órgão intermediário, entre a província e as escolas, deveria existir (Gidney, 2002) e não avançou com essa reestruturação.

A reforma educacional dos conservadores foi profunda, em resultado da publicação de normativos que reduziram o poder de decisão dos *boards* e das escolas, o que nos faz admitir a possibilidade de uma autonomia condicionada. O primeiro diploma legal do ministério da educação, a Lei 104¹⁰⁷, modificou a estrutura existente da governação local da educação (Gidney, 2002). Em janeiro de 1998, o ministério agrupou os 129 *boards* em existência, em apenas 72 (Anderson & Jaafar, 2003; Gidney, 2002; Li, 2015), cumprindo o objetivo anunciado no diploma legal. A par desta mudança, o número de *trustees* diminuiu de 1900 para 700 (Gidney, 2002; Sattler, 2012). Para supervisionar a transição para os *boards* recém agrupados, a Lei 104 criou a Education Improvement Commission (Gidney, 2002; Li, 2015; Sattler, 2012), uma agência reguladora, com “far-reaching power to monitor and approve such things as budgets, administrative appointments, and the initial operation of the new boards” (Gidney, 2002, p. 247). Além disso, o governo aumentou o controlo sobre o financiamento e outras áreas, anteriormente delegadas nos *boards*, tais como a duração do ano letivo, o horário dos professores e o número de alunos por turma (Li, 2015). Assistiu-se, desta forma, a uma perda de autonomia local. Li (2015) aponta para consequências destas fusões, nomeadamente o facto de os *boards* passarem a servir mais alunos, em áreas geográficas maiores, pelo que a ligação direta entre os *trustees* eleitos e seus constituintes, bem como a proximidade dos *boards* com as respetivas escolas, fica enfraquecida, à medida que a extensão geográfica aumentava. Embora concordando com esta perspetiva, pensamos que esta agregação de *boards*, e consequente redução de *trustees*, serviu mais para fortalecer o poder e o controlo do ministério da educação, sobre os *boards* e as respetivas escolas, do que para melhorar a qualidade do ensino.

Convocando, novamente, Li (2015), a intenção dessas políticas era de promover a eficiência e a consistência, em toda a província. Segundo Bedard e Lawton (1998), as iniciativas do governo de Mike Harris refletiram uma interpretação neoconservadora de eficiência, bem como de responsabilidade, e a necessidade de restaurar os direitos de gestão e a manutenção da autoridade legítima, de um governo democraticamente eleito. Porém, constatamos que são medidas centralizadoras que garantem mais controlo do Estado, que nem sempre garantem mais eficiência e responsabilidade. Além do mais, o argumento da democraticidade não pode ser invocado, uma vez que os *trustees* são,

¹⁰⁷ *The Fewer School Boards Act, 1997* (Gidney, 2002; Li, 2015).

igualmente, eleitos democraticamente pelas comunidades, para, especificamente, administrarem a educação, na localidade. Esta perda de autonomia dos *boards* viria a refletir-se, de forma mais pronunciada, num segundo normativo do ministério da educação, fazendo do normativo 104, como comentou Gidney (2002), um “modest first step” na estruturação da educação em Ontário (p. 247).

Em dezembro de 1997, o governo aprovou a Lei 160¹⁰⁸, cujas medidas retiravam a autonomia financeira aos *boards* e centralizava o poder de decisão no governo. Com este normativo, o ME assumiu total responsabilidade pelo financiamento da educação (Gidney, 2002; Li, 2015). Segundo vários autores (Anderson & Jaafar, 2003, 2007a; Bedard & Lawton, 2000; Gidney, 2002), este diploma legal introduziu duas alterações significativas na vida das escolas. A primeira medida centralizou, no ministério da educação, o controlo exclusivo das receitas para o funcionamento das escolas. Estas receitas continuariam a ser angariadas, como sempre o foram, através de uma combinação de imposto local sobre imóveis e verbas governamentais, mas o governo passaria a determinar tanto o grau de financiamento governamental, como a percentagem a arrecadar do imposto local. Com esta medida, os *boards* perderam a autonomia de decidir esses montantes locais, pois todas as decisões passaram a ser tomadas pelo centro. A segunda alteração, introduzida pelo normativo 160, foi a de que as verbas para a educação e, conseqüentemente, para a administração e gestão das escolas, seriam distribuídas de forma equitativa, entre os quatro tipos de *boards*, existentes na província¹⁰⁹. Segundo Gidney (2002), o objetivo deste normativo não foi fornecer informação detalhada sobre a nova formula de financiamento, conforme enunciado, mas pôr fim às disparidades geográficas, entre as diferentes localidades, e entre os *boards* de escolas públicas e católicas, que não permitiam uma equidade fiscal. Por sua vez, Li (2015) considera que um dos principais objetivos da Lei 160 foi o de alterar a *Education Act*, para tornar ilegal o funcionamento dos *boards* com défice e obrigá-los a administrar e a gerir as respetivas escolas, com o financiamento determinado pelo ministério (Li, 2015). Além desta proibição, o normativo previa sanções financeiras para os *trustees* que não conseguissem equilibrar o respetivo orçamento, bem como aumentava a responsabilização financeira ao decretar a obrigatoriedade de os *boards*, e do ministério da educação, publicarem os

¹⁰⁸ The Education Quality Improvement Act, 1997.

¹⁰⁹ Os *boards* públicos e católicos de língua inglês e os *boards* públicos e católicos de língua francesa (Gidney, 2002).

respetivos relatórios de contas (Gidney, 2002; Sattler, 2012). No que respeita à definição de outras competências, tanto do ME como dos *boards* locais, o diploma legal não alterou muitas das que já eram, tradicionalmente, da competência dos *boards* (Gidney, 2002). Estas entidades locais continuariam a contratar professores, a preparar e a gerir os orçamentos, a administrar e a gerir as escolas, da sua área de influência, e a proporcionar os planos de estudos, mas tudo dentro do contexto das diretrizes políticas do governo (Gidney, 2002).

No que respeita à autonomia dos pais, o governo introduziu uma medida para alargar o poder de decisão a estes elementos externos à escola. O ME publicou, em abril de 1995, o Memorando n.º 122, *School Board Policies on School Councils*, que exigia que os *boards* criassem um *school council*, em cada uma das respetivas escolas, até junho de 1996 e definia os requisitos mínimos para a composição e funcionamento destes conselhos (Kutsyuruba et al., 2013). Esta determinação do ME viria a ser legislada em 1997, através do normativo 160¹¹⁰. O objetivo dos *school councils* é, "através da participação ativa dos pais, melhorar o desempenho dos alunos e aumentar a responsabilidade do sistema de ensino para com os pais" (*People for Education* 2012, p. 2). Este órgão da escola recebeu poderes consultivos em relação aos planos e orçamentos escolares, mas não recebeu o poder de tomada de decisão escolar, previsto no relatório do *Royal Commission on Learning* (Anderson & Jaafar, 2007b). Porém, segundo Caldwell (2014), inquéritos levados a cabo pela *People for Education*,¹¹¹ junto de *school councils* dos setenta e dois *boards*, revelaram que o papel destes conselhos é limitado e que o objetivo inicialmente ambicionado não estava a ser alcançado. Na opinião deste autor, essas conclusões evidenciam que os *school councils* de Ontário "are struggling to find a strategic role" e que pouco mudou desde as conclusões de um estudo realizado em 2005, que apresentava um impacto limitado destes conselhos, desde que foram criados e mandatados em 1995 (Caldwell, 2014, p. 32). Esse mesmo estudo afirma que se tornara claro que, apesar das intenções do governo no sentido de procurar definir um papel estratégico para os pais, "it is unrealistic to expect school councils to intuitively and effectively address the goal of improving student learning in a meaningful way" e que se os "volunteers are unable to make a meaningful difference, it seems reasonable to

¹¹⁰ Artigo 80.º (2), 7,1, Normativo 160.

¹¹¹ People for Education é uma instituição filantrópica que apoia a educação pública em Ontário (Cf. <https://peopleforeducation.ca/>).

anticipate erosion in the participation rate of parents willing to serve on a school council” (Kerr, 2005, p. 1). Apesar desta fraca participação e influência, estes conselhos continuam a existir. Em 2000, o governo formalizou o papel dos *school councils* através do Regulamento 612/00 de Ontário, que reafirmou o papel consultivo destes conselhos, enumerou os assuntos, sobre os quais estes órgãos devem ser consultados, bem como determinou, claramente, o seu objetivo de melhorar o desempenho dos alunos e de aumentar a responsabilidade do sistema educacional (Sattler, 2012).

O poder de controlo sobre os *boards*, através do normativo 160, veio a verificar-se em 2002, quando o ME retirou a autonomia total a três deles. Em junho desse ano, três dos maiores *boards* da província - Toronto, Ottawa e Hamilton District School - apresentaram um orçamento com défice, argumentando que não poderiam garantir serviços educativos adequados, com a fórmula de financiamento determinada pelo ministério (Li, 2015; Sattler, 2012). Em resposta à continuada recusa dos *trustees* em corrigir os seus orçamentos negativos, o ministério assumiu a autoridade governativa e nomeou supervisores para os referidos três *boards*, o que resultou numa perda de poder de decisão dos *trustees* e dos diretores de escolas (Anderson & Jaafar, 2003; Li, 2015; Sattler, 2012). Os *trustees* e os pais, críticos deste assumir de controlo por parte do governo, consideraram um ataque à democracia e à autonomia local (Kalinowski, 2002; Sattler, 2012). Porém, julgamos que não pode ser ignorado o facto de os *boards* administrarem e gerirem as respetivas escolas com fundos públicos e toda a responsabilidade que daí advém.

O último momento, *Policy Tutelage*, com início em 2003 e até à presente data, decorre das eleições de 2003, que marcaram uma nova direção nas reformas educacionais na província de Ontário (Sattler, 2012). Em outubro desse ano, os Liberais, liderados por Dalton McGuinty, formaram governo e adotaram uma nova abordagem de política educativa (Anderson & Jaafar, 2007b). Uma das primeiras ações dos Liberais foi a de remover os supervisores dos *boards* de Toronto, de Ottawa e de Hamilton, bem como restaurar o governo local da educação aos *trustees* (Anderson & Jaafar, 2007b; Li, 2015; Sattler, 2012). Essa ação foi celebrada, pelos mesmos, como um retorno à democracia (Anderson & Jaafar, 2007b; Boyle, 2004). Contudo, os *trustees* continuavam a ter a obrigação de equilibrar os respetivos orçamentos e, no ano letivo de 2006-2007, o

governo voltou a designar auditores para fiscalizar e regular os orçamentos de outros três *boards*¹¹², que apresentaram um défice (Li, 2015).

Apesar de restituir o governo da educação aos *boards* e de investir mais na educação, o governo Liberal, segundo Li (2015), impôs mais restrições nas despesas e determinou a obrigatoriedade de os *boards* informarem o ministério como gastavam as verbas atribuídas. Do financiamento atribuído pelo governo, apenas o da educação especial é especificado, sendo que a maioria dos outros fundos pode ser transferida de uma rubrica para outra, o que significa que a maior parte das decisões de financiamento é tomada no nível do *board* (Li, 2015).

Apesar de a abordagem de colaboração, de consulta e de consenso que o governo Liberal queria criar (Sattler, 2012), julgamos que durante este terceiro momento, do percurso da autonomia, o novo governo aprovou alguns diplomas legais que denotam a continuada centralidade do sistema de ensino. De acordo com Sattler (2012), com a introdução Lei 78¹¹³, em março de 2006, o governo Liberal começou a adotar formalmente políticas para definir os papéis e as responsabilidades dos *boards*, nomeadamente no que respeita à responsabilidade destas entidades locais pelo desempenho escolar dos alunos. Este diploma legal abordou várias questões, incluindo as disposições específicas para a governação do *board*: os deveres dos *boards*, os poderes do ministério, o papel dos *trustees* e os respetivos honorários. A autorização conferida pelo normativo, para a criação de novos regulamentos “prescrevendo, respeitando e governando os deveres dos *boards*, de modo a desenvolver e a promover *o interesse da província na educação*” provocou considerável controvérsia entre as partes interessadas do setor educacional (Sattler, 2012, p. 16). As federações de professores e dos *trustees* manifestaram preocupações relativamente ao poder regulador que este diploma legal conferia ao ministério da educação, bem como o facto de o governo poder investigar e assumir o controlo dos assuntos de um *board*, que não cumprisse o normativo, ou as suas obrigações, de acordo com o Regulamento de Interesse da Província (PIR) (Sattler, 2012). Apesar de a legislação entrar em vigor, em junho de 2006, o governo apenas iniciou conversações com as associações de *trustees* sobre o teor do PIR três anos depois (Sattler,

¹¹² Toronto Public Board, Toronto Catholic Board e Dufferin-Peel Catholic Board.

¹¹³ *The Education Statute Law Amendment Act (Student Performance)*.

2012), o que evidenciou pouca vontade em alargar o processo de decisão de política educativa aos *boards*.

Após um primeiro mandato, em que o governo se concentrou mais em restaurar a “paz e estabilidade” do que avançar nas reformas, os Liberais iniciaram o seu segundo mandato governamental com o programa *Energizing Ontario Education*, onde descreviam as principais prioridades do governo (Sattler, 2012). Em maio de 2009, o ME aprovou a Lei 177¹¹⁴, que dava continuidade à reforma centralizadora (Anderson & Jaafar, 2007b; Li, 2015; Sattler, 2012). Este normativo aumentou os poderes do governo, ao estipular que o ME pode determinar os papéis, responsabilidades, poderes e deveres dos *boards*, dos *trustees* e dos diretores dos *boards* (Li, 2015; Sattler, 2012). Além disso, clarificou o papel das comissões de pais e encarregados de educação, os códigos de conduta dos *trustees*, bem como formalizou as responsabilidades dos *boards* quanto ao desempenho escolar dos alunos (Sattler, 2012). De acordo com Li (2015), o aumento da centralização imposta por este diploma colocou o ME no papel de “agente de controlo da qualidade”, responsável pela determinação das políticas, das metas e dos padrões de desempenho e pela monitorização do cumprimento e desempenho locais, relativamente aos critérios determinados centralmente (p. 8). Isto é, as responsabilidades dos *boards* eram essencialmente cumprir as políticas do governo e alcançar os seus objetivos.

O percurso da autonomia das escolas da província de Ontário é, igualmente, marcado pelo processo de negociação coletiva dos contratos de trabalho dos professores. Os procedimentos adotados pelo governo nestas negociações são indicativos do processo de centralização, ocorrido na província de Ontário (Li, 2015). Recorde-se que os acordos coletivos de trabalho eram, tradicionalmente, negociados pelos *boards* e pelos sindicatos locais de professores (Bedard & Lawton, 1998). Contudo, desde a Lei 160 de 1997, o governo determina a base sobre a qual essa negociação se realiza (Education Improvement Commission, 2000) e, em 2005, começou a negociação da renovação dos contratos diretamente com os sindicatos de professores e com as associações dos *boards*¹¹⁵. Deste modo, o ME afastou os *boards* locais do processo, apesar de estes terem

¹¹⁴ *Student Achievement and School Board Governance Act, 2009*.

¹¹⁵ Ontario Public School Board Association; Ontario Catholic School Trustees' Association; Association des conseils scolaires des écoles publiques de l'Ontario; Association franco-ontarienne des conseils scolaires catholiques (Cf. http://www.edu.gov.on.ca/eng/policyfunding/leadership/govern_resources.html).

a competência legal para o fazer, diretamente, com os sindicatos locais (Li, 2015). O governo voltaria a assumir o controlo das negociações em 2008, junto dos sindicatos de professores e das associações de *boards* (Rushowy & Ferguson, 2009). Estes últimos acordos coletivos caducaram no final de agosto de 2012, tendo o governo iniciado negociações para novos acordos com os sindicatos de professores da província, em fevereiro de 2012 (Li, 2015). Nesta última negociação, os *boards* foram completamente excluídos das negociações, entre o governo e os sindicatos (Kane, 2013). Julgamos que este percurso de negociação dos contratos de trabalhos dos docentes revela uma notória evolução, no sentido de uma forte centralização de poderes decisórios, concentrados no ministério da educação.

O percurso da autonomia no sistema educativo na província canadiana de Ontário tem sido no sentido de mais centralização. Em termos de modelo de governo da educação, entendemos que, nas questões relativas ao financiamento das escolas, o modelo vigente é o de *administrative agency*, dada a progressiva centralização. Porém, nas outras áreas educativas, o sistema evoluiu de um modelo de *policy interdependence*, para um de *policy tutelage*. Sattler (2012) afirma que, nas últimas duas décadas, houve mais responsabilidade, mais regulamentos e mais centralização na educação de Ontário. Nesta linha de pensamento, Li (2015) declara que as mudanças ocorridas, desde 1995, revelam uma tendência generalizada de centralização, em que o governo publicou mais normativos e decretou mais responsabilidade aos *boards*.

Como vimos, em Ontário, a tendência de centralização do poder é refletida, principalmente, nas mudanças na forma como a educação é financiada (Galway et al., 2013). Entre as mudanças introduzidas no final dos anos 90, que tiveram maior impacto sobre os *boards*, encontrava-se a implementação da fórmula de financiamento das escolas (Education Improvement Commission, 2000). Quando o governo introduziu esta fórmula, houve uma forte contestação porque considerava-se que uma única fórmula não podia ser aplicada a todos os *boards*, por estes serem diferentes, e que a autonomia local foi perdida, o que consideravam não ser democrático (Li, 2015). De acordo com Li (2015), o público debate, ainda hoje, se o financiamento da educação é adequado e se uma única fórmula pode beneficiar todos, da mesma maneira, mas há menos protestos sobre a perda da autonomia local. Na opinião deste autor, parece não ser possível existir autonomia local e equidade no financiamento em toda a província. É curioso notar que esta ideia motivou

as reformas de Ryerson, que deram origem ao modelo tradicional de *administrative agency*.

Em síntese, as singularidades de cada contexto não invalidam a convergência de desafios decorrentes da (re)construção da autonomia, ou seja, apesar de em Portugal encontrarmos mais estudos e mais autores a trabalhar esta temática, do que no Canadá, o facto é que as questões de poder, a gestão eficiente e eficaz, a visão mercantilizada da educação, entre outros, parecem ser desafios de autonomia comuns.

PARTE II – INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

CAPÍTULO I – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Considerações Prévias

Neste capítulo, traçamos a metodologia de investigação adotada para o nosso estudo, sobre a autonomia das escolas. Num primeiro momento, apresentamos o problema de investigação, bem como os objetivos. De seguida, descrevemos, de forma concreta, as opções metodológicas selecionadas, nomeadamente o método e a abordagem, a amostra do estudo, a recolha e o tratamento de dados e, finalmente, a análise de conteúdo. Anteriormente a essa apresentação, importa contextualizar a motivação que originou a escolha da temática da autonomia das escolas para a nossa investigação.

A motivação para estudar o tema da autonomia dos estabelecimentos de ensino nasceu, essencialmente, ao longo de um percurso profissional na área da educação. Esta experiência laboral tem abrangido a docência, o desempenho de funções técnico-pedagógicas nos serviços do ME e, atualmente, a direção de uma escola secundária. Em todos estes contextos, o tema da autonomia das escolas apresentava-se como sendo basilar para toda a função da escola. Além do contacto laboral direto com a autonomia, ou ausência dela, verificámos que tem existido, no meio educativo, grandes discussões em torno do tema da autonomia das escolas. Por um lado, os discursos políticos, acompanhados da publicação de diversos diplomas legais, têm professado uma atribuição cada vez maior de autonomia aos estabelecimentos de ensino. Por outro, as escolas têm reclamado da ausência dessa autonomia. Ainda exterior à escola, assistimos à publicação de inúmeros estudos académicos realizados em torno desta temática. Portanto, quer dentro da escola quer exterior a ela, o conceito de autonomia das escolas apresenta-se como um assunto constante, levando-nos a querer aprofundar o conceito, nomeadamente a real capacidade de decisão de uma escola e dos que nela trabalham. A escolha da temática e a opção por um estudo comparativo entre a realidade portuguesa e canadiana, mais concretamente a região de Ontário, prende-se, também, com as vivências pessoais da investigadora que, até aos dezasseis anos, viveu nessa região.

Sendo o nosso objetivo compreender melhor a autonomia das escolas no sistema educativo português e canadiano, optámos por uma abordagem comparativa. A comparação parece-nos essencial, pois determina “a evolução do pensamento humano” e, por essa razão, “sempre esteve presente na própria construção do saber” (Ferreira,

2008, p. 125). Ora, de forma a compreendermos melhor a realidade em estudo, considerámo-nos necessário olhar a autonomia das escolas, associando-a a um contexto mais ou menos descentralizado para melhor entendermos, por via da comparação, a autonomia das escolas em Portugal, um sistema mais centralizado, por oposição a um sistema mais descentralizado (Canadá). O estudo comparativo com outros sistemas educativos estrangeiros permite estudar e entender melhor o nosso sistema educativo (Sadler, 1900, citado em Ferreira, 2008).

Neste contexto, o desenho da nossa investigação foi suportado pelo método qualitativo, recorrendo a uma abordagem comparativa, através da pesquisa não experimental. Como instrumentos de recolha de dados, optámos pela análise documental, bem como a entrevista semiestruturada, enquanto para o seu tratamento foi utilizado a análise de conteúdo. A seguir, apresentaremos os motivos justificativos destas opções metodológicas.

1. Problema de investigação

Tendo como referência a orientação teórica apresentada nos capítulos I (Sistemas Educativos) e II (Autonomia das Escolas), a problemática da nossa investigação assenta na seguinte questão principal:

“Qual é o grau de autonomia das escolas, nos sistemas educativos português (centralizado) e canadiano (descentralizado), no que concerne à administração e gestão das mesmas?”

No sentido de melhor compreendermos a problemática apresentada, delineámos quatro grandes questões.

Questão 1: Qual a relação entre a autonomia da escola e os contextos de (des)centralização existentes?

Questão 2: Qual o grau de autonomia da escola, ao nível do ensino e aprendizagem, tendo como referência a estrutura hierárquica dos sistemas educativos em análise?

Questão 3: Qual o grau de autonomia da escola, ao nível da gestão dos recursos humanos, tendo como referência a estrutura hierárquica dos sistemas educativos em análise?

Questão 4: Qual o grau de autonomia da escola, ao nível da gestão dos recursos financeiros, tendo como referência a estrutura hierárquica dos sistemas educativos em análise?

2. Os Objetivos da Investigação

Esta investigação tem como objetivo geral comparar a organização e o funcionamento das instituições escolares, em Portugal e na província de Ontário, no Canadá, tendo como referência o nível de descentralização e o grau autonomia das escolas, em cada um dos contextos. Para o efeito, foi importante (re)visitar as condições históricas e políticas, inerentes aos sistemas educativos em análise.

Para uma melhor compreensão do funcionamento e da organização do processo de governação das escolas públicas, no que concerne às dimensões enunciadas no objetivo geral, definimos os objetivos específicos que apresentamos.

- Compreender o percurso histórico dos sistemas educativos em análise;
- Relacionar aspetos político-administrativos com questões de (des)centralização nos sistemas educativos em análise;
- Conhecer, através da legislação, autores e atores dos processos de decisão, ao nível da gestão do ensino e aprendizagem, da gestão de recursos humanos e da gestão de recursos financeiros;
- Caracterizar a estrutura hierárquica dos poderes que administram os sistemas educativos, nos quais se enquadram as estruturas de governação das escolas, nomeadamente, os diretores;

- Identificar as competências e responsabilidades dos diretores de escolas e as das instâncias superiores às quais respondem;
- Compreender, no exercício de funções de gestão de ensino e aprendizagem, de gestão de recursos humanos e de gestão financeira, as relações de poder que o diretor estabelece, dentro e fora da escola;
- Caracterizar as estruturas de governação das escolas, de ambos os sistemas educativos;
- Identificar as semelhanças e as diferenças dos dois sistemas educativos, tendo em vista estabelecer os modos de dependência e relação dos diferentes poderes e, em particular, no que concerne à administração e à direção escolar;
- Identificar, sob ponto de vista dos atores, possíveis constrangimentos inerentes ao exercício da autonomia, por parte dos diretores, em cada país.

3. Método Qualitativo

Considerando que temos como grande objetivo compreender o grau de autonomia da escola e a sua relação com um sistema educativo mais ou menos (des)centralizado, optámos por uma abordagem qualitativa. Esta opção deve-se não apenas à natureza do objeto de estudo, mas igualmente por considerarmos que é a mais adequada à compreensão do fenómeno em análise. Como refere Ferreira (2008), o método qualitativo possibilita esclarecer a lógica interna dos sistemas de ensino, determinar as suas articulações com os seus contextos sociais e observá-los como um resultado do respetivo percurso histórico. No caso específico do nosso trabalho, são as vozes daqueles que entrevistamos que nos permitem conhecer as singularidades de cada contexto. Dentro desta lógica, privilegamos uma abordagem qualitativa, pois como referem Lune e Berg (2017)

Quality refers to the what, how, when, where, and why of a thing—its essence and ambience. Qualitative research, thus, refers to the meanings, concepts, definitions, characteristics, metaphors, symbols, and descriptions of things. In contrast, quantitative research refers to counts and measures of things, the extents and distributions of our subject matter: how large a thing is, how many of them there are, or how likely we are to encounter one. (Lune & Berg, 2017, p. 12)

Não querendo entrar numa discussão entre metodologias quantitativas *versus* qualitativas, até porque entendemos que haverá momentos em que a combinação de ambas pode ser o mais adequado, consideramos importante que o investigador assuma a metodologia que melhor se adequa à problemática em estudo. Para o efeito, importa conhecer as características, tanto da metodologia quantitativa, como da qualitativa, a fim de melhor sustentarmos a nossa opção. Neste sentido, e sem a intenção de apresentar, exaustivamente, as particularidades de ambas, recorreremos a alguns autores que ajudam o leitor a compreender a nossa opção.

O método quantitativo trata de dados quantificáveis. De acordo com King e Horrocks (2010), “Quantitative research is concerned with measurement, precisely and accurately capturing aspects of the social world that are then expressed in numbers – percentages, probability values, variance ratios, etc” (p. 7). Edmonds e Kennedy (2017) oferecem uma definição semelhante ao referir que “Measurement is the critical component of the quantitative method. Measurement reveals and illustrates the relationship between quantitatively derived variables” (p. 30). No entanto, o foco de análise da nossa investigação não é a medição da autonomia que é conferida aos gestores escolares, mas sim a perceção que estes têm do grau que lhes é conferido para a gestão das respetivas escolas. Dias (2009) refere que as pesquisas qualitativas utilizam “dados qualitativos, em forma não numérica (...)” e “(...) uma série de observações complexas e de natureza variada, que se orienta em diversas direcções e níveis, através do uso de técnicas não estruturadas”, isto é, “aquelas em que é dada ao sujeito o máximo de liberdade em reagir em relação às questões que são colocadas” (p. 84). Para Edmonds e Kennedy (2017), “The qualitative method represents a form of data collection and analysis, with a focus on understanding and an emphasis on meaning. (...) Specifically, it is a method for examining phenomena, predominantly using ‘words’ for data” (p. 141-142). Na linha de pensamento dos autores que acabámos de referir, e recordando que o nosso trabalho é um estudo comparativo, onde prevalece a complexidade de olhares e perspectivas, inerentes à compreensão das realidades de dois sistemas educativos, entendemos que é através de uma metodologia qualitativa que melhor podemos compreender a essência da autonomia das escolas e o contexto em que esta é conferida aos estabelecimentos escolares. Esta perspectiva é sublinhada por Edmonds e Kennedy

(2017), quando afirmam que o objetivo do método qualitativo “(...) is to reveal and understand phenomena within a particular context (...)” (p. 142). Já Dias (2009) explica que o método qualitativo pressupõe “(...) a ‘incoercibilidade do real’, ou seja, a realidade complexa, rica de ressonâncias que apresentam os fenómenos. Tende, portanto, à compreensão dos fenómenos na sua globalidade, não se destacando do seu contexto” (p. 84). Lune & Berg (2017) acrescentam que “we adopt more qualitative methods when we need a deeper understanding of the exceptions and special cases, or when we want to understand the meanings and preferences that underlie those larger patterns” (p. 12). Considerando que o nosso estudo procura compreender graus de autonomia da escola em dois sistemas educativos, a partir das perceções dos sujeitos que nelas trabalham, entendemos que o método quantitativo não é o adequado a este propósito.

Ainda a propósito da escolha do método, Bogdan e Biklen (1994) enumeram cinco características da investigação qualitativa, as quais podem, ou não, aplicar-se na sua totalidade, a todas as investigações. No caso específico da nossa investigação, estas características têm aplicabilidade, como passamos a explicar. A primeira característica apresentada é a de que na “(...) investigação qualitativa a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal” (p. 47). Esta particularidade aplica-se à nossa investigação, porquanto os dados são recolhidos, pela investigadora, nos locais laborais dos entrevistados, havendo, assim, contacto direto, bem como os materiais são “registados mecanicamente” e “revistos na sua totalidade”, sendo o entendimento que a investigadora tem dos mesmos “o instrumento-chave de análise” (Bogdan & Biklen, 1994, p.48).

Sendo a investigação qualitativa descritiva (segunda característica referida pelos autores), os dados decorrerem dos discursos dos entrevistados e não de números, constitui, possivelmente, o motivo mais sólido de utilização da abordagem qualitativa nesta investigação, se consideramos as definições do método anteriormente apresentadas. Neste caso, a palavra ganha relevância pois “os resultados escritos da investigação contêm citações feitas com base nos dados para ilustrar e substanciar a apresentação” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 48). Conforme sublinham os autores, “a palavra escrita assume particular importância na abordagem qualitativa, tanto para o registo dos dados como para a disseminação dos resultados” (p. 49).

A terceira característica, em que os “investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 49), pode verificar-se na medida em que a investigadora analisou a percepção que os sujeitos tinham da autonomia das escolas que lhes é concedida para a sua prática profissional vendo também como a justificavam. Considerando que “este tipo de estudo se foca no modo como as definições (...) se formam” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 50), pode ser relevado pelo modo como os sujeitos entrevistados se relacionam com os diferentes níveis de poder de decisão e isso se liga ao entendimento do conceito de “autonomia” dos mesmos.

Bogdan e Biklen (1994) apoiam a penúltima característica, referindo que “Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva”, na *teoria fundamentada* de Glaser e Strauss (1967). Segundo aqueles autores, para “(...) um investigador qualitativo que planeie elaborar uma teoria sobre o seu objeto de estudo, a direção desta só se começa a estabelecer após a recolha dados e o passar de tempo com os sujeitos” (p. 50). Mesmo não se pretendendo elaborar uma teoria propriamente dita, está em causa explorar o grau de autonomia a partir de percepções que podem, ou não, estar relacionadas com a autonomia das escolas legislada em ambos os países.

Por fim, os autores consideram que o “(...) significado é de importância vital na abordagem qualitativa” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 50). Quando referem que ao compreender as perspetivas dos sujeitos, o método qualitativo “(...) faz luz sobre a dinâmica interna das situações, dinâmica esta que é frequentemente invisível para o observador exterior” e que existe uma preocupação, por parte do investigador, em assegurar que está a entender devidamente as diferentes perspetivas (pp. 50-51), identificamos a nossa investigação com o método qualitativo, pois o foco de análise centra-se precisamente nos vários pontos de vista sobre a prática profissional, no que à autonomia das escolas diz respeito. Simultaneamente, a investigadora, de forma atenta, escuta os entrevistados com a preocupação de os entender e entender os seus pontos de vista, emergentes dos respetivos discursos.

4. Abordagem Comparativa

O foco da nossa investigação depende da compreensão de dois sistemas educativos, pois só assim conseguimos compreender se as escolas de um sistema descentralizado têm mais autonomia do que as de um centralizado. Logo, a génese do presente estudo obriga à adoção de uma abordagem comparativa, de modelo compreensivo, no sentido de compreender o que acontece num país e no outro. Aliás, os estudos comparados estiveram, desde a sua origem, vocacionados para “compreender a dinâmica dos sistemas educativos ou de aspectos com eles relacionados por via da comparação” (Ferreira, 2008, p. 125).

Na orientação da nossa investigação, sentimo-nos sensibilizados tanto pela perspectiva sociohistórica, sintetizada por Nóvoa (1995), como pela perspectiva sociodinâmica delineada por Ferreira (2008). Julgamos que estas duas perspectivas conciliam dois aspetos fundamentais à obtenção das nossas conclusões: o entendimento dos sujeitos acerca do fenómeno depende de uma compreensão do presente por via do passado. Aliás, já em 1977, Bereday dizia que é conveniente que um estudo comparativo atenda à dimensão do “tempo”, da mesma forma que se aplica em história (p. 486).

De acordo com Nóvoa (1995), a perspectiva sociohistórica preocupa-se em estudar os “factos” do fenómeno à luz do “sentido histórico dos factos” (p. 49). Isto é, o trabalho comparativo ganha profundidade histórica e ao mesmo tempo questiona as suposições da epistemologia da modernidade. O autor elucida que a realidade já não é considerada como “uma coisa objectiva, concreta, palpável” e, por essa razão, existe a necessidade de apreender a sua natureza subjetiva, bem como o significado que os diferentes autores lhe atribuem (p. 49). No entanto, o objetivo não é dotar a investigação de uma “visão historicista”; a dimensão histórica serve para elucidar e articular a comparação em termos de conceção. Logo, “os fenómenos educativos e as práticas discursivas que lhes dão sentido são encaradas como um saber particular, historicamente formado, que torna legítima as maneiras de conceber o mundo” (Nóvoa, 1995, p. 49). Ora, se a evolução histórica justifica o que os sistemas educativos são, na atualidade, a perceção dos sujeitos acerca da autonomia das escolas está ligada a uma apreensão do presente por via do passado. Assim, como procurámos entender como os diferentes atores entendem a ação autonómica na gestão escolar, a perspectiva sociodinâmica, preconizada por Ferreira

(2008), auxilia-nos, igualmente, em querer ir além do que está legislado, porque “o visível e o explícito é só uma parte da realidade” (p. 136). Independentemente da dimensão da educação comparada – supranacional, internacional, nacional, regional – o essencial é que “o estudo das problemáticas ou das realidades se faça tendo em conta contextos diferentes para se poder estabelecer o que há de diferente e de semelhante, o que diferencia e aproxima, na tentativa de compreender as razões que determinam as situações encontradas” (p. 125). Isto é, um estudo comparado não deve apenas confrontar os dados perceptíveis – semelhanças e diferenças – mas essencialmente encontrar uma explicação para os processos educacionais (Ferreira, 2008).

Portanto, importa-nos realizar o nosso estudo à luz de “contextos diversos definidos em função do tempo e/ou do espaço (Ferreira, 2008, p. 135). Logo, as duas perspetivas comparativas apresentam-se-nos como inspiradoras e favoráveis à compreensão do entendimento que os entrevistados vão dando sobre os aspetos que podem caracterizar a aproximação ou o afastamento da autonomia e que se interligam ao quadro de evolução histórica que os dois países têm sofrido.

5. A amostra da investigação

Para a nossa investigação, seleccionámos uma amostra de indivíduos diretamente ligados à administração e gestão das escolas dos sistemas educativos em análise. No sistema de ensino português seleccionámos sete diretores de escola e dois inspetores da Inspeção-Geral da Educação e Ciência e no sistema educativo de Ontário, sete diretores de escolas e dois superintendentes. Esta opção surge numa lógica de poder fazer inferências sobre uma população maior a partir de uma menor (Lune & Berg, 2017), recorrendo a um processo de amostragem, “uma vez que é pouco prático observar todo o grupo, quando ele é muito grande” (Dias, 2009, p. 89). Segundo Murteira e Black (1983), a amostragem é:

(...) um processo utilizado há muitos anos, baseando-se na experiência e na intuição, a ideia de que a amostra pode informar sobre propriedades do Universo. Tipicamente, é o que sucede quando se prova um bolo comendo uma fatia ou se sonda a temperatura da água da piscina mergulhando a ponta do pé. (p. 8)

Como Dias (2009) afirma, “nem sempre é possível analisar os elementos de uma população”, sendo isso especialmente evidente “sobretudo quando temos universos infinitos” (p.89). Nesta linha de pensamento, e considerando o número elevado de diretores de escolas em ambos os casos, bem como os elementos de instâncias superiores com os quais se relacionam, optámos por determinar uma amostra baseada em critérios de seleção.

Na seleção da amostra, optámos pelo método não probabilístico. Segundo Dias (2009), o método probabilístico baseia-se “(...) nas leis estatísticas (...)”, enquanto o não probabilístico “(...) não apresenta fundamentação matemática ou estatística, depende de critérios de opção do investigador” (p. 92). Por conseguinte, decidimos constituir uma amostra de diretores de escolas e de outras figuras que trabalham diretamente com as escolas. Dentro das possibilidades do método não probabilístico, optámos pela amostragem intencional. De acordo com Lune e Berg (2017) e Dias (2009), esta categoria de amostragem é adotada pelo investigador quando este utiliza a sua experiência e os seus conhecimentos sobre um grupo para selecionar os sujeitos que melhor o representam. Embora possa parecer mais válido a realização de uma pesquisa extensiva, julgamos que não seja necessário, nem se justifique. Acreditamos que a amostragem selecionada tem elementos que permitem constituir grupos, formando subconjuntos de indivíduos que pertencem à população sobre a qual se recolhe dados (Dias, 2009).

O nosso estudo em incide sobre Portugal continental (zona centro) e o Canadá (província de Ontário), por razões que se pretendem com a facilidade de acesso e recolha de dados. No primeiro caso, esta região coincide com o local de trabalho da investigadora, e no segundo caso, coincide com o local onde a investigadora residiu e onde mantém contactos facilitadores da entrada no terreno.

Para além das razões que acabámos de referir, tivemos a preocupação de que a amostra dos diretores incidisse sobre duas NUTS III¹¹⁶ do país, Região de Coimbra e Região de Leiria. Também no caso dos inspetores procuramos que estes desempenhassem funções na região centro do país.

¹¹⁶Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (Cf. <https://www.pordata.pt>).

Na amostra canadiana, os diretores e as superintendentes que participam neste estudo, desenvolvem a respetiva atividade profissional no *public district school board* ou no *catholic district school board*, ambos públicos, na província de Ontário. Portanto, os sujeitos selecionados para a amostra, de ambos os países, têm um papel ativo na administração e na gestão das escolas. Convém explicitar que, em termos de designação, o único cargo homólogo nos dois sistemas de ensino é o de diretor de escola. O inspetor, no contexto português, e o superintendente, no contexto canadiano, desempenham funções e têm competências semelhantes, em particular ao nível da regulação, ou seja, é competência destes profissionais verificar a conformidade legal no exercício de funções do diretor.

Considerando o número de sujeitos que deveria constituir a amostra, seguiu-se o critério de “saturação teórica”, criado por Glaser e Strauss (1967). Para estes autores, “saturação” significa que não são encontrados dados adicionais pelos quais o investigador possa desenvolver propriedades da categoria.

6. Recolha e Tratamento de Dados

A recolha de dados baseou-se em duas técnicas, a pesquisa documental e a realização de entrevistas semiestruturadas. A primeira incidiu sobre fontes documentais e a segunda sobre não documentais. De modo a dispor de uma base fundamentada e precisa, foram utilizadas como fontes de informação formais os diplomas legais emanados pelos poderes que tutelam as escolas e a literatura que tem sido publicada em ambos os países sobre o assunto. Para melhor compreendermos a realidade das escolas, recorreremos às entrevistas a intervenientes no processo de administração e gestão das escolas como já foi referido.

6.1. A Pesquisa Documental

A pesquisa documental, primeira fase da nossa investigação, parte do pressuposto que “qualquer realidade, para ser estudada de modo sistemático e científico, apoia-se em documentos” (Dias, 2009, p. 181). De modo a dispor de uma base fundamentada e precisa dessa realidade, foram utilizadas como fontes de informação a literatura, que tem sido publicada em ambos os países sobre o objeto de estudo e os diplomas legais emanados pelos poderes que tutelam as escolas.

O aprofundamento da pesquisa bibliográfica foi necessário para a revisão da literatura sobre o tema em estudo, de forma a garantir uma definição adequada da questão e dos objetivos de investigação. Numa relação dialética, o revisitar de autores possibilitou a elaboração de um enquadramento teórico, o desenho da investigação, tornando-se a lente através da qual é possível ler, analisar e interpretar dados decorrentes do trabalho empírico. É nesta lógica, que a escolha das leituras versou, não apenas sobre o que os autores já disseram a respeito da autonomia das escolas e da descentralização, mas também sobre estudos recentes de referência acerca do problema.

Neste processo, fomos confrontados com duas dificuldades. Por um lado, a autonomia das escolas e a descentralização não são temas muito estudados no Canadá, pelo que os documentos oriundos desse país são escassos. Por outro, em Portugal, encontrámos um volume imenso de literatura sobre os temas. Apesar deste desequilíbrio ao nível da literatura disponível sobre a temática em estudo e relacionada com cada um dos países, encontrámos uma imensidão de obras de referência, quer nacional, quer internacional, que nos permitiram a leitura da realidade em estudo. Neste processo, vimo-nos confrontados com o que Quivy e Campenhoudt (1995) afirmam, que os investigadores “(...) não dispõem do tempo necessário para abordarem a leitura de dezenas de obras diferentes” (p. 51). Assim sendo, optámos por, como aconselham estes autores, “selecionar muito cuidadosamente um pequeno número de leituras (...) para delas retirar o máximo proveito” (p. 51). Esta seleção foi efetuada com o máximo cuidado pois, como afirma Dias (2009), “É evidente que se torna impossível conhecer realidades seriamente, se não nos munirmos de um conjunto de documentos que interessam e constituem a base de toda a investigação” (p. 181).

Como critérios de seleção das leituras, adotámos os quatro princípios apresentados por Quivy e Campenhoudt (1995). Estes autores sublinham como primeiro princípio de que a pergunta de partida desempenha a função de fio condutor da investigação. Como segundo princípio, orientámo-nos “mais para as obras que apresentam uma reflexão de síntese, ou para artigos de algumas dezenas de páginas”, dado o volume existente sobre o tema, já referido. Seguimos, também, o terceiro princípio de que se devem incluir documentos que contenham “elementos de análise e de interpretação” do autor e não apenas dados sobre o assunto. Por fim, na seleção de leituras, tivemos o cuidado de analisar textos que apresentam “abordagens diversificadas do fenómeno estudado” (pp. 52-53). Desta forma, tentámos, apesar de selecionar as leituras, de construir uma base teórica sólida.

Na leitura e análise de diplomas legais de ambos os países, vimo-nos confrontados com outra dificuldade. Durante todo o período da investigação, foram publicados muitos diplomas legais na área da educação, especificamente em Portugal e por oposição ao que aconteceu na Canadá. Este facto poderia inviabilizar a conclusão da investigação, pois com cada publicação, ter-se-ia de reformular e recomeçar o estudo. Então, como a maioria dos diplomas diz respeito à autonomia pedagógica, decidimos fazer uma breve reflexão no final do capítulo da dimensão *Ensino e Aprendizagem*, relativamente ao facto de se terem verificado, ou não, mudanças na autonomia das escolas, antes e após a publicação normativa. Por conseguinte, assumimos que, no caso português, os diplomas legais que sustentam este trabalho são anteriores a 2017, momento de conclusão do trabalho empírico.

6.2. Entrevista Semiestruturada

Como já referimos, pretendemos compreender melhor as perceções das pessoas que intervêm na definição da organização da política local da educação e, especificamente, daqueles que governam as escolas, de forma a compreender a relação entre as diferentes instâncias do poder e a capacidade de atuação dos respetivos diretores. Assim sendo, selecionámos a entrevista como instrumento de recolha de dados junto dos intervenientes dos dois sistemas de ensino.

Na seleção desta técnica de recolha de dados, tivemos em consideração os objetivos geral e específicos, bem como o que os autores afirmam sobre esta técnica. Através das entrevistas quisemos comparar a organização e o funcionamento das instituições escolares em Portugal e em Ontário, no Canadá, em particular ao nível da autonomia num quadro de descentralização e centralização, centrando-se na capacidade de decisão de uma escola de ensino público não superior. Esta técnica visa, especificamente, obter uma maior compreensão do funcionamento e da organização do processo de governação das escolas públicas, na medida em que, a partir dos discursos dos entrevistados é possível definir categorias, de acordo com as dimensões pré-definidas neste estudo.

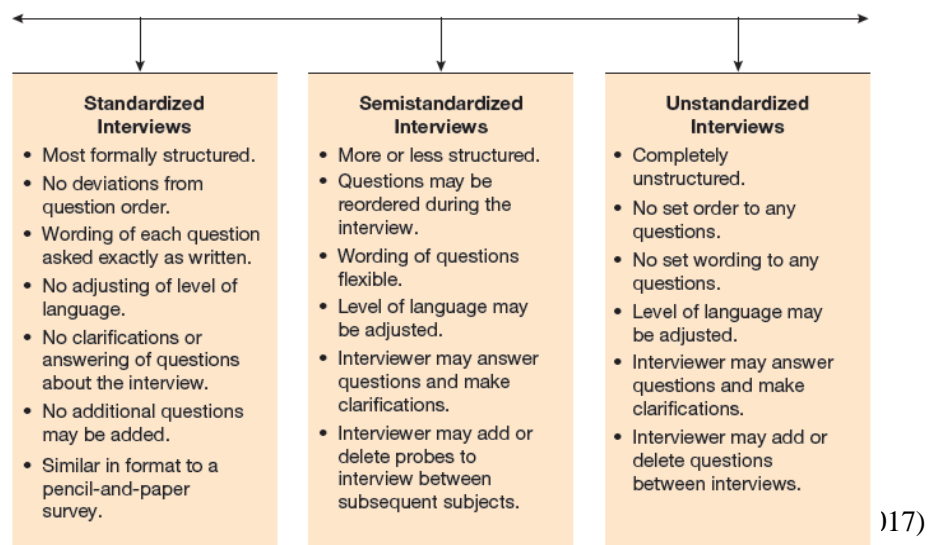
Atendendo ao facto de que a perceção dos sujeitos sobre o exercício concreto da autonomia é fundamental para alcançarmos os nossos objetivos, considerámos que a entrevista viabiliza a análise porque, como referem Quivy e Campenhoudt (1995), permite analisar o “sentido que os actores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se veem confrontados” (p. 193). Bogdan e Biklen (1994) corroboram, igualmente, que “a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo” (p. 134). Já Dias (2009) refere que esta técnica permite “uma maior aproximação da situação real”, em que o entrevistador consegue assegurar um elevado controlo por forma a garantir a obtenção dos dados, com muito mais eficácia e validade do que com outras técnicas (p. 208). Além disso, a entrevista pode ser utilizada juntamente com a análise de documentos (Bogdan & Biklen, 1994, p.134) no estudo de “um problema em específico: os dados do problema, os pontos de vista presentes, o que está em jogo, os sistemas de relações, o funcionamento de uma organização” (Quivy & Campenhoudt, 1995, p. 193). Deste modo, podemos aceder ao entendimento que cada um dos entrevistados tem acerca do verdadeiro grau de autonomia da escola, por referência aos normativos e à sustentação teórica apresentada. Neste contexto, será possível a triangulação (Denzin, 2009) de discursos a partir de várias fontes de informação (normativos, estudos) e a realidade apresentada pelos sujeitos, pelo que, a entrevista apresenta-se como a técnica mais indicada para a recolha de informação para este estudo.

Segundo Lune e Berg (2017), os investigadores têm ao seu dispor três tipos de entrevista: estruturada, semiestruturada e não estruturada. Os mesmos autores dizem que

a principal diferença entre essas estruturas de entrevista é o respectivo grau de inflexibilidade, apresentando um resumo das principais características das três diferentes estruturas de uma entrevista (ver quadro 7). Nesta linha de pensamento, adotamos a entrevista semiestruturada, a qual permite uma maior flexibilidade na colocação de perguntas aos sujeitos, de forma a favorecer uma maior clarificação. Assim, os investigadores procuram entender o mundo a partir da perspectiva do sujeito e, para alcançar esta compreensão, ajustam a linguagem das perguntas programadas ou utilizam indagações não programadas, que surjam durante a entrevista, o que se torna muito vantajoso no contexto deste trabalho.

Quadro 7: Tipologias de entrevista

(Lune & Berg, 2017)



Optar pela entrevista estruturada, implicaria seguir um guião rígido, podendo, em algum momento, o investigador ter de ignorar algum tema que surgisse durante a entrevista, independentemente de este poder ser, ou não, um assunto central para a compreensão do sujeito e/ou do seu discurso. No contexto deste trabalho, a entrevista estruturada não é uma técnica adequada, na medida em que exclui digressões paralelas, para o não planeado, as quais não sendo problemáticas, servem para aprofundar mais os dados, conforme projetado (Lune & Berg, 2017).

Associado ao conceito de entrevista semiestruturada, encontramos outras designações, nomeadamente “semidirectiva” ou “semidirigida” (Quivy & Campenhoudt, 1995). Estes autores consideram que a entrevista semiestruturada, “semidirectiva” ou “semidirigida”, como lhe chamam, não é completamente aberta nem conduzida por perguntas precisas (p. 192). Segundo os autores, o investigador utiliza “perguntas-guia, relativamente abertas” para conseguir obter a informação pretendida dos sujeitos (p. 192).

Outros autores oferecem diversas perspetivas que informaram a nossa escolha. Bogdan e Biklen (1994) defendem que a entrevista semiestruturada permite conseguir elementos de análise “comparáveis entre vários *sujeitos*” (p. 135), enquanto Quivy e Campenhoudt (1995) salientam “o grau de profundidade dos elementos de análise recolhidos”, mantendo-se os quadros de referência dos entrevistados na recolha dos seus testemunhos e das suas interpretações, devido à flexibilidade e à fraca diretividade do método (p. 194). Por estes motivos, é-nos particularmente importante utilizar a entrevista semiestruturada porque a problemática, da presente investigação, reside na perceção dos sujeitos, relativamente à autonomia da escola nos dois sistemas educativos. Neste contexto, consideramos a possibilidade de ser necessário alterar a linguagem ou introduzir perguntas, no decorrer das entrevistas, para clarificar os discursos dos entrevistados e o entendimento destes acerca da problemática em estudo.

Apesar da flexibilidade do método e o facto de, como comenta Dias (2009) “a entrevista não é mais que uma forma de conversação entre duas pessoas” (p.207), foi necessário elaborar um guião para “evitar fenómenos de saturação ou de esquecimento do mesmo entrevistador e fundamentalmente garantir a ‘identidade’ substancial do instrumento” (Dias, 2009, p. 209). Assim, numa primeira fase, e após a revisão bibliográfica e a definição da problemática e dos objetivos de investigação, elaborámos um guião de entrevistas, que serviu de apoio para as entrevistas semiestruturadas, dirigidas a diretores¹¹⁷ e a inspetores/superintendentes¹¹⁸.

Na preparação dos referidos guiões, foi fundamental o trabalho de planificação prévio, que engloba cinco etapas e que passamos a descrever. A primeira é uma breve descrição do objeto de estudo e da apresentação da adequabilidade da entrevista semiestruturada como instrumento de recolha de informação para a sua execução. Esta

¹¹⁷ Cf. Volume II – Anexos, Guião da Entrevista – Diretores.

¹¹⁸ Cf. Volume II – Anexos, Guião da Entrevista – Inspetores/Superintendentes.

Introdução resultou das leituras efetuadas sobre técnicas de recolha de dados e da análise e seleção da técnica que melhor nos serviria.

A segunda, *Preparação da Entrevista*, serviu de base à organização prévia das entrevistas onde explicitámos o objetivo geral das mesmas – a comparação da organização e do funcionamento das instituições escolares em Portugal e na província de Ontário, no Canadá, considerando em especial o nível de autonomia, num quadro de descentralização/centralização e responsabilização, centrando-se na capacidade de decisão de uma escola de ensino público não superior – e os objetivos específicos – a compreensão do funcionamento e da organização do processo de governação das escolas públicas no que concerne às categorias enunciadas, de acordo com a dimensão em que se insere. Além disso, definimos que os entrevistados seriam os atores de ambos os países que têm um papel na administração e na gestão das escolas, como referido, previamente. Neste processo, foram surgindo alguns constrangimentos, nomeadamente, a não-aceitação de participação na presente investigação, por parte de indivíduos dos serviços regionais e centrais do ME de Portugal. Inicialmente, tínhamos previsto entrevistar o Diretor-Geral da Educação, o Diretor-Geral da Administração Educativa, o Diretor-Geral do Gabinete de Gestão Financeira e, ainda, o Secretário de Estado e o Ministro da Educação, uma vez que existia a disponibilidade dos seus homólogos. Como os representantes destas entidades portuguesas não tiveram disponibilidade para participar neste estudo, acabámos por não entrevistar os seus homólogos e, conseqüentemente, a amostra foi reformulada, passando a ser constituída por sete diretores portugueses, sete diretores canadianos, dois inspetores portugueses e dois superintendentes canadianos, como referido anteriormente.

A terceira parte, *Planificação da Entrevista*, auxiliou-nos na orientação da realização das entrevistas. Não apenas facilitou o esclarecimento prévio sobre o objetivo do estudo fornecido aos sujeitos, mas também norteou toda a tarefa de recolha de dados de forma a evitar esquecimentos ou desvios. Assim, incluímos nesta secção informação relativa a tarefas a realizar antes e durante das entrevistas. Definimos que, aquando do primeiro contacto com os entrevistados, o presente estudo seria apresentado, de forma resumida, bem como comunicadas as condições de realização das entrevistas. Deste modo, os sujeitos foram informados sobre a duração da entrevista (máximo uma hora e trinta minutos) e que esta seria gravada, com o consentimento prévio (todos os

participantes anuíram). Foi, igualmente, acertado o local e a data em que as entrevistas ocorreram.

Ainda relacionado com este trabalho de preparação determinámos que, embora se pretendesse realizar uma análise de conteúdo à informação transmitida pelos entrevistados, se deveriam considerar outros elementos de comunicação, tais como o estado de espírito do entrevistado (firmeza, confusão, constrangimento, insegurança), as contradições do entrevistado, a tonalidade e o ritmo da linguagem do entrevistando e o tipo de linguagem/termos ou conceitos utilizados. Quando realizámos as entrevistas, estes aspetos não foram considerados na medida em que deixaram de ser relevantes para o nosso estudo.

Seguidamente, definimos que os aspetos formais a considerar durante a realização das entrevistas seriam a preservação de profissionalismo, de forma a levar o entrevistado a responder às questões, e o esclarecimento de dúvidas que pudesse ter, recorrendo para este efeito à discrição e à explicação do âmbito da entrevista, sempre que necessário. Deste modo, no decorrer das entrevistas tivemos a preocupação de adotar um comportamento cordial e de respeito pelas opiniões dos entrevistados, limitando a nossa intervenção a pedidos de esclarecimento, relativamente ao que cada um dizia. Fizemos questão de referir, no início de cada entrevista, que estávamos ali enquanto investigadora.

Na quarta etapa, determinámos os objetivos, e as respetivas perguntas chave, organizados de acordo com as três dimensões da nossa investigação, conforme se apresenta no quadro 8.

Quadro 8: Definição geral das perguntas do guião das entrevistas semiestruturadas

Dimensão	Objetivos	Perguntas
Ensino e aprendizagem	- Identificar as autoridades educativas e/ou órgãos da escola responsáveis pela definição e gestão do currículo.	Como aprecia o papel da escola na definição e na gestão do currículo?
	- Determinar as atribuições da escola na organização e na elaboração do currículo.	Como é que a escola lida com a organização e com a elaboração do currículo?
	- Determinar o papel dos professores na definição de conteúdos programáticos das disciplinas do currículo.	Como se comportam os professores relativamente aos conteúdos programáticos das disciplinas do currículo?

	- Identificar os autores que têm o poder de decisão na definição dos métodos de ensino.	De que modo encara a seleção dos métodos de ensino a utilizar na sala de aula?
	- Definir os intervenientes no processo de seleção e adoção de manuais escolares.	O que pensa do processo de seleção/adoção dos manuais escolares?
	- Perceber quem define os critérios de constituição dos grupos de alunos para efeitos de ensino.	Como avalia o processo de constituição dos grupos de alunos/de turmas para efeitos de ensino?
	- Identificar a ação dos diferentes intervenientes no processo de definição de critérios de avaliação interna dos alunos.	Qual é o papel da escola no processo de definição de critérios de avaliação interna dos alunos?
	- Precisar os intervenientes na decisão de reter os alunos no mesmo ano letivo.	De que modo avalia a ação da escola no processo de retenção dos alunos?
	- Determinar quem define os conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas.	Como aprecia a definição dos conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas?
Recursos Humanos	- Determinar a autonomia da escola na seleção do seu diretor.	Como aprecia o procedimento de seleção do diretor de uma escola?
	- Precisar o grau de autonomia de um diretor no cumprimento das suas obrigações e funções.	Como encara a definição de obrigações e competências do diretor?
	- Identificar a autonomia da escola na instauração de uma ação disciplinar ao diretor.	Como aprecia a instauração de um procedimento disciplinar a um diretor?
	- Identificar a autonomia da escola no despedimento e no afastamento do diretor.	De que modo encara um possível cenário de despedimento ou de afastamento de um diretor?
	- Determinar a autonomia da escola na contratação dos docentes para o seu quadro de pessoal.	O que pensa do processo de seleção de professores para lugares vagos do quadro da escola?
	- Precisar a ação da escola face à seleção de docentes para substituição?	De que forma avalia o procedimento de substituição?
	- Identificar a autonomia da escola na instauração de uma ação disciplinar aos professores.	Como aprecia a instauração de um procedimento disciplinar a um professor?
	- Identificar a autonomia da escola no despedimento e no afastamento dos professores.	De que modo encara um possível cenário de despedimento de um professor?
	- Determinar a autonomia da escola na contratação dos funcionários.	Qual é a reflexão que faz da seleção de funcionários?
	- Identificar a autonomia da escola na instauração de uma ação disciplinar a um funcionário.	Como aprecia a instauração de um procedimento disciplinar a um funcionário?
	- Identificar a autonomia da escola no despedimento de um funcionário.	De que forma encara um possível cenário de despedimento de um funcionário?
Recursos Financeiros	- Identificar os níveis de autoridade envolvidos na transferência e na autorização de verbas públicas para despesas de ativos fixos móveis/ imóveis.	Como aprecia a ação dos diferentes níveis de autoridade pública envolvidos na alocação de financiamento de bens de capital móvel e/ou imóvel?
	- Identificar os níveis de autoridade envolvidos na transferência e na autorização de verbas públicas para os encargos de atividades letivas/ não letivas.	Como aprecia a ação dos diferentes níveis de autoridade pública envolvidos no planeamento e na execução do orçamento da escola no respeito a atividades letivas e/ou não letivas?

- Perceber se as escolas podem usufruir de donativos e patrocínios.	Como aprecia a hipótese de a escola procurar donativos e patrocínios?
- Descobrir se as escolas podem arrendar as suas instalações.	Qual é a sua opinião sobre a possibilidade de a escola poder arrendar as suas instalações?
- Verificar se o financiamento privado é aplicável às escolas públicas.	Qual é a sua opinião sobre a possibilidade de a escola poder contrair empréstimos?
- Descobrir se as escolas têm autonomia para aplicar fundos privados na aquisição de bens imóveis.	Qual é a real capacidade de uma escola para adquirir bens imóveis, recorrendo a fundos privados?
- Descobrir se as escolas têm autonomia para aplicar fundos privados na aquisição de bens móveis.	Qual é a real capacidade de uma escola para adquirir bens móveis e/ou imóveis, recorrendo a fundos privados?
- Perceber se as escolas têm autonomia para contratar pessoal docente, recorrendo a fundos privados.	Qual é a real capacidade de uma escola para recrutar pessoal docente e/ou não docente, recorrendo a fundos privados?

Para salvaguardar a eventualidade de as respostas dos sujeitos não nos permitirem uma compreensão clara, ou de os seus discursos se afastarem dos nossos objetivos, elaborámos perguntas secundárias que utilizámos durante as entrevistas, sempre que os entrevistados se distanciavam daquilo que pretendíamos saber (ver quadro 9).

Quadro 9: Definição geral das perguntas do guião das entrevistas semiestruturadas

Dimensões	Objetivos	Perguntas
Ensino e aprendizagem	- Identificar as autoridades educativas e/ou órgãos da escola responsáveis pela definição e gestão do currículo.	Como aprecia o papel da escola na definição e na gestão do currículo? - Como é definido o currículo? - Quem define o currículo? - Quais são as estruturas que intervêm na definição do currículo? - Entende que o nível de decisão deve ser mais ou menos centralizado?
	- Determinar as atribuições da escola na organização e na elaboração do currículo.	Como é que a escola lida com a organização e com a elaboração do currículo? - Como é decidido o tempo de compensação das disciplinas obrigatórias da matriz do currículo? Por quem? - Quem decide as disciplinas de opção? - Quais são as limitações da escola na oferta de disciplinas de opção?
	- Determinar o papel dos professores na definição de conteúdos programáticos das disciplinas do currículo.	Como se comportam os professores relativamente aos conteúdos programáticos das disciplinas do currículo?

		<ul style="list-style-type: none"> - Como se organizam os professores na gestão dos conteúdos dos programas? - Quais são as limitações dos professores na definição dos programas das disciplinas do currículo?
	- Identificar os autores que têm o poder de decisão na definição dos métodos de ensino.	<p>De que modo encara a seleção dos métodos de ensino a utilizar na sala de aula?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quem os determina? - Existem órgãos envolvidos?
	- Definir os intervenientes no processo de seleção e adoção de manuais escolares.	<p>O que pensa do processo de seleção/adoção dos manuais escolares?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quais os atores/órgãos envolvidos? - Qual é o procedimento? - Existe uma lista pré-determinada ou a escolha é livre?
	- Perceber quem define os critérios de constituição dos grupos de alunos para efeitos de ensino.	<p>Como avalia o processo de constituição dos grupos de alunos/de turmas para efeitos de ensino.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quem intervém no processo? - Quem define os critérios?
	- Identificar a ação dos diferentes intervenientes no processo de definição de critérios de avaliação interna dos alunos.	<p>Qual é o papel da escola no processo de definição de critérios de avaliação interna dos alunos?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quem intervém no processo? - Existem limitações/constrangimentos à escola?
	- Precisar os intervenientes na decisão de reter os alunos no mesmo ano letivo.	<p>De que modo avalia a ação da escola no processo de retenção dos alunos?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quem intervém neste processo? - Quem tem o poder de decisão?
	- Determinar quem define os conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas.	<p>Como aprecia a definição dos conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quando decorrem os exames nacionais? - Qual é o tipo de exame? - Quem define os conteúdos? - Quem elabora os exames? - Para que servem os exames?
Recursos Humanos	- Determinar a autonomia da escola na seleção do seu diretor.	<p>Como aprecia o procedimento de seleção do diretor de uma escola?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Como se organiza o processo de seleção? - Quem são os intervenientes? - Quem seleciona o diretor?
	- Precisar o grau de autonomia de um diretor no cumprimento das suas obrigações e funções.	<p>Como encara a definição de obrigações e competências do diretor?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quem define as competências do diretor? - A quem responde o diretor? - Qual a real capacidade de decisão face à forma como se relaciona com as estruturas centrais e intermédias?
	- Identificar a autonomia da escola na instauração de uma ação disciplinar ao diretor.	<p>Como aprecia a instauração de um procedimento disciplinar a um diretor?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quais podem ser os motivos? - Quais as entidades intervenientes? - Quem tem o poder disciplinar sobre o diretor? - Quem pode aplicar medidas sancionatórias?

	- Identificar a autonomia da escola no despedimento e no afastamento do diretor.	De que modo encara um possível cenário de despedimento ou de afastamento de um diretor? - Quais são os possíveis motivos? - Quais são as entidades intervenientes?
	- Determinar a autonomia da escola na contratação dos docentes para o seu quadro de pessoal.	O que pensa do processo de seleção de professores para lugares vagos do quadro da escola? - Qual é o envolvimento da escola na contratação de docentes? - Qual é o papel das escolas no apuramento de vagas? - Quais são as estruturas intervenientes na decisão?
	- Precisar a ação da escola face à seleção de docentes para substituição?	De que forma avalia o procedimento de substituição? - Como é feita a substituição de professores? - Qual é o período de ausência do professor titular que determina a sua substituição?
	- Identificar a autonomia da escola na instauração de uma ação disciplinar aos professores.	Como aprecia a instauração de um procedimento disciplinar a um professor? - Quais são os possíveis motivos? - Quais são as entidades intervenientes? - Quem pode aplicar medidas sancionatórias?
	- Identificar a autonomia da escola no despedimento e no afastamento dos professores.	De que modo encara um possível cenário de despedimento de um professor? - Quais são os possíveis motivos? - Quais são as entidades intervenientes num processo de despedimento?
	- Determinar a autonomia da escola na contratação de funcionários.	Qual é a reflexão que faz da seleção de funcionários? - Qual é o envolvimento da escola na contratação de funcionários? - Qual é o grau de envolvimento das escolas?
	- Identificar a autonomia da escola na instauração de uma ação disciplinar a um funcionário.	Como aprecia a instauração de um procedimento disciplinar a um funcionário? - Quais são os possíveis motivos? - Quais são as entidades intervenientes? - Quem pode aplicar medidas sancionatórias?
	- Identificar a autonomia da escola no despedimento de um funcionário.	De que forma encara um possível cenário de despedimento de um funcionário? - Quais são os possíveis motivos? - Quais são as entidades intervenientes num processo de despedimento?
Recursos Financeiros	- Identificar os níveis de autoridade envolvidos na transferência e na autorização de verbas públicas para despesas de funcionamento.	Como aprecia a ação dos diferentes níveis de autoridade pública envolvidos na alocação de financiamento de bens de capital móvel e/ou imóvel? - Quem são as entidades que transferem os recursos para as escolas? Estas têm o poder de decisão relativamente ao montante a atribuir posteriormente? - Como são transferidas as verbas (montante fixo, dotação global ou montante destinado a um fim específico)? - Querendo realizar obras de melhoria das infraestruturas ou construir uma nova infra-estrutura, qual é o procedimento que a escola toma?

		- Querendo adquirir mobiliário, equipamentos ou computadores, qual é o procedimento que a escola toma?
	- Identificar os níveis de autoridade envolvidos na utilização de verbas públicas da escola.	Como aprecia a ação dos diferentes níveis de autoridade pública envolvidos no planeamento e na execução do orçamento da escola no respeito a atividades letivas e/ou não letivas? - Qual é o procedimento de elaboração de um orçamento da escola? - Quem determina o orçamento da escola? Com base em que critérios? - Quem autoriza as despesas? - Qual é o procedimento a adotar quando a verba é insuficiente?
	- Perceber se as escolas podem usufruir de donativos e patrocínios.	Como aprecia a hipótese de a escola procurar donativos e patrocínios? - Existem limitações/condições? - Qual é o procedimento habitual? - Quem autoriza a aplicação dos fundos?
	- Descobrir se as escolas podem arrendar as suas instalações.	Qual é a sua opinião sobre a possibilidade de a escola poder arrendar as suas instalações? - É uma possibilidade aberta às escolas? - Se sim, existem condições? Definidas por que entidade?
	- Verificar se o financiamento privado é aplicável às escolas públicas.	Qual é a sua opinião sobre a possibilidade de a escola poder contrair empréstimos? - É uma possibilidade aberta às escolas? - Se sim, existem condições? Definidas por que entidade?
	- Descobrir se as escolas têm autonomia para aplicar fundos privados na aquisição de bens móveis e/ou imóveis.	Qual é a real capacidade de uma escola para adquirir bens móveis e/ou imóveis, recorrendo a fundos privados? - Existe algum constrangimento quanto à utilização de fundos privados para a aquisição de bens móveis e/ou imóveis?
	- Perceber se as escolas têm autonomia para contratar pessoal docente e/ou não docente, recorrendo a fundos privados.	Qual é a real capacidade de uma escola para recrutar pessoal docente e/ou não docente, recorrendo a fundos privados? - Quais são os constrangimentos quanto à utilização de fundos privados para este tipo de contratação? - Quais são os fundos privados ao dispor da escola para eventuais contratações? - Tendo esta possibilidade, a escola depende de alguma autorização superior? - Quais são as entidades envolvidas?

Este conjunto de perguntas tornou-se muito útil para que a investigadora não interferisse nos discursos e pudesse manter o papel de ouvinte, atenta e interessada, pois como referem Bogdan e Biklen (1994) “O que se revela mais importante é a necessidade de ouvir cuidadosamente. Oiça o que as pessoas dizem. Encare cada palavra como se fosse potencialmente desvendar o mistério que é o modo de cada sujeito olhar para o mundo” (p. 136-137).

Foi, ainda, com base no conjunto de perguntas apresentadas nos quadros anteriores que elaborámos o guião da entrevista aos diretores e da entrevista aos inspetores e aos superintendentes. Este guião permitiu recolher informação junto dos intervenientes no processo de administração e gestão das escolas dos sistemas educativos de Portugal e de Ontário, Canadá, nomeadamente sobre as características dos sistemas educativos daqueles países, bem como os respetivos modelos de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino, no que concerne ao grau de autonomia das escolas.

Terminada a elaboração do guião, foi necessário preparar as entrevistas que seriam realizadas na província de Ontário, no Canadá. Para este efeito, procedemos à tradução, para a língua inglesa, de todos os documentos necessários para a sua realização. Além do guião, traduzimos a carta de consentimento e anonimato, bem como um pequeno resumo da investigação. Estes últimos dois documentos foram enviados previamente por correio eletrónico, acompanhados de uma solicitação de participação na presente investigação. Após obter a aceitação do número de sujeitos necessário, estabelecemos um calendário para as entrevistas, de acordo com a disponibilidade dos sujeitos. Nesta calendarização, tivemos alguma dificuldade em conciliar datas dado que os calendários escolares dos dois países não são coincidentes. Além disso, as escolas canadianas fecham durante as interrupções letivas, o que dificultou ainda mais a tarefa. Por estes motivos, tivemos de nos deslocar ao Canadá, durante o período indicado pelos entrevistados, o único momento em que poderiam despende de tempo durante o ano letivo¹¹⁹. Este facto acabou por atrasar o trabalho empírico da nossa investigação.

Apesar dos contratemplos, todas as entrevistas foram realizadas dentro dos mesmos parâmetros, programados previamente. As entrevistas semiestruturadas acabaram por ter

¹¹⁹ Deslocámo-nos ao Canadá, em março, na semana anterior à da interrupção letiva. Este foi o único momento disponibilizado pelos entrevistados pois, de acordo com os mesmos, as suas agendas profissionais não lhes permitiam outra opção.

uma duração média de sessenta minutos e foram realizadas nos locais de trabalho dos sujeitos, quer em escolas, no caso dos diretores, quer em gabinetes dos serviços dos restantes entrevistados. Foi garantido o anonimato e a confidencialidade com o propósito de facilitar aos sujeitos a expressão das suas opiniões. Quando necessário, recorremos às perguntas secundárias. Por fim, fizemos um resumo das ideias principais citadas e um agradecimento final.

6.3. Análise de Conteúdo

Os dados recolhidos, a partir das entrevistas realizadas, foram analisados através da análise de conteúdo, entendida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (Bardin, 1977, p. 33). Esta técnica permite “tratar de forma metódica informações e testemunhos que apresentam um certo grau de profundidade e de complexidade” (Quivy & Campenhoudt, 1995, p. 227), sendo adequada ao estudo do implícito, ao que não é dito (Quivy & Campenhoudt, 1995). Assim, tendo em conta os nossos objetivos, anteriormente apresentados, consideramos que é a melhor forma de analisar o que os atores intervenientes na execução das políticas locais da educação e, em particular, os diretores dos estabelecimentos de ensino, disseram durante as entrevistas.

De acordo com alguns autores, a análise de conteúdo é o estudo e a interpretação cuidadosos, detalhados e sistemáticos de um determinado corpo de material, na tentativa de identificar padrões, temas, suposições e significados (Berg & Latin, 2008; Leedy & Ormrod, 2005; Neuendorf, 2002). Pressupõem “codificar” o conteúdo em forma de dados que possam ser utilizados para abordar as questões de investigação; isto é, a codificação converte o conteúdo de informações dos registos em dados e é a forma codificada dos dados que analisamos (Lune & Berg, 2017). Edmonds e Kennedy (2017) referem que, embora existam etapas diferentes no processo de análise de dados, dependendo da abordagem qualitativa, existem alguns elementos analíticos comuns. Segundo estes autores, as etapas principais incluem preparar e organizar os dados para análise; realizar anotações, como forma preliminar de análise (fase inicial de exploração da base de

dados); reduzir os dados em segmentos significativos e atribuir nomes a esses segmentos, colocando os códigos em categorias mais amplas (temas) e apresentar (comparar e contrastar) os dados em formato de tabelas, gráficos ou narrativa.

Tendo como referência os autores, anteriormente apresentados, antes de iniciar a análise, transformámos a informação recolhida, através das entrevistas, em formato adequado para a codificação. Para tal, produzimos a transcrição integral das dezanove entrevistas em formato de texto, a partir da gravação em áudio. De forma a garantir a confidencialidade, foram ocultados os nomes dos entrevistados e os nomes de outras pessoas, de escolas, de ruas e de cidades foram alterados.

De seguida, fizemos uma leitura das transcrições e salientámos os segmentos principais. Após esta tarefa, realizámos “*memoing*”, ou anotações, sobre o que as passagens selecionadas nos permitiam inferir. Na linha de pensamento de Edmonds e Kennedy (2017), fizemos anotações que possibilitaram o registo de ideias sobre conceitos e a definição da sua relação com outros. Além disso, permitiram começar a elaborar algumas hipóteses sobre uma categoria e estabelecer ligações entre categorias. Por fim, e na senda dos mesmos autores, adotámos o “*memoing*” que aumenta a credibilidade das descobertas de um estudo. Como este processo pode ser utilizado em todo o processo de recolha (semelhante a notas de campo) e análise (“*memoing*” analítico) de dados qualitativos, posteriormente, as anotações analíticas são conceptualmente semelhantes às análises preliminares de dados realizados em métodos quantitativos (p. 323-324).

A partir dos segmentos identificados, reduzimos a informação em frações significativas e atribuímos-lhes nomes, colocando os códigos em categorias mais amplas (temas). Com esta codificação, conseguimos identificar as categorias e subcategorias de análise (ver quadro 10). Esta codificação da informação permitiu organizar os dados de forma a facilitar a comparação e a interpretação dos mesmos.

Quadro 10: Grelha de análise de categorias e subcategorias

Dimensões	Categorias	Subcategorias
Ensino e aprendizagem	Currículo	Níveis de decisão (central/federal)
		Responsabilidade da escola (Escola/Professores)
	Métodos de ensino	Seleção dos métodos de ensino
		Seleção e adoção de manuais escolares
		Constituição de grupos de alunos/turmas
	Avaliação de alunos	Critérios de avaliação interna
		Retenção
Conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas		
Recursos Humanos	Diretor	Seleção
		Obrigações e cumprimento de funções
		Ação disciplinar
		Despedimento Afastamento
	Pessoal docente	Seleção para lugares vagos
		Seleção para substituição
		Ação disciplinar
		Despedimento
	Pessoal não docente	Seleção
		Ação disciplinar
Despedimento		
Recursos Financeiros	Fundos públicos	Receitas (Orçamento do Estado/ Orçamento de Dotações e Compensação em Receita)
		Despesas/Utilização
	Fundos privados	Receitas (Donativos e patrocínios; Receitas de arrendamento; Empréstimos)
		Despesas/Utilização (Aquisição de bens móveis e/ou imóveis; Recrutamento de pessoal docente e/ou não docente)

Por fim, analisámos os dados de acordo com as categorias e subcategorias, juntamente com as anotações anteriormente realizadas. A apresentação dos dados, em forma descritiva ou comparativa, foi efetuada em forma de texto e de alguns quadros e gráficos.

CAPÍTULO II: - PERSPETIVAS SOBRE A AUTONOMIA ESCOLAR EM PORTUGAL E NO CANADÁ (ONTÁRIO)

Considerações Prévias

Considerando que uma investigação qualitativa privilegia a compreensão e a interpretação da realidade como ela é entendida pelos sujeitos, iremos apresentar, analisar e interpretar os resultados deste estudo com base nas categorias e subcategorias que emergem a partir dos discursos dos nossos entrevistados. Neste sentido, vamos privilegiar o discurso direto dos diretores e dos inspetores/superintendentes com quem interagimos, a fim de reproduzir as suas perspectivas do grau de autonomia existente nas escolas.

Uma vez que, como já referido, foi assegurado o anonimato a todos os participantes neste estudo, os excertos das entrevistas aos diretores portugueses foram codificados com as siglas DP-A a DP-G e as dos canadianos com as siglas DC-A a DC-G. Procedemos, de igual forma, à codificação dos excertos das entrevistas dos inspetores portugueses, com as siglas IP-A e IP-B, e das superintendentes canadianas, com as siglas SC-A e SC-B¹²⁰.

Realizado este esclarecimento, apresentamos, neste capítulo, a análise dos resultados obtidos através das entrevistas realizadas aos dezoito participantes. A partir da análise de conteúdo dos seus discursos procedemos a uma análise crítica e interpretativa dos mesmos.

Tendo como referência as dimensões definidas neste trabalho (ensino e aprendizagem, recursos humanos e recursos financeiros), bem como as categorias emergentes dos discursos dos entrevistados¹²¹, elaborámos tópicos para a apresentação, análise e discussão dos resultados. São estes tópicos que sustentam a estrutura deste capítulo. Começamos pela dimensão *Ensino e Aprendizagem*; depois, apresentamos a dimensão *Recursos Humanos* e, finalmente, *Recursos Financeiros*, referindo todas as categorias e subcategorias inerentes às mesmas. Para cada tópico será realizado uma breve contextualização do mesmo.

¹²⁰ Os dois inspetores entrevistado são do sexo masculino e as duas superintendentes do sexo feminino.

¹²¹ Cf. Quadro 10 deste trabalho.

1. Ensino e Aprendizagem

A área do ensino e da aprendizagem compreende um vasto conjunto de matérias que poderia, por si só, ser objeto de estudo no âmbito da autonomia das escolas. No entanto, entendemos selecionar *Currículo, Métodos de Ensino e Avaliação de Alunos* como categorias emergentes, dada a relevância das mesmas nos discursos dos entrevistados. De seguida, apresentamos os discursos dos diretores e dos inspetores portugueses, bem como as dos diretores e dos superintendentes canadianos.

1.1. Currículo

No presente estudo, o currículo é entendido como o conjunto de disciplinas formais lecionadas aos alunos, bem como os conteúdos programáticos e os tempos letivos de cada uma delas. Não se pretende analisar o conceito de currículo *per se*, mas sim identificar os seus autores de forma a clarificar o grau de autonomia dos estabelecimentos de ensino na sua definição e na sua gestão. Neste contexto, emergem as subcategorias *Níveis de Decisão* e *Responsabilidade da Escola*, sendo a primeira entendida como os vários níveis da tomada de decisão na hierarquia dos sistemas educativos (central, regional, local) e a segunda como o papel da escola e o dos respetivos atores – diretor e professores (no coletivo e no individual) – nas decisões curriculares.

No caso português, e no que respeita aos *níveis de decisão*, as competências do ME para “formular, conduzir, executar e avaliar” toda a política educativa, dos ensinos básico e secundário, encontram-se estabelecidas na Lei orgânica do próprio governo¹²². Os diretores parecem conhecer muito bem as competências do ME nesta matéria pois, conforme afirmam os entrevistados portugueses (ver quadro 11), o currículo da escolaridade obrigatória é definido, para todos os estabelecimentos de ensino,¹²³ pelo ME.

¹²² Número 1, artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 138/2017, de 10 de novembro.

¹²³ Apesar de não ter currículo, a educação pré-escolar tem orientações do ME para seguir como os outros níveis de ensino.

Além desta definição a nível central, qualquer alteração ao currículo está dependente, como refere um diretor, “(...) de vontade política” (DP-G, n.º 45), mostrando claramente que, em qualquer circunstância, a autoridade educativa responsável é o governo.

Quadro 11: Níveis de decisão curricular – Sistema educativo português

Unidades	Inferências
<p>“Quem define o currículo é o Ministério de Educação (...)”. DP-B: 14 / “(...) temos que cumprir os currículos (...) são formatados para um país (...)”. DP-G: 7 - 8</p>	<p>O ME cria e determina um único currículo para todas as escolas do país e estabelece a obrigatoriedade do seu cumprimento.</p>
<p>“(...) as associações dos professores têm um papel importante aquando da elaboração do próprio programa”. IP-B: 28</p>	<p>O ME designa as equipas das associações de professores que elaboram o currículo.</p>
<p>“[A escola] (...) tem de facto uma pequena autonomia (...) que é poder gerir até (...) 4% desta matriz curricular”. IP-B: 9</p>	<p>As escolas têm uma autonomia muito reduzida na definição do currículo.</p>
<p>“Disciplinas de opção ... é o pedagógico que define (...) é assim um espaço de manobra, um espaço de liberdade que a escola tem para poder tomar decisões em termos curriculares (...)”. DP-A: 13</p>	<p>O coletivo de professores, através do conselho pedagógico, tem autonomia para definir as disciplinas de opção que a escola oferece na rede escolar.</p>
<p>“(...) para [as escolas] terem direito a essa centralização deveriam (...) dar garantias que eram capazes (...) de gerir essa autonomia em termos curriculares. (...) isso só será possível (...) quando houver um maior envolvimento da parte regional”. DP-C: 10</p>	<p>As escolas não têm capacidade de gerir uma eventual autonomia curricular sem o apoio de um poder regional.</p>
<p>“(...) as escolas querem muita autonomia e depois quando se entra na concretização da mesma, não querem autonomia, porque (...) dá muito trabalho e dá muita responsabilidade (...)”. DP-G: 13</p>	<p>As escolas desconhecem as implicações de ter uma autonomia curricular total.</p>
<p>“(...) não temos tradição em Portugal de que as localidades (...) tenham autonomia. (...). E isso também tem dado muito jeito a muitas pessoas para reclamarem a autonomia e depois quando lha dão também não sabem o que fazer com ela, ou não sabem como a aplicar”. DP-G: 14</p>	<p>Exige-se a autonomia, pensando que ela nunca lhes será atribuída. Quando o é, as escolas não estão preparadas, profissionalmente, para a aplicar.</p>
<p>“Temo que, se a autonomia fosse na totalidade para as escolas, que a própria escola não a soubesse utilizar (...)”. IP-B: 13</p>	<p>As escolas não estão preparadas para receber a autonomia total na área curricular.</p>

Na mesma linha de pensamento, dois diretores (DP-A; DP-D) e um inspetor (IP-B) afirmaram que o ME nomeia grupos de trabalho, que elaboram o currículo e delineiam os conteúdos para cada disciplina, dos quais fazem parte membros de associações de professores de áreas científicas juntamente com outros especialistas, enquanto os restantes entrevistados mencionaram, de uma forma lacónica, que o autor é o ME. Ainda sobre estes grupos, uma diretora sublinhou que “(...) nesta definição do currículo (...) muitas vezes estão em causa...poderes e contras poderes (...)” (DP- A, n.º 9), levando a supor que as intenções e os vários interesses destes autores determinam o que é lecionado nas escolas que, na nossa perspetiva, poderá condicionar o grau de autonomia das mesmas. De facto, o que ressalta dos discursos é a perspetiva de que estes grupos ocupam um lugar privilegiado junto da tutela e que as escolas se encontram excluídas do processo de elaboração do currículo.

Esta ausência dos estabelecimentos de ensino na definição do currículo foi destacada pelos entrevistados como desfavorável, argumentando que o currículo deve responder à realidade de cada uma das escolas, ao contexto onde está inserida e aos alunos que serve, o que consideram não acontecer dentro deste quadro de elaboração. Apenas um entrevistado (IP-A) afirmou que deverá sempre existir um tronco comum de disciplinas, de forma a garantir a avaliação do processo de aprendizagem e a equidade no sistema de ensino. Deste modo, o discurso deste inspetor justifica com o argumento “equidade”, o motivo pelo qual as escolas não têm autonomia para definir o respetivo currículo na sua totalidade e, ao mesmo tempo, a fraca probabilidade de o virem a fazer.

No entanto, os discursos sobre o papel da escola ao nível de decisão curricular são, por vezes, imprecisos e/ou contraditórios. Se por um lado, os testemunhos são categóricos nas suas afirmações iniciais de que o currículo é definido a nível central, no decorrer das entrevistas todos sugerem, direta ou indiretamente, a existência de alguma margem de autonomia na tomada de decisões curriculares. Estas posições são perceptíveis através de afirmações, tais como “(...) deveria ter mais autonomia (...)” (DP-A, n.º 1); “(...) nós definimos muito pouco tudo o que é currículo (...)” (DP-C, n.º 12); “(...) até agora tem sido um currículo prescrito, de cima para baixo, com pequenas ou reduzidíssimas margens de autonomia” (DP-D, n.º 18); “(...) a ação da escola, o papel da escola, a intervenção efetiva da escola na definição do currículo e na gestão do currículo, é marginal. (...) as escolas têm uma pouquíssima margem de autonomia na gestão do currículo” (DP-F, n.º

26 e 27); e “(...) deverá, com certeza, haver mais autonomia para a escola em termos de decisões curriculares (...)” (IP-B n.º 60). Os discursos revelam alguma contradição na medida em que alguns diretores assumem, de forma explícita, que, em termos de decisão curricular, esta é do domínio total do ME. Contudo, no decorrer das suas narrativas admitiram que o ME não define o currículo na sua totalidade, dizendo que, a este nível, existe algum grau de autonomia, ainda que reduzida. Esta situação é, claramente, ilustrada pelas palavras de um dos diretores quando este afirma que:

(...) é um currículo que está definido em termos nacionais e que deixa uma margem muito limitada para a intervenção de cada uma das unidades. Pese embora essa pouca margem, aquela franja da oferta de escola que acontece ao nível do primeiro, segundo ciclo e terceiro ciclo vai-nos deixando algumas possibilidades de introduzir áreas essencialmente no domínio da cidadania e trabalho (...) (DP-B, n.º 8).

De igual modo, um outro diretor assume, com alguma imprecisão contraditória, "Nacionalmente, as escolas não definem o currículo. As escolas quanto muito definem a oferta de escola, definem a formação complementar, são pequenas opções [curriculares] que têm para gerir, (...) mas os currículos são definidos centralmente pelo ministério de educação” (DP-G, n.º 36 – 37). Estas afirmações levam-nos a perceber que, a nível de decisão curricular, a administração central e as escolas ocupam dois níveis de decisão, como refere Pacheco (2008). Além disso, levam-nos a admitir o possível desfasamento entre a perceção daquilo que constitui o currículo (as escolas veem-no como um documento prescrito pelo ME) e a possibilidade de as escolas fazerem as suas opções curriculares. Portanto, verificamos a existência de autonomia, ainda que seja pequena e não seja verdadeiramente percecionada, ou valorizada, pelos entrevistados. Ainda que, a partir dos discursos dos entrevistados, possamos encontrar pequenos espaços de autonomia curricular, esta parece ser pouco percecionada ou valorizada; isto é, ainda que admitam a possibilidade de “margens” de autonomia (DP-B; DP-D; DP-F; IP-A; IP-B) esta nem sempre é assumida ou nem os autores escolares conseguem ver e ocupar essas margens.

De acordo com os discursos, podemos afirmar que o cruzamento dos próprios diplomas legais contém contradições. Segundo um inspetor (IP-B), o ME concede, de facto, esta reduzida autonomia para definir a disciplina de oferta de escola ou disciplinas

de opção através de um diploma legal¹²⁴ que anuncia o aumento de autonomia pedagógica da escola em termos desta decisão¹²⁵. Esta margem reduzida de autonomia, prescrita nos diplomas legais, é, na opinião de alguns diretores, condicionada por outros normativos, sendo exemplo disso a atribuição de crédito horário para a gestão e concretização da oferta de escola. De facto, o Decreto-lei n.º 139/2012, de 5 de julho, esclarece que a “oferta de componentes curriculares complementares deve ser efetuada através da utilização de um conjunto de horas de crédito, definidas em despacho normativo do membro do Governo responsável pela área da educação”¹²⁶. Ora, entendemos que, embora o ME conceda esta pequena autonomia às escolas, condiciona, diretamente, a própria existência dessa disciplina no ensino básico ao atribuir o crédito horário¹²⁷ necessário para o seu funcionamento e, desta forma, limita o poder de decisão das escolas.

De forma semelhante, os entrevistados referem que a autonomia curricular no ensino secundário também está condicionada pelos normativos vigentes. O ME define as disciplinas obrigatórias da formação geral, as disciplinas de opção e toda a respetiva carga letiva semanal, mínima e máxima, a ser cumprida pelos alunos. Às escolas é atribuída autonomia para selecionar as disciplinas de opção, de entre as estabelecidas pelo ME, decidir o que constitui um tempo letivo de aulas, se blocos de 45 ou de 50 minutos, bem como gerir os tempos sobranes de forma a atingir a carga letiva total semanal. Porém, segundo os diretores, esta pequena margem de poder de decisão está muito condicionada pelo próprio diploma legal, o que nos leva a admitir que a autonomia concedida pelo ME, para além de limitada, é limitadora, porquanto condiciona e baliza as decisões que vierem a ser tomadas pelas escolas. Julgamos que, ao fixar parâmetros rígidos, dentro dos quais a escola vai tomar decisões, o ME prescreve às escolas uma autonomia que é, simultaneamente, por si controlada, na medida em que a escola não pode fazer diferente

¹²⁴ Decreto-Lei n.º 139/2012 de 5 de julho, Diário da República, 1.ª série — N.º 129 — 5 de julho de 2012

¹²⁵ “Reforço da autonomia pedagógica e organizativa das escolas na gestão do currículo e uma maior liberdade de escolha de ofertas formativas, no sentido da definição de um projeto de desenvolvimento do currículo adequado às características próprias e integrado no respetivo projeto educativo;” (alínea e) do art.º 3.

¹²⁶ Número 2, do artigo 11.º, Decreto-lei n.º 139/2012, de 5 de julho.

¹²⁷ O crédito horário é um conjunto de horas que a escola utiliza para melhoria das aprendizagens dos alunos, sem aumentar o total da carga horária prevista na matriz curricular, sendo sua decisão o modo e a forma como o utiliza. O número de horas de crédito horário disponível para cada escola não é igual; este depende do número de horas de redução da componente letiva dos docentes do quadro, bem como do número de turmas e níveis de ensino existentes em cada escola (cf. Despacho da Organização do Ano Letivo).

do que está legislado e sempre que ousa fazer diferente carece de autorização, como evidencia um dos inspetores (IP-B). Este afirma que qualquer experiência pedagógica, ou implementação de projetos-piloto, que não se enquadrem no currículo nacional, carecem de autorização do ME. Em nosso entender, estamos perante uma “autonomia sitiada”, conforme descrita por Morgado (2011), na medida em que a ação curricular da escola continua a ser condicionada pela administração central, que não abdica do controle das decisões curriculares. Este controle das escolas por via legislativa, por vezes contraditória, leva-nos à posição de Lima (2011). Porém, não podemos deixar de afirmar que, ainda que se trate de uma autonomia prescrita e balizada pelo ME, a escola, internamente, continua a ter poder de decisão, através do “(...) conselho pedagógico (...) com propostas do diretor (...) com propostas de grupos disciplinares ou departamentos (...)” (DP-G: 22), influenciando, desta forma, o processo de ensino e aprendizagem.

No que respeita à autonomia dos professores, na definição e gestão do currículo, o poder de decisão do corpo docente manifesta-se através do coletivo, como referem seis diretores (DP-A; DP-C; DP-D; DP-E; DP-F; DP-G) e um inspetor (IP-B). Esta autonomia executa-se através do conselho pedagógico, órgão composto por dezassete professores, de entre os quais o diretor e os coordenadores de departamento curricular, representantes dos docentes dos respetivos grupos de recrutamento. Na perspetiva daqueles diretores e do inspetor, o conselho pedagógico é o órgão responsável pela decisão e aprovação de questões curriculares, nomeadamente: os minutos da matriz curricular, o tempo de compensação a atribuir às disciplinas obrigatórias e as disciplinas de oferta de escola (3.º ciclo do ensino básico) ou disciplina de opção (ensino secundário). Neste contexto, podemos admitir que o ME decreta que seja este coletivo de professores a usufruir desta autonomia pedagógica para, por um lado não centrar a decisão numa única pessoa (no diretor) e, por outro, para que a escola possa monitorizar as decisões que vierem a ser tomadas por aquele órgão. Admitimos, ainda, que estando o nível de decisão centrado no coletivo de professores, e não no individual, possa estar subjacente a pouca confiança por parte do ME na atribuição de mais autonomia ao professor e/ou ao diretor, na sua singularidade. De qualquer forma, percebemos que os professores constituem um nível de decisão curricular, como referido por Pacheco (2008) e por Morgado (2011).

Não obstante os diretores reconhecerem a existência de demasiada centralidade do ME na definição e na gestão do currículo, três diretores consideram que o poder de

decisão deve estar “centralizado”¹²⁸, em uma outra autoridade educativa, deslocando-se o poder de decisão para uma entidade local (DP-G), para o diretor (DP-F) ou para a escola no seu todo (DP-A). Antevendo uma possível transferência de competências para as autarquias, um diretor considera que esta “centralidade”, ou poder de decisão, não deve desaparecer, mas sim ser transferida para um poder regional. A perspectiva deste diretor é a de que a escola é incapaz de alcançar e assumir uma maior autonomia sem um apoio regional e que a política educativa não deve ficar sujeita à uma vontade de uma única pessoa. Entendemos que, nesta perspectiva, o município seria uma entidade reguladora a nível regional que poderia garantir uma continuidade e uma homogeneidade da política educativa no concelho. Contudo, consideramos que ao ter esta autonomia curricular, a autarquia passaria a desempenhar a função atual do ME, enquanto entidade reguladora, deslocando-se o controlo das escolas do centro do país para o regional, deixando inalterado o grau de autonomia dos estabelecimentos de ensino, como refere Lima (2015).

Uma outra possibilidade envolve a transferência da autonomia para o interior da escola, através da figura do diretor. Dois diretores (DP-C e DP-F) consideram que o nível de decisão deve passar diretamente para o diretor da escola, fundamentando esta perspectiva no atual modelo de administração e gestão das escolas que centra o documento orientador da escola – o projeto educativo – no projeto de intervenção do diretor, órgão de gestão unipessoal. Considerando que os mandatos dos diretores das escolas são de quatro anos, não nos parece que esta alternativa possa garantir a continuidade de uma política educativa que as escolas tanto reclamam, pois poderá ficar sujeita às intenções da pessoa que venha a ocupar um cargo volátil. Contudo, esta perspectiva poderia assegurar um acompanhamento e uma supervisão das questões curriculares de uma forma mais próxima, possibilitando uma maior harmonização entre o currículo e as necessidades dos alunos.

Por fim, três diretores (DP-A; DP-B; DP-D) afirmaram que o nível de decisão deveria ser da escola no seu todo, tendo um deles (DP-A) particularizado a comunidade de alunos, professores e pais. No entanto, não transparece que pensem que possa haver, a longo prazo, um currículo definido pela escola. Portanto, podemos afirmar, pelos

¹²⁸ Como se pode verificar nas transcrições, os diretores utilizam o conceito “centralidade” e “centralização” como poder de decisão no sentido lato e não no seu significado de “poder de decisão do governo”.

discursos, que não existe consenso quanto à questão da transferência do nível de decisão curricular para o poder local (autarquia) ou para o poder dentro da escola (diretor) e muito menos para o estabelecimento de ensino, no seu todo.

Pese embora reconheçam a importância da autonomia da escola porque “(...) os atores que estão no terreno conhecem muito melhor as variáveis do que quem está mais afastado (...) (IP-B, n.º 59), os inspetores e três diretores (DP-C; DP-E; DP-G) consideram que ela ainda não está preparada para assumir, em absoluto, a autonomia nas decisões curriculares. Estes entrevistados reconhecem que atribuir autonomia total à escola não seria prudente porquanto existem algumas que não estão preparadas para trabalhar de forma autónoma, ou então, não a querem por ser mais cómodo receber as orientações do ME e executar as suas decisões. Esta perspetiva é transversal a todas as entrevistas, à exceção da de uma diretora (DP-A). Portanto, se por um lado a maior parte dos entrevistados observa que a escola deve ter mais autonomia em questões curriculares, por outro, considera esta possibilidade preocupante para o futuro do estabelecimento de ensino, como referiu um dos inspetores (IP-A).

Sendo a necessidade de autonomia uma preocupação transversal nos discursos dos entrevistados, constatamos, a partir da análise das entrevistas, que a autonomia curricular é, igualmente, motivo de rejeição devido à incapacidade de execução, à falta de preparação ou ao receio de alguns para assumir essa mesma autonomia. Segundo as afirmações proferidas por um diretor (DP-C) e os inspetores, nem todas as escolas do país têm, presentemente, capacidade para executar uma autonomia curricular plena. Assim sendo, a atribuição de autonomia seria benéfica apenas para as escolas que tiverem competência para a aplicar. Neste sentido, parece-nos que a existência desta disparidade de competência curricular poderá traduzir-se em currículos desiguais, que poderão condicionar contextos de equidade no processo de ensino e de aprendizagem, como referia o entrevistado IP-A.

Esta incapacidade de definição do currículo resulta, de acordo com um dos diretores (DP-G), da inexistência de tradição de autonomia local em Portugal e, segundo um dos inspetores (IP-B), da falta de orientações e de apoio por parte do ME. Estes fatores podem ajudar-nos a compreender as afirmações de dois diretores (DP-C; DP-G) e dos inspetores quando estes salientam a falta de preparação das escolas para assumirem a autonomia curricular. Podemos considerar que a referida falta de tradição de autonomia, a par da

constante prescrição normativa inoperante, possa levar a uma “banalização” da prática da sua exigência por parte dos atores das escolas, pois sabem que ela nunca será atribuída. Deprendemos que o ME perpetua esta “tradição” de centralização e nega às escolas qualquer preparação curricular, de forma a perpetuar o controlo na definição do currículo.

Aquando da elaboração deste trabalho, o ME criou e autorizou, através de publicação de despacho¹²⁹, e em regime de experiência pedagógica, no ano escolar de 2017-2018, um projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário, que permitia às escolas que aderissem uma definição de até 25% do currículo. A propósito deste projeto de autonomia e flexibilidade curricular, três diretores (DP-D; DP-E; DP-G) afirmaram categoricamente que não aderiram ao projeto, pelo receio de assumirem a autonomia curricular, inferindo-se a partir de comentários de um outro diretor, (DP-B), cuja escola aderiu, que esta não está a lidar bem com a ausência dos 25% do currículo nacional, a que estava habituada a cumprir, ou seja, as escolas não souberam como operacionalizar e se apropriar da autonomia. Apesar das situações díspares que observámos, esta tendência do ME em avançar com a atribuição de autonomia às escolas para poderem gerir até 25% do currículo nacional, foi referida pela maioria dos entrevistados com alguma reserva. Um inspetor (IP-B) aludiu à ausência de orientações, ou orientações pouco claras, por parte do ME, o que tem dificultado a concretização dessa mesma autonomia. Este facto parece confirmar, uma vez mais, que o ME apenas decreta, sem grandes orientações ou apoio às escolas, porque não pretende que elas tenham autonomia curricular, de forma a poder supervisionar e controlar o processo de ensino e aprendizagem. Julgamos que esta nossa perspetiva vai ao encontro da “visão redutora do conceito de autonomia”, descrita por Morgado (2011, p. 401), porquanto a administração central demonstra querer manter o controlo sobre o currículo.

Julgamos que este receio poderá advir da já mencionada incapacidade de execução ou falta de preparação das escolas devido, por um lado, à inexistência de recursos humanos qualificados em assuntos curriculares e, por outro, à falta de experiência na matéria. No entanto, não podemos deixar de constatar que os professores têm liberdade de selecionar as áreas de formação que frequentam, podendo especializar-se em assuntos curriculares. Assim sendo, parece-nos que o receio ou a falta de preparação dos atores das escolas se deve à ausência de vontade de definirem e/ou gerirem o seu próprio

¹²⁹ Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho, publicado em Diário da República n.º 128/2017, Série II.

currículo, preferindo seguir aquele que é prescrito pelo ME, não tendo de sair das suas zonas de conforto.

Em síntese, podemos admitir a coexistência de lógicas contraditórias relativamente à autonomia curricular. Se por um lado, o ME prescreve um currículo nacional que, na perspectiva de alguns, é descontextualizada da realidade de cada escola, por outro, a possibilidade de a escola ser autora desse mesmo currículo torna-se assustadora e de difícil apropriação e/ou concretização por parte das escolas. Por um lado, reclama-se autonomia curricular, devido à(s) singularidade(s) de cada escola, por outro, parece ser melhor continuar na “zona de conforto” e cumprir as decisões do ME.

No caso de Ontário, e no que respeita aos níveis de decisão na definição do currículo, o governo da província determina, através da *Education Act*¹³⁰, que o ministro da educação estabelece o currículo, bem como as diretrizes curriculares (Cerna, 2014; OECD 2011, 2014; Young, Levin & Wallin, 2006). Porém, o mesmo diploma legal estabelece que o ministro pode permitir que os *boards* autorizem áreas de ensino ou disciplinas que não constam das diretrizes curriculares prescritas¹³¹.

Todos os diretores e superintendentes entrevistados informaram que o ME da província de Ontário define um currículo para o ensino básico¹³² e um para o ensino secundário¹³³, como se pode constatar no quadro 12. Esclareceram que o “core curriculum” é constituído pelas disciplinas e respetivos objetivos gerais (“overall expectations”) de aprendizagem, que devem ser atingidos no final de cada ano de escolaridade¹³⁴.

¹³⁰ R.S.O. 1990, c. E.2, s. 8 (1), par. 2., par.3.

¹³¹ Cerna (2014); OECD (2011, 2014); Young, Levin & Wallin (2006).

¹³² Do 1.º ao 8.º ano de escolaridade.

¹³³ Do 9.º ao 12.º ano de escolaridade.

¹³⁴ De acordo com um dos diretores (DC-D), excetuam-se desta situação escolas cujo público-alvo são alunos com necessidades educativas especiais. Uma vez que o ME não define um currículo para estes alunos, o diretor e os professores elaboram-no internamente, com base no da província. O governo apenas determina a legislação geral da educação especial, cabendo ao *board* a sua implementação.

Quadro 12: Níveis de decisão curricular – Sistema educativo canadiano

Unidades	Inferências
<p>“On a provincial level, everything is already in terms of subjects per grade, there’re specific expectations and there's overall expectations per subject, per grade (...) those are already set out from the province of Ontario”. DC-A: 11-12</p> <p>“(…) when they’re [ministry of education] developing or upgrading curriculum, they have many focus groups. They do research with jurisdictions around the world, they get local input from all the stakeholders and then they put the curriculum together. It gets approved by the Minister of Education and then it gets rolled out”. SC-B: 5</p>	<p>O ME do governo de cada província define o currículo.</p> <p>O ME define as equipas que elaboram o currículo, bem como a metodologia.</p>
<p>“(…) in terms of time, there is no time set out, compulsory time in the Ontario curriculum. Many people ask for that (...) but it's not mandated in the curriculum itself. It's a Ministry directive but it's not policy”. SC-B: 10</p>	<p>O ME não define os minutos de cada disciplina apenas recomenda.</p>
<p>“(…) the Director and the senior team from Lake District Public School Board has announced that we want every child in grade 1 to read by this grade level (...)”. SC-A: 11</p>	<p>O <i>Board</i> determina as metas de aprendizagem por ano de escolaridade.</p>
<p>In high school, the subjects are determined depending on what type of school we have, what pathway that school is supporting. Then the curriculum is based on what subjects are available. (...) the curriculum is completely determined by the Ministry and then unpacked by the system”. SC-A: 17</p>	<p>A escola tem autonomia para decidir os percursos do ensino secundário que quer oferecer em rede. Porém, não tem autonomia para oferecer disciplinas que não constem do percurso oferecido.</p>
<p>“In an elementary setting, there are no optional subjects. The only thing we have is intervention programs (...) for students that are falling behind, and which has a curriculum of its own there isn't an Ontario curriculum for those reading intervention programs”. DC-G: 11</p>	<p>O currículo do ensino básico não permite às escolas oferecerem disciplinas de opção durante o período letivo.</p> <p>As escolas podem ter programas especiais de aprendizagem, criados pelo <i>Board</i>.</p>
<p>“The principal, the principal decides those [options after school classes linked to the elementary curriculum]”. SC-B: 16</p>	<p>O diretor decide as disciplinas e/ou atividade a oferecer em horário pós letivo.</p>
<p>“So, the syllabus [of secondary curriculum] is planned by the consultant at the Board who gives us our course profiles and says here are the units of study that you must teach (...)”. DC-F: 30</p>	<p>O ME prescreve o currículo. O <i>Board</i> determina os conteúdos de aprendizagem.</p> <p>A escola planifica estes conteúdos de acordo com os objetivos gerais e específicos do ME.</p>
<p>“Yes [there are optional courses]. So as for the Ontario Secondary School Diploma, there's 30 credits and so there are the compulsory credits and then there are the elective credits and so we, as a school, have autonomy in terms of what elective credits that we offer (...)”. DC-F: 14</p>	<p>As escolas do ensino secundário têm autonomia para selecionar as disciplinas de opção.</p>
<p>“(…) having it [curriculum] centralized ensures that all of our students, regardless of where you are, they're going to benefit</p>	<p>A definição do currículo é centralizada para garantir a equidade.</p>

<p>from the curriculum and that a student here in Willow versus a student in Lake versus a student in...around the province of Ontario, that they're all going to be working with the overall expectations (...)" DC-F: 8</p> <p>"(...) we have autonomy as much as we need. The centralized part of the Ministry keeps us, you know, sort of consistent across Ontario and even that, sometimes, you could see the gaps". SC-A: 7</p> <p>"(...) the managing of the curriculum or the implementation definitely needs to be at the school or classroom level. And in our curriculum, the "how" is defined by the individual teaching the curriculum. The "what" is defined by the curriculum policy document itself". SC-B: 7</p>	<p>O currículo definido centralmente não garante a equidade.</p> <p>As escolas devem ter autonomia para gerir o currículo.</p>
--	--

Quanto aos autores do currículo, inferimos pelas respostas de seis diretores (DC-A; DC-B; DC-C; DC-E; DC-F; DC-G) e das duas superintendentes que os mesmos são funcionários do ME. Embora uma diretora (DC-B) e uma superintendente (SC-B) tenham acrescentando que o ME consulta vários grupos aquando da elaboração ou alteração do currículo, não foi possível perceber que grupos são consultados, nem a identidade dos seus membros. Portanto, foi clara e repetidamente transmitido, em todas as entrevistas, que o nível de decisão é do ME e não das escolas, estas apenas têm conhecimento dos documentos curriculares após a aprovação e publicação dos mesmos.

Quanto às disciplinas, a informação obtida através das entrevistas das duas superintendentes foi corroborada pela dos diretores. Ao nível do ensino básico, os cinco diretores de escolas básicas (DC-A; DC-B, DC-C; DC-E; DC-G) referiram que o ME determina as disciplinas obrigatórias e que o currículo não permite a lecionação de disciplinas de opção. Assim, o currículo do ensino básico é prescrito, na sua totalidade, pelo ME. Em relação ao ensino secundário, dois diretores (DC-D e DC-F) informaram que este nível de ensino é certificado através da obtenção de créditos e que o ME determina as disciplinas obrigatórias e as de opção (*electives*), bem como o número de créditos a obter em cada uma delas. No caso canadiano, o currículo é construído pelo próprio aluno ao seleccionar as disciplinas de opção que pretende frequentar. Consideramos que esta flexibilidade curricular seja o fator determinante na aceitação de um currículo definido centralmente, por parte dos entrevistados, facto bem visível nos seus discursos.

A informação relativa ao nível de decisão na definição da carga horária a distribuir pelas disciplinas é contraditória. No que se refere ao ensino básico, uma diretora (DC-A) afirma que os tempos letivos são definidos pelo ME e pelo *board*; uma segunda diretora (DC-B) apenas afirma que a indicação dos minutos de lecionação de cada disciplina é imposta à escola, sem referir a autoridade educativa que o faz. A este propósito, uma superintendente (SC-B) refere que o ME não define a carga horária, apenas a recomenda. Deprendemos destas respostas que o ME recomenda a carga horária das diferentes disciplinas, sendo os *boards* aqueles que determinam esta diretiva para as respetivas escolas. Salientamos o facto de as respostas dos diretores evidenciarem um desconhecimento quanto ao nível de decisão desta diretriz. Este facto pode dever-se à sua ausência no processo de tomada de decisão, facto que estranhámos, uma vez que os diretores não pertencem às escolas, onde se encontram a exercer funções, mas sim ao respetivo *board*. Ora, pertencendo à mesma estrutura orgânica seria espectável que os diretores participassem na tomada de decisões ou que tivessem acesso à informação, o que não se verificou no decorrer das entrevistas.

Em relação ao grau de decisão na gestão do currículo a nível local, uma superintendente (SC-B) referiu que cada *board* estabelece orientações mais específicas para as respetivas escolas, a partir dos documentos do currículo da província e dos seus objetivos gerais. Os termos “*rolled out*”, utilizado por uma superintendente (SC-B), e “*unpack*”, utilizado pela outra (SC-A), ilustram bem a existência de um processo de gestão do currículo em forma de cascata, desenvolvido pelas autoridades educativas locais. Julgamos que, desta forma, o *board* tem autonomia na gestão do currículo do ensino básico, facto confirmado de forma perentória pelos discursos de dois diretores (DC-B; DC-G). Uma delas esclareceu que as unidades curriculares dos programas são definidas por especialistas em currículo escolar do *board* (DC-B), enquanto o outro (DC-G) informou que esta estrutura local tem poder de decisão sobre a implementação de programas específicos de aprendizagem, fora do currículo prescrito pelo ME, não carecendo de autorização da tutela. No entanto, apesar da autonomia curricular do *board*, todos os entrevistados salientaram que as decisões têm de ser tomadas dentro dos princípios curriculares estabelecidos pelo ME. Como corroboraram duas diretoras (DC-C; DC-F), as escolas estão vinculadas ao currículo, não podendo haver “desvios”, ou seja, a escola não tem qualquer autonomia curricular e o nível de decisão do *board* está condicionado às decisões do ME. Inferimos, pelos discursos dos diretores e das

superintendentes, que se assiste a uma passividade destes perante a centralidade inerente às decisões curriculares e, conseqüentemente, uma desvalorização da autonomia curricular. Apesar dos diretores serem considerados “curriculum leaders”, o processo de autoria curricular é-lhes exógeno, eles apenas implementam e monitorizam as decisões curriculares do ME e do *board*. Apesar das contradições existentes nos discursos, e a ausência de autonomia do diretor da escola, julgamos estar perante o modelo de *policy tutelage*, preconizado por Bedard e Lawton (2000) na medida em que o ME concede autonomia aos *boards* para adaptarem as políticas centrais à respetiva realidade.

Ao pronunciarem-se sobre o que consideram ser atualmente os níveis de decisão na definição curricular, constatamos que os discursos de todos os entrevistados foram no sentido da anuência de um currículo estabelecido centralmente de forma a garantir a equidade no processo de ensino e aprendizagem. Mantendo esta opinião, os diretores acrescentaram que a escola poderia definir uma parte do respetivo currículo, dada a diversidade cultural existente, enquanto as duas superintendentes consideraram que as escolas não devem ter autonomia para definir o seu currículo, apenas para o gerir, por não estarem preparadas para tal. Como sintetiza uma superintendente: “(...) as a person responsible for many schools, I would say, where we are right now, it needs to be more centralized as to what the ‘what’ is, not the ‘how’ (...)” (SC-B). Esta posição coloca os *boards* e as escolas no modelo de *administrative agency*, de Berard e Lawton (2000), na medida em que as escolas atuam como implementadoras das ordens do respetivo *board*.

Através da segunda subcategoria, **Responsabilidade da Escola**, que entendemos enquanto capacidade da mesma para elaborar, organizar e gerir o currículo, quisemos perceber qual o papel dos professores, quer em termos individuais, quer coletivos, na definição de conteúdos programáticos das disciplinas desse mesmo currículo.

Quando olhamos para a responsabilidade da escola ao nível da gestão curricular percebemos que, no caso português, o ME decreta responsabilidades no diretor da escola, no conselho pedagógico, de cada uma delas, bem como nos professores. No caso do diretor, o governo determina, através do RAAG, que este órgão unipessoal de administração e gestão é responsável pela área pedagógica¹³⁵, sendo, por “inerência” ao

¹³⁵ Artigo 18.º, do RAAG.

cargo, presidente do conselho pedagógico¹³⁶. A este órgão colegial, o ME confere competências de aprovação de decisões pedagógicas que a escola venha a tomar¹³⁷, dentro do currículo prescrito pelo ME, e naquilo que este permitir. Relativamente aos professores, o ME reconhece a sua autonomia técnica e científica, através do ECD¹³⁸, mas obriga-os ao cumprimento do currículo nacional no desempenho das suas funções¹³⁹, o que nos parece ser contraditório.

Como já tivemos oportunidade de referir, as escolas portuguesas têm autonomia para definir pequenas questões da matriz curricular, nomeadamente, o tempo letivo das aulas e de compensação das disciplinas obrigatórias, bem como a oferta complementar e as disciplinas de opção. Porém, segundo os entrevistados, na definição destas questões, as escolas encontram constrangimentos provenientes de imposições legais por parte do ME, bem como de situações que surgem dentro do próprio estabelecimento de ensino, que dificultam o seu exercício de autonomia na organização e na elaboração do respetivo currículo, conforme se apresenta no quadro 13.

Quadro 13: Responsabilidade na escola – Sistema educativo português

Unidade	Inferências
“(…) todas as medidas pedagógicas (…) são discutidas, aprovadas no conselho pedagógico sob proposta ou do diretor, propostas de grupos disciplinares, ou propostas que surjam mesmo no conselho pedagógico”. DP-G: 22	As escolas têm autonomia para tomar decisões pedagógicas
“(…) direção desenha (…) o que permite definir os tempos que devem ser alocados a esta ou àquela disciplina (…)”. DP-F: 11	Em algumas escolas, as decisões são tomadas pelo diretor.
“(…) há aquelas opções que são, digamos assim, quase as obrigatórias. (…) há as outras que, embora estando no currículo nacional, são efetivamente oferta de escola”. DP-E: 11	Algumas disciplinas surgem no currículo como opcionais. As escolas não podem oferecer disciplinas que não constam do currículo prescrito pelo ME.
“(…) somos nós que, efetivamente, as definimos enquanto opções ou de todos os cursos, algumas delas,	A escola tem autonomia para selecionar as disciplinas de opção.

¹³⁶ Número 3, do artigo 32.º, do RAAG.

¹³⁷ Cf. Artigo 33.º, do RAAG.

¹³⁸ Número 1, do artigo 35.º, do ECD; alínea c) do art.º 5.º, Capítulo II, Secção I, do ECD.

¹³⁹ Número 2, do artigo 35.º, do ECD.

ou então, só de alguns cursos”. DP-E: 12

“As limitações (...) é o número de alunos. (...) temos que juntar turmas, não só no mesmo curso, mas de cursos diferentes. O que vai trazer algum constrangimento em termos da elaboração dos horários (...)”. DP-E: 18

“[a limitação da escola na oferta de disciplinas de opção] Está muita ligada a dois aspectos (...) horas de crédito (...) e (...) recursos humanos que temos em determinadas áreas”. DP-F: 13

“Como é que nós lidamos? De forma pragmática, de forma muito direta: aquilo que nós fazemos é para os recursos humanos que temos (...)”. DP-F: 11

“(...) depois começam as guerrinhas entre os departamentos, entre os grupos disciplinares, qual é? quem é que perde, quem é que ganha (...)”. DP-G: 18

“(...) muitas vezes nós temos grupos profissionais que também zelam por eles e às vezes esta decisão pedagógica (...) passa para segundo plano, porque os grupos profissionais colocam os seus interesses em cima da mesa. (...) Quanto mais horas houver para uma disciplina, mais horários há. E nós temos que pensar nisto friamente e isto acontece, efetivamente, nas escolas”. IP-B: 21-22

“(...) todo o trabalho de articulação e preparação é feito, quer a nível de grupo disciplinar, quer a nível departamental depois e a nível do conselho pedagógico. Portanto, entre estes 3 patamares (...)”. DP-G: 34

“(...) os professores propõem, e o pedagógico depois decide, que determinados conteúdos, imagine que estão previstos para o quarto ano escolaridade numa determinada disciplina eles não serão trabalhados no quarto ano, serão trabalhados no quinto ou o inverso (...)”. DP-A: 18

“Os professores (...) têm o programa, fazem a planificação (...) e cumprem religiosamente aquilo que lá está. Normalmente de uma forma muito, muito objetiva”. DP-C: 21

“(...)é um dos problemas graves (...) cada vez mais os profissionais da educação conhecem melhor os manuais escolares e menos os programas”. DP-B: 8

“(...) há um espartilho legislativo que obrigada ao cumprimento dos programas, que obriga [os professores] até dizer no final do ano (...) em que momento em que ficaram na lecionação da matéria (...)”. DP-G: 32

O ME impõe o número mínimo necessário à abertura da disciplina de opção.

A escola tem autonomia para organizar os alunos de forma a abrir a opção, o que vai dificultar a organização interna.

Na execução desta autonomia, o diretor fica condicionado ao crédito horário atribuído pelo ME e aos recursos humanos do quadro da escola.

A disciplina de opção é decidida de acordo com o quadro de docentes da escola, de forma a evitar ter professores sem componente letiva.

Existência de conflito interno, entre departamentos, na seleção da disciplina de opção, o que poderá condicionar a autonomia.

Na seleção da disciplina de opção, os professores dão prioridade aos seus próprios interesses, em detrimento dos objetivos pedagógicos da escola.

Existência de um exercício abusivo da autonomia da escola por parte dos professores.

A escola tem três níveis de atuação na gestão dos conteúdos do currículo: o coletivo de professores, os departamentos e o conselho pedagógico.

Os professores gerem os conteúdos dos programas coletivamente, através do departamento curricular. Em algumas escolas, os professores não têm autonomia para gerir os conteúdos das disciplinas, sem a aprovação do conselho pedagógico.

Os professores não têm autonomia na definição dos conteúdos programáticos das disciplinas obrigatórias.

Na execução dos programas, a autonomia dos docentes é condicionada pelo uso excessivo dos manuais escolares.

O ME controla a execução do cumprimento do currículo, por si prescrito.

“(…) terá que haver aqui sempre um conjunto de linhas gerais que devem ser traçadas centralmente, sob pena de depois nós não termos grande controlo na parte curricular”. DP-C: 12

“(…) Acho que [a escola] tem que fazer ainda uma grande aprendizagem a esse nível”. IP-A: 11

Existem escolas que não estão preparadas para assumirem a autonomia curricular.

De acordo com todos os entrevistados portugueses, percebemos que as escolas organizam as questões curriculares através dos respetivos conselhos pedagógicos. Neste processo, verificamos que as escolas adotam diferentes procedimentos, através dos quais a informação relativa a questões pedagógicas chega àquele órgão, para aprovação. Na perspetiva de cinco diretores (DP-A; DP-B; DP-C; DP-D; DP-E), as propostas são, previamente, discutidas em sede de reunião de departamento curricular e, posteriormente, apresentadas, em reunião do conselho pedagógico, pelo respetivo coordenador. Para os restantes dois (DP-F e DP-G) as propostas são decididas e apresentadas, diretamente àquele órgão, pelos próprios e pelas respetivas equipas. A partir destes discursos, admitimos que nas escolas portuguesas o coletivo de professores é representado, em conselho pedagógico, pelo respetivo coordenador de departamento, podendo existir uma autonomia coletiva. Contudo, e a avaliar pelos discursos dos DP-F e DP-G, podemos inferir que se assiste a uma centralização, neste caso da gestão curricular, na figura do diretor, como refere Lima (2011).

No que respeita à seleção da disciplina de oferta de escola ou de opção, todos os entrevistados transmitiram que a escola tem autonomia para organizar o seu currículo, confirmando o que refere Morgado (2003). Segundo os discursos, é o próprio estabelecimento de ensino que define as disciplinas de opção no ensino secundário e a oferta de escola do ensino básico, como declarou uma diretora “[a disciplina de oferta de escola] é assim um espaço de manobra, um espaço de liberdade que a escola tem para poder tomar decisões em termos curriculares” (DP-A, n.º 2). No entanto, os diretores referiram a imposição de limitações legais por parte do ME, bem como constrangimentos a nível da organização interna da escola, a que um inspetor designou de “diversas variáveis” (IP-A). Efetivamente, identificámos nos diálogos dos entrevistados quatro limitações administrativo-legais impostas pelo ME que condicionam estas opções pedagógicas (o próprio currículo, o número de alunos necessário ao funcionamento da

disciplina, os recursos humanos existentes na escola e o crédito horário atribuído às escolas), bem como fatores internos à própria escola, que surgem destes mesmos condicionalismos, como passamos a explicitar.

Um dos diretores (DP-B) refere como limitação da autonomia curricular, o próprio currículo que é prescrito pelo ME. Como ele referencia, apesar de a escola ter autonomia para organizar o seu currículo, a seleção da disciplina de oferta de escola e a de opção tem de ser feita a partir das que estão elencadas no próprio currículo nacional, o que as torna obrigatórias. Assim, entendemos que o ME condiciona a autonomia da escola na sua organização curricular ao determinar as disciplinas de oferta de escola/opção, pois a escola não pode oferecer uma que não conste do currículo como opção.

Os diretores referiram uma segunda limitação legal imposta pelo ME no ensino secundário, a do número mínimo de alunos exigido para a autorização de funcionamento da disciplina de opção (vinte). Todos os diretores admitem que, aquando da organização curricular, os alunos são auscultados e a escola tenta ir ao encontro das preferências manifestadas, contudo, aquela exigência legal condiciona o funcionamento da disciplina de opção. Há, no entanto, um diretor (DP-E) que afirma que as escolas têm autonomia para organizar os alunos de forma a conseguir abrir essas opções, bastando, para o efeito, juntar interessados de diversas turmas e de cursos diferentes. Assim, parece-nos que essa limitação é ultrapassável, dependendo da capacidade da escola para exercer espaços possíveis de autonomia, como refere Barroso (1997). Contudo, constatamos que isto não acontece, havendo alguma condução do processo por parte da escola em abrir a disciplina de opção que lhe é mais conveniente, de forma a facilitar a organização interna, nomeadamente, a distribuição de serviço e a elaboração de horários, condicionando desta forma a oferta disponível. Um outro diretor (DP-E) admitiu que a sua escola faz uma pré-seleção das disciplinas de opção que constam do currículo, apresentando apenas essas aos alunos como as únicas possíveis. De forma a facilitar o trabalho de organização da escola. O mesmo diretor afirmou que “(...) se calhar o número de opções fosse um bocadinho mais reduzido até em termos nacionais, seria mais fácil” (DP-E, n.º 32), mostrando vontade em ter mais restrições impostas pelo ME, de forma a facilitar a organização interna da escola.

Neste processo, os recursos humanos do quadro do estabelecimento de ensino são outro fator que parece condicionar a execução da autonomia da escola. De acordo com

um inspetor (IP-B) e três diretores (DP-A; DP-C; DP-F), a seleção das disciplinas de opção e de oferta de escola é feita de acordo com os recursos humanos existentes no quadro da mesma. Conforme o inspetor esclarece, na decisão das disciplinas de opção, a escola debate-se com duas “tensões”, por um lado, o local da tomada de decisão e, por outro, as questões administrativas que lhes estão associadas. Conforme já elucidado, a tomada de decisão cabe ao conselho pedagógico e, como explica este inspetor “(...) é normalmente o senhor diretor que vai colocá-la [limitação administrativa] (...) tem de incorporar esta decisão com outras variáveis, designadamente com a atribuição de serviço” (IP-B, n.º 59). Isto é, a elaboração de horários e a distribuição de serviço, segundo o RAAG, são competências do diretor, mas a escolha da disciplina de opção é do conselho pedagógico, onde estão representados todos os professores, através do respetivo coordenador de departamento. Pensamos que a combinação destes fatores explica o motivo pelo qual o ME determina que o presidente do conselho pedagógico seja o diretor: é o centralizar, no contexto interno da escola e na figura do diretor (órgão unipessoal que gere a escola), todas as decisões de natureza administrativa e pedagógica. Por sua vez, o ECD determina a obrigatoriedade de um professor do quadro ter um horário completo¹⁴⁰. É no cruzamento destes dois diplomas legais que surge a “tensão” aquando da tomada de decisão sobre disciplinas de opção. Segundo os diretores, estes são obrigados, legislativa e administrativamente, a atribuir serviço a todos os professores do quadro. No entanto, parece-nos que, por vezes os diretores gerem o currículo numa lógica corporativista, ou seja, em vez de indicar um determinado docente para o chamado “horário zero”¹⁴¹ acaba por decidir pela oferta de disciplinas de opção que o mesmo possa lecionar, independente dos interesses dos alunos. Apesar de, legalmente, os diretores estarem obrigados a distribuir componente letiva a todos os docentes do quadro, facto realçado pelos mesmos, a verdade é que, legalmente, o diretor também pode indicar um docente do quadro sem componente letiva para concorrer para outra escola. Mas esta possibilidade parece não ser considerada pelos diretores porque a sua preocupação é sempre a de “atribuir serviço a docente do quadro” e é nesta preocupação que eles acabam por decidir por disciplinas de opção que os professores do quadro possam lecionar. Este facto é corroborado pela opinião do inspetor IP-B, quando este afirma que os interesses

¹⁴⁰ Vinte e cinco horas na educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico e vinte e duas horas nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário.

¹⁴¹ Docente sem componente letiva.

dos professores se encontram acima de decisões pedagógicas para a escola e, acima de tudo, dos respectivos alunos. Os discursos dos diretores confirmam esta perspectiva, mostrando que a escola executa a sua pouca autonomia, de acordo com os interesses dos seus professores, e de forma a evitar a existência de docentes do quadro sem componente letiva. O constrangimento administrativo dos recursos humanos do quadro da escola está interligado com um outro, o do crédito horário atribuído às escolas pelo ME. Segundo dois diretores (DP-E; DP-F), este crédito vai condicionar a existência da oferta de escola¹⁴² e os horários dos professores¹⁴³, limitando desta forma o exercício de autonomia da escola.

No que respeita à opção por uma matriz curricular de 45 ou de 50 minutos, nenhum entrevistado indicou qualquer constrangimento ou limitação externa ou interna. Já o mesmo não se verifica no processo de distribuição dos tempos remanescentes¹⁴⁴ pelas disciplinas obrigatórias, de forma a cumprir a carga horária semanal dos alunos definida pelo ME, bem como no da seleção da disciplina oferta de escola/disciplina de opção. Importa esclarecer que, na matriz curricular, definida pelo ME, está determinado o número mínimo e máximo de minutos para cada área disciplinar/componente de formação, competindo à escola distribuir esse número de minutos pelas diferentes disciplinas que integram cada área disciplinar/componente de formação. O número de minutos estabelecido pelo ME em cada área disciplinar/componente de formação, não permite uma redistribuição equitativa pelas diferentes disciplinas que as integram, sendo, por isso, motivo de conflito entre docentes e entre docentes e diretores, conforme referido pelo diretor DP-F. Inferimos pelos discursos dos diretores que este processo de organização através do coletivo de professores pode levar a um conflito entre docentes na distribuição de horas a atribuir às disciplinas e, conseqüentemente, à escolha das

¹⁴² A oferta de escola está dependente da existência de crédito horário para o efeito, ou seja, há escolas que tendo crédito horário podem definir uma disciplina de oferta de escola e há outras que, pela inexistência do mesmo, não o podem fazer.

¹⁴³ Quando não é possível completar o horário do professor, atribuindo-lhe a componente letiva que resulta do número de turmas existente na escola, o diretor recorre ao crédito horário para poder completar o horário do docente, atribuindo-lhe horas para o desenvolvimento de atividades letivas e não letivas, conforme preconiza o ECD.

¹⁴⁴ Nas escolas de ensino básico e secundário, o horário dos docentes é de 1100 minutos semanais. Se a escola estiver organizada numa matriz de 50 minutos, o docente tem 22 tempos letivos semanais, que correspondem aos 1100 minutos a que está, legalmente, obrigado. Porém, se a escola se organizar em tempos de 45 minutos, cada docente terá 24 tempos semanais, o que totalizam 1080 minutos, ou seja, cada docente tem um tempo remanescente de 20 minutos, competindo ao diretor atribuir-lhe o serviço que considerar pertinente para a utilização deste tempo remanescente.

disciplinas de opção que não sejam do interesse dos alunos ou que não se enquadrem no contexto da escola ou no da comunidade onde está inserida. Neste contexto, podemos falar de uma prática perversa da autonomia, por parte da escola, podendo as práticas conduzir à inexistência de equidade, reforçando, assim, o argumento daqueles que podem considerar que o currículo deve ser definido, na sua totalidade, a nível nacional.

Ainda no que respeita aos constrangimentos, por vezes impostos pelo próprio estabelecimento de ensino, um inspetor (IP-B) referiu que existe demasiada influência de interesses próprios do coletivo dos professores, enquanto um outro inspetor (IP-A) observou que as escolas têm de desenvolver mais competências curriculares para que consigam ter plena autonomia nesta área. Apenas um diretor (DP-C) fez alusão a este aspeto, afirmando que a escola terá de ter, sempre, orientações superiores sobre o currículo, o que nos leva a questionar, até que ponto a autonomia é, ou não, desejada.

Na análise de conteúdo das entrevistas, percebemos que a perspetiva dos entrevistados, relativamente à autonomia da escola, difere, significativamente. Na perspetiva dos inspetores, a escola tem autonomia para decidir e não o faz, de forma pedagógica e objetiva. Por sua vez, os diretores, à exceção de dois (DP-A; DP-E), escudam-se nas imposições legais e nos conflitos internos para dizerem que a escola tem pouca, ou nenhuma, autonomia. Importa referir um dado curioso, comum a todos os diretores, quando estes falam de autonomia; fazem-no assumindo o papel de professor e não o de diretor, o que nos leva a pensar nas questões relacionadas com o corporativismo, a que alguns dos entrevistados se referem.

Ao nível da autonomia individual do professor, segundo os inspetores e três diretores (DP-A; DP-B; DP-D), os docentes dos estabelecimentos de ensino em Portugal não definem os conteúdos programáticos do currículo. No entanto, todos os entrevistados sublinharam a autonomia total do professor na gestão das matérias a lecionar aos alunos. De acordo com um inspetor (IP-B), os professores apenas têm autonomia para gerir os conteúdos do programa, podendo modificar a sequência de leção das matérias, mas sem omitir nenhuma delas. Esta questão é corroborada por dois diretores (DP-G; DP-E) que referiram a obrigatoriedade legislativa a que os professores estão vinculados, no cumprimento integral dos programas. Esta gestão de conteúdos do currículo é realizada, de acordo com os entrevistados, através de coordenação nos grupos disciplinares e nos departamentos curriculares. Verificamos que, em algumas escolas, o conselho

pedagógico é interveniente neste processo, dando a sua aprovação à proposta de gestão do currículo (entre ciclos por exemplo) e noutras, são os departamentos que têm total autonomia para fazerem a gestão possível do currículo. Seja qual o modo como as escolas vivenciam as suas práticas de gestão curricular, percebemos que os diretores não estão, diretamente, envolvidos neste processo, ainda que, sob ponto de vista legal, é da sua competência¹⁴⁵.

Quanto à planificação e gestão do currículo, podemos admitir alguma passividade dos atores neste processo, na medida em que três diretores (DP-A; DP-B; DP-C) referiram que os professores “cumprem religiosamente” o programa prescrito; poucos são aqueles que o questionam, e poucos são aqueles que “encaram com naturalidade e com agrado o aparecimento de novas disciplinas e que as querem desenvolver”, como afirmou um inspetor (IP-A). Segundo os entrevistados, a maior parte do corpo docente prefere seguir o que está prescrito, ou seja, a par da passividade que referimos, poderá existir, igualmente, algum conformismo associado a rotinas instaladas. Como sublinha um inspetor,

(...) apenas executar o que está definido, não entrar nesse campo, tanto ou quanto desconhecido, construção do currículo, preferem apenas a gestão do currículo que está prescrito, que está definido. (...) Portanto, a escola portuguesa, neste momento, tem nessa dupla dimensão: encontram-se professores com uma sensibilidade acrescida nesse campo e outros que não estão ainda muito despertos para essas, no fundo, para essas janelas de oportunidade do currículo. (IP-A, n.º 29 e 30)

A possibilidade de a escola querer aproveitar as “janelas de oportunidade do currículo” parecer estar associada à vontade e capacidade de cada professor, para exercer a respetiva autonomia pedagógica, como referem quatro dos diretores (DP-C; DP-D; DP-F; DP-G).

Os diretores referiram, ainda, um outro aspeto que condiciona a autonomia dos professores, aquando da planificação e gestão do currículo: a relevância excessiva que os mesmos atribuem ao manual escolar. Dois diretores manifestaram a sua preocupação relativamente ao domínio do manual escolar na sala de aula, em afirmações como: “(...) as pessoas [os professores] acabam por conhecer melhor o currículo que é descrito pelo próprio manual, do que o conceito em si do currículo (...)” (DP-B, n.º 21) e “(...) as pessoas [professores] ainda continuam muito presas aos manuais, confundindo o

¹⁴⁵ Cf. Artigo 18.º e número 4, do artigo 20.º, do RAAG.

currículo com o manual e o manual com o currículo” (DP-E, n.º 34). Neste contexto, admitimos que o grau de desconhecimento do currículo, por parte dos professores, e, conseqüentemente, o desaproveitamento das “janelas de oportunidade”, condicionam a autonomia que lhes é possibilitada para a gestão e lecionação dos conteúdos programáticos; este aparente desconhecimento pode ser um constrangimento significativo na vivência interna de práticas de autonomia curricular. Na perspectiva dos entrevistados, apesar de os programas serem definidos pelo ME, existem professores que não valorizam, nem exercem a autonomia total que têm na gestão dos conteúdos, preferindo seguir o que está prescrito, quer pelo ME, quer pelos manuais escolares, criados pelas editoras. Neste contexto, não assistimos à construção de uma autonomia pedagógica, descrita por Pacheco (2008).

Já no contexto canadiano, o ministro da educação atribui aos *boards* o poder de aprovar alterações ao currículo¹⁴⁶. Desta forma, o governo da província e os *boards* partilham a responsabilidade das questões pedagógicas (OECD, 2011, 2014; Cerna, 2014). Além disso, o ministério atribui aos professores autonomia para gerir o currículo, utilizando o seu *professional judgement*: “Teachers will use their professional judgement to determine which specific expectations should be used to evaluate achievement of the overall expectations, and which ones will be accounted for in instruction and assessment but not necessarily evaluated” (*Growing Success*, 2010, p. 38). Segundo Allal (2012), “Teachers’ professional judgement intervenes in all areas of their activity (...) when it takes into account the resources and constraints of their work setting and is informed by professional knowledge acquired through experience and through training” (p. 1).

No que à autonomia da gestão curricular diz respeito, os entrevistados referem que o currículo está definido e organizado em função da tipologia das escolas, isto é, existe um currículo comum para os estabelecimentos do ensino básico¹⁴⁷ e um outro para todos os estabelecimentos do ensino secundário¹⁴⁸. A partir dos discursos dos entrevistados, todos referem que, independentemente da dimensão da escola, as principais figuras que intervêm na organização e na elaboração/gestão do currículo são os professores, o diretor

¹⁴⁶ *Education Act*, R.S.O. 1990, c. E.2, s. 8 (1), par. 3 e s. 171 (1), par. 8).

¹⁴⁷ Ensino básico: do 1.º ao 8.º ano de escolaridade.

¹⁴⁸ Ensino secundário: do 9.º ao 12.º ano de escolaridade.

e o *board*, através do superintendente. Todos os diretores e as superintendentes esclarecem que não existe, em nenhuma das escolas (básicas ou secundárias), um conselho pedagógico, ou outro órgão semelhante, com competências ao nível da gestão do currículo. O ME define grandes áreas curriculares que constituem o currículo comum para toda a província. Com base neste currículo comum, compete a cada *board* redefinir linhas orientadoras para as respetivas escolas operacionalizarem esse currículo. Um exemplo desta prática, é a definição, por parte do *board*, dos conteúdos a lecionar em cada ano de escolaridade. A partir das orientações do *board*, e tendo como referências as grandes áreas curriculares definidas pelo ME, cada professor decide quais os conteúdos programáticos a trabalhar com os respetivos alunos (ver quadro 14).

Quadro 14: Responsabilidade na escola – Sistema educativo canadiano

Unidade	Inferências
<p>“(…) the teachers use their professional judgement, the schools use their professional judgement, the Board uses its professional judgement to unpack that [the curriculum] and to deliver it”. SC-A: 5</p>	<p>O <i>Board</i>, a escola e os professores têm autonomia para tomar decisões curriculares, a partir do currículo definido pelo ME.</p>
<p>“(…) at high school, there's a little bit more freedom into what the courses are, but they are still attached to some sort of curriculum policy document. So, you might take (...) civics at one school and I might take (...) world history that would cover the same kind of topics, right. But, they would all still be bound by the same curriculum”. SC-B: 12</p>	<p>As escolas do ensino secundário podem decidir as disciplinas de opção que irão oferecer em rede. No entanto, estas têm de cumprir os objetivos do currículo. As escolas têm autonomia para gerir os conteúdos do currículo.</p>
<p>“(…) that's [the selection of the electives] based on student interest, and it's based on teacher interest as well”. DC-F: 14</p>	<p>As escolas do ensino secundário têm autonomia para selecionar as disciplinas de opção, a partir das opções dos alunos e do interesse dos professores.</p>
<p>“But it's [the curriculum] really developed at the local level with the monitoring of the principal, monitoring of the superintendent, monitoring of the system”. SC-A: 14</p>	<p>A implementação do currículo é realizada pelos professores e monitorizada pelo diretor e pelo superintendente.</p>
<p>“So, there is a literacy consultant, there's a numeracy consultant, and if we needed further support, we could call on them to come in to work with our department heads and their team”. DC-F: 25</p>	<p>O <i>Board</i> acompanha essa execução através de especialistas em currículo escolar. Os professores não têm capacidade de gerir o currículo isoladamente.</p>
<p>“(…) it's really left up to teachers as to whether or not they want to do that [work collaboratively]. It can't be mandated”. DC-C: 10</p>	<p>Os professores têm autonomia para trabalhar individualmente na planificação e gestão do currículo.</p>
<p>“(…) it's up to the individual teachers to figure out how they are going to implement it [curriculum defined by the Ministry of Education]”. DC-E: 16</p>	

<p>“(…) given the highly unionized environment that Ontario is under, teachers can select which curriculum expectations they teach, depending on the students’ needs and the assessments that they do on the students”. DC-G: 4</p>	<p>Os professores têm autonomia pedagógica para selecionarem os conteúdos do currículo a lecionar de acordo com as necessidades de aprendizagem dos alunos e os resultados de avaliação.</p>
<p>“(…) in Ontario, given the latest legislation, teachers are viewed as professionals who discern and make decisions on what curriculum they should teach based on the students’ needs”. DC-G: 15</p>	<p>Os professores têm total autonomia para gerir os conteúdos do currículo.</p>
<p>“The philosophy in Ontario is that students are with their age-appropriate peers and that, as teachers, if there is a need to vary the curriculum, then we vary the curriculum, as opposed to keeping students back”. DC-E: 40</p>	<p>Não existem retenções. Assim, a autonomia curricular dos professores assenta na necessidade de colmatar as necessidades de aprendizagem dos alunos.</p>

Tendo como referência os discursos dos entrevistados (ver quadro anterior), inferimos que a competência para definir o currículo é exterior à escola na medida em que estes utilizam, sistematicamente, as expressões “currículo” e “os seus documentos”, referindo, também, que, em caso de dúvida, contam com o apoio de especialistas do *board* na área do currículo. Quatro diretoras (DC-A; DC-C; DC-E; DC-F) e as duas superintendentes referiram que, caso a escola necessite de algum acompanhamento, o *board* tem especialistas em currículo que se deslocam às escolas para trabalhar com os professores, a pedido do diretor. Este facto leva a supor que a autonomia da escola se situa, apenas, na organização e gestão do currículo, que é definido na província e no *board* e não na própria escola. Neste contexto, admitimos que o *board* assume um papel de acompanhamento e controlo estreitos, perante a escola, na sua ação de gestão do currículo e no seu papel no modelo de *policy tutelage*, de Bedard e Lawton (2000).

No caso específico do ensino básico, e como já tivemos oportunidade de referir, todos os entrevistados destacaram que o currículo não permite a possibilidade de a escola oferecer disciplinas de opção. Segundo eles, o próprio conceito de “disciplina” é sinónimo com o que consta do currículo definido pelo ME e, como tal, todas as referências relativamente a “disciplinas de opção” oferecidas pela escola básica surgiram com a nomenclatura de “atividades extracurriculares”, desenvolvidas em horário pós letivo. Segundo todos os entrevistados, estas atividades facultativas são lecionadas por professores em regime de voluntariado ou por membros da comunidade, mas não são avaliadas nem constam dos registos de avaliação dos alunos, cabendo ao diretor, mediante

a solicitação dos pais, determinar que atividades podem ser desenvolvidas. Todavia, têm de estar relacionadas com o currículo, como explica uma superintendente:

So, there are things that happen after school; some of our schools have things like violin programs and things like that. But they're still linked to our music curriculum, right. But not all schools may offer violin or strings, (...) but they all offer the music curriculum. (SC-B, n.º 40)

De acordo com os entrevistados, o mesmo não se verifica no ensino secundário, cujo currículo contempla, para além das disciplinas obrigatórias, três grupos de disciplinas de opção, a partir dos quais os alunos selecionam as disciplinas de opção “obrigatórias” (*electives*) e, caso queiram, disciplinas de opção adicionais, de forma a obter os créditos necessários para a certificação deste nível de ensino¹⁴⁹. Segundo um dos diretores (DC-F), apesar de os alunos terem autonomia para construir o seu próprio currículo, o ME estabelece as disciplinas opcionais, bem como o número a selecionar de cada um dos grupos. No entanto, não foi referido qualquer constrangimento na seleção, situação que julgamos se explica pelo facto de os grupos contemplarem um grande número e diversidade de disciplinas¹⁵⁰.

Dos discursos dos entrevistados (diretores e superintendentes), emergem três fatores que parecem condicionar a autonomia da escola na seleção e na abertura de uma disciplina de opção: 1) as inscrições dos alunos, 2) o número de turmas autorizado e 3) os recursos humanos. Os diretores do ensino secundário referiram que a oferta está dependente das inscrições dos alunos, pois a escola tem de cumprir o número mínimo estabelecido pelo ME, resultante de negociações com o sindicato de professores. Os entrevistados referem, ainda, que, pontualmente, os professores são ouvidos pelo diretor da escola, quando este pretende a sua opinião para definir as disciplinas de opção a oferecer aos alunos. No entanto, frisaram que o fator determinante é o número de inscrições de alunos interessados em frequentar a disciplina e não a decisão dos professores. Este aspeto é reiterado por uma diretora (DC-F) que sublinhou que as únicas limitações da escola na oferta de disciplinas de opção são os recursos humanos e o número de turmas (*sections*) autorizado pelo *board*. Estando a escola condicionada pelo número de turmas autorizado pelo *board*, a mesma diretora, explicou que, na abertura de disciplinas, a escola segue uma hierarquia: em primeiro lugar, constitui turmas para as

¹⁴⁹ Para melhor compreensão do sistema de avaliação, ver tópico “1.3. Avaliação de alunos” do presente trabalho.

¹⁵⁰ Ver quadro 4 na página 101, do presente trabalho.

disciplinas obrigatórias, a seguir para as disciplinas opcionais “obrigatórias” (*electives*) e, por fim, para as disciplinas de opção adicionais que os alunos pretendam frequentar.

Relativamente aos recursos humanos, aquela diretora não explicou de que forma estes limitam a ação da escola; porém, depreendemos pelo seu discurso que, o facto de o número de professores de uma escola ser proporcional ao número de alunos existente na mesma, pode trazer algumas limitações e dificuldades ao diretor, aquando da distribuição de serviço docente, uma vez que ele tem de fazer esta gestão, conciliando os recursos disponíveis e as opções dos alunos. Referiu, no entanto, que a escola poderá contratar um docente para lecionar uma determinada disciplina, desde que a mesma tenha o número de alunos suficiente inscrito. Em última análise, parece-nos que o que condiciona a autonomia da escola na abertura de disciplinas de opção é o facto de o *board* atribuir um número de turmas de acordo com o número de alunos matriculados na escola. O facto de o ME estabelecer um número mínimo de alunos não foi referido como constrangimento, pelo que deduzimos que os números mínimos são facilmente alcançáveis. Assim, consideramos que a autonomia da escola relativamente à decisão da oferta das disciplinas de opção não é condicionada, nem pelo *board*, nem pelo ME, mas sim pelos interesses dos alunos.

No que respeita à ação e organização do currículo por parte dos professores, percebemos, a partir dos entrevistados, que nas escolas do ensino básico não existem departamentos curriculares. Embora existam nas escolas do ensino secundário, estes reúnem, informalmente, e apenas quando o diretor pretende alguma informação dos professores. Apesar da (in)existência de departamentos curriculares, os diretores das escolas secundárias referiram que os professores trabalham de forma voluntária e colaborativa na gestão do currículo e os diretores das escolas básicas salientaram que este tipo de trabalho se realiza, apenas, por vontade dos docentes. Segundo todos os entrevistados, na sequência dos acordos entre o ME e o sindicato de professores, considera-se que os docentes têm *professional judgement* e, como tal, não podem ser questionados relativamente às funções inerentes à profissão. Percebemos pelos discursos que este facto está na base de toda a autonomia curricular de que usufruem os professores canadianos a nível individual.

Esta autonomia individual dos professores manifesta-se, não apenas na desobrigação de realizar trabalho colaborativo com os seus pares, mas também na própria

implementação do currículo, ao selecionarem os objetivos específicos que consideram necessários para a aprendizagem dos objetivos gerais, que são obrigatórios para todos os alunos. Esta autonomia individual evidencia-se, igualmente, na seleção autónoma de conteúdos específicos a lecionar, como explicou uma superintendente (SC-A), e na desobrigação de efetuar qualquer registo da matéria lecionada ou prestar qualquer outro tipo de informação sobre as suas decisões curriculares, como explicaram os diretores.

No entanto, apesar de os professores gozarem de autonomia pedagógica individual, todos os entrevistados sublinharam a obrigatoriedade do cumprimento do currículo, à exceção, segundo um diretor (DC-G), da necessidade que decorre da elaboração de um Plano Educativo Individual, para os alunos com dificuldades de aprendizagem, o único documento que permite, legalmente, alterar o currículo. Aquele entrevistado explicou que o sistema de ensino de Ontário não permite reprovações de alunos e, portanto, o professor tem autonomia pedagógica para elaborar e aplicar este documento sempre que considerar necessário.

Segundo os entrevistados, o cumprimento obrigatório do currículo é monitorizado pelos diretores e pelos superintendentes; o superintendente representa a estrutura do *board* e é nessa qualidade que supervisiona o cumprimento do currículo nas escolas que estão a seu cargo, enquanto o diretor é o responsável pelo acompanhamento e o cumprimento, dentro do próprio estabelecimento de ensino. Para o efeito, o superintendente reúne com o diretor, e este reúne com os professores, a fim de verificarem o cumprimento do currículo. O diretor, enquanto “curriculum leader” monitoriza a operacionalização do currículo através de “visitas” às salas de aula e através do trabalho colaborativo com os docentes, estando, no entanto, sujeito à aceitação dos professores para que tal possa acontecer (devido ao *professional judgement*). O diretor, ao exercer competências relativas ao processo de avaliação do desempenho docente, avalia a capacidade dos professores para ensinarem o currículo, como afirma uma diretora “We also evaluate teachers in terms of how they deliver the curriculum” (DC-A, n.º 4). Uma superintendente (SC-A) referiu, ainda, outra forma de monitorização e controlo da gestão do currículo: a avaliação do sistema de ensino, efetuada através das provas de aferição.

Todos os diretores destacaram a responsabilidade que têm ao nível da gestão curricular e a dificuldade em monitorizar o cumprimento do currículo, devido ao “ambiente sindicalizado”, designação utilizada frequentemente pelos entrevistados, por

não poderem questionar ou pôr em causa a ação pedagógica dos docentes. Inferimos pelos discursos que, apesar de os superintendentes e os diretores estarem incumbidos de zelar pelo cumprimento do currículo, este “ambiente sindicalizado”, que governa o sistema de ensino, numa espécie de gestão-sombra, empodera a autonomia individual dos professores.

Síntese Comparativa – Currículo

Já vimos que os sistemas de ensino de Portugal e do Canadá (Ontário) estão organizados de forma diferente, o que se reflete nos níveis de decisão em termos de definição do currículo, bem como da sua gestão. Tanto num caso como no outro, os discursos permitem-nos concluir que o currículo é definido a nível central¹⁵¹ pelos respetivos ministérios da educação, como afirmam alguns estudos sobre estes sistemas educativos (Fullan, Leithwood & Watson, 2003; Morgado, 2011; Pacheco, 2008). Anteriormente, havíamos constatado, pela análise aos diplomas legais, a existência de diferenças ao nível do poder de decisão curricular dos ministérios da educação; no caso canadiano, o ministério define o currículo, traduzido em *overall expectations* (objetivos gerais, obrigatórios para todos os alunos) e *specific expectations* (objetivos específicos, a partir dos quais o *board* e os professores selecionam aqueles que vão ser lecionados), como afirmam Young, Levin e Wallin (2006). No caso português, o ministério exerce um controlo absoluto ao nível da definição do currículo, competindo-lhe autorizar alterações ou adaptações curriculares e permitir que o conselho pedagógico, de cada escola, tome algumas decisões (Pacheco, 2008). Assim, podemos concluir que a definição e a gestão do currículo envolvem práticas mais centralizadas no sistema de ensino português e mais descentralizadas no sistema de ensino canadiano. Neste último caso, pensamos estar perante a delegação, conforme é descrita por Weidman e DePietro-Jurand (2014).

Julgamos que o facto de os governos legislarem os poderes dos respetivos ministros da educação em diplomas diferentes e de formas distintas é, igualmente, indicativo do grau de descentralização/centralização de cada sistema. Ao conferir, específica e

¹⁵¹ Embora o Canadá seja uma federação, a nomenclatura “serviços centrais” é utilizada como referência ao governo de cada uma das dez províncias e três territórios.

detalhadamente, poderes curriculares no ministro da educação, no documento legal orientador do próprio sistema de educação (*Education Act*), o governo da província de Ontário descentraliza o poder de decisão (Gidney, 2002; Young, Levin e Wallin, 2006), enquanto o de Portugal, ao estabelecer essa competência na sua própria lei orgânica, salienta, claramente, que o ministro é governo e é esta entidade central que tem o principal poder de decisão.

Concluimos, igualmente, que os discursos mostram que o modo como os atores educativos encaram o poder de decisão na definição do currículo dos respetivos serviços centrais confirma esta natureza descentralizada/ centralizada dos dois sistemas. Enquanto os atores canadianos afirmam ter autonomia pedagógica suficiente para tomar as decisões necessárias à implementação e gestão do currículo, evidenciando um poder descentralizado, os portugueses consideram que têm pouca, ou nenhuma, reforçando a ideia de um poder centralizado. No entanto, apesar de não o reconhecerem, verificamos que as escolas portuguesas têm alguma autonomia curricular, ainda que exígua. Este entendimento dos entrevistados distancia-se da perspetiva de Pacheco (2001) que considera que a escola tem um papel ativo em decisões curriculares. Esta atitude portuguesa de rogar autonomia e de não valorizar a que já possui pode explicar-se pela habituação que resulta de uma tradição de centralização do sistema de ensino, em que os atores consideram que ela nunca será atribuída.

Quanto aos autores do currículo, tanto os atores das escolas portuguesas como os das canadianas afirmam não intervirem no processo e desconhecem a identidade dos criadores. No entanto, consultados os programas e metas curriculares na página eletrónica da Direção-Geral da Educação, do ME de Portugal, verificamos que constam dos documentos os nomes dos membros da equipa de elaboração e os dos consultores, Professores do ensino superior e, dependendo do nível de ensino do currículo, docentes dos ensinos básico e secundário. Já o currículo do ME de Ontário não indica os nomes dos autores e/ou consultores, apenas reconhece a contribuição de várias entidades na última página de todos os documentos que compõem o currículo. Neste caso, a identidade dos autores do currículo não é do domínio público, ao contrário do caso português, e julgamos que poderão ser especialistas em currículo escolar do ME de Ontário, que consultam grupos externos. Podemos concluir que as escolas de Ontário não participam, nem estão representadas nas equipas de elaboração do currículo ao contrário das

portuguesas que, embora não participem, estão representadas através de professores dos ensinos básico e secundário nos grupos de elaboração e/ou de consultadoria. Contudo, julgamos que o facto de os atores portugueses afirmarem não conhecer os autores é uma forma de rejeição da autoria do currículo pois não se reveem nessa representação.

Pela análise apresentada, podemos dizer que é a partir da definição global do currículo, que os ministérios da educação de ambos os países delegam o poder de decisão de algumas questões ao nível local. No caso canadiano, o ministro da educação atribui o poder de aprovar alterações ao currículo aos *boards*, partilhando, desta forma, as questões pedagógicas, conforme o modelo de *policy tutelage* de Bedard e Lawton (2000).

Esta situação não se verifica em Portugal até porque este sistema de ensino não tem uma estrutura regional ou autoridade local com poderes para definir ou gerir questões curriculares. No entanto, os elementos obtidos permitem-nos concluir que algumas questões curriculares são decididas dentro da própria escola, conforme afirma Pacheco (2001, 2008), através do respetivo conselho pedagógico, onde está representado o coletivo de professores, através dos coordenadores de departamento. O facto de o conselho pedagógico poder tomar algumas decisões, ainda que sejam dentro de parâmetros definidos pelo ME e a partir do currículo prescrito centralmente, leva à existência de uma autonomia coletiva dos professores. Esta circunstância pode dever-se às questões organizacionais, por não terem um órgão intermédio e ser necessário fazer uma gestão ao nível do estabelecimento. Para o efeito mobilizam o coletivo dos professores de cada disciplina, através do conselho pedagógico, o que admitimos poder estar relacionado com o contexto histórico do desenvolvimento do sistema educativo que pretendia, a partir da revolução de 25 de Abril, assentar nos valores da democraticidade e da colegialidade.

Julgamos que o contexto histórico do sistema de ensino de Ontário, bem como a forma como está organizado, é favorável à existência de uma autonomia pedagógica individual dos professores. Pela análise dos discursos, percebemos que os acordos estabelecidos entre os sindicatos e o ME da província de Ontário, a partir dos quais se considera que cada professor tem *professional judgement* e, como tal, podem tomar decisões pedagógicas individualmente (Allal, 2012), vieram cimentar este tipo de autonomia. Em nosso entender, trata-se, conforme afirma Morgado (2011), de uma “construção materializada pelos professores”, na medida em que estes decidem “o quê,

quando, como, para quê ensinar” (pp. 396-397). Porém, pela análise dos discursos, compreendemos que esta autonomia pedagógica individual, que desobriga os professores a prestarem contas sobre questões pedagógicas, leva a um desconforto e a uma desconfiança por parte das estruturas locais, bem como limita a autonomia do diretor na gestão equitativa do currículo. Consequentemente, a conciliação governamental da responsabilidade administrativa com a profissional leva a que a autonomia concedida aos professores seja acompanhada pelo controlo por parte das estruturas do *board*, nomeadamente, pelo superintendente e pelo diretor da escola, de forma a garantir o cumprimento do currículo.

No caso português, e apesar de podermos admitir que o ME reconhece a autonomia técnica e científica dos professores, obriga-os ao cumprimento de um currículo nacional no desempenho das suas funções e, pela análise dos discursos, efetua este controlo através da obrigatoriedade legal de registar em atas o cumprimento desse mesmo currículo. Assim, admitimos a inexistência de confiança na autonomia pedagógica individual por parte do ME, ao contrário do que acontece no sistema canadiano, o que poderá explicar, igualmente, a atribuição de autonomia ao coletivo de professores. Porém, como demonstrou a análise das entrevistas, o coletivo dos professores portugueses não se apropria da pouca autonomia que já tem, admitindo nós, que esse facto é devido a dois fatores: uma dependência excessiva do manual escolar e o corporativismo da classe docente.

Os dados recolhidos revelam que os manuais escolares e os materiais didáticos que os acompanham surgem como uma barreira à consciencialização da autonomia porque torna desnecessário pensar e trabalhar o currículo e, consequentemente, tomar decisões. Desta forma, os professores portugueses não exercem a sua autonomia na planificação e execução do currículo, auto condicionando-se com o manual escolar, da respetiva disciplina. Já os seus homólogos não recorrem ao manual escolar porque consideram-no um material didático “obsoleto”.

Um outro entrave à execução plena da autonomia conferida aos professores portugueses é a ação corporativista. Como demonstrou a análise, as decisões que podem ser tomadas pelo conselho pedagógico são condicionadas pelos próprios interesses da classe docente e não pelos dos alunos, o que evidencia uma prática perversa da autonomia. No caso dos professores canadianos, esta situação não se verifica porque a autonomia

existe no plano individual, a ser praticado nas respectivas salas de aula, portanto, não há interesses do coletivo dentro da escola.

A análise dos discursos mostrou-nos que, tanto os diretores portugueses como os canadianos, têm responsabilidade na área do currículo. Como vimos, o RAAG determina que o diretor é o órgão de administração e gestão responsável pela área pedagógica, o que poderá explicar a obrigatoriedade de ser o presidente do conselho pedagógico. Podemos, igualmente, pensar que se trata da representação do ME nas questões curriculares. No entanto, percebemos a partir dos discursos dos entrevistados, que os diretores portugueses têm uma de duas posições nesta matéria: ou posicionam-se entre os dois níveis de decisão, o do ME (que define o currículo) e o conselho pedagógico (que toma decisões curriculares), distanciando-se das ações de decisão de ambos. Ou então, consideram-se um elemento do corpo docente que é, por acaso, presidente do conselho pedagógico, o que os poderá levar a aceitar, de forma acrítica, as decisões do coletivo de professores em detrimento dos interesses dos alunos, não exercendo, deste modo, a competência que lhe é conferida pelo ME¹⁵².

No caso canadiano, os dados revelam que os diretores são considerados *curriculum leaders* e têm uma elevada responsabilidade curricular, nomeadamente, no acompanhamento da execução e do cumprimento do currículo na escola onde se encontram a exercer funções. A análise dos discursos leva-nos a concluir que todos os diretores se posicionam entre os dois níveis de decisão – o do *board* e o dos professores – apesar de pertencerem ao quadro do *board*. Além disso, ficou claro que esta posição leva a que os diretores canadianos se debatam com constrangimentos que decorrem da autonomia individual dos professores. Se por um lado, são os responsáveis pelo currículo dentro da escola, por outro, apenas podem intervir nas decisões dos professores e na sua prática docente quando estes o permitirem, pois, os professores são livres de exercer o seu *professional judgement* e de trabalhar de forma isolada e independente. Este contexto revela que os professores canadianos gozam de um elevado grau de autonomia individual, contrariamente ao que existe no sistema português.

Podemos concluir que, apesar de o currículo ser definido pelos respetivos governos e que as decisões curriculares são tomadas por entidades locais diferentes – *boards* e

¹⁵² Artigo 18.º do RAAG.

conselhos pedagógicos – os professores, quer pelo coletivo quer pelo individual, têm graus diferentes de autonomia. No caso português, os professores definem algumas questões curriculares para a respetiva escola, a partir de um currículo nacional, enquanto no canadiano os docentes decidem em função da especificidade dos alunos da respetiva turma, de acordo com orientações curriculares emanadas pelo *board*. Este contexto é contrário ao português onde existe um currículo nacional que é, predominantemente, igual para todos os alunos da escola. Porém, os testemunhos dos entrevistados mostraram-nos que não podemos aplicar a ideia de Formosinho (1987), a de um currículo uniforme, pronto-a-vestir, de tamanho único, a todo o país, dado que as escolas tomam algumas, ainda que exíguas, decisões. No entanto, percebemos que os estabelecimentos escolares estão muito longe de gozar de uma autonomia total nesta área.

1.2. Métodos de Ensino

Considerando que a operacionalização do currículo se relaciona com os métodos de ensino utilizados para o efeito, quisemos identificar os atores que têm poder de decisão no processo de ensino e aprendizagem, nomeadamente na *seleção dos métodos de ensino* e dos *manuals escolares*, bem como na *constituição dos grupos de alunos para efeitos de ensino*.

No contexto deste trabalho, não é nossa intenção investigar os vários tipos de metodologias existentes para lecionar matéria curricular, muito menos determinar os que são mais, ou menos, eficazes no processo de aprendizagem. Pretendemos, sim, identificar os atores que têm o poder de decisão na seleção de métodos a serem utilizados pelos professores na leção das respetivas disciplinas curriculares e a este nível importa perceber a importância do manual escolar, não só pelo que os entrevistados dizem a este respeito, mas também pelas referências de alguns autores.

Segundo Pacheco (2008), em Portugal, é o ME que tem como responsabilidade legal “identificar as necessidades de material didático, incluindo manuais escolares, e assegurar as condições para a respetiva avaliação e certificação” (alínea g), do ponto 2,

art.º 14.º, Decreto-Lei n.º 213/2006 (p. 2). Este autor afirma que o professor não tem autonomia para selecionar e organizar os conteúdos porque os normativos legais e o cumprimento integral do currículo nacional condicionam essa autonomia. Apesar desta limitação, reconhece que os docentes têm a autonomia pedagógica de avaliação, através da gestão dos critérios, a elaboração de instrumentos de avaliação formativa e sumativa, os processos de correção e a proposta de uma classificação, que é ratificada pelo grupo de professores do aluno.

Ainda que o ME exerça um controlo forte no domínio dos manuais escolares, a escola tem uma “autonomia significativa”, dado que compete aos professores escolhê-los e ao conselho pedagógico, ratificar essa decisão (Pacheco, 2008, p. 41). Por outras palavras, embora a administração central elabore grelhas de classificação dos manuais escolares, os professores têm autonomia para selecionar de entre os que são apresentados pelas editoras (Pacheco, 2008). Na linha de pensamento de Morgado (2003), os manuais escolares constituem um elemento que pode interferir com a autonomia curricular dos professores. Segundo o autor, a utilização excessiva dos manuais escolares faz com que estes sejam autênticos “monopolizadores do processo educativo e como reprodutores de uma determinada visão de sociedade”, contribuindo, desta forma, para o “efectivo controlo do currículo e para o aumento da desprofissionalização docente” (Morgado, 2003, p. 204). Ainda na perspetiva autor, os professores “que se limitam a seguir o manual relegam, a favor das editoras, competências que lhe estão consignadas, hipotecando assim a construção da sua autonomia curricular (...) deixando de exercer a sua autonomia” (Morgado & Martins, 2008, p. 13), como teremos oportunidade de apresentar no corpo deste trabalho, através dos discursos dos diretores.

No que respeita à *seleção de métodos de ensino*, quatro diretores portugueses (DP-A; DP-B; DP-E; DP-F) (ver quadro 15), os professores articulam e planificam estratégias no departamento curricular, dois (DP-B; DP-G) referiram que o trabalho é desenvolvido no grupo disciplinar e um dos diretores (DP-A) acrescentou entre ciclos e no conselho pedagógico. Porém, todos afirmaram, perentoriamente, que, apesar desta coordenação entre pares, os docentes têm total autonomia individual aquando da operacionalização dentro da sala de aula, como refere Pacheco (2008). Esta opinião é partilhada pelos inspetores, tendo um deles (IP-A) salientado a grande autonomia de que gozam os professores na seleção dos métodos de ensino, ainda que, a este propósito, o

outro inspetor (IP-B) tenha alertado para a falta de supervisão ou controlo da eficácia dessas opções por parte dos órgãos das escolas, quando refere que:

(...) nem os senhores coordenadores de grupos disciplinares, muitos menos os senhores coordenadores de departamento que estão mais longe, conseguem, neste momento, ter uma ação muito objetiva e concreta com os métodos de ensino que são aplicados diretamente pelo professor na sala de aula. (IP-B: 38)

Quadro 15: Seleção dos métodos de ensino – Sistema de ensino de Portugal

Unidade	Inferências
“(...) são os professores que decidem o seu método”. DP-D: 25	Os professores têm autonomia individual para selecionar os métodos de ensino.
“(...) os métodos de ensino estão ainda sobre a alçada do professor, designadamente na operacionalização, não tanto no planeamento, não tanto na avaliação, mas na operacionalização, na implementação do método, claramente”. IP-B: 45	Os professores têm autonomia individual na seleção dos métodos de ensino. Os professores têm autonomia coletiva na planificação dos conteúdos e na avaliação dos mesmos.
“(...) há alguma articulação e (...) uma definição de linhas orientadoras na linha do departamento curricular (...) a última decisão será sempre a do professor (...)” DP-F: 22	O coletivo de professores de um departamento curricular não se impõe à autonomia individual do professor.
“(...) a partir do momento em que o professor entra na sala da aula, ele é que decide, e portanto, ele faz se de facto quiser fazer daquele modo (...)” DP-A: 24	Os professores têm total autonomia individual dentro da sala de aula.
“(...) são os órgãos da escola que têm que garantir aos pais que aquilo [equidade] acontece, (...). Desde os senhores coordenadores de disciplina, os senhores coordenadores de departamento, o senhor diretor ou a sua equipa de direção e também o conselho geral”. IP-B: 43	Os órgãos da escola são responsáveis pelo processo de aprendizagem, mas não têm poder de decisão sobre os métodos de ensino utilizados pelos professores.
“(...) nós temos exclusivamente orientado os professores para algumas ações de formação, no sentido exatamente de poderem interiorizar essas novas estratégias, novas metodologias (...)” DP-E: 28	A Direção não tem autonomia para determinar os métodos de ensino a serem utilizados pelos professores.
“(...) nós não temos mecanismos de monitorização que sejam mecanismos diretos do que se passa na sala de aula”. IP-B: 36; “(...) a percepção que tenho é que a escola não controla os métodos de ensino (...)” IP-B: 39	A autonomia individual dos professores na seleção dos métodos de ensino não é controlada pelo sistema educativo.

De acordo com o quadro apresentado e tendo como referência os discursos dos diretores, percebemos que a supervisão ou controlo dos métodos de ensino, por parte do diretor, é, praticamente inexistente ou ineficaz. Admitimos que esta situação decorra da consciência que os diretores têm de que no espaço sala de aula, cada “(...) professor (...) decide (...)” (DP-A, n.º 24), ou seja, independentemente das práticas de monitorização existentes na escola “(...) não há (...) grandes normas, nem grandes barreiras (...) fica mesmo ao critério de cada um [professor]” (DP-C, n.º 26). Admitimos, ainda, que a monitorização de métodos de ensino não seja uma prática muito valorizada pelos diretores, na medida em que estes consideram que os métodos de ensino também não são valorizados pelos próprios professores; dois deles (DP-G; DP-F) afirmaram que a seleção de métodos não é a principal preocupação dos docentes.

Alguns dos diretores entrevistados revelaram, explícita ou implicitamente, ter conhecimento dos métodos utilizados pelos professores: três diretores (DP-A; DP-E; DP-F) referem que têm docentes a utilizar métodos tradicionais expositivos e dois (DP-A; DP-E) afirmam a necessidade de promover a utilização de métodos inovadores, por via da partilha de práticas ou da frequência de ações de formação. Contudo, apesar de terem este conhecimento, os discursos dos diretores foram no sentido do não envolvimento na decisão de seleção dos métodos de ensino, o que revela o grau de autonomia individual dos professores.

Quanto à supervisão ou controlo dos métodos de ensino, por entidades externas à escola, apenas um entrevistado fez referência indireta ao envolvimento do ME, quando afirmou que:

(...) há supervisão dos resultados, ou seja, temos supervisão a montante, depois temos supervisão a jusante. Agora no que se passa dentro da sala de aula, ou seja, quais são os métodos que o professor utiliza para ensinar determinado conteúdo... (...). (IP-B: 40)

Ainda ao nível da supervisão de métodos de ensino, e tendo como referência o discurso do entrevistado IP-B, podemos considerar que as provas aferidas e os exames nacionais podem ser utilizados pelo ME, enquanto instrumentos auxiliares dessa supervisão, ainda que nenhum outro entrevistado tenha referido o papel do ME ao nível da seleção de métodos de ensino. Inferimos, a partir dos discursos, que a supervisão, traduzida nos resultados escolares, também não é muito eficaz uma vez que não tem

implicação direta nas metodologias utilizadas pelo professor, ou seja, independentemente dos resultados, há alguns professores que continuam a utilizar os mesmos métodos.

Por conseguinte, podemos admitir, no contexto português, que os professores têm uma autonomia individual total na seleção de métodos a utilizar na sala de aula, sem prestação de contas, quer perante o diretor, quer perante os órgãos da escola, nomeadamente, o departamento curricular, o grupo disciplinar ou o conselho pedagógico, como referem Morgado e Martins (2008).

No caso canadiano (ver quadro 16), verificamos pelos discursos que os serviços centrais não intervêm nesta prática dos docentes, tendo três diretores (DC-C; DC-D; DC-G) e uma superintendente (SC-B) informado que o ME apenas elabora, com base na investigação sobre melhores práticas pedagógicas, documentos e materiais didáticos para os professores. Contudo, de acordo com os entrevistados, a sua utilização não constitui uma obrigatoriedade.

Quadro 16: Seleção dos métodos de ensino – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferências
<p>“So, we do have Board curriculum support documents that have been developed and there are also materials of the Ministry of Education has put forth, as far as best practices, research-based practices. And, those are the tools of the teachers and then they decide which ones they are going to use and determine which ones are effective, not effective, and move forward from there”. DC-C: 12</p>	<p>Os professores têm autonomia individual na seleção de materiais e de métodos de ensino.</p> <p>O <i>Board</i> e o ME não têm autonomia para impor aos professores o método de ensino a utilizar.</p>
<p>“(…) in the Lake District Public School Board, there are kind of standards of practice. So, they created documents for the teachers that talked about expectations of what it looks like in an English class, in literacy, language-arts classroom, in a math classroom”. DC-E: 18</p>	<p>O <i>Board</i> tenta orientar os professores na seleção dos métodos.</p>
<p>“So in our Board (…) there is a lot of direction (…) about methodology but then there is also quite a bit of autonomy for the school and the teacher in terms of just choosing the tools (…)” DC-E: 21</p>	<p>O <i>Board</i> tenta direcionar os professores na seleção dos métodos de ensino, mas estes têm autonomia individual.</p>
<p>“Principals have no say in what teaching strategies teachers use, teaching or assessment strategies. (…) principals cannot dictate, they could only suggest that high-yielding strategies be used to achieve better results in student</p>	<p>O sistema de ensino coloca a responsabilidade no diretor, mas este não tem autonomia para ditar aos professores a sua seleção.</p>

learning”. DC-G: 21

“Well, often times, they’re [teaching methodologies] done by the individual teacher, but as principals and superintendents and the system, we try to influence that, based on what we know from research is good practice. (...) But, it ultimately comes down to the individual teacher”. SC-B: 28

Os professores têm total autonomia individual.

O *Board* e o diretor não têm autonomia apenas podem tentar influenciar a decisão através de resultados de investigação /evidências de sucesso.

Tendo como referência o quadro apresentado, percebemos que os serviços locais exercem uma certa monitorização das metodologias utilizadas. De acordo com os entrevistados, os serviços do *board* supervisionam periodicamente a ação dos professores na seleção dos métodos através de “visitas” às salas de aula, por parte do superintendente e do diretor. De acordo com três diretores (DC-A; DC-E; DC-F), o *board* estabelece “expectations”, bem como “standards of practise” para cada uma das disciplinas, que servem de padrão para a prática docente. Entendemos pelos discursos dos intervenientes que o *board* desenvolve ações de apoio, quando é visível que o professor não está a utilizar o que aquela entidade considera ser a metodologia mais adequada. Quatro diretores (DC-A; DC-C; DC-E; DC-F) referiram que o *board* produz documentos didáticos de apoio aos docentes; dois diretores (DC-A; DC-F) e uma superintendente (SC-B) mencionaram que aquele serviço local proporciona ações de formação sobre metodologias de ensino e quatro diretores (DC-A; DC-C; DC-E; DC-F) e as duas superintendentes refeririam que o apoio consultivo facultado por especialistas do *board* é providenciado, sempre que o diretor ou o professor o consideram necessário. No entanto, foi sublinhado nas entrevistas que todos estes recursos não são de utilização obrigatória por parte dos professores e que qualquer obrigação imposta, quer pelo superintendente, quer pelo diretor, constitui uma violação do *professional judgement*. Como já referimos no corpo deste trabalho, os professores têm total autonomia pedagógica individual devido ao reconhecimento, por parte do ME, da sua capacidade de *professional judgement*. Esta condição estende-se a todos os aspetos de natureza pedagógica, principalmente à seleção dos métodos de ensino, o que revela uma autonomia elevada curricular, como é apresentada por Morgado e Martins (2008).

Consideramos que a autonomia pedagógica individual, concedida pelo ME, explica a ação vincada das entidades locais no controlo da prática docente e, mais do que tentarem “influenciar” as decisões dos professores, como referiram os entrevistados, tentam

manipular as suas opções para o que consideram ser mais correto, revelando, desta forma, o inverso da confiança atribuída pelo ME aos professores. Este aspeto torna visível o grau de autonomia individual dos professores, pois qualquer ação do *board*, quer através do superintendente, quer do diretor, torna-se inoperante e reveladora da sua impotência. Esta situação torna-se mais evidente quando uma superintendente (SC-A) refere que a responsabilidade pela prática docente é do diretor da escola e os diretores entrevistados sublinharam a sua total ausência de poder de decisão nesta matéria.

Não sendo nossa intenção analisar os procedimentos de avaliação, de seleção e de adoção de manuais escolares, queremos, contudo, perceber quem são os intervenientes no processo de *seleção e adoção de manuais escolares* e o grau de autonomia que possuem para o efeito.

No caso português, e de acordo com todos os diretores e um inspetor (IP-B), os órgãos envolvidos no processo de seleção e adoção de manuais escolares são o ME e o coletivo de professores de cada escola. Três diretores (DP-A; DP-F; DP-G) referem que todos os procedimentos de adoção dos manuais escolares – avaliação, seleção e adoção – são definidos pelo ME e não pela escola, tendo três diretores (DP-A; DP-B; DP-G) especificado que a tutela define as condições, os critérios e a operacionalização da adoção do manual escolar e três (DP-A; DP-B; DP-F) acrescentaram a calendarização, os anos de escolaridade e as disciplinas que mudam de manual e em que anos letivos, bem como os critérios de avaliação e seleção dos manuais a serem utilizados pelas escolas. Todos os diretores sublinharam o carácter burocrático que o ME impõe neste processo e dois (DP-B; DP-D) salientaram o controlo efetuado pelos serviços centrais através de uma plataforma do ME, como refere Lima (2004) o que explica o facto dos dois inspetores entrevistados desconhecerem o processo interno das escolas.

Na perspetiva dos diretores, os procedimentos de adoção dos manuais são comunicados às escolas, anualmente, através de uma circular. Ainda que a adoção de manuais escolares não seja obrigatória (a escola, através do conselho pedagógico, pode decidir pela não utilização deste instrumento didático), o facto é que a adoção do manual está tão enraizada nas práticas da escola, que esta assume a adoção do manual como uma obrigatoriedade. De facto, todos os discursos salientam uma obrigatoriedade no cumprimento normativo na adoção do manual escolar, apesar da legislação sobre a

matéria¹⁵³ decretar a possibilidade da não adoção. É visível o desconhecimento normativo dos diretores, nesta matéria, o que inviabiliza o exercício da autonomia que é concedida à escola. Havendo aqui uma “janela de oportunidade”, para assumir a autonomia que a escola tem para não adotar manuais escolares, o facto é que acaba por manter rotinas, sustentadas numa decisão tomada pelo coletivo de professores, através da avaliação dos manuais nos respetivos departamentos curriculares, e ratificada pelo conselho pedagógico, como traduzem os discursos que constam do quadro que se apresenta.

Quadro 17: Seleção e adoção de manuais escolares – Sistema de ensino de Portugal

Unidade	Inferências
<p>“(…) a partir do momento que nós recebemos uma circular (… do ministério (… ninguém para para pensar se de facto é ou não é obrigado. (… É mais uma tarefa que temos que cumprir (…”. DP-A: 30 e 31</p>	<p>As escolas cumprem as orientações superiores, sem as questionar. Habituação do cumprimento da lei.</p>
<p>“(…) [na adoção dos manuais] damos cumprimento à legislação”. DP-G: 44</p>	<p>O processo de adoção dos manuais escolares está legislado.</p>
<p>“O próprio ME (… define os <i>timings</i>, quando é que ele se inicia, quais são os manuais que são alterados, quando é que é terminado o processo, o próprio carregamento de uma plataforma digital para ficar com toda essa informação, todo esse mecanismo está definido e delineado”. DP-B: 24</p>	<p>Controlo dos serviços centrais de todo o processo da adoção de manuais escolares.</p>
<p>“Não, existe uma [lista] pré-definida, a partir do momento que existe uma lista de manuais que estão certificados e outros manuais que possam não estar certificados e portanto...não quer dizer que os não certificados não possam ser alvo de escolha, mas têm que ser alvo de uma maior fundamentação quando constituem a escolha dos grupos”. DP-B: 26</p>	<p>O ME decide que manuais são certificados.</p>
<p>“Pelo ministério de educação [certificados] e, portanto, são passíveis de ser adotados e não através de uma lista, como é</p>	<p>Apenas os manuais certificados pelo ME podem ser selecionados.</p>

¹⁵³ “Quando for considerado adequado ao respectivo projecto educativo, o órgão de coordenação e orientação educativa das escolas e dos agrupamentos de escolas pode não proceder à adopção de manuais escolares, devendo, neste caso, ser comunicados os fundamentos desta decisão ao Ministério da Educação” (Art.º 17.º, Lei n.º 47/2006 de 28 de agosto, na sua redação atual.

evidente”. IP-B: 56

“(…) é uma certa ditadura de quem faz os manuais e das editoras (…)”. DP-C: 28

As editoras e os autores dos manuais escolares condicionam a seleção dos manuais.

“(…) são os professores que escolhem qual é o manual que interessa mais (…) é uma decisão dos departamentos, que é ratificada pelo conselho pedagógico (…)” DP-C: 29

Existência de autonomia da escola na seleção do manual por via do coletivo de professores.

Quanto à oferta de manuais disponíveis para seleção, três diretores (DP-B; DP-F; DP-G) e um inspetor (IP-B) referiram que os professores fazem a sua avaliação e opção de entre manuais certificados pelo ME. Cinco diretores (DP-A; DP-C; DP-D; DP-E; DP-G) consideram que esta seleção é “livre”, enquanto um diretor (DP-B) esclarece que, caso a escola pretenda adotar um manual não certificado, terá de, obrigatoriamente, justificar essa decisão à tutela. A partir dos discursos, percebemos que existe uma lista pré-definida do ME e que a noção de “livre escolha” foi utilizada no sentido de os professores terem poder de decisão na seleção, mas de entre os manuais certificados pelo governo, ou seja, têm uma autonomia condicionada. No entanto, verificámos que cinco diretores (DP-A; DP-B; DP-C; DP-D; DP-G) destacaram a forte influência negativa das editoras, junto dos professores durante o processo de seleção, exercida através do material didático que acompanha o manual escolar e as ações de formação e de divulgação do mesmo, que condicionam as decisões dos docentes.

Portanto, no sistema de ensino de Portugal, percebemos que o ME decreta todos os procedimentos relativos à avaliação, seleção e adoção dos manuais escolares, bem como certifica os que considera adequados. Porém, a decisão de seleção e adoção cabe aos docentes, o que pode ser entendido como um espaço alargado de autonomia coletiva. Na nossa perspetiva, esta autonomia está condicionada por uma lista de manuais, prescrita pelo ME, tornando-se um paradoxo, se atendermos ao facto de que a escola, através do seu conselho pedagógico, pode exercer uma autonomia total, ao decidir pela não adoção de manual escolar.

No contexto canadiano, e de acordo com os diretores e as superintendentes, os órgãos envolvidos na avaliação, na seleção e na adoção dos manuais escolares na província de Ontário são o ME, os *boards*, os diretores e os professores. Porém, os discursos nem sempre foram clarificadores.

Em relação à avaliação e à certificação dos manuais, percebemos que as respostas são diversas. Quatro diretores (DC-B; DC-D; DC-E; DC-F) e as superintendentes informaram que o ME publica uma lista de manuais escolares por si certificados, a *Trillium List*, a partir da qual a seleção é feita e três diretores (DC-A; DC-C; DC-G) referiram que é o *board* que avalia e certifica os manuais escolares. Inferimos pelos discursos que os *boards* compõem as suas listas, a partir da *Trillium List* ou dos procedimentos de seleção definidos pelo ME. Mas entendemos que o papel do ME nesta matéria é apenas o de avaliação e certificação dos manuais e, como explicaram três diretores (DC-B; DC-F; DC-G) e as superintendentes, a tutela não define a obrigatoriedade de adotar ou de mudar de manual escolar porque, como explicou uma delas (SC-A), a aquisição destes recursos pesa significativamente no orçamento da escola.

Os dados permitem inferir que o ME não tem um envolvimento direto na seleção de manuais escolares (ver quadro 18). Esta é assumida pelo *board*, ainda que os docentes tenham autonomia para adotarem, ou não, o manual indicado pelo respetivo *board*.

Quadro 18: Seleção e adoção de manuais escolares – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferências
“(…) [selection and implementation of textbooks] is centralized. (...) the Ministry of Education actually puts out a list called the Trillium List, and they basically say ‘here are the textbooks that you are allowed to use.’ (...)”. DC-F: 36	O ME avalia e certifica os manuais escolares.
“No, no [schools are not mandated to change textbooks after a determined number of years]. It’s a completely individual decision”. SC-B: 42	Existência de autonomia da escola para decidir quando adotam ou mudam de manual escolar.
“(…) at Lake District Public School Board, we don't tend to buy textbooks as a system but in other Boards, like the Lake District Catholic School Board, for example, they will buy the same math textbook for every single teacher. So, each jurisdiction handles that differently (...) at Lake District Public School Board it’s more of a local decision”. SC-B: 36	Os <i>boards</i> têm autonomia para a seleção de manuais escolares. A autonomia das escolas, nesta matéria, é determinada pelo <i>board</i> ao qual pertencem.
“The Board [Lake District Catholic School Board], our	

superintendents, the director etc. [authorize the school to change textbooks]”. DC-B: 26

“[elementary textbooks] come from catalogs from publishers and then the school Board has people in the area of curriculum that will look at those resources and they’ll say if they support the programming that we’re striving towards or not and that’s usually where we select from”. DC-C: 16

“The textbooks in an elementary school can be selected at the local level based on the list that each Board has”. DC-G: 23

“The principal [decides which textbook to use]”. DC-A: 36

“Ultimately the teacher [decides which textbook to use]”. DC-G: 28

“The school [chooses the textbook]”. SC-A: 27

“(…) at the Board level [choosing of the textbook] either the resource people that work in those particular departments or our superintendents in collaboration with them”. DC-B: 28

“Absolutely [it is possible to have 10 different classes using 10 different textbooks]. In Ontario, (…) you can make suggestions as a principal, the Board can make suggestions (…) but if this teacher so chooses not to use that resource and then he or she is in their professional right not to do that.” DC-G: 30

O *board* condiciona a autonomia da escola.

O *board* define os manuais do ensino básico que podem ser selecionados.

Não existem orientações claras para a seleção do manual escolar.

Existência de autonomia individual do professor na utilização do manual selecionado.

A partir dos discursos, percebemos que a atuação do *board* público e do *board* público católico é diferente, consoante se trate de uma escola do ensino básico ou do ensino secundário. Ambos os *boards* são mais interventivos na definição de uma listagem de manuais escolares para o ensino básico do que para o secundário, que se limita a selecionar do *Trillium List*. Os diretores de escolas do ensino básico referiram que é o respetivo *board* que certifica e aprova a lista dos manuais a utilizar pelas escolas básicas, de acordo com os programas que pretende implementar. Esta intervenção dos *boards* poderá dever-se ao facto de aquela estrutura local definir determinados objetivos curriculares e programas para as suas escolas, “recomendendo” os manuais que considera mais adequados. Contudo, percebemos que o *board* público católico tem uma intervenção mais incisiva na seleção ou alteração do manual escolar, do que o do público. Uma das superintendentes (SC-B) afirmou, categoricamente, que o *board* público confere autonomia às suas escolas para selecionarem os manuais escolares e que o católico seleciona o mesmo manual para todos os seus professores. Não conseguimos perceber, exatamente, qual o nível de interferência do *board* católico público na seleção de manuais

atendendo a que um diretor (DC-G) do *board* público católico sublinhou que podem existir manuais diferentes, dentro da mesma escola, para a mesma disciplina.

A escolha do manual, segundo seis diretores (DC-A; DC-C; DC-D; DC-E; DC-F; DC-G) e as duas superintendentes, é realizada a nível de escola. Quatro entrevistados (DC-C; DC-E; DC-F; DC-G) referiram que a adoção de manuais resulta de uma ação conjunta entre o diretor e os professores; um outro diretor (DC-A) afirmou que é o diretor; por fim, uma diretora (DC-D) disse que, genericamente, é a escola a decidir. Uma diretora entrevistada mencionou ser o *board* a selecionar o manual escolar (DC-B). Julgamos que estas respostas díspares mostram que não existem orientações rígidas, ou talvez claras, quanto ao processo de seleção e de adoção de manuais escolares. Porém, o que sobressaiu foi o facto de ser o professor a selecionar o material didático, com o qual pretende trabalhar, mesmo que o diretor da escola ou o *board* recomendem outro, o que revela uma forte autonomia individual dos professores.

Relativamente à *constituição de grupos de alunos/turmas*, quisemos perceber quem são os atores que intervêm neste processo. Não é nossa intenção discutir que critérios são utilizados, nem determinar quais os mais, ou menos, adequados para o processo de ensino e aprendizagem; importa, sim, perceber quem define os critérios e quem os aplica.

De acordo com os entrevistados portugueses (ver quadro 19), o ME de Portugal define os critérios de constituição de turmas através de um despacho anual e, com base no teor deste normativo legal, as escolas têm autonomia para definirem outros critérios que deverão ser aprovados pelo respetivo conselho pedagógico. Apesar desta autonomia da escola na definição de alguns critérios, os grupos e as turmas carecem de autorização de funcionamento por parte do ME, após a sua constituição.

Quadro 19: Métodos de ensino - Constituição de grupos de alunos/turmas – Sistema de ensino de Portugal

Unidade	Inferência
“(…) os critérios de constituição de turmas (…) estão definidos por normativo. (…) é o ministério de educação que diz, claramente, quais são os critérios amplos para a	A base, a partir da qual as escolas definem os critérios de constituição das turmas, é determinada centralmente.

constituição de turmas (...). IP-B: 61	
“(...) há um critério (...) orientador do ministério que aponta para que as turmas devem ser heterogéneas, mas depois, a escola tem perfeita autonomia, no sentido de, esmiuçar esses critérios e definir esses critérios”. IP-A: 34	A escola tem autonomia para definir critérios específicos, com base no critério amplo do ME.
“O ministério não definiu o que é que era a heterogeneidade. Mas as escolas poderiam o ter feito. Eu julgo que nenhuma escola ainda o fez (...)”. IP-B: 63	As escolas não utilizam a margem de autonomia que lhes é atribuída.
“(...) as regras são muito claras. (...) é um documento que nós aprovamos todos os anos em conselho pedagógico mediante o despacho que o Ministério envia (...). Nós temos que nos cingir àquelas regras (...)”. DP-C: 35 e 37	O poder de decisão da escola está dependente de um despacho do ME sobre a matéria.
“É a escola que internamente define critérios de constituição de turmas (...). Mas depois há sempre a aprovação final (...) do ministério”. DP-A: 38 e 39	A escola tem autonomia para definir critérios de constituição de turmas. O ME aprova as turmas.
“(...) nós damos-lhes [aos professores que constituem as turmas] a legislação toda que se encontra em vigor, (...) os critérios que são aprovados em conselho pedagógico (...) e com o universo de alunos que têm constituem as turmas”. DP-G: 53 e 54	A autonomia individual dos professores na constituição de turmas é condicionada pelo ME e pelo Conselho Pedagógico.

Como podemos ver pelo quadro supra apresentado, apesar da escola poder definir alguns critérios para a constituição de turmas, os entrevistados admitem que os grupos e as turmas são elaborados por docentes, com base no normativo legal e, esgotados estes, nos critérios aprovados pelos respetivos conselhos pedagógicos.

Assim, sendo, a escola, através do coletivo de professores, tem alguma autonomia neste domínio, apesar de o ME definir as normas-base (a partir das quais os estabelecimentos de ensino decidem) e autorizar o funcionamento dos grupos e turmas, no final da sua constituição. Não obstante esta autonomia conferida às escolas, parece-nos haver um controlo por parte do ME, na medida em que é esta a entidade governamental que autoriza.

No caso canadiano (ver quadro 20), os discursos mostram que a única intervenção do ME na constituição dos grupos ou turmas se traduz na definição do número máximo de alunos por turma, de acordo com o ano de escolaridade, no ensino básico, e consoante

as vias existentes (*academic e applied*), no ensino secundário. A partir desta definição, e de acordo com o número total de alunos matriculados, os *boards* atribuem um determinado número de professores a cada escola. Após este processo de decisão do ME e do *board*, cabe ao diretor decidir quantas turmas irá abrir, devendo apenas respeitar as orientações numéricas máximas.

Quadro 20: Métodos de ensino - Constituição de grupos de alunos/turmas – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“In an elementary school that's [the number of students per class] been dictated by the Ministry (...). And in a family of schools, a superintendent's average is of 24.5". DC-G: 34	O ME define um critério (o número de alunos por turma) a partir do qual o <i>board</i> define um subcritério.
“Correct [secondary schools do not have grade 9 class A, class B] and it is based on the number of sections. So, if we have 354 students and we have (...) 45 that have picked applied English, then we would have to decide are we running two sections because the cap is 22 or are we going to run three sections and try and lower the class sizes. So, that's really the only autonomy that we have". DC-F: 43	O ME define apenas um critério de constituição de turmas no ensino secundário: o número de alunos em cada percurso escolar. O diretor decide quantas turmas abrir.
“In a sense, there is a minimum number because it comes back to the staffing model. (...) the Board, based on the number of students we have, assigns me the number of teachers we have. (...) with the team of staff and administrators where we look at what are the things, we're not going to offer this year and it's usually based on numbers". DC-D: 38 e 39	O <i>board</i> determina o número de professores necessários, com base no número total de alunos da escola. A partir desta decisão, o diretor tem autonomia para constituir o número de turmas a abrir.
“(...) [in elementary] the sending teachers talk to the receiving teachers in terms of who goes where". DC-A: 38	Os professores das escolas básicas têm autonomia individual para constituem as turmas.
“(...) I have the final say (...) I'm the one who finalizes the class list". DC-A: 42	O diretor de uma escola do ensino básico autoriza a constituição das turmas.
“(...) we don't really have a lot of control over that. (...) in secondary, it's all done by course selection and (...) it's an automatic process, so we have a system that basically creates classes for us". DC-F: 40	No ensino secundário, não existem critérios definidos para a constituição de turmas.

Os discursos, de todos os entrevistados, permitem perceber que o processo relativo à constituição de turmas é diferente consoante se trate de uma escola do ensino básico ou

de uma do ensino secundário. Os diretores do ensino básico e as duas superintendentes referem que a escola tem total autonomia para definir os critérios de constituição de turmas, sendo as mesmas aprovadas pelo diretor da escola. Já os diretores das escolas do ensino secundário, bem como as superintendentes, afirmam que os estabelecimentos escolares não intervêm no processo, pois as turmas correspondem às disciplinas frequentadas pelos alunos e são constituídas informaticamente, de acordo com as suas opções. Uma superintendente esclarece este processo:

In secondary, they use computer programs to build their classes and their timetables so they plug-in how many kids picked law, grade 12 law, and then those kids get plugged in where the law sections are. (...) But in elementary, it is like the teachers sitting down, usually fill out a little form with their strengths, needs, social things, and they build it together. (SC-B, nº 47)

Portanto, percebemos que existem, no sistema canadiano, dois processos distintos de decisão na constituição de turmas: o do ME e o do *board*, que se limita a tomar decisões em pressupostos numéricos, e o da escola do ensino básico, que constitui turmas com base em critérios pedagógicos, isto é, as turmas são constituídas de acordo com o perfil de cada aluno. No caso das escolas secundárias, não há lugar à definição de critérios, pois as turmas são constituídas em função das disciplinas frequentadas pelos alunos.

Portanto, percebemos que as escolas têm autonomia na constituição de grupos e de turmas para efeitos de ensino, ainda que balizada na média de alunos por turma, definido pelo ME, e na atribuição de docentes, definida pelo *board*.

Síntese Comparativa – Métodos de ensino

Tanto no caso português como no canadiano, os professores têm autonomia pedagógica individual na seleção de métodos de ensino. Pensamos que esta autonomia pode inscrever-se nas perspetivas apresentadas por Pacheco (2008) e Morgado e Martins (2008). No caso português, essa autonomia está salvaguardada na LBSE¹⁵⁴ que determina esta autonomia como um direito profissional. Na província de Ontário, esse direito é

¹⁵⁴ Alínea c) do artigo 5.º, Capítulo II, Secção I, da LBSE.

reconhecido legalmente com os acordos estabelecidos entre o ME da província e os sindicatos, a partir dos quais se considera que os professores têm *professional judgement*¹⁵⁵ e, como tal, têm autonomia individual para tomar decisões pedagógicas (Allal, 2012).

Verificamos que esta autonomia individual dos professores é, em ambos os casos, acompanhada de supervisão, ainda que de modo diferente. No caso de Portugal, constatamos que existe supervisão relativa, por via de planificações nos departamentos curriculares e/ou nos grupos disciplinares, antes da realização das aulas, bem como através da análise dos resultados escolares dos alunos, após cada período letivo, e, novamente, pelo coletivo de professores de cada disciplina, através de cada departamento e pelo próprio ME, através da avaliação externa. No sistema educativo da província de Ontário, a supervisão realiza-se durante as aulas, por entidades que pertencem ao *board*, o diretor e o superintendente, existindo também práticas de supervisão, decorrentes da avaliação externa (provas de aferição). Ainda assim, os professores têm uma autonomia pedagógica total. Apesar desta supervisão, podemos concluir que os professores de ambos os sistemas de ensino têm autonomia pedagógica individual, pois são os próprios a decidir o método de ensino nas respetivas salas de aula.

O grau de autonomia da escola na seleção e adoção de manuais escolares difere nos dois sistemas educativos em análise. As de Ontário são mais autónomas, perante o respetivo ME, porquanto aqui, a intervenção deste ministério se traduz na avaliação e na certificação de manuais escolares. No caso português, o ME define todo o processo, minuciosamente. Não obstante as afirmações dos diretores portugueses sobre a obrigatoriedade da adoção dos manuais escolares, o ME não obriga à adoção dos mesmos, o que evidencia, por um lado uma atribuição de autonomia à escola, ainda que desaproveitada, e por outro, o controlo do ME, dado que se a escola decidir não adotar manual, é obrigada a comunicar e a fundamentar esta decisão perante o ME.

Os testemunhos dos entrevistados mostram-nos que no procedimento de seleção e de adoção dos manuais, tanto os professores portugueses, por via do coletivo (departamento curricular e conselho pedagógico), como refere Pacheco (2008), como os canadianos (individualmente) têm autonomia de decisão. Neste último caso, percebemos

¹⁵⁵ Ministry of Education, *Growing Success* (2010), p. 152.

que o *board* público católico tenta influenciar a escolha das escolas de ensino básico, enquanto o público atribui total autonomia às suas escolas. Resta concluir que se atribui muito mais importância aos manuais escolares no sistema de ensino de Portugal do que no de Ontário, onde este material didático é considerado ultrapassado e de uso pouco frequente.

Os entrevistados portugueses testemunharam um uso excessivo dos manuais escolares, por parte dos respetivos professores, confirmando a perspectiva de Morgado (2003) de que os manuais escolares constituem um elemento que interfere com a autonomia curricular dos docentes. Os testemunhos confirmam, igualmente, a perspectiva de Morgado e Martins (2008) quando estes destacam o facto de os professores se limitarem a seguir o manual, deixando, desta forma, de exercer a sua autonomia.

No processo de constituição de grupos/turmas, para efeitos de ensino, percebemos que as escolas canadianas têm mais autonomia, porquanto são os próprios professores do ensino básico a definirem os critérios e a constituírem as turmas (Young, Levin & Wallin, 2006), que são autorizadas pelo diretor da escola. A questão da autonomia da escola não se coloca nos estabelecimentos canadianos do ensino secundário, uma vez que as turmas são constituídas, informaticamente, de acordo com as opções curriculares dos alunos (Young, Levin & Wallin, 2006).

Concluimos que no processo de constituição de grupos/turmas, o ME português tem uma maior intervenção no processo, ainda que atribua às escolas autonomia para poderem definir critérios, que podem aplicar após esgotados os critérios definidos pelo próprio ME. Porém, as escolas não aproveitam esta autonomia, plenamente, limitando-se a construir critérios com base no diploma legal sobre esta matéria.

A intervenção do ME português é, igualmente, marcante nos processos de seleção e adoção de manuais escolares, bem como nos de constituição de grupos/turmas, porquanto os entrevistados destacaram a obrigatoriedade de preencher, e manter atualizadas, várias plataformas, confirmando a perspectiva de Lima (2002a, 2011) quanto ao controlo do ME por via das plataformas eletrónicas.

1.3. Avaliação de Alunos

No que diz respeito ao tópico *Avaliação de Alunos*, entendemos como pertinente as questões relacionadas com *critérios de avaliação, retenção e exames* por considerarmos que estas permitem uma melhor análise da ação autónoma da escola nesta área, diretamente relacionada com o ensino e aprendizagem.

A propósito de *critérios de avaliação* quisemos perceber a ação dos diferentes intervenientes no processo de definição interna desses critérios de avaliação, bem como os constrangimentos que se apresentam às escolas, decorrentes dessa mesma ação. Além disso, procuramos perceber o grau de autonomia das escolas na definição dos critérios de avaliação e não estudar as várias modalidades de avaliar as aprendizagens dos alunos. Para o efeito, quisemos perceber quem define esses critérios de avaliação, que instrumentos e com que periodicidade os aplica.

Neste contexto importa recordar o que a lei estabelece em Portugal. De acordo com a legislação em vigor aquando da realização das entrevistas, “Até ao início do ano letivo, o conselho pedagógico da escola, enquanto órgão regulador do processo de avaliação das aprendizagens, define, sob proposta dos departamentos curriculares, os critérios de avaliação (...)”¹⁵⁶ para o ensino básico. No caso do ensino secundário, compete ao “conselho pedagógico do agrupamento de escolas ou escola não agrupada definir, no início do ano letivo, os critérios de avaliação para cada ano de escolaridade e disciplina, sob proposta dos departamentos curriculares, contemplando critérios de avaliação da componente prática e/ou experimental, de acordo com a natureza das disciplinas”¹⁵⁷. Apesar destes diplomas legais já não se encontrarem, presentemente, em vigor, detetámos, na redação daqueles que os revogaram, que o ME continua a atribuir a competência para definir os critérios ao coletivo de professores, por via do conselho pedagógico, tanto no ensino básico¹⁵⁸ como no ensino secundário^{159 160}

¹⁵⁶ Artigo 7.º, Despacho normativo n.º 1-F/2016, de 5 de abril.

¹⁵⁷ Artigo 6.º, Portaria n.º 243/2012 de 10 de agosto.

¹⁵⁸ Portaria n.º 223-A/2018 de 3 de agosto.

¹⁵⁹ Portaria n.º 226-A/2018 de 7 de agosto.

¹⁶⁰ O programa do XXI Governo Constitucional assumiu como prioridade a concretização de uma política educativa que garantisse a igualdade de acesso à escola pública, promovendo o sucesso educativo, já enunciados na LBSE, bem como preparasse os alunos para um futuro de globalização e de desenvolvimento tecnológico em aceleração. Neste contexto, o ME aprovou o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, que estabelece a matriz de princípios, valores e áreas de competências a que deve obedecer o

Percebemos que os discursos dos entrevistados portugueses (ver quadro 21) foram todos no mesmo sentido relativamente aos intervenientes e às respetivas ações no processo de definição de critérios de avaliação interna. Segundo quatro diretores (DP-A; DP-B; DP-C; DP-D) e um inspetor (IP-A), o ME define critérios para os anos terminais de ciclo do ensino básico e outros para o ensino secundário, através da publicação de um diploma legal.

Quadro 21: Avaliação de alunos – Critérios de avaliação interna – Sistema de ensino de Portugal

Unidade	Inferência
<p>“O ministério dá orientações, tem princípios, ao nível da avaliação dos alunos, mas não vai para além disso, dos seus princípios. A concessão nos anos terminais de ciclo, onde acaba por parametrizar o critério de aprovação ou não. Nos outros, não. Deixa a autonomia à escola”. IP-A: 40</p>	<p>O ME emana orientações e princípios acerca da avaliação dos alunos, determinado, apenas, os critérios nos anos terminais de ciclo, atribuindo autonomia às escolas para decidirem os critérios dos restantes anos.</p>
<p>“(…) os critérios de avaliação são, essencialmente, ditados pela escola (…)”. IP-B: 66 / “Quem aprova os critérios de avaliação é o conselho pedagógico por proposta dos departamentos, que congrega as propostas dos grupos disciplinares”. IP-B: 71</p>	<p>O coletivo de professores tem autonomia na definição dos critérios de avaliação, bem como os específicos.</p>
<p>“[A escola] Define os critérios gerais, que devem estar subordinados à avaliação dos alunos, depois ao nível dos grupos de recrutamento são definidos os critérios específicos.” IP-A: 38</p>	
<p>“(…) os alunos são chamados, essencialmente, para fazer a sua autoavaliação e pouco mais, não são ouvidos na definição dos critérios que eles próprios vão ter que ter em conta quando são avaliados”. IP-B: 69</p>	<p>Os alunos não participam na definição de critérios de avaliação.</p>
<p>“Existem sempre constrangimentos (…) balizados pelos próprios normativos” DP-B: 35</p>	<p>A escola considera-se condicionada pelos normativos legais.</p>
<p>“(…) as limitações têm a ver com as próprias percentagens que são impostas pelo despacho, pelo decreto de lei. Mas dentro daqueles parâmetros (…) a escola escolhe. Não há aí qualquer imposição do lado exterior”. DP-C: 44</p>	<p>As decisões da escola estão parcialmente balizadas por aquelas que são definidas pelo ME.</p>

desenvolvimento do currículo. Nesta sequência, o ME publicou o Decreto-Lei n.º 55/2018, de 06 de julho, que estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário, os princípios orientadores da sua conceção, a operacionalização e a avaliação das aprendizagens, para que todos os alunos possam adquirir os conhecimentos e desenvolver as capacidades e atitudes que contribuem para alcançar as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.

Tendo como referência o quadro apresentado e os discursos dos entrevistados constatamos que os sete diretores e os dois inspetores realçaram o facto de serem as escolas a definirem os respetivos critérios de avaliação que aplicam aos seus alunos. Um dos inspetores salientou que “(...) será o pedagógico, os departamentos e os grupos disciplinares, são os donos dos critérios de avaliação (...)” (IP-B, n.º 73). De facto, quatro diretores (DP- B; DP-D; DP-E, DP-F) e os dois inspetores informaram que os critérios são definidos nos grupos disciplinares, enquanto cinco diretores (DP-A; DP-B; DP-C; DP-D; DP-E) e um inspetor (IP-B) acrescentaram que são, igualmente, definidos nos departamentos curriculares. Pensamos que, como explicou um inspetor (IP-B), os critérios gerais são definidos pela escola, através da decisão de todos os professores, via departamento curricular, e os específicos pelas áreas disciplinares. Após este processo, os sete diretores e um dos inspetores (IP-B) explicaram que a aprovação final é da competência do conselho pedagógico de cada escola.

Porém, um dos diretores (DP-F) referiu não só que os critérios são aprovados pelo grupo disciplinar, apreciados pelo conselho pedagógico e definidos pelo conselho geral, mas também que é o conselho pedagógico quem define e aprova. O discurso deste diretor revela alguma ambiguidade relativamente a quem compete o quê nesta matéria. Julgamos que esta situação mostra por um lado que todos os órgãos da escola participam na definição e na aprovação dos critérios, por outro que a escola procura autorização superior, via conselho geral, evidenciando, ou uma insegurança na execução da autonomia ou uma habituação ao aval de uma entidade superior. Em última análise, revela que a escola não se apropria plenamente da autonomia, pois a competência é apenas a do conselho pedagógico. Julgamos que, nesta situação, se verifica a completa anomia, descrita por Barroso (1997).

Curiosamente a participação dos alunos é muito pouco referenciada pelos entrevistados. Apenas um inspetor (IP-B) mencionou os alunos, comentando que os alunos não participam na definição dos critérios de avaliação interna, apenas na respetiva autoavaliação. Julgamos que a ausência de referência aos alunos é reveladora do facto de que os alunos perderam a lógica de cidadania na gestão democrática.

Apesar de parecer haver alguma imprecisão nos discursos sobre quem define os critérios – se o grupo disciplinar, o grupo de recrutamento ou o departamento curricular, ou todos – pensamos que a ação varia de escola para escola, de acordo com a respetiva organização. O que as entrevistas evidenciam claramente é o facto de os professores, por via do coletivo, terem autonomia para definirem e aprovarem os critérios de avaliação para cada disciplina, a serem aplicados aos alunos por todos os docentes da escola.

A partir dos discursos, percebemos que o poder de decisão da escola relativamente à definição dos critérios de avaliação está sempre dependente daquilo que é instituído pelo ME, mesmo num contexto em que, supostamente, o ME atribuí mais autonomia à escola. Aquando das entrevistas constatámos que quatro diretores (DP-A; DP-B; DP-C; DP-D) apontam como constrangimento à sua ação a própria legislação dado que, segundo os mesmos, o ME define, no ensino básico, os critérios para os anos terminais dos ciclos e, no ensino secundário, os valores percentuais em algumas disciplinas e os critérios de transição, a partir das quais a escola decide. Já três diretores (DP-A; DP-F; DP-G) admitiram que o principal constrangimento existente surge dentro da própria escola, tendo salientado que a harmonização dos critérios ou a valorização que é atribuída internamente a algumas disciplinas¹⁶¹, em detrimento de outras, causam limitações à ação do estabelecimento de ensino. Assim, no que respeita aos constrangimentos ou limitações à ação dos estabelecimentos de ensino, entendemos estar perante duas situações: por um lado, uma subvalorização da autonomia pedagógica que as escolas têm para definirem critérios de avaliação e por outro a dificuldade do coletivo dos professores em aplicar essa mesma autonomia, ou seja, apesar do espaço de autonomia que estes têm para definirem critérios de avaliação, nessa definição continuam muito colados ao discurso normativo.

A esse respeito, consideramos que as respostas dos inspetores mostram, claramente, estas duas situações. Enquanto um deles (IP-B) não referiu qualquer constrangimento à escola, sugerindo que, como detentora do poder de decisão, não existem motivos para tal existir, o outro apresenta uma crítica ao mau uso da autonomia já conferida, quando afirmou que “por vezes os critérios específicos (...) não são coerentes, concordantes, congruentes com os gerais, mas isso é um problema que a escola deve ver (...)” (IP-A,

¹⁶¹ Apesar de não haver uma referência direta aos exames nacionais, admitimos que quando os entrevistados referiram que há professores que consideram a sua disciplina mais importante que a dos outros, tem haver com o facto dessa mesma disciplina ser alvo de avaliação externa.

n.º 39). Além disso, este inspetor realçou o facto de que “(...) por vezes existe alguma incoerência e algum (...) uso da autonomia da escola no efeito perverso”, pois considera que “(...) a escola, internamente, define critérios de transição, por vezes iguais aos que estão definidos a nível central para os anos não terminais (...)” (IP-A, n.º 41). Ou seja, como explicou, o ME define apenas os critérios de avaliação para os anos terminais de ciclos, atribuindo à escola autonomia para a definição de anos não terminais. No entanto, a escola “(...) faz uso da autonomia para colocar critérios iguais ou por vezes mais apertados na transição. Quando o princípio é de que em anos não terminais (...) a não transição seja excepcional (...)” (IP-A, n.º 42). Este facto é reiterado nos discursos dos diretores DP-B e DP-G quando estes afirmam que “(...) os nossos referentes são para finais de ciclo” (DP-B, n.º 40) e “(...) tornámo-los [os critérios] ainda mais estreitos (...) bastante mais rigorosos” (DP-G, n.º 61).

Concluimos, a partir destes discursos, que as escolas portuguesas têm autonomia para definir critérios de avaliação interna dos alunos, contudo não valorizam essa mesma autonomia, revelando dificuldade na execução do poder de decisão que têm. Pensamos que esta situação se enquadra na teoria de autonomia decretada e autonomia construída de Barroso (1996a; 1997; 1999; 2004; 2005a; 2009), pois o facto de o ME decretar ser a escola a decidir os critérios internos, não significa que esta o seja capaz. Simultaneamente, percebemos a coexistência de lógicas contraditórias, no que diz respeito à definição de critérios de avaliação; se por um lado reclamam que a legislação é controladora, por outro replicam o que se encontra legislado, o que evidencia alguma anomia, de que fala Barroso (1997).

A opinião dos entrevistados canadianos diverge quanto à participação dos intervenientes no processo de definição de critérios de avaliação interna dos alunos. No sistema de ensino da província de Ontário, os critérios de avaliação parecem ser, maioritariamente, definidos pelo ME, ainda que a escola, através dos seus professores, também tenha um papel relevante a este nível (ver quadro 22).

Quadro 22: Avaliação de alunos – Critérios de avaliação interna – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
<p>“(…) There's a (…) Ministry document called <i>Growing Success</i> that we have to follow, in terms of their [students'] performance on the subject material”. DC-D: 43</p>	<p>O ME determina os critérios de avaliação para cada ano de escolaridade.</p>
<p>“(…) not only are there the letter grades and the numerical grades, but there is also level 1, 2, 3 and 4. Those are based, very much, on the Ministry grade 3, grade 6 tests (…) EQAO [Education Quality and Accountability Office]. And from the results, the children are leveled (…)”. DC-B: 56</p>	<p>O ME define o sistema de avaliação e regula as aprendizagens em dois momentos do ensino básico.</p>
<p>“(…) each teacher in his or her classroom decides which evaluation tools to use from a list that a Board has devised, and the frequency and the tools are totally up to the teachers to use”. DC-G: 38</p>	<p>Os professores do ensino básico têm autonomia pedagógica individual para selecionarem os instrumentos de avaliação, bem como a frequência de aplicação dos mesmos.</p>
<p>“(…) teachers decide. There's a PPM [Policy Program Memorandum 155] in Ontario (…) elementary educators get to pick their own assessments (…) except for the EQAO, grade 3 and 6 assessment. Those everyone has to do (…). And in secondary, it's more of a department decision”. SC-B: 50-51</p>	<p>A autonomia pedagógica individual dos professores do ensino básico encontra-se legislada.</p> <p>Existe autonomia coletiva dos professores no ensino secundário.</p>
<p>“(…) ideally what we like to see happen is the teachers working collaboratively (…) to say for this unit of study we're going to have these three or four formative assessments and these two summative assessments for that unit. So, you hope that they would work together (…)”. DC-F: 51</p>	<p>No ensino secundário, os professores não podem ser obrigados a estabelecerem critérios de avaliação de forma coletiva. Professores do mesmo grupo disciplinar poderão avaliar de forma diferente.</p>
<p>“When we run into problems and where admin gets involved is when we have two teachers teaching the same course, but they want to do their own thing. So, for example, they're teaching the same course, but one teacher decides they're going to just test, test, test and quiz, quiz, quiz, and the other one is going to do varied assessments”. DC-F: 52</p>	<p>O <i>professional judgement</i> conferido pelo ME causa constrangimentos à escola, podendo criar desigualdades entre os alunos, em termos de avaliação.</p>

A partir dos discursos dos entrevistados, percebemos que não há uma identificação clara de quem define, efetivamente, os critérios de avaliação. O que percebemos é que, neste processo, há uma preponderância do ME e/ou dos professores em todas as respostas dadas. Para um melhor entendimento desta ambiguidade, sintetizamos as respostas obtidas no quadro 23. De acordo com cinco entrevistados (DC-B; DC-C; DC-D; SC-A; SC-B), o ME define os critérios de avaliação, tendo dois deles (DC-D; SC-A) referenciado o documento orientador para as escolas – *Growing Success: Assessment*,

Evaluation and Reporting in Ontario Schools (2010) – e a obrigatoriedade de o cumprir. Consultado este documento do ME, verificamos, logo na introdução, a ordem dada aos *boards* e às respectivas escolas, quando anuncia de forma perentória que: “Beginning in September 2010, assessment, evaluation, and reporting in Ontario schools will be based on the policies and practices described in this document” (p. 1).

Quadro 23: Nível de decisão dos critérios de avaliação interna dos alunos – Resultados das entrevistas

Quem participa	DC-A	DC-B	DC-C	DC-D	DC-E	DC-F	DC-G	SC-A	SC-B
ME		X	X	X				X	X
ME Professor				X				X	X
Board Professor						X	X		
Professor Diretor	X		X		X				
Professor Diretor Alunos		X							

Não obstante os restantes diretores não terem indicado, especificamente, nem o documento orientador nem o seu autor, inferimos pelo cruzamento da informação dos discursos e pelo teor de *Growing Success* (2010) que os critérios de avaliação são estabelecidos pelo ME. Um destes diretores salienta que têm de observar os *expectations*, que encontramos nos *achievement charts*¹⁶² ao afirmar que “(...) I would bring the teachers together (...) and just make sure we were all understanding what the expectations were [do ME] (...) what a level 1, 2, 3 or 4 would mean, which is the way we mark in Ontario” (DC-E, n.º 31).

Conforme explicou uma diretora (DC-C), o ME estabelece através destes *achievement charts*, os descritores de avaliação que estão agrupados em classificações de nível 1, 2, 3 e 4, bem como a correspondência entre estes níveis e a escala de avaliação por letras. Inferimos que os professores atribuem um nível ao aluno no final do período e classificações por letras nos instrumentos de avaliação dos alunos do 1.º ao 6.º ano de

¹⁶² “Performance standards”, capítulo 3 de *Growing Success* (2010), pp. 15-25.

escolaridade. Quanto aos restantes anos de escolaridade, apesar do 7.º e do 8.º ano de escolaridade ser considerado ensino básico, o ME define como escala de classificação o sistema por percentagens, como para o ensino secundário.

Além de definir os descritores de avaliação e a forma de classificação, percebemos que o ME vai mais além, começando por determinar o princípio da aplicação dos critérios de avaliação, quando afirma que:

Ontario, like a number of other jurisdictions, has moved from *norm-referenced* to *criterion-referenced* assessment and evaluation. This means that teachers assess and evaluate student work with reference to established criteria for four levels of achievement that are standard across the province, rather than by comparison with work done by other students, or through the ranking of student performance, or with reference to performance standards developed by individual teachers for their own classrooms. (*Growing Success*, 2010, p. 19)

De acordo com uma diretora (DC-B) e uma superintendente (SC-B), este “*established criteria*” baseia-se nos resultados das provas de aferição da província dos 3.º e 6.º anos de escolaridade, os únicos anos do ensino básico em que os docentes não determinam a forma de avaliação.

Quanto ao papel do *board*, apenas dois diretores (DC-F; DC-G) referiram o papel desta entidade local na definição dos critérios de avaliação. Uma diretora do ensino secundário explicou que:

(...) it starts at our Board. (...) every department has a course information sheet and the course information sheet is divided into a formative and into a summative. So, the formative is 70% (...) and the summative is 30% of their final mark. And of that 70%, the Board outlines four, so we divide it into *knowledge*, *thinking*, *application* and *communication*. Those are the categories that they're [students] evaluated by. And so, the Board will say *knowledge* is worth 10% of their mark, *application* is worth 25% of their mark, *thinking* is worth 25, *communication* is worth 25, or whatever. So, let's say that it's 25-25-25, so that comes from the Board. (DC-F, nº 51)

No entanto, consultado o documento orientador *Growing Success* (2010), verificamos que não é o *board* que define as quatro categorias de conhecimento e capacidades (*knowledge and skills*) a serem avaliadas pelos professores – *knowledge*, *thinking*, *application and communication* – mas sim o ME (p.17), pelo que admitimos que o *board*, apenas, define as percentagens a alocar a estes domínios.

Ainda no que respeita ao *board*, um outro diretor (DC-G), ao não mencionar o ME no processo de definição dos critérios de avaliação, informa que aquela entidade local elabora uma lista de instrumentos de avaliação dos alunos do ensino básico, a partir da qual o professor seleciona os instrumentos de avaliação a aplicar aos alunos. Contudo, destacou o facto de ser este profissional a ter a autonomia para decidir a forma e a frequência da avaliação dos alunos, situação salientada por outro diretor (DC-A). Inferimos pelos discursos destes dois diretores, e de outros quatro entrevistados (DC-B; DC-C; DC-E, DC-F), que o gestor escolar apenas pode sugerir, ou aconselhar, e nunca impor aos docentes os instrumentos ou a frequência da sua aplicação. Portanto, julgamos que a partir do que é determinado pelo ME (critérios de avaliação) e dos *boards* (percentagens a alocar aos domínios a avaliar e possíveis instrumentos a utilizar), compete ao professor, no âmbito do seu *professional judgement*, decidir os instrumentos e o número de momentos de avaliação a utilizar na respetiva sala de aula.

Quanto ao contexto de sala de aula, um diretor do ensino básico (DC-B) referiu que alguns professores dialogam com os respetivos alunos, chamando-os a participar na elaboração dos seus próprios critérios de avaliação. No entanto, as diretrizes do ME contrariam o que este diretor afirma, ao referirem que “The evaluation of student learning is the responsibility of the teacher and must not include the judgement of the student or of the student’s peers” (*Growing Success*, 2010, p. 39). Porém, parece-nos que este procedimento apenas se verifica nas escolas do ensino básico dado que, segundo um dos entrevistados, “(...) it’s an assessment and evaluation on their own learning and where and how they progress as opposed to a collegiate when you’re in an applied or academic course, this is a proficiency that the Ministry mandates to get the credit (...)” (DC-D, n.º 45).

Apesar das afirmações dos diretores apontarem para diferenças de atuação no ensino básico e no secundário, percebemos que as orientações do ME, no seu documento *Growing Success* (2010), se destinam aos dois ciclos de ensino quando referem:

For Grades 1 to 12, all curriculum expectations must be accounted for in instruction and assessment, but *evaluation focuses on students’ achievement of the overall expectations*. A student’s achievement of the overall expectations is evaluated on the basis of his or her achievement of related specific expectations. The overall expectations are broad in nature, and the specific expectations define the particular content or scope of the knowledge and skills referred to in the overall expectations. **Teachers will use their professional judgement to determine which specific expectations should be used to evaluate achievement of the overall expectations,**

and which ones will be accounted for in instruction and assessment but not necessarily evaluated [Nosso negrito]. (*Growing Success*, 2010, p. 38)

As respostas de todos os entrevistados sustentam o estipulado pelo ME: os professores selecionam livremente os *specific expectations* e os conteúdos específicos para que os respetivos alunos consigam atingir os *overall expectations*, bem como os instrumentos de avaliação que vão aplicar. Assim, verificamos que, ao abrigo do *professional Judgement*, conferido pelo ME, os professores gozam de autonomia pedagógica individual total, pois os instrumentos e momentos de avaliação são decisões que ficam ao critério de cada docente.

Esta autonomia, atribuída aos professores, limita a atuação do diretor da escola, designado como o responsável pela área pedagógica e pela avaliação dos alunos, pois apenas pode verificar o cumprimento da realização da avaliação e dos instrumentos utilizados, conforme esclareceu uma superintendente:

(...) it's at the choice of the teacher because the assessment is based on the teacher's professional judgement. However, it's the principal's responsibility to make sure it's done and so a principal can go and ask any teacher how did you come up with this assessment and what are the tools you're using and it is the teacher has to produce that material. (SC-A, n. ° 33)

Não obstante o diretor ter o dever de acompanhar e questionar os professores, a outra superintendente (SC-B) esclareceu que o facto de existir o *professional judgement*, causa constrangimentos à escola na pessoa do diretor. Este constrangimento foi referido por uma das superintendentes (SC-A) e por duas diretoras (DC-A; DC-F), tendo uma delas salientado, de uma forma muito concreta, que:

(...) where we run into a challenge is (...) the teacher's professional judgement, it's a challenge to try and help teachers understand that, within the same course type, they should be doing the same types of assessments, where sometimes they don't agree with that. They are saying 'I have autonomy over my course. And I do not want to do three tests; I only want to do one test and one assignment'. So, we do run into that. (DC-F, n° 53)

Pensamos que o facto de uma superintendente (SC-B) e cinco diretores (DC-B; DC-C; DC-D; DC-E; DC-G) não terem referido constrangimentos no que respeita à definição

e aplicação de critérios de avaliação, pode estar relacionado com um processo de “naturalização”, isto é, trata-se de um processo que já foi assumido nas rotinas de cada um, pelo que não se verificam problemas decorrentes desta autonomia individual dos professores devido à atuação do próprio gestor escolar e da cultura de escola que implementa. Como esclarece uma superintendente, “It is all based on relationships, right, of the school. (...) the goal of the principal is to have good emotional intelligence and good relationship leadership and so to build that expectation” (SC-A, nº 34). A aparente inexistência de constrangimentos relativos à definição e aplicação de critérios de avaliação, explica algumas das respostas dos diretores, quando estes se colocam como participantes desse processo. Os diretores referiram que acompanham o trabalho dos seus professores, através da dinamização de momentos de trabalho colaborativo, onde estão presentes. Julgamos que esta autonomia individual dos professores já se encontra bastante enraizada no sistema de ensino de Ontário e leva a que o diretor tenha de desenvolver o seu papel de controlador de forma camuflada. Enquanto os diretores têm de monitorizar as decisões dos professores, com bastante cautela para não infringir o *professional judgement*, o ME controla-os de forma aberta e direta, ao aplicar testes de aferição no 3.º e no 6.º ano, momentos em que avalia o processo de ensino e aprendizagem.

Podemos concluir que, apesar do ME da província de Ontário determinar os critérios de avaliação, de forma exaustiva, são os professores que decidem quais os instrumentos de avaliação a aplicar, bem como a sua frequência. O que significa que os professores definem uma parte essencial dos critérios de avaliação. Ao *board* cabe confirmar, através do diretor, se o estipulado pelo ME é cumprido, bem como definir possíveis instrumentos de avaliação e as percentagens a alocar aos domínios de avaliação definidos pelo ME para o ensino secundário.

Inerente aos critérios de avaliação, surge a questão da **retenção** dos alunos e para este propósito, adotámos o conceito de Brophy (2006) que elucida que uma retenção “occurs when students are held in the same grade for an extra year rather than being promoted to a higher grade along with their age peers” (p. 6).

Não sendo nosso objetivo estudar, nem os critérios que regulam a retenção, nem os contextos em que a mesma ocorre, pretendemos, sim, perceber quem são os participantes

envolvidos no processo de decisão da retenção (internos e externos à escola) bem como o papel dos pais neste processo.

No caso do sistema de ensino de Portugal, é o ME quem define as condições de retenção em final de ciclo do ensino básico (4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade), através do Despacho Normativo n.º 1-F/2016 de 5 de abril. Ainda que este normativo tenha sido revogado pela Portaria n.º 223-A/2018, de 3 de agosto, percebemos que o poder de decisão de reter os alunos continua a ser do professor titular de turma, no caso do 1.º ciclo do ensino básico, e dos professores do conselho de turma, no caso do 2.º e 3.º ciclos¹⁶³. Além disso, o ME mantém as condições de aprovação nos anos terminais de ciclo¹⁶⁴. O mesmo sucede para o ensino secundário; isto é, o novo diploma legal, Portaria n.º 226-A/2018, de 7 de agosto, que revogou a Portaria n.º 243/2012, de 10 de agosto, define os critérios de aprovação dos alunos¹⁶⁵ e mantém o poder de decisão nos professores do conselho de turma¹⁶⁶.

Neste contexto, invocamos os discursos de quatro diretores (DP-A; DP-B; DP-C; DP-D) e um inspetor (IP-B) que referem que é o conselho de turma que tem o poder de decisão de reter um aluno no mesmo ano de escolaridade. O inspetor acrescenta que, no caso do 1.º ciclo do ensino básico, essa competência é do conselho de docentes. Além destes esclarecimentos, um diretor (DP-F) e um inspetor (IP-A) referiram, de modo generalizado, que são os professores e a escola, aqueles que têm o poder de decisão sobre a retenção de alunos. Contudo, três entrevistados (DP-A; DP-B; DP-D) referiram-se a outros órgãos da escola, que dizem estar envolvidos no processo de retenção dos alunos. Dois diretores (DP-B; DP-D) consideram que o conselho pedagógico tem um papel de orientar e monitorizar o processo de retenção e um inspetor (IP-B) sugeriu que este órgão de professores intervém aquando de uma reclamação. Por fim, um diretor (DP-B) informou que os grupos disciplinares e departamentos curriculares têm, a par do conselho pedagógico, um papel de monitorização, não especificando de que forma se faz essa monitorização. Os discursos permitem perceber que, como refere Pacheco (2008), os docentes têm autonomia pedagógica para a avaliação dos alunos, através da gestão dos critérios, a elaboração de instrumentos de avaliação formativa e sumativa, os processos

¹⁶³ Número 5, artigo 32.º, Portaria n.º 223-A/2018 de 3 de agosto.

¹⁶⁴ Número 6, artigo 32.º, Portaria n.º 223-A/2018 de 3 de agosto.

¹⁶⁵ Artigo n.º 30.º, Portaria n.º 226-A/2018, de 7 de agosto.

¹⁶⁶ Nos 2 e 3, artigo 25.º, Portaria n.º 226-A/2018, de 7 de agosto.

de correção e a proposta de uma classificação, que é ratificada pelo grupo de professores do aluno.

Considerando que o conselho de docentes, no 1.º ciclo do ensino básico, e o conselho de turma, nos restantes ciclos de ensino, são compostos por professores dos alunos a serem avaliados (Eurydice, 2011) e que o grupo disciplinar e o conselho pedagógico são igualmente compostos por docentes da escola, ficou claro que o coletivo de professores de cada estabelecimento de ensino tem autonomia para reter os alunos, como podemos verificar no quadro que se apresenta.

Quadro 24: Avaliação de alunos – Retenção – Sistema de ensino de Portugal

Unidade	Inferência
Anos terminais de ciclo, sim, está definido e a lei permite [a retenção]. (...) [no] secundário o modelo é diferente (...). IP-A: 51	O ME define critérios apenas para os anos finais de ciclo.
“Os conselhos de turma (...) são soberanos para decidir ou não da retenção”. DP-C: 49	O coletivo de professores tem autonomia para reter os alunos no mesmo ano de escolaridade.
“(...) a definição concreta, caso a caso, ainda está muito centrada no professor”. DP-D: 46	Os professores têm autonomia individual para reter um aluno.
“(...) num conselho de turma (...) os professores culturalmente centralizados naquilo que é o seu domínio de saber (...) há muito esta perspetiva (...) do respeito pelo outro e da avaliação atribuída pelo outro”. DP-B: 43	Os professores não questionam as classificações atribuídas pelos pares aos respetivos alunos. Embora a atribuição de classificação/avaliação dos alunos seja da competência do conselho de turma, aquela acaba por estar centrada no professor.

No tocante aos profissionais externos à escola, os dois inspetores informaram da legislação em vigor, que permite a retenção dos alunos nos anos terminais de ciclo, e um diretor sublinhou a ausência de “qualquer imposição superior” (DP-C, n.º 46). Assim sendo, podemos afirmar que o ME apenas decreta a possibilidade de retenção no 4.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade, mas não intervém no processo de decisão de retenção dos alunos. Além disso, consultado o diploma legal mencionado pelos inspetores, em vigor aquando das entrevistas, constatamos que o ME define, igualmente, as condições de retenção naqueles anos de escolaridade.

Relativamente aos pais, somente um diretor referiu a participação deste grupo no processo de retenção, tendo a sua resposta se resumido à forma de evitar a não aprovação de um aluno. Julgamos que os pais apenas intervêm nesta situação de auscultação e decisão de mudança de percurso académico no ensino secundário ou então na reclamação da decisão dos professores, em reter o respetivo educando.

No que respeita à retenção no sistema de ensino de Ontário, assistimos a duas situações distintas, consoante se trate do ensino básico ou do secundário. De acordo com cinco diretores (DC-A; DC-B; DC-C; DC-E; DC-G) e as duas superintendentes, não existem retenções no ensino básico na província de Ontário. Assim sendo, a escola não tem autonomia para reter um aluno, como podemos verificar no quadro que se apresenta.

Quadro 25: Avaliação de Alunos – Retenção – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
<p>“In Ontario, there is no retention up to grade 8, so we call it age-appropriate schooling. Should a parent wish to have their child either skip a grade or repeat a grade, it’s a whole process, which eventually has to be approved by the Director of the Board who represents the Ministry”. DC-G: 40</p>	<p>Um <i>board</i>, em representação do ME, tem o poder de reter um aluno. Os professores não têm autonomia para reter um aluno.</p>
<p>“(…) on the very rare occasion that you wanted to retain a student, you would get your superintendent involved. So, it’s a decision beyond the school”. DC-E: 39</p>	<p>A escola não tem autonomia para reter um aluno.</p>
<p>“(…) in secondary if you don’t pass your course, you fail that class, you don’t get the credit and you have to do it again. So, that’s simple, easy”. SC-B: 55 “(…) we do have a process [retention in secondary level] (…) teachers ultimately assign the final mark, but the principal has the final say. (…) we meet in these promotion meetings. So it’s an administrator and a guidance counselor, and it could be a special education teacher if that student is on the special-education roster (…) we make a decision based on the whole child and based on their profile; whether we’re going to allow that [retention] to stick or whether we’re going to pass them”. DC-F: 57</p>	<p>No ensino secundário, não existem retenções no mesmo ano de escolaridade, mas sim numa disciplina. O diretor da escola secundária tem autonomia para não reter um aluno.</p>
<p>“Nine out of ten times, it’s the pressure from the parents who want this [retention] to happen, not the school”. SC-A: 41</p>	<p>Os pais têm poder de decisão relativamente à retenção.</p>

Quanto às entidades exteriores à escola, dois diretores (DC-C; DC-E) afirmam que o *board* é envolvido neste processo quando existe uma situação “rara” de retenção. Um (DC-E) explicou que o superintendente é chamado a intervir numa situação de retenção, quando esta é solicitada pelos pais, e esclareceu que a decisão de retenção não é tomada pela escola. Outro diretor (DC-G) clarificou que a deliberação de reter o aluno é tomada pelo diretor do *board*, enquanto representante do ME. Inferimos, a partir destes esclarecimentos que, sendo a política educativa do ME da província, a não retenção, não é dada autonomia à escola para reter os alunos, ou seja, tratando-se de uma exceção, é o próprio ME, através do diretor do *board*, quem tem o poder de decisão.

No contexto do que acabamos de referir, três diretores (DC-A; DC-B; DC-G) e as duas superintendentes esclarecem que, apesar dos pais terem o direito de solicitar a retenção dos respetivos educandos, há sempre a tentativa de os esclarecer de que tal situação não é a melhor, como explicou uma das superintendentes: “It’s a negotiated process with the parents. Ultimately, the decision rests with the parent but when you have that conversation with them, this is elementary I’m talking about, (...) you bringing in all the research about how it impacts kids socially, emotionally and so on” (SC-B, n.º 54).

Concluimos, então, que no ensino básico, a decisão da retenção de um aluno no mesmo ano de escolaridade, não é uma decisão interna, mas sim, externa à escola, na medida em que apenas o diretor do *board* ou os pais do aluno podem tomar essa decisão. Importa esclarecer que a opinião dos pais relativamente à retenção dos seus educandos, prevalece sobre a opinião da escola e a do *board*.

Uma das superintendentes (SC-B) referiu que, no ensino secundário, não há retenção, uma vez que os alunos não ficam retidos num determinado ano de escolaridade, mas sim, não aprovados nas disciplinas. Contudo, a diretora do ensino secundário informou da existência de um processo, a que chama *promotion meeting*, durante o qual é analisada a situação do aluno em risco de ficar retido. A partir do discurso desta diretora, inferimos que, também ao nível do secundário, a retenção assume um carácter de exceção na medida em que a escola faz de tudo para que os alunos não fiquem retidos *promotion meeting*, criando alternativas ao percurso escolar dos alunos; quando estes estão em risco de reprovação, nalguma(s) disciplina(s), compete à escola redefinir esse percurso, oferecendo-lhes outras disciplinas onde os mesmos possam ter sucesso. Neste contexto, consideramos que a escola tem um elevado grau de autonomia, porquanto compete ao

diretor, no ensino secundário, atuar na mesma linha da política educativa que ME estabelece para o ensino básico, ou seja, não haver retenção.

Um outro aspeto que consideramos pertinente no contexto deste trabalho, prende-se com os *conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas*. Parece-nos pertinente perceber quem define os conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas. Para o efeito, considerámos necessário analisar todo o processo, nomeadamente o tipo de exame existente, quando ocorre, quem o elabora e a sua finalidade.

Aquando das entrevistas aos diretores e aos inspetores portugueses, encontrava-se em vigor o Despacho Normativo n.º 1-A/2017, de 10 de fevereiro, que veio a ser revogado durante a análise e redação do presente estudo pelo Despacho Normativo n.º 4-A/2018, de 14 de fevereiro. Porém, comparados os respetivos conteúdos, constatamos que a maior parte da informação pretendida para o presente estudo se mantém inalterada. Verificamos que todo o processo relativo às provas e aos exames do sistema educativo é determinado pelo governo¹⁶⁷, através da publicação anual de um despacho, que, por sua vez, aprova o regulamento sobre a matéria, “Regulamento das Provas de Avaliação Externa e das Provas de Equivalência à Frequência dos Ensinos Básico e Secundário”, doravante designado por Regulamento, em cumprimento do Código de Procedimento Administrativo, como, aliás, referem os próprios diplomas nos respetivos preâmbulos.

Percebemos, logo no “Objeto” do Regulamento, que o ME elenca os tipos de provas e de exames, bem como assume a autoria das regras e dos procedimentos da realização dos mesmos, conforme passamos a ilustrar.

O presente Regulamento estabelece as regras e procedimentos gerais a que deve obedecer a realização das provas de aferição, das provas finais, dos exames finais nacionais, das provas de equivalência à frequência dos ensinos básico e secundário e das provas finais e exames a nível de escola. (artigo 1, Despacho Normativo n.º 4-A/2018, de 14 de fevereiro)

Nesta conformidade, o ME determina a existência de dois tipos de avaliação através de prova ou de exame: a avaliação externa – provas de aferição e provas e exames finais

¹⁶⁷ Por uma questão de organização do texto, entendemos citar os artigos do despacho normativo em vigor, quando estes e os respetivos conteúdos forem os mesmos que os do diploma anterior.

nacionais – e as de avaliação interna – provas de equivalência à frequência e provas finais e exames a nível de escola, bem como os anos de escolaridade em que os mesmos se realizam, conforme se pode verificar pelo seguinte quadro:

Quadro 26: Provas e exames definidos pelo ME

Anos de escolaridade	Ensino Básico									Ensino secundário		
	1.º Ciclo			2.º Ciclo		3.º Ciclo						
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	7.º	8.º	9.º	10.º	11.º	12.º
Exames/Provas												
Provas de Aferição		X			X			X				
Provas Finais de ciclo									X			
Exames Finais Nacionais											X	X
Exames de Equivalência à frequência				X(1)		X(1)			X(1)			X(2)
Provas finais e exames a nível de escola									X(3)			

(In, Despacho Normativo n.º 4-A/2018 de 14 de fevereiro)

Legenda:

- (1) “(...) realizadas, no ano terminal das disciplinas dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, por alunos autopropostos (...)” (n.º 4, art.º 11, Regulamento, Despacho Normativo n.º 4-A/2018 de 14 de fevereiro).
- (2) “(...) são realizadas por alunos autopropostos, no ano terminal das disciplinas do ensino secundário (...)” (n.º 1, art.º 18.º, Regulamento, Despacho Normativo n.º 4-A/2018 de 14 de fevereiro).
- (3) “Para efeitos de prosseguimento de estudos no nível secundário em cursos científico-humanísticos” (n.º 2, art.º 11.º, Regulamento, Despacho Normativo n.º 4-A/2018 de 14 de fevereiro)

Ao longo dos discursos dos entrevistados portugueses, percebemos que estes conhecem o teor do despacho e do Regulamento, ainda que tenham respondido às perguntas de forma solta e dispersa, ou seja, revelam ter conhecimento do despacho que regulamenta as provas e os exames, contudo, não emitem uma opinião crítica sobre os mesmos, limitam-se a parafrasear alguns aspetos normativos. É neste contexto que alguns centram o seu discurso nas provas do ensino básico, outros nos exames do ensino secundário, outros, ainda, em algumas provas e em alguns exames, de determinados anos de escolaridade, como podemos ver a partir do quadro 27. Este quadro reflete, também,

o que emerge do contexto legal relativo a provas e exames do sistema de ensino de Portugal.

Quadro 27: Avaliação de alunos – Conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas – Sistema de ensino de Portugal

Unidade	Inferência
<p>“Temos os que são elaborados pelo ministério (...) e depois temos outros que são chamadas provas a nível de escola.” DP-A: 58</p>	<p>Existência de avaliação externa e avaliação interna. A escola tem autonomia para elaborar alguns exames/provas.</p>
<p>Temos provas de aferição (...) exames finais (...) provas finais do 9.º ano (...) as provas de equivalência à frequência (...)”. DP-F: 50 - 51</p>	<p>O ME impõe a todos os ciclos de ensino provas ou exames.</p>
<p>“(...) quando as provas não são feitas a nível nacional, temos sempre esta grande preocupação de não fazer diferente daquilo que se faz a nível nacional e colamos as matrizes locais às matrizes do próprio sistema nacional”. DP-B: 51</p>	<p>A escola não utiliza a autonomia que tem.</p>
<p>“(...) as provas de aferição (...) obter informação de como é que a escola está a trabalhar e devolver essa informação à escola, aos professores e, obviamente, depois também à tutela”. IP-A: 65</p>	<p>As provas são utilizadas para avaliar o processo de ensino e aprendizagem do ensino básico.</p>
<p>“(...) todos os alunos que fizeram uma prova da aferição têm agora um relatório para que também, de algum modo, se identifiquem as fragilidades dos próprios alunos e seja uma forma de dar às escolas também algumas ferramentas”. DP-G: 79</p>	<p>A imposição da realização de provas pode supor que o ME não considera que as escolas tenham capacidade autónoma de identificar internamente as dificuldades de aprendizagem dos alunos.</p>
<p>“O ensino secundário (...) tem (...) finalidades distintas; eles servem para concluir o ensino secundário (...) mas também alguns exames são utilizados no acesso ao ensino superior”. IP-A: 60</p>	<p>Os exames nacionais são utilizados para certificação do ensino secundário e para selecionar os alunos para o ensino superior.</p>
<p>“A escola não elabora [os exames]. (...) se queremos ter um conhecimento a nível geral, a nível nacional, elas têm (...) que ser feitas de fora (...) e aplicá-las a nível nacional, porque se não (...) a tutela não consegue ter uma leitura nacional porque ali consegue ter a nível de escola, consegue a ter a nível regional, distrital”. IP-A: 72</p>	<p>Os exames nacionais são utilizados para avaliar o processo de ensino e aprendizagem do ensino secundário.</p>
<p>“Os exames no fundo têm também aqui uma função reguladora. Eu diria que eles são tanto mais importantes quanto menos conhecemos o que se passa na sala de aula”. IP-B: 92</p>	

Perante o que temos vindo a referir sobre a temática de provas e exames nacionais, admitimos que a forma incompleta e dispersa com que os entrevistados aludiram a toda a nomenclatura das provas e dos exames, bem como aos anos de escolaridade, em que os mesmos se realizam, revela que as escolas estão habituadas a cumprir irrefletidamente o regulamentado superiormente; isto é, limitam-se a seguir e a cumprir as múltiplas instruções emanadas através do Regulamento, como se de um guião se tratasse. Esta atuação evidencia a centralidade de todo o procedimento e leva-nos a questionar o papel das escolas em todo o processo relacionado com as provas e com os exames.

Um dos inspetores esclarece que “(...) é pouco conhecido o processo de exames (...)” assumindo que “(...) efetivamente não vemos as escolas com nenhuma ação nesse processo” (IP-A, n.º 85), o que nos leva a admitir a passividade das escolas relativamente a uma matéria sobre a qual seria suposto uma participação, mais ativa, na medida em que, e como refere o inspetor, “(...) são elas que capacitam os alunos para poderem ser submetidos a uma avaliação nacional” (IP-A, n.º 85). Este comentário fortalece a evidência da centralidade do ME, em todo o processo de provas e exames, o que nos leva a considerar a ausência de autonomia da escola nesta matéria, revelando a heteronomia absoluta de que fala Barroso (1997).

Porém, quatro diretores (DP-A; DP-C; DP-F; DP-G) e um dos inspetores (IP-B) admitem algum espaço de autonomia das escolas no que respeita à elaboração das provas a nível de escola e das provas de equivalência à frequência, bem como as respetivas Informação-Prova. Uma diretora esclareceu que:

(...) provas a nível de escola (...) é a escola que as define, quem define são os departamentos (...) são os professores dessa disciplina que elaboram a matriz curricular que vai a pedagógico (...) para aprovar e aqui eu acho que é um mero ato administrativo. Esta coisa de ir a pedagógico para ser aprovado porque, da experiência que tenho, ninguém está ali a analisar especificamente a matriz de A, B ou C. Não. (...) verificamos em pedagógico, se (...) aquela matriz [Informação-Prova] está em conformidade com o que diz a lei, ou seja, se estão lá identificados os conteúdos, se estão lá identificados os critérios de avaliação, se está identificado o peso de cada pergunta (...) é a subestrutura que define, que cria a matriz [Informação-Prova] (...) em modelo prévio, inspirado no modelo do ministério e depois é aprovada em pedagógico. (DP-A, n.º 58)

Inferimos, a partir deste discurso, que, se por um lado podemos afirmar que as escolas têm autonomia na elaboração das provas e, portanto, na seleção dos conteúdos a avaliar, por outro, diríamos que é uma autonomia decretada, uma vez que o Regulamento obriga ao cumprimento dos mesmos procedimentos da avaliação externa, nomeadamente à produção da Informação-Prova de Equivalência à Frequência, tendo como referência aquela que é elaborada pelo IAVE, I.P. (art.º 23.º), como, aliás, confirmam dois outros diretores (DP-B; DP-F). Apesar desta obrigação, o ME confere autonomia coletiva aos professores, ao regulamentar que ao “(...) departamento curricular compete elaborar e propor ao conselho pedagógico a Informação-Prova de Equivalência à Frequência de cada disciplina dos 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (...)”¹⁶⁸, devendo ser aprovada pelo conselho pedagógico¹⁶⁹.

Além disso, podemos admitir que, ao decretar que as “(...) provas de equivalência à frequência são elaboradas a nível de escola, sob orientação e responsabilidade do conselho pedagógico (...)”¹⁷⁰, o ME está a transferir para a escola o seu papel de controlador do processo, através do órgão colegial, que é o conselho pedagógico, e não do diretor. No entanto, verificamos, a partir dos discursos dos diretores que, na prática, este órgão da escola apenas aprova o cumprimento legal da estrutura da Informação-Prova e não o seu conteúdo; este é definido pelo respetivo departamento curricular. Assim, julgamos que os professores, por via do departamento curricular, têm autonomia coletiva na seleção dos conteúdos curriculares a avaliar e na elaboração das provas, sem grande controlo por parte do conselho pedagógico.

Enquanto as provas de equivalência à frequência e as de nível de escola são elaboradas pelo coletivo de professores, em departamento curricular, as restantes são produzidas por entidades exteriores ao estabelecimento escolar, como passamos a ilustrar. Quando falávamos com os diretores acerca da autoria das provas de aferição e dos exames finais nacionais, as respostas foram diferentes; uns (DP-A; DP-C; DP-E); referiram que a autoria era do ME, outros (DP-F; IP-A; IP-B) do Instituto de Avaliação Educativa (IAVE, I.P.), outros (DP-B; DP-D), ainda, do IAVE, I.P. e do ME. Sobre este assunto, os inspetores foram mais esclarecedores ao referirem que se trata de: “ (...) um grupo de

¹⁶⁸ Alínea *a*), n.º 1, art.º 23.º, do Despacho Normativo n.º 1-A/2017, de 10 de fevereiro.

¹⁶⁹ Alínea *b*), n.º 1, art.º 23.º, do Despacho Normativo n.º 1-A/2017, de 10 de fevereiro.

¹⁷⁰ Número 1, do artigo 23.º, do Despacho Normativo n.º 1-A/2017, de 10 de fevereiro.

técnicos especializados, que é um instituto à parte do ministério, que só se dedica a essa tarefa” (IP-B, n.º 86). Quando olhamos para o artigo 22.º do Regulamento, percebemos que o autor das provas de aferição e dos exames finais nacionais é, na realidade, o IAVE, I.P. Além do mais, constatamos, pela análise do diploma legal¹⁷¹ que aprova a orgânica desta entidade, que se trata de um organismo autónomo e independente, que não integra a administração direta do Estado, destacando, inclusivamente, esta independência do ME ao determinar que “(...) não pode o membro do Governo responsável pela área da educação, direta ou indiretamente, dirigir recomendações ou emitir diretivas destinadas ao IAVE, I.P., e aos respetivos órgãos sobre as suas atividades relacionadas com os instrumentos de avaliação externa e critérios de classificação” (n.º 5). Porém, parece haver alguma incoerência entre este diploma e o que o ME decreta (Lima, 2011) no Regulamento, nomeadamente, quando determina que o conteúdo das provas e exames incida “sobre os documentos curriculares em vigor relativos à totalidade dos anos de escolaridade em que as disciplinas são lecionadas (...)”¹⁷², pois parece que, desta forma, o membro do governo da área da educação está a interferir na definição do conteúdo das provas/exames. Julgamos que esta incoerência poderá ser um motivo pelo qual alguns diretores depreendam que o ME e o IAVE, I.P. sejam corresponsáveis pela elaboração das provas e dos exames, pois consideram todo o processo centralizado, fora da sua área de atuação, como explicou um diretor:

Todos eles definidos através da estrutura do IAVE, portanto o Instituto de Avaliação e, portanto, também com o apoio do Júri Nacional, toda a estrutura é centralizada, o ministério, aquilo que divulga é que os conteúdos são sobre a totalidade do programa do ciclo, ou são sobre determinado ano de ciclo e, portanto, as escolas não têm rigorosamente nenhuma intervenção nesse aspeto. (DP-B, nº 50)

Pensamos que o desconhecimento de alguns entrevistados de que o IAVE, I.P. é uma entidade autónoma, desde 2013, se deve ao facto de considerarem todo o processo centralizado, independentemente da entidade que o gere; o que transparece dos discursos dos diretores é a ausência de decisão da escola em todos os procedimentos que envolvem as provas de aferição e os exames finais nacionais.

¹⁷¹ Decreto-Lei n.º 102/2013 de 25 de julho.

¹⁷² Número 4, do artigo 2.º, do Despacho Normativo n.º 1-A/2017, de 10 de fevereiro.

Outra possibilidade desta imprecisão é a de associarem a entidade que elabora as provas de aferição e os exames finais nacionais àquela que, além de regulamentar todo o processo, fornece os resultados e avalia as escolas. De facto, cinco dos diretores (DP-A; DP-B; DP-D; DP-F; DP-G) e os dois inspetores apontaram como uma finalidade das provas e dos exames, a avaliação do sistema de ensino, ou seja, podemos admitir que esta é mais uma forma do ME controlar o trabalho das escolas, nomeadamente o que pode acontecer no contexto sala de aula. Ainda que não seja de forma explícita, os diretores acabam por admitir o controlo que o ME faz às escolas, via avaliação externa, quando dizem que “(...) os exames têm servido, em determinado momento, para credibilizar o sistema” (DP-B, n.º 47); “(...) servem para o próprio sistema se autorregular (...)” DP-D, n.º 52; e, ainda, “(...) aferir o sistema e ver como o sistema está a funcionar (...)” DP-G, n.º 79. Também o discurso dos dois inspetores aponta no sentido de a avaliação externa ser um instrumento do ME para avaliar o próprio do sistema educativo e um deles refere a necessidade deste processo de monitorização, por parte do ME, quando diz que:

(...) termina-se o básico e, portanto, tem que haver efetivamente ali um momento para percebermos de como é que está o sistema educativo. (...) tem que haver um processo de regulação que faz todo o sentido. Que leva a informação para o professor, informação para a escola e informação para a tutela. (IP-A, n.º 59)

Este processo de monitorização é, de alguma forma, posto em causa por uma diretora (DP-A), quando esta refere a incongruência de o ME aplicar uma prova final no 9.º ano de escolaridade, que determina a aprovação no 3.º ciclo do ensino básico, quando a escolaridade obrigatória é de doze anos; na perspetiva da mesma, a prova final do 9.º ano traduz uma carga negativa para os alunos e para a escola, porquanto estes podem ficar retidos, em resultado daquela prova, a qual ignora todo um percurso escolar de nove anos.

No que respeita às provas de aferição, e fazendo uma análise comparativa das disciplinas sujeitas a esta avaliação externa nos últimos anos, constatamos que estas foram sendo alteradas pelo ME. Pensamos que este facto é corroborado pela opinião dos entrevistados que vai no sentido de o ME avaliar o sistema através dos resultados dos alunos nas diversas disciplinas (ver quadro 28), ainda que esta avaliação pareça aleatória, consoante os anos letivos.

Quadro 28: Evolução de provas de aferição

Anos	Disciplinas sujeitas a prova de aferição			
	DN n.º 6-A/2015	DN n.º 1-G/2016	DN n.º 1-A/2017	DN n.º 4-A/2018
2.º Ano	Inexistência de provas de aferição a)	Português e Estudo do Meio; Matemática e Estudo do Meio;	Português e Estudo do Meio; Matemática e Estudo do Meio; Expressões Artísticas; Expressões Físico-Motoras.	Português e Estudo do Meio; Matemática e Estudo do Meio; Expressões Artísticas; Expressões Físico-Motoras.
5.º Ano		Português; Matemática.	História e Geografia de Portugal; Matemática e Ciências Naturais.	Português; Português Língua Segunda; Educação Musical; Educação Visual e Tecnológica
8.º Ano		Português; Matemática.	Português; Ciências Naturais; Físico-Química.	Matemática; Educação Física; Educação Visual

O facto de os diretores afirmarem que é o sistema de ensino a ser avaliado e não particularizarem o facto de as suas escolas serem, conseqüentemente, avaliadas pelos resultados dos alunos, leva-nos a questionar a utilidade das mesmas no processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Esta questão é, de algum modo, colocada por um dos inspetores, quando este afirma que “(...) se serve ou não para certificar em termos das aprendizagens, eu aí tenho algumas dúvidas, muitas dúvidas” IP-A, n.º 62.

Ainda no que respeita à finalidade da aplicação de provas de aferição, o outro inspetor apresentou um segundo objetivo ao afirmar que “(...) há uma tentativa de misturar na avaliação externa, a função reguladora, claramente reguladora, com uma função mais de feedback à escola, sem ter este carácter regulador, para que a escola possa potenciar esses dados em prol do sucesso dos alunos” (IP-B, n.º 99). Esta ação, de devolver à escola informação sobre as dificuldades e as necessidades de aprendizagem dos alunos, foi salientada pelos dois inspetores e por dois diretores (DP-B; DP-G), tendo estes considerado positiva esta devolução de resultados a cada uma das escolas.

Quanto aos exames finais nacionais do ensino secundário, três diretores (DP-A; DP-B; DP-E) e os dois inspetores informaram que aqueles têm, igualmente, um segundo objetivo: seriar e seleccionar os alunos para o ensino superior. Julgamos que, para além de serem utilizados como provas de ingresso, estes exames servem, como foi corroborado pelos discursos, para avaliar a eficácia do processo de ensino e aprendizagem, mais

especificamente o trabalho desenvolvido pelo professor na sala de aula. Como afirma um inspetor “(...) há aqui uma ligação da necessidade de haver uma avaliação externa que afira, a nível nacional, o que é que se passa, porque as escolas também não conhecem o que é que acontece dentro da sala de aula” (IP-B, n.º 93).

A partir dos discursos dos diretores, acerca da utilidade da avaliação externa, parece-nos que estes a entendem como algo que lhes é perfeitamente exógeno, pois consideram que a avaliação externa serve, apenas, para avaliar o sistema educativo; é como se as escolas e os seus diretores não fizessem parte desse mesmo sistema. Parece-nos que os diretores subvalorizam ou, até mesmo, desvalorizam, a avaliação externa, do mesmo modo que parecem desconhecer o que se passa na sala de aula, como foi referido pelo inspetor IP-B. Na nossa perspetiva, esta situação pode decorrer da não apropriação da autonomia pedagógica que é decretada pelo ME, na figura do diretor, enquanto responsável por essa área dentro da escola. Além disso, e nas palavras do inspetor IP-B, a incapacidade da escola para se apropriar da autonomia pedagógica decretada, justifica a existência da avaliação externa, enquanto instrumento de regulação da escola; como ele refere “(...) não vejo outra forma de haver uma regulação efetiva até que as escolas se apropriem e consigam ter um processo de ensino e aprendizagem completamente supervisionada e monitorizada” (IP-B, n.º 95). Esta incapacidade da escola de se autorregular, devido ao que consideramos ser uma falta de apropriação da autonomia pedagógica, pode explicar o motivo pelo qual o ME decidiu alterar, no ano letivo de 2015-2016, todo o paradigma de exames finais do ensino básico, como esclarece um inspetor: “(...) as provas de aferição aparecerem agora no 2.º, no 5.º, no 8.º ano, porque ao se aferir, eventualmente, problemas ao nível das aprendizagens, fragilidades, ainda há tempo de agir nesta lógica de ciclo (...)” (IP-A, n.º 66).

Pensamos que o mesmo se verifica no ensino secundário. Se é certo que os exames são utilizados como provas de ingresso no ensino superior, o ME poderia decidir que os alunos realizassem apenas os exames exigidos pelos cursos superiores que pretendiam. Mas o governo decidiu que os exames serviriam, igualmente, para a certificação do ensino secundário, avaliando, desta forma, todo o processo de ensino e aprendizagem, pois são os professores das disciplinas que lecionam os conteúdos sujeitos a esta avaliação nacional que preparam os alunos e que atribuem a avaliação interna. Portanto, julgamos que as provas de aferição e os exames nacionais são utilizados para, indiretamente, o ME

regular a ação dos professores dentro da sala de aula, conforme afirma Morgado (2011).

A partir da análise dos discursos, e apesar da autonomia que o ME decreta ao permitir a elaboração de provas ao nível de escola, podemos concluir que as escolas portuguesas não têm autonomia no processo que envolve a avaliação externa dos alunos. Todo o sistema – enquadramento, conteúdos, tipo de provas e exames – é ditado pelo ME, o que nos leva a admitir que esta é a forma do ME controlar as escolas porque não as considera capazes de desenvolverem procedimentos de autorregulação dos respetivos processos de ensino e aprendizagem, ou seja, a escola não é capaz de desenvolver práticas de autonomia pedagógica construída.

No caso do sistema educativo da província de Ontário, e tendo como referência o discurso de diretores e superintendentes, parece que a questão da avaliação externa dos alunos não é muito relevante. A este propósito, três diretores (DC-A; DC-C; DC-E) do ensino básico e as duas superintendentes não entenderam a nossa questão acerca da realização de provas e exames por parte dos alunos. Uma diretora (DC-A) não só não entendeu a nossa pergunta, como teve necessidade de que lhe dessemos um exemplo daquilo que estávamos a perguntar. O mesmo aconteceu com os restantes. Uma diretora (DC-C) questionou se estávamos a falar de alunos ou adultos; outro (DC-E) e uma superintendente (SC-B) perguntaram se se tratava *mesmo* de alunos; uma superintendente (SC-A) questionou se a investigadora falava de professores. Não foi possível perceber se uma outra diretora (DC-B) entendeu a pergunta dado que, ao falar do sistema de avaliação, falou naturalmente das provas. Por outro lado, apenas um diretor do ensino básico (DC-G) e os do ensino secundário (DC-D; DC-F) compreenderam a questão. Consideramos este facto relevante, porquanto mostra que não existe uma cultura de exames no sistema educativo da província, principalmente no ensino básico, sendo a conexão aluno-exame mais associada ao ensino secundário. No quadro que se apresenta, sintetizamos algumas das respostas obtidas.

Quadro 29: Avaliação de Alunos – Conteúdos de exames para obtenção de qualificações certificadas – Sistema de ensino de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
<p>“Of teachers?” SC-A: 44; “Is this...at the...for the children, you mean, or for the adults?” DC-C: 30; “(...) do you mean like for students?” (DC-E: 42)</p>	<p>Ausência de cultura de exames/da relação aluno-exame.</p>
<p>“So we have Canadian standardized testing in grades 2, 4, 5 and 7. We have EQAO in grades 3, 6, 9 and 10. DC-G: 48</p>	<p>Existência de dois tipos de provas no sistema de ensino.</p>
<p>“(...) [EQAO] where we get a picture as to how we are doing, every school in Ontario, whether Catholic or Public, how we are doing in the math and the language”.DC-B: 60</p>	<p>As provas de EQAO servem para avaliar o sistema de ensino.</p>
<p>“The grade 10 literacy EQAO assessment is for students to eventually be promoted out of high school; they cannot be promoted without that”. DC-G: 50</p>	<p>O exame aplicado aos alunos no 10.º ano é o único que determina a obtenção de qualificações certificadas.</p>
<p>“(...) [in secondary] our teachers write the exams and you hope that they are going to collaborate (...) this is where that whole professional judgement comes in and that we have a challenge with. And then, the vice principals, they have to approve the exams”. DC-F: 59</p>	<p>No ensino secundário, os professores têm autonomia individual para elaborar exames para as respetivas turmas. De forma a garantir equidade, o subdiretor tem de os aprovar previamente.</p>
<p>But there are no exit exams that are provincially mandated, at all”. SC-B: 52</p>	<p>Inexistência de exames finais no ensino secundário.</p>
<p>“[Students] (...) don’t write a certain exam to get into a certain university”. SC-B: 69</p>	<p>Inexistência de exames utilizados como provas de acesso ao ensino superior.</p>

Após a nossa clarificação, e pela análise dos discursos, percebemos que existem quatro momentos principais de aplicação de provas/exames aos alunos (ver quadro 30). Cinco diretores (DC-A; DC-B; DC-C; DC-E; DC-G) e as duas superintendentes informaram que, no ensino básico, são aplicadas provas, que nós entendemos como serem provas de aferição, no 3.º e no 6.º ano de escolaridade. Quanto ao ensino secundário, e segundo três diretores (DC-D; DC-F; DC-G) e as duas superintendentes é, igualmente, ministrada uma prova de aferição aos alunos do 9.º ano de escolaridade e um exame aos alunos do 10.º ano de escolaridade, cuja aprovação é obrigatória para a obtenção do certificado do ensino secundário. Este é o único exame aplicado aos alunos para efeitos de certificação, como confirma uma diretora “(...) there are no certified qualifications before grade 9 in Ontario (...) we are not credit granting and so there are no common exams for the purpose of certification” (DC-E, n.º 42).

Quadro 30: Provas e exames definidos pelo ME de Ontário (Canadá)

Anos de escolaridade	Ensino Básico								Ensino secundário			
	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	6.º	7.º	8.º	9.º	10.º	11.º	12.º
Exames/Provas			X			X			X			
Provas de Aferição			X			X			X			
Exame										X		

No que se refere às provas do 3.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade, os entrevistados utilizaram o termo “non-standardized testing” ou então “standardized”; porém, apesar da utilização imprecisa do termo, concluímos que alguns entrevistados utilizaram este último conceito quando se referiam às provas aplicadas aos alunos, a nível da província. Apesar desta ausência de clareza na utilização dos termos por parte de alguns entrevistados, uma diretora clarificou que o *standardized assessment* são provas que “(...) are put out by publishers (...) those ones get sent in and they're put in through a machine to be assessed (...)” (DC-C, n.º 35); enquanto, dois diretores (DC-C; DC-G) esclareceram que o sistema educativo tem duas “standardized assessments”: uma, a “Canadian Cognitive Abilities Test”, que avalia a capacidade cognitiva do aluno e é aplicada no 2.º, 5.º e 7.º anos de escolaridade; e a outra, “Otis-Lennon School Ability Test” que é aplicada no 4.º ano de escolaridade e visa identificar alunos com capacidades acima da média para o programa de sobredotados. Assim, percebemos, pelos diferentes discursos, que estas provas apenas servem para identificar as características cognitivas dos alunos e auxiliar a escola no desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem.

Já o “non-standardized assessment” é uma prova que inclui “(...) open-ended questions and multiple-choice questions in the areas of reading and writing and all the strands of mathematics” (DC-C, n.º 32), cuja aplicação é de carácter obrigatório na província de Ontário. O quadro 31 ilustra o que acabámos de referir.

Quadro 31: Evolução de provas aplicadas aos alunos

Anos	Disciplinas/Áreas de conhecimento sujeitas a “non-standardized assessment”			
	2015	2016	2017	2018
3.º	Leitura e Escrita Matemática	Leitura e Escrita Matemática	Leitura e Escrita Matemática	Leitura e Escrita Matemática
6.º	Leitura e Escrita Matemática	Leitura e Escrita Matemática	Leitura e Escrita Matemática	Leitura e Escrita Matemática
9.º	Matemática	Matemática	Matemática	Matemática

Outra diferença significativa entre o “standardized assessment” e o “non-standardized assessment” é o autor das provas. Enquanto os testes “Canadian Cognitive Abilities Test” e Otis-Lennon School Ability Test” são elaboradas pelas editoras Canadian Testing Centre e Pearson Education Inc., respetivamente, as provas “non-standardized assessment” são produzidas pela Education Quality Accountability Office (EQAO). Percebemos a forte presença desta última entidade no sistema educativo uma vez que, e de acordo com os discursos, a sigla EQAO é utilizada em referência às provas ou, em substituição das mesmas, isto é, não especificavam o ano de escolaridade ou a disciplina ou área de conhecimento em avaliação, apenas “EQAO”.

Apesar do protagonismo de que goza esta entidade, constatamos algumas imprecisões nos discursos relativamente à organização a que pertence. Três diretores (DC-C; DC-D; DC-F) e as duas superintendentes informaram que a EQAO desenvolve todo o processo (elaboração, correção e avaliação das provas), pelo que se pode inferir que se trata de uma organização independente. Contudo, três diretores (DC-A; DC-B; DC-G) referiram que o processo envolve o EQAO e o ME, levando a supor que o EQAO é um departamento do ME.

De acordo com o diploma legal¹⁷³ que criou a EQAO constatamos que esta entidade é uma “Crown agency”¹⁷⁴, “Crown agency” means a board, commission, railway, public utility, university, manufactory, company or agency, owned, controlled or operated by Her Majesty in right of Ontario, or by the Government of Ontario, or under the authority of the Legislature or the Lieutenant Governor in Council”¹⁷⁵. A lei orgânica da EQAO

¹⁷³ Education Quality and Accountability Office Act, 1996, S.O. 1996, c. 11.

¹⁷⁴ *Crown Agency Act*. 1996, c. 11, s. 7.

¹⁷⁵ R.S.O. 1990, c. C.48, s. 1.

determina, ainda, a delegação de poderes atribuída ao ministro da educação, quando estipula que:

8 (1) Any power or duty conferred or imposed on the Minister under any Act may be delegated by him or her to the Board of directors of the Office [EQAO], as he or she considers necessary or advisable for the carrying out of the Office's objects. 1996, c. 11, s. 8 (1); 2017, c. 34, Sched. 46, s. 12 (2).

De forma a clarificar o papel do ME e o da EQAO, foi publicado o *Memorandum of Understanding BETWEEN: Minister of Education and Chair, Education Quality and Accountability Office* (2000), que classifica esta agência como "(...) an Operational Service agency under the AEAD [Treasury Board/Management Board of Cabinet Agency Establishment and Accountability Directive]" (alínea a), n.º 5, p.4). Por sua vez, "The Agencies & Appointments Directive¹⁷⁶", da Management Board of Cabinet Directive, esclarece que:

Provincial agencies provide goods or services as a part government but are not organizationally part of a ministry. They are led by government appointees (...). Government appointees are individuals appointed to perform specific functions and they are accountable to a minister. (Introduction)

Esta diretriz especifica, claramente, o ciclo de responsabilidade de uma *Crown agency* da província quando declara que:

Accountability for provincial agencies can be visualized with a clear line from the agency, to the ministry, to the government as a whole.

Within an agency, the CEO or Executive Director is accountable to the agency's Board of directors (where present) and its chair. The Chair is accountable for the decisions of the Board.

Each agency Chair is accountable to the Minister of the Ministry under which it is established.

In turn, a Minister reports to and is accountable to the Cabinet for the outcomes of the agency. And Cabinet is accountable to the Legislative Assembly.

(Part 1 – Provincial Agencies)

É este *Management Board of Cabinet Directive* que exige que um memorando de

¹⁷⁶ *Management Board of Cabinet Act* (Cf. <https://www.ontario.ca/page/agencies-and-appointments-directive#section-4>).

entendimento seja assinado pelo presidente da agência da província e pelo ministro da área de atuação, documento já referido. Assim sendo, parece-nos que a EQAO é uma entidade independente, mas que está sob a alçada do *Management Board of Cabinet* do governo da província, que delega esta autoridade no ministro de educação. Posto isto, parece-nos natural que exista alguma imprecisão relativamente aos autores das provas aplicadas aos alunos do ensino básico, sendo possível concluir, como aliás respondeu uma diretora, que “EQAO is absolutely controlled, written, assessed, marked by the Ministry” (DC-B, n.º 58), ou seja, que aquela entidade é controlada pelo ME.

Além do “non-standardized assessment”, aplicada aos alunos do 3.º, 6.º e 9.º ano de escolaridade, três diretores (DC-D; DC-F; DC-G) e as duas superintendentes informaram que a EQAO aplica o “Ontario Secondary School Literacy Test”, exame de realização e aprovação obrigatório para a obtenção do diploma do ensino secundário. Se para este exame foi apresentada esta única finalidade, pelos entrevistados, já o mesmo não se verificou para as provas de “non-standardized assessment”.

Enquanto duas diretoras (DC-A; DC-C) não aludiram a qualquer objetivo para a aplicação das provas do 3.º, 6.º e 9.º anos de escolaridade; dois diretores (DC-B; DC-E) e uma superintendente (SC-A) informaram que a finalidade é avaliar o sistema de ensino; dois diretores (DC-D; DC-G) referiram que servem para informar a escola do ponto de situação das aprendizagens dos alunos, tendo um deles especificado, o ensino em contexto de sala de aula; uma diretora (DC-F) referiu que esta informação se destina ao *board* e uma superintendente informou que “(...) it’s up to the School Boards and schools to utilize the results, in a responsible way” (SC-B, n.º 62). Apesar de duas diretoras (DC-A; DC-C) não terem referido, de forma explícita, qualquer finalidade na aplicação destas provas, inferimos, pela análise de todos os discursos, que as provas servem para avaliar o sistema educativo, bem como o processo de ensino e aprendizagem da sala de aula.

Ainda no que respeita ao ensino secundário, quatro diretores (DC-D; DC-E; DC-F; DC-G) e uma superintendente (SC-A) referiram que os professores elaboram exames internos para os respetivos alunos, com base nas orientações do ME, mas que aqueles têm de ser analisados e aprovados pelo subdiretor ou pelo diretor da escola, antes de serem ministrados aos alunos. Esta existência de exames, ainda que elaborados pelos professores, explica o motivo pelo qual estes diretores não entenderam a pergunta inicial da investigadora. Evidencia, igualmente, que os professores do ensino secundário têm

autonomia individual na elaboração dos exames internos.

Pela análise dos discursos, podemos concluir que não existe, verdadeiramente, uma cultura de provas e de exames no sistema educativo da província de Ontário. A nível da avaliação interna, esta apenas existe no ensino secundário e os professores têm autonomia individual para elaborar os exames para os respetivos alunos. Nos quatro momentos de avaliação externa (3.º, 6.º, 9.º e 10.º anos), as escolas não têm qualquer autonomia no processo, sendo este definido pelo ME, através do EQAO. Todo o sistema desta avaliação externa – enquadramento, conteúdos, tipo de provas e exames – é ditado pelo ME e tem como função regular o sistema educativo, na medida em que as escolas não têm capacidade para serem autónomas na autorregulação dos respetivos processos de ensino e aprendizagem, devido ao *professional judgement* dos professores.

Síntese Comparativa – Avaliação de alunos

Os resultados obtidos da nossa análise são reveladores de alguma autonomia conferida aos professores pelos respetivos ministérios da educação, tanto no sistema de ensino de Portugal, como no da província de Ontário, ainda que esta autonomia seja diferente. Enquanto no primeiro caso, ela centra-se no coletivo de professores do estabelecimento de ensino, no segundo a autonomia concentra-se em cada professor. Apesar desta atribuição de autonomia aos professores, verificamos a presença dos respetivos ministérios da educação na tomada de decisões e a dos serviços locais, no caso canadiano, ainda que de modo diferente, como iremos explicitar.

A análise dos dados obtidos mostrou que a definição de critérios de avaliação é um processo onde a escola tem maior espaço de autonomia. No caso português, o ME apenas define critérios para os anos terminais de ciclo, atribuindo autonomia ao coletivo dos professores portugueses (grupo disciplinar, departamento curricular, conselho pedagógico) para decidir e aprovar os critérios de avaliação dos restantes anos letivos, incluindo os critérios de retenção dos alunos. A aplicação dos critérios de avaliação é realizada por cada professor, cuja proposta de classificação é ratificada por um outro coletivo de docentes (conselho de turma), como afirma Fernandes (2007).

Conforme testemunham os entrevistados, o ME de Ontário define os critérios para todos os anos de escolaridade, distribuindo alguma autonomia aos *boards* para a elaboração de subcritérios e uma autonomia individual total aos professores, para a seleção dos instrumentos de avaliação, bem como a frequência com que estes são ministrados aos respectivos alunos, indo ao encontro das perspectivas de Allal (2012) e Young, Levin e Wallin (2006).

No que respeita aos critérios de retenção dos alunos no mesmo ano de escolaridade, o ME de Ontário determina uma política educativa de *age-appropriate schooling* pelo que delega uma eventual decisão final de retenção de um aluno, considerada muito rara, no diretor do *board*, no caso do ensino básico, ou no diretor da escola, no caso do ensino secundário. Em ambas as situações, os decisores pertencem ao *board*, autoridade local da educação, e não à escola. Por este motivo, os entrevistados testemunharam que, como afirmam Young, Levin e Wallin (2006), as escolas do ensino básico procuram formas alternativas de agrupar os alunos “based on mixed-ability or multi-age groups” (p. 221).

Comparativamente aos seus homólogos, os professores portugueses têm total autonomia coletiva para tomar a decisão de aprovar, ou não, o aluno, corroborando, deste modo, estudos da Eurydice (2013). De facto, é o coletivo dos participantes internos das escolas – o conselho de docentes ou o conselho de turma – o principal órgão de decisão (Eurydice, 2011). Neste país, os professores e os pais consideram que repetir um ano de escolaridade é benéfico para os alunos de reduzido desempenho académico, levando essa prática a tornar-se numa cultura escolar, conforme revelam os dados da OECD (2013). Esta perspectiva contraria a lógica do ME, evidenciada por um dos entrevistados (IP-A), quando este afirma que o ME apenas decreta a possibilidade e as condições da não aprovação dos alunos nos anos terminais de ciclo, pois considera que a avaliação deve ser feita numa lógica de ciclo e a retenção deve ser sempre uma medida excepcional. Esta perspectiva vai na linha de pensamento de Fernandes (2007), ainda que o mesmo autor refira que as decisões dos professores, relativas à retenção dos alunos, não são tomadas numa lógica de ciclo, nem contemplam a retenção como uma medida excepcional. Esta situação evidencia a autonomia coletiva total dos professores, cujas decisões, tomadas por via da respetiva autonomia para a definição interna de critérios de avaliação, sobrepõem-se às do legislador.

Enquanto o ME da província de Ontário atribui o poder de decisão de reprovação de alunos aos respetivos serviços locais de educação, o ME de Portugal apenas confere autoridade aos respetivos serviços regionais, em termos de reprovação de alunos, quando os pais apresentam recurso da decisão da escola. Esta situação leva a que a tomada de decisão final, da retenção ou não do aluno, seja tomada por aqueles serviços do ME, como evidenciado pela Eurydice (2011). Ainda no que respeita aos pais, os encarregados de educação da província de Ontário têm uma participação significativa no processo de avaliação dos alunos, podendo ser os mesmos a decidir pela retenção dos respetivos educandos, em detrimento da decisão do diretor do *board* ou da política educativa da província.

A única área da avaliação de alunos em que encontramos mais semelhanças do que diferenças, em termos de autonomia das escolas nos dois sistemas educativos em análise, é a que respeita à avaliação externa, traduzida em provas e exames aplicados aos alunos. Em ambos os países, a regulamentação das provas e dos exames é determinada pelos respetivos ministérios da educação que, para além de regulamentarem todo o processo, determinam o tipo de prova e exame, bem como os anos de escolaridade em que os mesmos são realizados.

As duas principais diferenças, entre os sistemas educativos, residem no facto de o ME português determinar a existência de uma avaliação externa e de uma avaliação interna (prova de equivalência à frequência), enquanto o ME da província de Ontário apenas decreta uma avaliação externa. Uma outra diferença reside no facto de, no caso português, existir uma constante alteração ao tipo de prova e às disciplinas sujeitas à avaliação externa no ensino básico (provas de aferição), contrariamente ao que se verifica no contexto canadiano (continuidade da tipologia e das áreas de conhecimento a avaliar).

Tanto no sistema educativo canadiano como no português, observamos, como referem alguns autores (Bedard & Lawton, 2000; Fernandes, 2007; Sattler, 2012), que as provas e os exames da avaliação externa são elaborados por uma entidade, aparentemente, independente do ministério. Porém, apesar de estas entidades não integrarem a administração direta do Estado, é o governo que, sob proposta do ministro da educação, nomeia o presidente destas instituições, evidenciando, na nossa perspetiva, um elevado grau de controlo do processo por esta via.

Em ambos os países, os objetivos da aplicação das provas de aferição (Portugal) e da *non-standardized assessment* (Canadá), no ensino básico, são idênticos, na medida em que pretendem, na nossa perspetiva, avaliar o sistema de ensino, nomeadamente o processo de ensino e aprendizagem, bem como devolver à escola informação acerca das necessidades de aprendizagem dos alunos. De acordo com um relatório da OECD (2013), existe um reconhecimento generalizado, a nível internacional, de que este tipo de avaliação é fundamental para a melhoria e a prestação de contas nos sistemas de ensino e, portanto, a tendência para utilizar provas ou exames para avaliar o sistema tornou-se uma prática generalizada. Este mesmo relatório salienta o papel central das provas de aferição, ou *non-standardized*, ao reconhecer que “It is apparent that education policy is increasingly conferring a central strategic role to evaluation and assessment as indispensable tools for improvement, accountability, educational planning, and policy development” (OECD, 2013, p. 36). Mas, se por um lado, o relatório da OECD (2013) afirma que este tipo de avaliação fornece uma base para monitorizar a eficácia com que a educação é ministrada aos alunos e para avaliar o desempenho dos sistemas educativos das escolas, dos gestores escolares e dos professores, por outro, refere que “The ability for the evaluation and assessment framework to effect changes in the classroom and improve student learning depends to a great extent on its reliance on teacher professionalism” (p.85), questões evidenciadas pelos entrevistados durante os respetivos discursos.

Pensamos que, em ambos os sistemas educativos, as finalidades da avaliação externa traduzem a falta de confiança nas escolas, por parte dos respetivos ministérios, relativamente à capacidade das mesmas para poderem monitorizar e identificar as necessidades de aprendizagem dos alunos em contexto de sala de aula. Se considerarmos, como demonstrou a análise, que o ME português estipula a realização de um elevado número de provas e de exames, tanto no ensino básico como no secundário, contrariamente ao seu homólogo, podemos deduzir que o ME português confia ainda menos nas suas escolas e nos seus professores. Conforme afirma Fernandes (2007), o ME português utiliza os exames para controlar o cumprimento do currículo nacional e para monitorizar o sistema educativo, uma vez que os resultados dos exames nacionais são uma forma de a escola prestar contas à sociedade e à administração central. Este controlo e monitorização verificam-se, igualmente, no sistema educativo canadiano. Se por um lado, o ME da província de Ontário atribui aos professores a capacidade de *professional*

judgement, por outro, permite que o seu trabalho seja avaliado através das provas e que sejam monitorizados pelo diretor da escola e pelo superintendente do *board*.

Além deste controlo e monitorização dos sistemas educativos, foi possível apurar que os exames do ensino secundário, em ambos os casos, são utilizados para a certificação deste nível de ensino. Porém, o sistema de ensino de Ontário tem apenas um exame no 10.º ano com este propósito (Anderson & Jaafar, 2003, 2007a), enquanto o português tem exames finais no 11.º e no 12.º ano, nas disciplinas da componente geral e específica, que servem, igualmente, como provas de ingresso no ensino superior (Fernandes, 2007). No caso canadiano, os dados permitiram-nos concluir que as escolas não têm qualquer envolvimento no processo de acesso ao ensino superior, enquanto em Portugal, verifica-se o oposto, pois o ensino secundário está organizado de forma a garantir o processo de seleção e de seriação dos alunos para o nível de ensino seguinte. Parece-nos que o sistema português está estruturado mais para permitir a facilidade no acesso ao ensino superior do que para certificar o ensino secundário. De qualquer forma, em ambos os sistemas de ensino, a participação dos professores, ao nível da avaliação externa, centra-se na administração e correção dos exames, de acordo com orientações dos respetivos ministérios de educação.

Pensamos que a essência da centralização da avaliação externa, tanto num sistema como no outro, decorre da necessidade dos próprios ministérios da educação poderem, de alguma forma, controlar a avaliação dos alunos, na medida em que conferiram autonomia aos professores para definirem e aplicarem critérios de avaliação. Isto é, se considerarmos que os professores canadianos têm autonomia individual para definir os critérios que aplicam a nível de sala de aula, não podendo reter os alunos, e que o coletivo de docentes portugueses tem autonomia para definir os critérios de avaliação da sua escola, inclusivamente para reter um aluno, então a única forma de um ME monitorizar o sistema de ensino é através de uma prova de aferição, elaborada fora da escola, que avalie a eficácia do processo de ensino e aprendizagem que decorre no contexto de sala de aula.

Os discursos dos entrevistados mostram-nos que os professores portugueses têm autonomia coletiva na avaliação interna, traduzida na elaboração de provas de equivalência à frequência. Os professores, em departamento curricular, definem os conteúdos destas provas, expressos na respetiva Informação-Prova, a qual é aprovada por um outro coletivo de docentes, o conselho pedagógico. No caso canadiano, o ME não

obriga a uma avaliação interna, idêntica ou sequer parecida com a de Portugal. No entanto, os professores do ensino secundário de Ontário elaboram e administram exames aos respetivos alunos, o que revela a existência de um elevado grau de autonomia individual dos docentes, ainda que, por questões de equidade, tenham de ver os respetivos exames aprovados pelo subdiretor ou pelo diretor.

Estes tipos de autonomia – coletiva ou individual – levam à existência de alguns constrangimentos internos nas escolas de ambos os sistemas de ensino. No caso português, os dados obtidos revelam uma dificuldade do coletivo de professores em definir critérios coerentes para todos os alunos da escola, quer pela complexidade de atribuir percentagens aos domínios em avaliação, quer pela sobrevalorização dada a algumas disciplinas em detrimento de outras. No caso canadiano, a autonomia individual do professor, que se circunscreve à sala da aula, leva a uma falta de equidade a nível de escola, muito perceptível nos discursos dos entrevistados.

Em síntese, podemos dizer que os professores têm autonomia pedagógica ao nível do processo de avaliação das aprendizagens dos alunos, podendo esta traduzir-se de forma coletiva (Portugal) ou individual (Canadá). Quando olhamos para a avaliação externa (provas aferidas e exames) percebemos que, a este nível, a escola não tem autonomia e os ministérios de educação (português e canadiano) assumem um papel de controlo.

Um dos entrevistados (IP-B) esclarece a importância da avaliação externa, e consequente papel de controlo dos ministérios perante as escolas, quando este, ao referir-se ao contexto português, refere a incapacidade da escola para monitorizar e avaliar o processo de ensino e aprendizagem, desenvolvido na sala de aula. Na nossa perspetiva, questionamos até que ponto a referida incapacidade da escola para avaliar o processo de ensino e aprendizagem não estará correlacionada com uma eventual incapacidade ou recusa de apropriação de uma autonomia pedagógica plena.

2. Recursos Humanos

2.1. Diretor

Os diretores têm um papel crítico a desempenhar na liderança e na gestão de um estabelecimento de ensino. Tem havido um forte ressurgimento do interesse pelo conceito de liderança nas escolas, tendo os estudos dos últimos dez anos enfatizado a importância do papel do diretor na criação e sustentação de escolas de qualidade (Young, Levin & Wallin, 2006). No entanto, os investigadores fazem uma distinção entre liderança e gestão, realçando que ambas são essenciais (Roher & Wormwell, 2000). De acordo com Fullan (1992), a liderança relaciona-se com a missão, direção e inspiração; enquanto a gestão envolve a conceção e a realização de planos, a execução de tarefas e o trabalho eficaz com as pessoas e uma gestão eficaz é tão importante quanto uma liderança visionária para o sucesso de um estabelecimento de ensino.

Na linha de pensamento de Fullan (1992), e reconhecendo a importância de cada uma destas vertentes (liderança e gestão) no desempenho do cargo de diretor, ainda que indissociáveis, é nossa intenção analisar apenas a vertente da gestão. Sapre (2002) afirma que “management is a set of activities directed towards efficient and effective utilisation of organisational resources in order to achieve organisational goals” (p. 102). Para Bolam (1999), a gestão educacional é “an executive function for carrying out agreed policy” (p. 194).

Dentro deste quadro de conceitos, pretendemos analisar a capacidade autonómica de um diretor de uma escola na execução das políticas educativas deliberadas pelo ME; isto é, a sua capacidade de decisão para agir de forma eficiente e eficaz, na prossecução dos objetivos organizacionais. Para o efeito, pretendemos analisar quem estabelece as competências e obrigações do diretor, bem como a sua autonomia de atuação em relação ao cumprimento das mesmas. Além disso, é nosso propósito determinar a autonomia das escolas na seleção do respetivo diretor, bem como no despedimento ou afastamento do mesmo. Decorre deste último objetivo, apurar o poder de decisão e de atuação da escola num possível cenário da instauração de um processo disciplinar ao diretor do estabelecimento de ensino.

No sistema de ensino de Portugal é o ME que determina o procedimento de *seleção*

do diretor através de um normativo legal¹⁷⁷. Este decreto-lei determina que o diretor é “o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial”¹⁷⁸ e que deve ser “recrutado de entre os docentes do ensino público ou particular e cooperativo qualificados para o exercício das funções, seja pela formação ou pela experiência na administração e gestão escolar” (Preâmbulo), cabendo ao conselho geral de cada escola desencadear um “procedimento concursal, prévio à eleição”¹⁷⁹.

O Decreto-Lei n.º 75/2008 (RAAG), na sua redação atual, determina que o diretor seja eleito pela comunidade educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, representada no seu conselho geral¹⁸⁰ e estabelece, detalhadamente, os requisitos de admissão ao concurso, bem como todos os seus procedimentos¹⁸¹. Para o efeito, o candidato a diretor deve apresentar um requerimento ao presidente do conselho geral, um projeto de intervenção, com uma visão e uma estratégia para a escola, para os quatro anos do mandato, e o seu currículo. O conselho geral pode definir outros critérios, para além dos do diploma legal, e estabelece o calendário para todas as fases do concurso, nomeadamente, o prazo de entrega de candidaturas, o prazo de comunicação do número de candidatos e os que passaram à fase seguinte, a calendarização da realização das entrevistas, a análise do relatório elaborado pela comissão ou equipa do conselho geral, formada para o efeito, a eleição e a tomada de posse do diretor. Além de todo este procedimento concursal ser determinado pela tutela, o ME ordena, igualmente, que os resultados sejam homologados, nos dez dias após a sua comunicação, pelo diretor-geral da administração escolar, sendo tacitamente aceite, caso não exista “violação da lei ou dos regulamentos, designadamente do procedimento eleitoral”¹⁸².

Perante este quadro legislativo, pretendemos compreender a autonomia da escola na seleção do seu diretor, ou seja, quem efetivamente escolhe o diretor de um agrupamento de escolas ou escola não agrupada, e analisar como todo o processo se organiza, através da perceção dos intervenientes. Neste contexto, os diretores entrevistados mostraram estar cientes do enquadramento normativo relativo à seleção do

¹⁷⁷ Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

¹⁷⁸ Artigo 18.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

¹⁷⁹ Número 2, do artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

¹⁸⁰ Número 1, do artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

¹⁸¹ Artigo 21.º ao 23.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

¹⁸² Números 4 e 5, do artigo 23.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

diretor, embora alguns tenham dado respostas mais cabais e outros mais dispersas. No seu conjunto, eles pareceram sintonizados com o fundamental da lei em causa, ainda que tenham revelado uma coexistência de lógicas contraditórias, conforme podemos perceber no quadro que se apresenta.

Quadro 32: Diretor – Seleção – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“O processo de seleção organiza-se dentro dos trâmites da lei”. DP-C: 67	O ME determina procedimento de seleção do diretor.
“É feito a nível de escola. Aí não é a tutela que determina o diretor que quer para aquela escola. Não, é a comunidade que seleciona o seu diretor”. IP-A: 80	A escola tem autonomia para selecionar o respetivo diretor.
“(…) esta coisa de concurso, não faz sentido nenhum. Ou é concurso ou é eleição”. DP-A: 73; “(…) ele é (...) ‘semi-eleito’ ”. (...) DP-E: 68	Método de seleção - Lógica contraditória na seleção do diretor.
“(…) é eleito pelo conselho geral de uma forma secreta, anónima”. DP-A: 74	Lógica contraditória na seleção do diretor – cumprimento obrigatório de normativos.
“(…) estamos a focalizar em 21 membros a decisão da eleição do diretor (...)”. DP-B: 60 - 62	O procedimento está limitado a um número reduzido de pessoas.
“O conselho geral (...) é muito marcado, ou demasiadamente marcado, pela dinâmica e a presença de professores”. DP-D: 64	Lógica contraditória na pretensão da democraticidade.

Decorrente dos discursos dos entrevistados, percebemos que as escolas têm autonomia para selecionarem o respetivo diretor, sem a intervenção direta do ME. Ainda que se possa considerar a existência de algum controlo do ME, através da publicação das determinações legais para a seleção, bem como a obrigatoriedade de comunicar os resultados aos serviços centrais para homologação, os entrevistados consideram que é, na verdade, o estabelecimento de ensino a decidir. Este facto foi mencionado por todos os entrevistados, tendo apenas um deles referido a participação externa dos serviços do ME no processo de seleção, através do ato de homologação dos resultados. Este diretor (DP-E) afirmou que as escolas nunca recebem uma resposta e que, portanto, a decisão é sempre tacitamente aceite, dando a entender que não existe qualquer intervenção do ministério. Logo, o facto de apenas um entrevistado ter falado desta participação dos serviços centrais

revela que o próprio ato de homologação não é valorizado pelos restantes e que não existe interferência por parte do ministério da educação, ou dos serviços centrais.

Apesar de nenhum entrevistado questionar a autonomia da escola no ato de seleção do diretor, muitos apresentaram alguns constrangimentos que o processo causa às escolas, bem como algumas discordâncias com os procedimentos, relacionados com, nomeadamente, a ação de membros do conselho geral, exteriores à escola, a morosidade do processo e a pouca representatividade do corpo docente na seleção do diretor. Embora nenhum entrevistado o tenha referido, a nosso ver esses constrangimentos e discordâncias representam lógicas contraditórias, que condicionam a autonomia da escola. Consideramos que essas lógicas contraditórias advêm, não apenas do ME e a sua imposição de um quadro legal múltiplo, mas também dentro da própria escola.

Um caso notório, de como a própria escola pode condicionar o processo de seleção do diretor, foi apresentado por um dos entrevistados. Este (DP-C) deu conta de que, devido à incapacidade de a associação de pais constituir um corpo representativo para o conselho geral, o seu agrupamento de escolas teve uma comissão administrativa provisória (CAP) durante três anos. Ora, o decreto-lei (RAAG) prevê os procedimentos a adotar quando não é “(...) possível realizar as operações conducentes ao procedimento concursal para o recrutamento do diretor (...)”, ficando os serviços do ME responsáveis pela nomeação de uma CAP, que exercerá funções pelo período máximo de um ano letivo¹⁸³. Se é um facto que, como refere este diretor, “(...) estas situações não deviam acontecer” (DP-C, n.º 68), parece evidente que a situação de constrangimento ocorrida na sua escola “(...) representa bem como é que isto [o modelo de recrutamento do diretor] pode deixar de funcionar” (DP-C, n.º 68) porque o entrave à constituição do conselho geral, para posterior seleção do diretor, não se deveu ao legislado, mas sim a um problema interno, que o agrupamento de escolas foi incapaz de resolver, durante três anos.

Um outro diretor salientou a morosidade do processo de seleção, ao afirmar que é “(...) um processo extremamente moroso (...) em termos institucionais, a escola fica durante algum tempo num limbo (...)” (DP-F, n.º 61). Este entrevistado sugeriu que os prazos estipulados pelo ME causam um constrangimento à escola, em termos da sua administração e gestão. Pensamos que este constrangimento decorre da obrigatoriedade

¹⁸³ Número 1, do artigo 66.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

do cumprimento legal de todas as ações, e respetivos prazos, que constam do RAAG, que é aplicável aos estabelecimentos de ensino, mas também, de outra legislação, extensível a toda a função pública. Isto é, não obstante publicar um decreto-lei que determina o procedimento de recrutamento do diretor, o ministério determina, nesse mesmo diploma, a obrigatoriedade de cumprimento de um outro, quando afirma que se aplica “(...) subsidiariamente o disposto no Código do Procedimento Administrativo naquilo que não se encontre especialmente regulado no presente decreto-lei”¹⁸⁴. Ora, apesar de o RAAG definir que o conselho geral estabelece o calendário do procedimento concursal, aquele órgão é obrigado a cumprir os prazos definidos no Código do Procedimento Administrativo (CPA), uma vez que se trata de um concurso público. Conforme sintetizou um inspetor “Parece-me um método democrático e atendendo que estamos a falar de um serviço que é público, faz sentido que (...) o recrutamento seja feito assim” (IP-A, n.º 78). No entanto, esta obrigatoriedade instituída pelo governo de cumprir os procedimentos de recrutamento de um diretor, com base num decreto-lei específico para a área da educação e, simultaneamente, num normativo geral, aplicável a toda a função pública, condiciona, em nosso entender, a autonomia da escola, porquanto não pode agilizar procedimentos ou tornar o processo de seleção do diretor mais célere. Ou seja, uma escola não é autónoma, como alega o RAAG, quando tem de cumprir os normativos legais que os outros serviços, dependentes do ministério, cumprem. Esta ambivalência, de que fala Lima (2011), surge no próprio método de seleção. Os entrevistados não referiram, concretamente, esta lógica contraditória, da aplicação de diferentes normativos, mas pudemo-la inferir pelo teor dos discursos.

Alguns diretores entrevistados consideram que existe uma imprecisão na atribuição de conceitos no método de seleção, enquanto outros frisaram a característica ambivalente dos mesmos. Isto, porque o RAAG determina que o gestor escolar é selecionado através de “procedimento concursal”¹⁸⁵ mas que o conselho geral, na parte final do concurso, procede à “eleição”¹⁸⁶ do candidato. Ora, num processo de eleição direta, um cidadão vota diretamente no seu candidato; enquanto numa eleição indireta, o candidato é eleito por um colégio eleitoral. Já um concurso público implica o cumprimento de pré-requisitos estabelecidos no aviso de abertura, uma análise curricular e uma entrevista, que culmina

¹⁸⁴ Artigo 68.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

¹⁸⁵ Artigo 22.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

¹⁸⁶ Artigo 23.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual.

na seleção daquele que o júri considera o melhor candidato. Assim sendo, uma parte do processo cumpre as etapas de um concurso público e a última, o escrutínio secreto, imposto pelo CPA¹⁸⁷, uma eleição.

Uma diretora destacou, vincadamente, toda esta incoerência na forma como se seleciona um diretor de um estabelecimento de ensino, destacando que “esta coisa de definir critérios para a seleção do diretor é um bocadinho relativo tendo em conta, por um lado, o que está na lei, e depois tendo em conta que (...) todos os elementos [do conselho geral] votam de forma secreta na pessoa que entendem” (DP-A, n.º 70–71). Ou seja, independentemente do currículo, do projeto de intervenção e da entrevista do candidato, cada elemento do conselho geral elege, secretamente, aquele que entender. Este facto leva-nos a questionar o papel do conselho geral em todo o processo, nomeadamente na definição de critérios, por si definidos, porque ninguém justifica o respetivo voto, devido à imposição legal do anonimato.

Esta situação levantou questões de democraticidade, de entre os entrevistados, que questionaram a legitimidade da escolha do diretor. Por um lado, inferimos que o anonimato no ato de votação permite que os membros do conselho geral possam não agir de forma idónea e, portanto, não selecionar o candidato mais adequado para gerir a escola, uma vez que poderá haver alguma tendência para escolher pessoas, a partir de vários pressupostos. Por outro, percebemos, claramente, que alguns entrevistados não consideram existir democraticidade na seleção. Embora apenas um deles (DP-A) esteja em total desacordo com todo o procedimento de seleção, inferimos pelos discursos de três diretores (DP-B; DP-C; DP-G) que apenas não concordam com a representatividade do pessoal docente no conselho geral. Considerando que os restantes não fizeram qualquer alusão à representatividade dos vários membros da comunidade com assento no conselho geral – pessoal docente, pessoal não docente, pais, autarquia, entidades externas à escola e, no caso de uma escola com ensino secundário, alunos – concluímos que estão em acordo com a representação existente. Portanto, percebemos que esta divergência de opiniões se deve à representatividade do corpo docente no ato de votação, pois quatro diretores entrevistados (DP-A; DP-B; DP-C; DP-G) consideram que todo o corpo docente deveria participar na votação. No entanto, se assim for, julgamos que seria legítimo que todos os corpos da escola pudessem igualmente votar, desde logo os alunos, o pessoal

¹⁸⁷ Artigo 24.º do Código de Procedimento Administrativo.

não docente e os pais e encarregados de educação.

Um argumento do ME, em alterar a forma como o diretor é selecionado, foi precisamente o de aumentar a democraticidade, através da participação de diferentes entidades da comunidade educativa. Porém, julgamos que a intenção do ME foi a de retirar aos docentes a possibilidade de assumirem a direção e o controlo de uma escola, nomeadamente, através da seleção do diretor. Motivo pelo qual, os representantes dos docentes constituírem menos de metade dos membros do conselho geral. Porém, um diretor entrevistado afirmou que os outros membros do conselho geral “(...) não têm a capacidade interventiva” (DP-D, n.º 65); isto é, por desconhecerem o sistema educativo e por não terem conhecimento de como funciona uma escola “(...) têm uma atitude passiva” (DP-D, n.º 64). Este entrevistado observou que é necessário que esses corpos representativos sejam mais ativos e organizados, capazes de ter uma opinião e uma capacidade de decisão mais consistente e organizada. Mas, durante a sua entrevista, este diretor não excluiu completamente os professores da sua perspetiva. De acordo com este e outros entrevistados, não se verifica, igualmente, interesse e participação dos representantes da classe docente nas questões da escola. O que significa que os professores também se dividem perante outros corpos e podem perder terreno. Se podemos afirmar que a participação da comunidade na vida da escola foi conseguida ao incluir, no conselho geral, representantes de entidades externas à escola, bem como da autarquia, já o mesmo não se pode dizer relativamente à sua efetiva intervenção; esta fica, muitas vezes, refém da opinião dos professores porque não dominam a linguagem escolar. Ao consideramos a constituição do conselho geral, juntamente com as experiências relatadas pelos diretores entrevistados, julgamos que o ME alcançou a democraticidade na teoria, mas na prática, ficou muito aquém do desejado.

A questão da seleção do diretor, por voto democrático, foi mencionada, reiteradamente, pelos diretores entrevistados. Estes compararam o atual procedimento com o do modelo anterior¹⁸⁸, em que o diretor era eleito, democraticamente, por todo o pessoal docente e não docente, pelos representantes dos pais e, no caso de haver ensino secundário, pelos alunos, considerando o anterior mais democrático. Muitos advertiram que nada garantia que todos os membros estivessem a votar, de acordo com a determinação das pessoas que representam e/ou a considerar o superior interesse da

¹⁸⁸ Decreto-Lei n.º 115-A/1998 de 4 de maio.

escola, como salientou uma diretora: “(...) questiono, estes 21 representantes, se de facto eles representam todos os que estão a representar efetivamente, ou se na verdade aquilo é ali uma questão muito individual” (DP-A, n.º 69). Esta opinião é partilhada por um inspetor que ressaltou que:

(...) o conselho geral tem muitos representantes (...) inclui aqui várias tensões e, portanto, quando vamos dizer, quem é que elege efetivamente, quem elege é o órgão. Agora na prática, eu acredito que alguns diretores sejam eleitos, por exemplo, por influência do poder autárquico, possam ser eleitos por influência de forças vivas com assento no conselho geral. Ou seja, internamente no conselho geral não é de todo pacífico para mim, que não haja ali preponderância de determinados elementos. (...) o que está no normativo é o conselho geral. (IP-B, n.ºs 108 – 110)

Um diretor (DC-C) destaca, igualmente, e de forma negativa, a interferência de tendências partidárias no processo de seleção do diretor, aludindo ao facto de que os representantes da autarquia poderiam querer ver eleito um candidato do mesmo partido político. Considerámos relevante um comentário de um inspetor, quando este afirmou que o conselho geral tem “um papel determinante na escolha do executor da política educativa para aquele agrupamento, para aquele concelho” (IP-A, n.º 77). Ou seja, colocando a figura do diretor como responsável da política educativa da escola e, simultaneamente, do município, a interferência partidária é possível e recíproca.

Constatamos que os entrevistados falaram dos professores, do pessoal não docente, dos representantes das autarquias e das juntas de freguesia na seleção do diretor, mas não mencionaram nem os alunos e os pais, nem os representantes da comunidade local cooptados. Julgamos que a ausência de referências a estes corpos do conselho geral evidencia, claramente, a falta de relevância que é atribuída à sua participação no processo.

Portanto, se fica claro que um estabelecimento de ensino tem autonomia para selecionar o respetivo diretor, através do conselho geral da escola, menos claro fica se os corpos deste órgão elegem o diretor, por vontade dos elementos que representam. Este facto torna-se mais evidente, ao percebermos que o ato de seleção do diretor é, a nosso ver, uma eleição, e não um concurso, o que contribui, substancialmente, para a prática de uma autonomia individual, e não coletiva, de um reduzido número de indivíduos da escola. Além disso, consideramos que a escola perdeu autonomia com a constituição de um conselho geral, com elementos externos ao estabelecimento escolar, ainda que estes pertençam à comunidade educativa. A autonomia apenas se pode construir com um

conhecimento da escola e um envolvimento proativo nas questões que a envolvem, como defende Barroso (1996a; 1997; 1999; 2004; 2005a; 2009), algo que concluímos que nem sempre acontece. Logo, verificamos que o diretor é selecionado por um órgão da escola, que atua com base em normativos legais do ME, normativos esses que, ao invés de se complementarem, criam lógicas contraditórias como alude Lima (2011), e de acordo com a vontade de 21 pessoas da comunidade educativa.

No caso do sistema educativo de Ontário, verificamos que o ME não tem um papel direto, nem indireto, no processo. O ministério delega a responsabilidade de seleção do diretor nos *boards*, ao estipular que cada *board* deve “Appoint a principal (...) for each school of the Board; 2010, c. 10, s. 6 (2)”¹⁸⁹. Assim sendo, os procedimentos que conduzem a esta “nomeação” ou “designação” são estabelecidos por cada *board*. Segundo Pervin e Campbell (2011), os *boards* tomam decisões sobre a seleção e nomeação de diretores de escolas, considerando as necessidades das suas escolas e o respetivo currículo dos candidatos. Estes, para se candidatarem, têm de obter as qualificações necessárias: o Programa de Qualificação para o Cargo de Diretor (Principals’ Qualification Program), uma licenciatura, cinco anos de experiência de sala de aula, qualificações para lecionar em três níveis de ensino, e um mestrado ou um curso de dupla especialização em ciências da educação).

Devido à ausência de normativos legais, bem como documentação orientadora do processo de seleção do diretor, apoiámo-nos, fortemente, nos diálogos dos entrevistados (ver quadro 33). Através destes, percebemos que, tanto o *Board* Público Católico (BPC), como o *Board* Público (BP), adotam os mesmos procedimentos, variando apenas as habilitações literárias exigidas aos candidatos, e realizam-se através de dois processos distintos: o de seleção de candidatos para o cargo de diretor e o da subsequente colocação num estabelecimento de ensino.

¹⁸⁹ *Education Act*, s. 170, 12.

Quadro 33: Diretor – Seleção – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“(…) if you want to be a principal (…) you would put in your letter of intent to apply. And then, you have a conversation with your superintendent, do you think I’m ready (…) not ready”. SC-B: 80	Inexistência de um processo formal de recrutamento do diretor.
“(…) So I don't know how much weight is around that table because they are strangers to me and I'm strangers to them”. DC-A: 65	Os candidatos a diretor não conhecem os membros da comissão que os contrata.
“(…) we do follow the rubric. (…) like human nature, it's everybody's interpretation of the rubric because it's different teams that select, there isn't one team that selects for the whole Board”. SC-A: 54	Existe várias comissões para a contratação de diretores, bem como subjetividade na avaliação dos candidatos.
“(…) as the superintendents, we look at who's in the pool. (…) and then we're the ones that get to decide if they're getting placed in a particular school”. SC-B: 81	O superintendente tem poder de decisão na colocação de um diretor numa escola.
“(…) you receive a call and you're told this is the school we're assigning you to. And, we have no idea how they made that decision. (…) you really don't have a choice to say yes or no. You just go”. DC-F: 73-74	O diretor não tem autonomia para decidir a escola de colocação, nem a pode recorrer.
“Truthfully, I don't know how they pick the principals because that's all done behind the scenes”. DC-F: 73	A colocação do diretor não é do conhecimento público.
“(…) the parents may have a voice (…) I think it's problematic because parents may or may not understand what the school needs”. DC-E: 50	Os pais/encarregados de educação poderão determinar a colocação do diretor, em determinada escola.

A partir dos discursos dos entrevistados, percebemos que o processo de candidatura ao cargo de diretor se processa, normalmente, através de uma candidatura espontânea. Após experiência no cargo de subdiretor¹⁹⁰, o candidato a diretor apresenta uma candidatura, em forma de carta de intenção, juntamente com uma carta de recomendação do respetivo superintendente e o currículo *vitae*. A candidatura é, posteriormente, analisada e avaliada por uma comissão do *board*, constituída para o efeito. Após esta primeira fase, aquela comissão seleciona os candidatos admitidos à entrevista, realiza a mesma e admite os candidatos para o cargo. Estes candidatos passam a constituir uma

¹⁹⁰ De acordo com os entrevistados, um docente não se pode candidatar diretamente ao cargo de diretor. É exigido, por todos os *boards*, que o candidato tenha experiência como docente e como subdiretor, bem como cartas de recomendação dos respetivos superintendente e diretor.

bolsa de diretores e, conforme explicou um entrevistado, “(...) when you get hired, you’re put on a list that’s active for about three years and if you’re not picked up as a principal at that point, then you have to reapply” (DC-D, n. ° 63).

O que sobressai das descrições do processo de seleção é, por um lado, o total desconhecimento dos candidatos dos critérios de contratação, e, por outro, a ausência de clareza nas respostas das superintendentes sobre os mesmos. Uma das superintendentes tentou esclarecer que “(...) we do have rubrics; we have the Ontario Leadership Framework from the Ministry that’s the guiding principle. And then, how we bring that to life is our job to look for, the look fors, to make sure that we’re all on the same page” (SC-B, n. ° 55). Porém, a mesma entrevistada salientou que o método não é perfeito uma vez que as *rubrics*, critérios específicos recomendados pelo ME para a classificação dos candidatos, se prestam à subjetividade e, portanto, à interpretação das várias comissões que contratam para o *board*.

O facto de existirem múltiplas comissões contratantes pode explicar as diferentes respostas que obtivemos, relativamente à identidade dos membros que as compõem. Entre aqueles referidos pelos diretores encontramos “Senior Administration” (DC-F, DC-G); Diretor do *board* e Subdiretor do *board* (DC-F, DC-G); Superintendente dos Recursos Humanos do *board* (DC-A; DC-F, DC-G); Superintendentes das escolas (referido por todos os entrevistados); diretores de escolas do ensino básico e/ou secundário (DC-A; DC-C). Dois diretores (DC-A; DC-D) referiram, ainda, que a comissão que realizou as respetivas entrevistas tinha outro elemento do *board*, um *trustee*. Porém, uma superintendente esclareceu que a participação destes membros foi proibida pelo ministério da educação:

The Trustees in Lake District Public School Board used to have a say that’s not happening anymore because it’s really against the Ministry policy of what their role is in government [do Board] (...). So, we, obviously, keep them informed of the process but they don’t get to say ‘yes’ or ‘no’. (SC-B, n.º 82)

Não obstante esta entrevistada referir-se apenas ao BP, pensamos que esta decisão do ministério se aplica, igualmente, ao BPC, uma vez que os únicos dois diretores que referiram os *trustees* pertencem a este último *board*. Esta proibição de participação dos *trustees*, imposta pelo ministério, é indicativa de um afastamento do aparelho político da contratação de diretores, uma vez que os *trustees* são os únicos membros de um *board* a

terem ligações políticas.

Julgamos que a diversidade laboral das pessoas que participam nas comissões que contratam os diretores se deve a decisões internas de cada *board*, sendo a presença de superintendentes transversal em todas elas. De facto, inferimos pelos discursos que a figura do superintendente é a mais importante no processo de uma candidatura e de uma eventual contratação. Além desta participação no processo, o superintendente é o decisor da colocação dos candidatos admitidos ao cargo de diretor, num determinado estabelecimento de ensino. Isto é, abrindo uma vaga numa das suas escolas, o superintendente faz a seleção do diretor, a partir da lista de candidatos aprovados no procedimento de seleção. É ao superintendente que cabe a decisão de escolher o diretor que considera melhor para o contexto daquele estabelecimento de ensino.

Apesar de os diretores revelarem, igualmente, desconhecimento dos critérios desta colocação, os seus discursos foram no sentido de confiança na decisão do superintendente, uma vez que este acompanhara e monitorizara o trabalho do diretor, nas suas funções de docente e de subdiretor. Além do mais, argumentam que, como conhecedor das escolas, é a pessoa mais indicada para a tomada de decisão, como nos explicou uma diretora “I am sure that although I'm not privy to it, when a superintendent has a global view of their area, I think that if they know that a school is going to benefit from a certain personality type that they would take that into consideration” (DC-C, n.º 43).

Segundo os entrevistados, o superintendente é, também, o decisor numa situação de transferência de um diretor, para outra escola. Esta transferência pode ocorrer por decisão do superintendente ou a pedido do próprio diretor, como explica um entrevistado:

My belief is that they [Board] try to keep you in the same school for three years. Unless, there's reasons to move and it could be there's a conflict between the people. (...) if I wanted to transfer (...) I could put in a form saying I would like to be considered for transfer. At the end of the day, it's up to the Board to decide whether they transfer me or not. (DC-D, n.º 67)

Mais uma vez, constatamos o facto de o diretor não ter, nem lhe ser dado, conhecimento dos motivos, de uma eventual transferência. Um outro diretor confirmou esta autonomia do superintendente do *board* no processo de transferência do gestor escolar e na desobrigação de apresentar motivos para a mudança de escola, ao declarar “(...) they don't

really tell you why” (DC-F, n.º 75).

Inferimos pelos diálogos que um dos principais motivos da transferência poderá ser um conflito entre o diretor e os pais dos alunos da escola. Segundo cinco diretores DC-A; DC-B; DC-C; DC-D; DC-E) e uma superintendente (SC-A), o “Parent Council” (Associação de Pais) de cada escola preenche anualmente um formulário intitulado “School Statement of Needs”, que terá um papel importante na decisão de transferência, como atesta uma diretora:

(...) every school Parent Council is given the opportunity to fill out a form. (...) it asks the parent community ‘what would you like to see in your principal?’ (...) ‘what qualities do you want to see in your principal for this school?’ And, there’s a list and it’s very extensive as well. (...) then your profile is matched at the Board level. So, the superintendent is looking for this type of a principal at this school, they match. That’s what we’re hearing. (...) we don’t have a say, in terms of principals or vice principals. (DC-B, n.º 82)

Percebemos pelo diálogo desta diretora, assim como pelo dos restantes, o completo desconhecimento dos gestores escolares relativamente ao perfil do diretor, bem como a sua total ausência de participação, numa eventual decisão de transferência. Os entrevistados informaram que, mesmo numa situação de conflito, o diretor é “retirado” da escola, sem explicações.

Relativamente aos pais e encarregados de educação, como acabámos de verificar, estes não participam na contratação nem na colocação de um diretor numa escola. Porém, podem influenciar o superintendente a tomar uma decisão de transferência de estabelecimento de ensino.

Quanto ao governo, apenas duas entrevistadas fazem referência ao ministério da educação. Uma diretora (DC-B) afirmou que o ministério define alguns dos requisitos habilitacionais; contudo, consultada a página do ME de Ontário, verificamos que o Policy/Program Memorandum n.º 38, que define o “Principal’s Qualification Program”, foi revogado em 18 de outubro de 2006¹⁹¹, pelo que concluímos que as habilitações são definidas unicamente pelos *boards*. A outra entrevistada, uma superintendente (SC-A), referiu que, aquando das entrevistas para a seleção dos diretores, a comissão utiliza como guia o *Ontario Leadership Framework*, da autoria do ministério, mas, salientou,

¹⁹¹ <http://www.edu.gov.on.ca/extra/eng/ppm/ppm.html>

vincadamente, que a decisão cabe ao *board*. Assim, concluímos que o ME não tem qualquer interferência no processo de seleção ou de colocação de um diretor numa escola.

Outro elemento-chave a não ter poder de decisão na seleção, ou na colocação de um diretor numa escola, é o corpo docente do estabelecimento de ensino, pois em momento algum, este grupo de profissionais foi sequer referido pelos entrevistados. Foi necessário questionarmos, diretamente, se existia algum envolvimento dos professores nestes processos, ao que todos os entrevistados testemunharam negativamente. Assim, concluímos que os professores, para além de não escolherem o seu gestor escolar, nem sequer são auscultados, em qualquer momento do procedimento.

Portanto, todo o processo de seleção de um diretor – definição de qualificações, calendarização, análise de candidaturas, entrevistas, seleção e colocação – é efetuado por cada *board*. Percebemos, igualmente, que este processo, nomeadamente as qualificações exigidas e a constituição de equipas do concurso, variam de *board* para *board*, tendo esta estrutura local autonomia total para decidir. Além disso, ficou claro que o superintendente não só participa na seleção, mas também tem todo o poder para colocar um diretor numa escola ou, então, transferi-lo para outra. Neste contexto, pensamos estar perante o modelo de *policy interdependence* de Bedard e Lawton (2000), na medida em que o ME e os *boards* estabelecem critérios de seleção do diretor; o ME por via do *Ontario Leadership Framework*, o os *boards*, por via de critérios internos de contratação. Porém, percebemos que o modelo não se aplica à contratação e à colocação de um diretor num estabelecimento de ensino, pois os *boards* têm total autonomia. Quanto à autonomia de uma escola neste processo, percebemos que o pessoal docente e não docente não tem qualquer participação, o que revela uma ausência total de autonomia da escola.

Quando olhamos para as ***obrigações e competências do diretor***, percebemos que as suas responsabilidades têm aumentado consideravelmente, ao longo das últimas décadas (Fullan, 2014). No quadro da definição das competências e das obrigações do diretor importa, em primeiro lugar, esclarecer os conceitos “competências” e “obrigações”, ou “deveres”, do diretor de uma escola. O conceito “competência” pode ser entendido como o direito legal de tomar decisões e de agir sem haver lugar a um pedido de autorização, enquanto “dever” implica a obrigatoriedade de agir de determinada forma, imposta por outrem. Estes conceitos surgem, invariavelmente, associados aos superiores hierárquicos

dos diretores, como autores da definição das competências e das obrigações.

No caso português, devido ao seu vínculo e à sua função profissional, os diretores estão abrangidos por três diplomas legais, decretados pelo governo. Como funcionário público, o diretor é abrangido pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas¹⁹² (LGTFP) que decreta, para além da obrigatoriedade de cumprimento dos deveres nela contidos, que o trabalhador está sujeito aos de outros “(...) diplomas legais e regulamentos e (...) instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que lhe seja aplicável”¹⁹³. Ora, no caso de um diretor são dois os normativos legais. Além dos deveres gerais¹⁹⁴ elencados na LGTFP, encontramos outros estabelecidos no ECD¹⁹⁵, pois, sendo a profissão do diretor a de docente, a LGTFP exige o seu cumprimento. Finalmente, como detentor do cargo de diretor, ele está abrangido pelo RAAG¹⁹⁶ que decreta os deveres específicos¹⁹⁷ do diretor, e remete, igualmente, para os deveres gerais, a que se encontra vinculado. Julgamos que esta triangulação legislativa evidencia, visivelmente, a dimensão dos deveres a que um diretor está obrigado, como refere Fullan (2014), facto mencionado por muitos entrevistados. Além disso, evidencia, claramente, a intenção do governo de subordinar o diretor e de o tornar num representante do ME, dentro da escola. Como afirmou Lima (2010) numa entrevista “O Director está na sede do agrupamento e é o rosto estampado do Ministério da Educação, não é o rosto da escola”. Esta ideia sustenta-se na formulação dos deveres específicos, contidos no RAAG:

- a) Cumprir e fazer cumprir as orientações da administração educativa;
- b) Manter permanentemente informada a administração educativa, através da via hierárquica competente, sobre todas as questões relevantes referentes aos serviços;
- c) Assegurar a conformidade dos atos praticados pelo pessoal com o estatuído na lei e com os legítimos interesses da comunidade educativa.

(Art.º 29.º, Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, na sua redação atual).

No que respeita às competências do diretor, os entrevistados revelaram ter

¹⁹² Lei n.º 35/2014 de 20 de junho.

¹⁹³ Número 1, do artigo 73.º, da Lei n.º 35/2014 de 20 de junho.

¹⁹⁴ Artigo 73.º, n.º 2, Lei n.º 35/2014 de 20 de junho.

¹⁹⁵ Decreto-Lei n.º 41/2012 de 21 de fevereiro.

¹⁹⁶ Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, na sua redação atual.

¹⁹⁷ Artigo n.º 29.º, Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, na sua redação atual.

percepções diferentes, quanto à dimensão das que lhes são atribuídas, bem como ao próprio conceito de competência. Enquanto alguns entrevistados disseram que “(...) o diretor tem demasiadas competências” (DP-A, n.º 87), outros afirmaram que “(...) são um número reduzido” (DP-E, n.º 88) e todos consideram que o diretor “(...) tem os poderes muito limitados” (DP-C, n.º 65). Julgamos que alguns entrevistados confundiram competências com deveres, ou com responsabilidades; enquanto outros se referiam ao facto de, legalmente lhes serem atribuídas competências, mas sem poder de decisão. Como explicou um deles “Esbarramos com constrangimentos, que não nos deixa exercer exatamente, convenientemente essa competência” (DP-E, n.º 92). Estes constrangimentos advêm, frequentemente, da obrigatoriedade de cumprir múltiplos normativos; isto é, um diploma legal confere a competência, por outro lado, um outro condiciona a decisão. Apesar desta utilização inconstante do termo, os diretores entrevistados estavam cientes da obrigatoriedade de um cumprimento cabal das suas competências e dos seus deveres, conforme ilustra o quadro 34. Um deles caracterizou muito bem a situação, afirmando que a “lei está muito bem definida e, cirurgicamente, nós sabemos exatamente quais são as competências que temos e não podemos fugir àquilo” (DP-C, n.º 92).

Quadro 34: Obrigações e cumprimento de funções do diretor – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“As competências (...) já vêm definidas no decreto de lei”. DP-C: 89	O ME define as competências do diretor. Ausência de autonomia da escola.
“As obrigações são em número elevado. As competências são em número reduzido”. DP-E: 88-89	Desequilíbrio entre poder de decisão e o poder de atuação.
“(...) o cerco da total responsabilidade implica que ele [diretor] não possa sair de determinadas regras e de determinadas balizas mesmo que tivéssemos a perfeita sensação ou noção que se saíssemos estávamos a prestar o melhor serviço”. DP-B: 77	O diretor tem total responsabilidade sem autonomia legal, o que demonstra um poder de atuação limitado.
“(...) a prestação de contas está na lei perante o conselho geral (...)”. DP-A: 85	ME decreta que o “accountability” do diretor seja realizado a nível de escola.
“(...) somos questionados por professores, por pessoal não docente, por pais, por alunos, pela comunidade (...)”. DP-B: 83	O diretor presta contas perante todos os elementos da respetiva comunidade escolar.

No que respeita à autoria das competências dos diretores obtivemos respostas

dísparos. Todos se revelaram conhecedores de que o ME determina as suas competências. No entanto, alguns entrevistados ofereceram respostas diferentes. Uma declarou, de forma genérica, que “(...) muita gente pode definir competências do diretor e a muita gente ele pode ter que dar satisfações do que anda a fazer” (DP-A, n.º 83) levando a querer que o diretor de escolas se encontra no último patamar da hierarquia educativa.

Os diretores que entrevistámos referiram que além de prestarem contas dentro da escola, junto do conselho geral, também o fazem através das várias plataformas do ME, o que nos leva a afirmar, como Lima (2008), que existe um controlo à distância, por parte do ME. Esta obrigatoriedade transforma a função de um gestor escolar em um gestor de plataformas; ou seja, é realizar um serviço administrativo para os serviços centrais e não exercer a função de gestor escolar. Como declarou um diretor entrevistado “(...) grande parte do trabalho de um diretor é hoje sustentado em plataformas electrónicas. Somos hoje mais gestores de plataformas do que exatamente gestores de uma escola” (DP-F, n.º 87). Julgamos que as plataformas são uma ferramenta para o controlo e a supervisão do trabalho da escola e do diretor, dada a distância física entre os estabelecimentos escolares e o ME, como refere Lima (2002a, 2004).

Este aparente distanciamento entre o ME e as escolas é, de alguma forma, enfatizado pela inexistência de proximidade entre os diretores e os seus superiores hierárquicos, como salienta um inspetor que afirmou que “(...) o nosso sistema devia ter aqui alguma estrutura que permitisse uma maior proximidade entre a escola e o ministério. Acho que há aqui um hiato muito grande entre as direcções da escola, o diretor e depois as direcções gerais” (IP-B, n.º 132). Esta situação foi, igualmente, salientada por um diretor ao afirmar que “(...) tem que haver uma questão de uma maior proximidade do trabalho e conhecimento daquilo que nós fazemos e sobretudo também algum apoio de retaguarda que nós nem sempre temos (...)” (DP-B, n.º 76). Estes comentários são reveladores de que a intenção do ME de criar uma direcção-geral dotada de “(...) uma estrutura orgânica simplificada, vocacionado para propiciar uma maior proximidade das escolas, com a missão de promover o acompanhamento dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (...)”¹⁹⁸ não é eficaz; ou seja, as “cinco unidades orgânicas desconcentradas” da DGEstE não têm a capacidade de acompanhar e auxiliar os diretores na sua gestão e não são consideradas pelo entrevistado como uma entidade intermédia,

¹⁹⁸ Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 266-F/2012, de 31 de dezembro.

entre os diretores e os serviços centrais, como aliás confirma um dos inspetores “(...) muitas vezes (...) são as direções gerais que resolvem as questões. E muitas vezes os diretores têm uma grande dificuldade em conseguir aceder a quem tem o poder de decisão” (IP-B, n.º 133). Isto é, não existe para este entrevistado uma estrutura intermédia entre os diretores e os serviços centrais, capaz de auxiliar os diretores no seu trabalho diário de gestão da escola. O que nos leva, como Lima (2011), a questionar o motivo da sua existência.

Considerando os discursos dos nossos entrevistados, admitimos que as direções de serviços das cinco regiões do país não aproximam as escolas dos serviços centrais e podemos afirmar que o próprio ME retira importância aos seus serviços desconcentrados ao preferir o acompanhamento da gestão das escolas através de plataformas em detrimento dessas mesmas estruturas regionais.

Esta distância física e frequentemente hierárquica, entre as estruturas centrais e os gestores escolares, traduzem-se numa ausência de apoio ao diretor nas suas tomadas de decisão e dificulta o seu trabalho quando a competência de decisão é dos próprios serviços centrais que têm o poder de decisão, resultando na ausência de respostas atempadas a questões colocadas a esses organismos, como referido pelos entrevistados.

Ainda ao nível local, o RAAG fixa a possibilidade de outras entidades, nomeadamente as autarquias, definirem competências. No entanto, apenas uma diretora (DP-A) referiu que as competências do diretor são, igualmente, definidas pela autarquia, no que respeita à educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico. Esta obrigatoriedade, estabelecida no RAAG¹⁹⁹ não foi referida pelos restantes entrevistados, o que revela que o poder autárquico sobre os diretores não é valorizado da mesma forma pelos mesmos. Um diretor chegou a afirmar que o poder local não define as competências do diretor.

Igualmente desvalorizado é o órgão de topo da escola. A mesma diretora foi a única entrevistada a referir que o conselho geral “(...) enquanto órgão de gestão estratégica da escola (...)” (DP-A, n.º 84), define, igualmente, competências do diretor. No entanto, não encontramos qualquer menção a este ato nos diplomas legais. A única referência que surge no RAAG é a de que o diretor da escola presta contas perante o conselho geral, facto comentado pela maioria dos entrevistados. No entanto, parece-nos que existe uma

¹⁹⁹ N.º 6, artigo n.º 20.º, Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, na sua redação atual.

contradição pois, como já vimos, de acordo com a LGTFP, o diretor presta contas ao seu superior hierárquico, ou seja, o diretor-geral da DGEstE, o secretário de estado e o ministro. Porém, ao determinar que o diretor presta contas ao conselho geral, podemos admitir que o RAAG poderá suscitar dúvidas quanto ao facto de o conselho geral ser, ou não, o superior hierárquico do diretor e, dentro deste contexto, a possibilidade de existirem alguns conflitos entre os dois órgãos da escola, diretor e conselho geral.

Os condicionalismos que rodeiam a definição de competências e deveres do diretor de escolas são vários e condicionam a sua ação. Três diretores referiram o projeto de intervenção criado pelo próprio diretor, exigência legal para a candidatura ao cargo, bem como a carta de missão mencionada por um deles, estão condicionados ao cumprimento das competências e dos deveres, bem como de todo o volume descomunal de legislação. Como declarou um diretor entrevistado:

(...) as nossas decisões quando tomadas são as decisões que, por um lado estão comprometidas com um projeto de intervenção com o qual a pessoa disse que queria trabalhar, por outro lado tem que estar condicionadas ao conjunto dos normativos, porque também são outro compromisso que nós assumimos que é cumprir e fazer cumprir aquilo que é papel de lei. (...) DP-B: 83.

A perspetiva deste diretor leva-nos a questionar qual a pertinência da obrigatoriedade legal de apresentar um projeto de intervenção e uma carta de missão quando o diretor está sujeito ao dever de obediência²⁰⁰ no cumprimento das competências e dos deveres. Isto é, pouca importância têm aqueles documentos quando o diretor não tem autonomia plena para pôr em prática o seu plano para os quatro anos do seu mandato, um sentir sintetizado por um diretor quando este afirmou que “(...) as competências e obrigações estão definidas superiormente e nós cumpro-las. (...) nós temos autonomia, para fazer o que nos mandam. E pouco mais temos” (DP-G, n.º 111).

Outros diretores entrevistados salientaram algumas contradições no quadro de competências e de obrigações definidos pelo ME, que se traduzem em obstáculos ao exercício das suas funções. A título de exemplo, um diretor referiu que é responsável pela gestão dos recursos humanos, mas não os pode selecionar “(...) se eu tenho competência para gerir os recursos humanos, por que razão é que eu não hei de ter competência para

²⁰⁰ Alínea f), n.º 2, art.º 73.º, Lei n.º 35/2014, de 20 de junho

escolher os recursos humanos” (DP-E, n.º 93). Outro diretor (DP-C) destacou o facto da sua responsabilidade pela área pedagógica estar condicionada porque não pode selecionar o coordenador de departamento, elemento chave na coordenação pedagógica e didática dos professores dos departamentos. Ora, se é verdade o que um entrevistado afirmou que o “objetivo foi o de centrar, centralizar, se quiser, no diretor, todas as responsabilidades” (DP-G, n.º 106), parece-nos que se trata de uma contradição, não se pode ter responsabilidade sem autonomia. Os diretores aludiram a esta falta de coerência ao longo das entrevistas, tendo um deles declarado resumidamente “(...) sou competente para tudo, mas não sou competente para nada (...)” (DP-E, n.º 89).

A perspetiva dos inspetores vai ao encontro da dos diretores, ainda que tenham respondido de forma cautelosa e legalista. Um inspetor salientou o já conhecido, que se encontra prescrito nos diplomas legais, ao afirmar que o diretor é “(...) um profissional com elevadíssima responsabilidade (...) pela execução de uma política educativa do concelho” (IP-A, n.º 85) e que é no quadro das suas competências e das suas obrigações “(...) definidas legalmente que ele tem que se movimentar. (...) Pode ser um quadro mais apertado ou menos apertado e é aí que ele tem de responder” (IP-A, n.º 97).

O outro inspetor referiu, perentoriamente, que as competências dos diretores estão definidas por decreto, mas destacou o já referido distanciamento entre os diretores e os organismos centrais e o facto de os gestores escolares terem uma grande dificuldade em aceder ao poder central, afirmando que apenas alguns “(...) têm alguma influência e que são ouvidos junto dos responsáveis pelos organismos (...)” (IP-B, n.º 130).

Por um lado, percebemos que existe a tendência mundial, de que fala Oldroyd (2005), da transferência de responsabilidades, que são partilhadas entre os serviços centrais e os institucionais, ou geridas em conjunto. Por outro, e como referem alguns autores (McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014) a responsabilidade e a autoridade atribuídas servem para aplicar os normativos e não para os criar; este poder de decisão e de determinação da política educativa continuam centralizados.

Além desta falta de equilíbrio e de coerência entre a atribuição de autonomia e de responsabilidade, o ME não define de forma definitiva as competências dos diretores, conforme explicou um diretor entrevistado:

Há outro conjunto de competências que o ministério vai de forma segmentada,

delegando (...) o nosso sistema enferma deste mal que (...) é os normativos irem ocorrendo ao sabor do tempo. E, portanto, como surge um determinado problema, num determinado momento, há que encontrar uma solução, então altera-se o normativo, retira-se a competência, ou atribui-se a competência. E, portanto, temos este sistema (...) que às vezes parece um sistema yo-yo e que, portanto, nos dificulta muito, e como nós costumamos dizer, nos esclarecimentos que prestamos à comunidade que dirigimos, estes são hoje, neste momento e neste contexto. Poderão já não ser amanhã, noutra contexto (...). (DP-B, n.ºs 85 – 86).

Por um lado, parece-nos que o ME não pretende, ou não é capaz, de estabelecer uma política educativa de gestão das escolas coerente e contínua e tem, na figura do diretor, alguém obrigado a assumir legalmente qualquer decisão difícil que tenha de ser tomada, descartando a responsabilidade para os diretores que, de acordo com os normativos, é o responsável máximo pela escola. Por outro, julgamos que esta ausência de definição poderá ser sinónimo de uma vontade da parte do ME em manter o poder sobre a gestão das escolas, sendo o diretor um mero executor da sua política educativa volátil.

Mas se o ME estabelece a figura do diretor como a autoridade dentro da escola, o executor da política educativa da administração central, o próprio ME fragilizada essa mesma autoridade por não lhe atribuir mais autonomia e poder de decisão, definindo, desta forma, um quadro de atuação extremamente restritivo. Os entrevistados referiram esta diminuta autonomia do diretor, salientando que apenas têm poder de decisão quando os normativos legais são omissos ou quando é possível contornar a lei; isto é, a prática de uma autonomia clandestina (Barroso, 1997) ou de uma infidelidade normativa (Lima, 1992). Desta forma, os diretores utilizam “(...) as pequeninas velas de autonomia que existem e que vão existindo (...) (DP-B, n.º 83) mas, essencialmente, o seu trabalho diário realiza-se “(...) no limbo, faz isto no espaço difuso que tem, agora em questões de decisões estruturantes (...) não têm competências para isso” (DP-G, n.º 118).

No entanto, a atribuição de mais autonomia para tomar decisões estruturantes não é encarada da mesma forma por todos os entrevistados. Enquanto alguns consideram que deveriam ter mais autonomia, outros preferem ter tudo prescrito. Julgamos que este facto se deve a um receio de receber ainda mais responsabilidade considerando a já referida falta de apoio dos serviços centrais e dos regionais. Além do mais, poderíamos verificar uma desigualdade na gestão das escolas, pois nem todos os diretores poderiam ter a mesma capacidade para saírem das suas “zonas de conforto”, se pensarmos que ter mais autonomia é sinónimo de mais responsabilidade. Além disso, pensamos que acentuar-se-

iam contextos de heteronomia absoluta, bem como de completa anomia, de que fala Barroso (1997). Não havendo regulamentação, os gestores escolares poderiam ter de recorrer aos serviços do ME para solicitar orientações de procedimentos, na medida em que não têm capacidade de produzir normas internas.

No caso do sistema de ensino da província de Ontário, as competências e as responsabilidades dos diretores das escolas são definidas pelo ME, através da *Education Act*. De acordo com este diploma legal, os diretores são responsáveis pelo processo de ensino e aprendizagem e pela organização e gestão da escola, mas “(...) subject to the authority of the appropriate supervisory officer (...)” (s.11. (1), R.R.O. 1990, Regulation 298). Além desta afirmação de subordinação hierárquica ao superintendente, o diploma estipula que as competências e responsabilidades dos diretores passam, não apenas pelo nele instituído, mas igualmente pela definição e/ou autorização do *Board* de Educação, ao qual pertence o diretor.

No quadro que se apresenta, podemos ver algumas das obrigações inerentes à função de diretor, no sistema de ensino de Ontário, as quais denotam a falta de autonomia do diretor no cumprimento das suas funções.

Quadro 35: Obrigações e cumprimento de funções do diretor – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
The Education Act [defines the principal's duties and responsibilities] (...) But, then the Board has their interpretation of that as well, right. (DC-C: 56 - 58).	O ME define as obrigações e as competências do diretor, mas os <i>boards</i> determinam outras. As competências e obrigações dos diretores podem variar de <i>board</i> para <i>board</i> .
The superintendent monitors that the schools are run and through the impact in the operational pieces and the outcome of the school, we know their running or not running. (...). So, there's constant conversation about what's working, not working, there's constant communication. SC-A: 69	O diretor não tem autonomia, perante o superintendente.
“(...) any school-based decisions fall to the principal. (...). They are responsible for that, but they answer to their superintendent”. SC-B: 97	Apesar de ser o decisor dentro da escola, o papel do diretor é mais o de um coordenador de estabelecimento, pois responde perante o superintendente.
“(...) it's really senior administration who is telling us what we have to do, what we have to carry out, it's not the other way around”. DC-F: 93	

Todos os entrevistados mostraram um conhecimento claro do estipulado nos diplomas legais, através de afirmações categóricas, como: “Any decisions that I have to take have to be within certain parameters and they have to be aligned to the Board vision” (DC-C, n.º 62); “The responsibilities of a principal are really dictated from the Board and from the superintendent” (DC-D, n.º 84); e “It's really about making sure we're complying with all the Board processes and protocols (...)” DC-D, nº 85.

Porém, alguns acrescentaram duas referências diferentes no processo. Dois diretores (DC-A; DC-F) acrescentaram a associação de diretores à qual pertencem, e o seu papel na elaboração do contrato de trabalho. Estas associações²⁰¹ foram criadas para representar e apoiar os diretores e subdiretores de escolas na resolução dos termos e condições dos respetivos contratos de trabalho e para prestar apoio jurídico (Roher & Wormwell, 2000), operando mais como um sindicato dos diretores.

A segunda referência, *The Ontario Leadership Framework*, foi mencionada por três entrevistados (DC-E; DC-G; SC-A). Uma diretora informou que as competências e as responsabilidades dos diretores são definidas pelo ME e pela *Education Act* mas que são “(...) further developed, or influenced (...) by the Ministry of Education, under the Leadership Framework” (DC-G, n.º 68). Sem mencionar o ME ou outra entidade como autor, uma superintendente referiu-se ao documento como se de um manual se tratasse, ao afirmar que:

(...) we know that a school has to be run a certain way; there is a curriculum component; there is a technical component; there is an operational component. There is a whole bunch of components that are set, expectations are there. We can almost say that the Ontario Leadership Framework identifies all those pieces and then, from there, we unpacked them at the local community level. But when we're looking for a principal, we are always looking for that picture, right, those expectations. (SC-A: 68)

Apesar da importância dada ao documento pela superintendente, uma segunda diretora desvalorizou *The Ontario Leadership Framework* ao referir que “(...) helps to define the role [of the principal] but it's still quite large. (...) it couldn't function as a checklist of

²⁰¹ O *Ontario Principals' Council*, o *Catholic Principals' Council of Ontario* e a *Association des directeurs franco-ontariens*

whether you're doing a good job or not. It's more of a reflection tool" (DC-E, nº 62). Pensamos que, apesar de este documento não ser um diploma legal, o facto de ter sido elaborado pelo Institute for Education Leadership, em colaboração com o ME, confere-lhe um estatuto oficial, de uma espécie de manual de procedimentos para o diretor de escolas. Tanto é que, como referiu a superintendente, o documento formula uma imagem de como se pretende que uma escola seja gerida, bem como o perfil de diretor, que é desejável.

Em relação ao poder de decisão do diretor, dentro das competências que lhes são atribuídas, obtivemos respostas de teor similar. Apesar de todos afirmarem que o diretor é o "(...) chief decision-maker in the school" (DC-E, nº 65), reconheceram que a sua atuação tem de ser dentro dos "(...) procedures and policies of the Board" (DC-E, nº 65). Uma diretora respondeu de forma mais incisiva ao afirmar que os diretores "(...) have the responsibility for everything and the power for nothing (n.º 66). (...) The principal has limited powers (...)" (DC-G, nº 72). O que revela a teoria de alguns autores (McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014) relativamente à atribuição de responsabilidade e de autoridade para aplicar os normativos e não para os criar.

Uma entrevistada exemplificou esta acentuada falta de autonomia do diretor com dois exemplos, o horário escolar e a distribuição de serviço. O horário de funcionamento das escolas é fixado pelo *board* e explica que, mesmo querendo alterar o início e o termo das aulas por meia hora, não pode tomar essa decisão: "I cannot change (...). My school starts at eight and it ends at 3:30 and my lunchtime is 11:15 to 12:15" (DC-B, nº 101). Ainda mais notório foi o exemplo dado relativamente aos professores que, para além de não os poder contratar, o diretor não tem autonomia completa para lhes distribuir o serviço. Conforme explicou, os docentes preenchem um formulário com a distribuição de serviço que pretendem ter no ano letivo seguinte e o diretor, perante professores com as mesmas habilitações, tem de respeitar as escolhas, de acordo com a graduação e que, portanto, "(...) I cannot change teaching assignments of my staff unless it's written on their staff preference forms" (DC-B, nº 105).

Além das limitações impostas pela legislação e pelo *board*, nem todos os diretores gozam da mesma autonomia na gestão das respetivas escolas. Conforme explicou um diretor "(...) a principal can be very limited depending on who your superintendent is

(...). Some superintendents trust the professionalism of principals, other superintendents micromanage the principals, so your power ranges from everything to nothing” (DC-G, nº 73). Assim, a figura do superintendente tem uma influência direta no grau de autonomia, atribuída ao diretor. Uma superintendente confirma este acompanhamento de grande proximidade ao afirmar que: “The superintendent monitors that the schools are run (...). Every superintendent meets with every principal every 3 to 4 weeks, and as we meet every 3 to 4 weeks I'm in the school (...) So, there's constant conversation about what's working, not working, there's constant communication” (SC-A, n.º 69).

Julgamos que esta presença constante do superintendente nas escolas pode ser considerada por um lado, como um controlo do desempenho do diretor ou, por outro, um acompanhamento e apoio na gestão da escola. Pensamos, igualmente, que esta proximidade dos serviços locais e as escolas explica o facto de os entrevistados não terem reclamado do volume de competências e de responsabilidades, pois a presença do superintendente é vista como um apoio.

Como já referimos, quisemos perceber a *ação disciplinar* que é exercida sobre os diretores. Neste contexto, importa referir o que entendemos por ação disciplinar. Entendemos por ação disciplinar, um ato instaurado por um superior hierárquico a um trabalhador por incumprimento dos seus deveres funcionais ou por atuação danosa. Num quadro de confirmação de culpa, e dependendo da gravidade do ato, um procedimento disciplinar pode ter vários resultados, desde a repreensão escrita, o corte temporário de vencimento, a suspensão, a despromoção, o afastamento à rescisão ou despedimento. Os procedimentos da ação podem assumir diferentes etapas ou procedimentos, dependendo do decretado pelo governo nacional, regional ou local.

Nesta linha de pensamento, pretendemos apurar a autonomia da escola na instauração de uma ação disciplinar ao respetivo diretor. Para tal, importa analisar os motivos que poderão levar a essa instauração disciplinar, bem como as entidades intervenientes no processo, desde logo quem define as leis da ação disciplinar, quem a instaura e quem tem o poder de aplicar as medidas sancionatórias, caso sejam confirmados os factos da acusação.

Em Portugal, a prática do poder disciplinar encontra-se regulado pelo governo através da LGTFP²⁰² e está sujeito aos princípios gerais da atividade administrativa²⁰³ e, subsidiariamente, às normas de direito penal e de direito processual penal²⁰⁴. Sendo funcionários públicos, os diretores portugueses estão sujeitos a este enquadramento legal, bem como ao ECD²⁰⁵, estatuto especial que rege a sua carreira. Apesar de não terem mencionado este quadro legislativo ao qual estão vinculados, todos os diretores entrevistados manifestaram um conhecimento cabal de que estão sujeitos a um processo disciplinar e salientaram a facilidade com que um lhes pode ser instaurado, tendo apresentado como principal motor a responsabilidade que advém do exercício do cargo complexo que desempenham. Conforme declarou um diretor “Estamos sujeitos a todo o dia, a toda a hora, é isso. (...) tudo o que se passa na escola, somos nós os responsáveis. E, portanto, a qualquer momento, isso pode efetivamente acontecer” (DP-E, n.ºs 79-80). Outro salientou que “(...) é um risco que todos nós corremos muitas vezes porque não controlamos todas as variáveis (...)” DP-F, n.º 70.

Esta vulnerabilidade dos diretores é confirmada pelos inspetores quando estes confirmam que o motivo de uma ação disciplinar pode, simplesmente, advir de uma queixa anónima (ver quadro 36). Alguns diretores entrevistados mostraram-se conhecedores de motivos concretos que constam dos diplomas legais já mencionados – o incumprimento intencional, erros deliberados ou repetidos, o desvio de fundos, a prática de algo ilícito ou a violação dos deveres funcionais – outros salientaram que os motivos poderão surgir inadvertidamente. Como exemplo, um diretor explicou que a centralidade do sistema educativo e o volume desmedido de legislação levam um gestor escolar a “descomplicar” procedimentos na sua gestão diária dos vários processos diferentes e complexos (DP-B, n.º 75). Mas, como explicou, esta forma prática de proceder conduz facilmente no incumprimento dos normativos. Inferimos que, dada a diversidade de domínios que tem para gerir e dos problemas que surgem no dia-a-dia, o diretor nem sempre tem capacidade de analisar este volume complexo de legislação antes de atuar.

²⁰² Artigos 176.º a 240.º.

²⁰³ Artigo 2.º do CPA.

²⁰⁴ Artigos 18.º, 29.º, n.ºs 4 e 5, 32.º, 266.º, 269.º, n.º 3, todos da CRP.

²⁰⁵ Artigos 112.º e 113.º, n.º 2.

Quadro 36: Ação disciplinar a diretor – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“(…) alguém que exerce funções na administração pública possa, em qualquer altura, ser sujeito a uma queixa, a uma queixa anónima, é perfeitamente natural”. IP-B: 123	Um funcionário público não tem autonomia porque está sempre sujeito ao emanado superiormente.
“(…) é um superior hierárquico dos diretores (...) da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (...) Secretário de Estado (...) Ministro (...). Mas também é possível a instauração de um processo disciplinar por via (...) do Inspetor-Geral da Educação.” IP-A: 90 - 91	As entidades envolvidas num processo disciplinar pertencem à administração central e não à escola.
“(…) três responsáveis por aplicação das penas aos diretores: superior hierárquico, Diretor-Geral dos Estabelecimentos Escolares, Secretário de Estado ou Ministro de Educação, em função da pena que deve ser aplicada”. IP-B: 128	Nenhum órgão da escola tem autonomia para aplicar medidas sancionatórias ao diretor.

Se por um lado, entendemos que esta situação se deva à falta de autonomia dos diretores, limitados na sua atuação pelo e/ao cumprimento do quadro legislativo, definido para todas as escolas do país, por outro, julgamos que se confirma que nem todos os diretores têm capacidade de receber mais autonomia.

Apesar de os diretores terem sintetizado as suas respostas através de motivos soltos, quer específicos quer vagos, inferimos que o objetivo dos entrevistados às perguntas da investigadora era de apenas utilizar alguns exemplos para transmitir a insegurança com que desempenham o cargo. Como sublinharam alguns entrevistados, o diretor tem pouca autonomia, mas muita responsabilidade que os poderá incorrer, facilmente, num incumprimento legislativo que conduzirá a uma ação disciplinar. Por um lado, o ME confere toda a responsabilidade pela gestão da escola no órgão unipessoal, sem apoio ou orientação e, por outro, não atribui autonomia ao diretor para se mover de acordo com a sua realidade escolar.

Apesar de os diretores terem frisado a sua autonomia diminuta, e a conseqüente facilidade com que podem incorrer num processo disciplinar, podemos admitir que o risco de erro será tanto maior quanto a autonomia que lhes venha a ser atribuída. Além do mais, se é visível a ausência de apoio dos serviços centrais e regionais do ME no quadro atual de autonomia, então, questionamo-nos como seria se as escolas tivessem total autonomia.

Parece-nos que os diretores têm a consciência da fragilidade do cargo que ocupam, em termos disciplinares, não obstante revelarem algumas imprecisões quanto às entidades envolvidas e todo o procedimento que rodeia uma ação disciplinar que lhes pode vir a ser aplicada. Relativamente às entidades intervenientes num processo disciplinar, as respostas dadas foram variadas, tendo cinco diretores e os inspetores referido instituições externas à escola, um diretor mencionou uma entidade interna, bem como duas externas e um considera como único interveniente o conselho geral do estabelecimento de ensino.

As entidades externas apontadas pelos entrevistados foram, igualmente, diversas. Três diretores apresentaram duas entidades envolvidas no processo – o conselho geral e a IGEC (DP-D); a administração e a IGEC (DP-A); e o ME e a IGEC (DP-B) –, três diretores indicaram apenas uma entidade, tendo um respondido a IGEC (DP-E) e dois a DGEstE (DP-C; DP-G). Já os inspetores informaram que a entidade interveniente é o superior hierárquico do diretor, elencando o diretor-geral da DGEstE, o secretário de estado e o ministro da educação.

Quando questionados sobre quem tem o poder disciplinar sobre o diretor, constatamos, uma vez mais, uma variedade de considerações dos entrevistados: uma diretora referiu a administração e a IGEC (DP-A); outro, o ME e a IGEC (DP-B); um diretor considera que é a delegada regional (DP-C); um diretor referiu o conselho geral e a IGEC (DP-D); dois diretores aludiram ao executivo, tendo um dito a tutela (DP-E) e o outro um elemento do governo (DP-F); um diretor mencionou o “superior tutelar”, a DGEstE (DP-G); os inspetores responderam o superior hierárquico, portanto, o diretor-geral da DGEstE, o secretário de estado ou o ministro da educação. Por fim, um diretor (DP-D) julga que o conselho geral e a IGEC têm o poder disciplinar sobre os diretores, mas que é o ministro da educação quem pode aplicar medidas sancionatórias.

Perante o que acabamos de referir, podemos afirmar que, por um lado, o papel do conselho geral não é claro, por outro existe pouco conhecimento relativamente à participação das estruturas centrais em termos de ação disciplinar perante o diretor. Julgamos que toda esta mescla de entidades revela uma visão de que a figura do diretor é subordinada a todas as estruturas centrais e, portanto, qualquer uma pode instaurar uma ação disciplinar e aplicar medidas sancionatórias. No entanto, consultada a LGTFP²⁰⁶,

²⁰⁶ Lei n.º 35/2014 de 20 de junho.

verificamos que o normativo esclarece que “Todos os trabalhadores são disciplinarmente responsáveis perante os seus superiores hierárquicos” (n.º 1, art.º 176.º). Assim sendo, ou os diretores desconhecem o teor deste normativo ou, então, quem são os seus superiores hierárquicos. Embora tenham referido alguns destes, muitos entrevistados asseguraram igualmente que a IGEC tem poder disciplinar sobre os diretores, sugerindo que qualquer inspetor pode instaurar um processo contra um gestor escolar. No entanto, um dos inspetores entrevistados explicou que apenas o Inspetor-Geral tem a competência para o fazer e o motivo terá de surgir de uma ação de intervenção realizada pela inspeção num estabelecimento de ensino, no âmbito do seu plano anual de atividades, ou de uma queixa “(...) em que se apure, inequivocamente, que houve violações claras dos (...) deveres funcionais (...)” IP-A, n.º 91. Portanto, e uma vez que uma das competências da IGEC é a provedoria e a ação disciplinar, os inspetores são instrutores do processo, e não os instauradores, função que cabe somente ao Inspetor-geral. Além deste, e lembrando o já citado artigo da LGTFP, podem vir a ser instauradores de uma ação disciplinar o diretor-geral da DGEstE, o secretário de estado ou o ministro, cabendo a estes a aplicação da medida sancionatória, dependendo da causa que originou o processo.

Assim, verificamos que a escola não tem autonomia para instaurar um processo disciplinar ao respetivo diretor, podendo, no entanto, os seus membros originar alguma queixa ou participar no processo como testemunha.

No sistema educativo da província de Ontário, os diretores não são considerados *Crown employees*²⁰⁷ e, portanto, não se encontram abrangidos pelo enquadramento legal aplicado aos funcionários públicos. Além disso, a *Education Act* apenas regula a prática do poder disciplinar sobre os alunos, não fazendo qualquer referência à instauração de um processo disciplinar a um diretor de escolas. Sendo este trabalhador contratado por um *board*, como já referimos a propósito da seleção do diretor, os procedimentos são definidos por este empregador local e realizados internamente. A única entidade externa ao *board*, a ter poder disciplinar sobre o diretor, é a OCT, enquanto instituição certificadora do trabalhador. Portanto, uma ação disciplinar pode ser levada a cabo por uma ou outra entidade, ou ambas em simultâneo.

²⁰⁷ Ontario Regulation 146/10.

Os entrevistados explicaram que a instauração de um processo disciplinar a um diretor é possível, mas é antecedido pelo que designaram de *progressive discipline*, situação explicada por uma diretora da seguinte forma:

First, it would just be like a conversation, ‘are you aware that you did this as that was inappropriate’. It might escalate if it continues to a letter of expectation, it wouldn’t be disciplinary but it would be a letter that would go into your file to say: ‘We’ve reviewed this A, B, C and D with you. We want to be clear that this is what you’re expected to do’. If you don’t follow that letter of expectation, then it continues to a disciplinary letter (...) it’s a progressive discipline process. (DC-F, n.º 79)

Este *progressive discipline* é levado a cabo pelo superintendente, a quem responde o diretor, que monitoriza e avalia todo o trabalho desenvolvido pelo gestor escolar.

Segundo os entrevistados, a instauração de uma ação disciplinar poderá dever-se à prática de algo ilícito, danos físicos ou morais a uma criança ou, então, o desvio de fundos financeiros, conforme podemos ver no quadro 37. Não verificamos qualquer menção a situações decorrentes da responsabilidade do exercício do cargo complexo que desempenham. Considerando que nenhum diretor mencionou qualquer restrição legislativa na qual tem de gerir a sua escola, depreendemos que o gestor da escola tem autonomia para exercer a sua função diariamente. Mas julgamos que esta autonomia se faz acompanhar de uma vigilância apertada por parte do superintendente do *board*, conforme podemos inferir a partir dos discursos dos diretores.

Quadro 37: Ação disciplinar a diretor – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“(…) if a principal has done some harm to a child (...) misappropriation of funds (...) is under the influence of a drug or alcohol”. DC-B: 92	Os motivos de um processo disciplinar são do foro criminal.
It’s all done within the Board [progressive discipline]. And, we do have Ontario College of Teachers that every principal is part of (...) at some point in consultation with them because their certificate could be evoked”. SC-A: 66	As entidades intervenientes pertencem ao <i>board</i> . A escola não tem poder disciplinar sobre o diretor.
“(…) the Ontario College of Teachers is one arm of disciplinary action. And then, also, the superintendent is our boss”. DC-E: 59	A ordem, à qual pertencem os diretores, participa no processo disciplinar.
“The superintendent of Human Resources would be the first	As medidas sancionatórias são aplicadas

<p>person [to apply sanctions]”. DC-F: 85 “(…) the Director of Education, on behalf of the Ministry of Education, can apply the sanctions”. DC-G: 64 “I make the decision (…)”. SC-B: 94</p>	<p>por entidades fora da escola. O ME não intervém, diretamente, neste processo.</p>
--	---

A existir uma ação formal disciplinar, seria o superior hierárquico do diretor – o superintendente – a instaurá-la e a conduzi-la, sendo que todo o processo se desenrolaria entre ambos. Porém, o superintendente é auxiliado no processo pelas estruturas hierárquicas dos respetivos *boards*. Uma diretora do BCP informou que o superintendente trabalharia diretamente com o Superintendente de Recursos Humanos e “(…) they would be also talking and having conversations behind the scenes with the Associate Director and the Director of the Board” (DC-F, n. 83) e uma superintendente do BP transmitiu que o seu superior hierárquico, o *executive superintendent*, bem como o *employment services superintendent*, a auxiliariam. Assim, toda a estrutura hierárquica de superintendentes dos *boards* participam no processo disciplinar, ainda que a decisão final seja tomada, segundo os entrevistados, por membros diferentes. No BPC, a decisão final e as sanções a aplicar cabem ao superintendente dos recursos humanos ou ao diretor da educação do *board* e no BP ao superintendente do diretor de escolas. Pelo que nos foi relatado pelos entrevistados, admitimos que o envolvimento de outros órgãos superiores do *board* dependerá da gravidade da situação em causa.

Considerando o que temos vindo a referir, podemos dizer que no que respeita à autonomia da escola na instauração de uma ação disciplinar ao diretor, esta é totalmente inexistente. Este poder cabe ou ao empregador, o *board*, ou ao certificador da profissão docente, a OCT.

Um outro aspeto que quisemos conhecer melhor, prende-se com a possibilidade de ***despedimento/afastamento do diretor*** do desempenho do cargo. Para o efeito, importa distinguir os conceitos de “despedimento” e “afastamento”, destacando algumas definições que serviram de base à análise das entrevistas. Desta forma, a noção de “despedimento” “surge no dia-a-dia como palavra tradicionalmente entre nós para designar a cessação do contrato de trabalho por decisão uniliteral do empregador” (Gomes, 2007, p. 944). Já Martinez (2002) salienta que “é uma forma de cessação

unilateral do contrato de trabalho em que a iniciativa cabe ao empregador” (p. 845); P. F. Martins (2012a) acrescenta que “é uma declaração de vontade do empregador, dirigida ao trabalhador, destinada a fazer cessar o contrato de trabalho para o futuro” (p. 149). Já o conceito de “afastamento” não implica a cessão do contrato de trabalho e entendemos que envolve a ação de exoneração do cargo de diretor, voltando este à docência, vínculo de origem. Este afastamento pode verificar-se, de acordo com o RAAG, de três formas²⁰⁸: por decisão do próprio, por deliberação do conselho geral, ou na sequência de uma ação disciplinar cuja conclusão que tenha determinado a cessão da comissão de serviço.

Durante as entrevistas, os entrevistados portugueses (ver quadro 38) falaram mais sobre o afastamento, ou “destituição”, do que despedimento. Inferimos que a cessão do contrato de trabalho é uma situação muito rara, resultante de uma ação disciplinar aplicada ao diretor, da qual resulte uma prova de culpa. Apesar dos testemunhos serem escassos, percebemos que a autoridade competente para aplicar este ato de despedimento é o ministro da educação.

Quadro 38: Diretor – Despedimento/afastamento – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
<p>“(…) estamos em comissão de serviço e esta comissão de serviço tem sempre esta questão de poder, a qualquer momento, cessar. (...) por procedimentos disciplinares (...) por interesse do próprio (...)”. DP-B: 71 / “(...) incumprimento (...) o conselho geral tem um papel”. DP-C: 77</p> <p>“(…) Havendo culpa, eu penso que isso é automático (...)”. DP-C: 76</p>	<p>Para além de motivos pessoais, um diretor pode ser afastado do cargo por decisão superior.</p> <p>O conselho geral da escola pode originar motivos que conduzam a um processo disciplinar.</p>
<p>“Incumprimento das suas funções organizativas, corrupção, fraude, enfim, de quase índole criminal, mas não só, do incumprimento das suas funções”. DP-D: 69</p>	<p>Os motivos de despedimento e/ou de afastamento</p>
<p>“(…) quando as relações entre diretor e conselho geral (...) são motivadas por outro tipo de interesses ou de inimizades (...)”. DP-E: 76</p>	<p>A má relação entre diretor e conselho geral pode determinar o afastamento.</p>

²⁰⁸ Número 6, artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, na sua redação atual.

Não obstante os entrevistados se terem referido, em grande parte, à ação de destituição do diretor, ou ao término da comissão de serviço²⁰⁹, percebemos que alguns dos motivos apresentados, nomeadamente, a prática de um crime ou de algo do campo doloso, podem constituir motivo de despedimento. Para além destes motivos, foram indicados outros, do foro disciplinar, tais como: incumprimento dos deveres funcionais; incompetência; irregularidades na gestão administrativa e/ou financeira. Dois diretores (DP-A; DP-E) apontaram ainda um outro motivo, uma situação de conflito entre o diretor e o conselho geral, tendo um deles afirmado “Se nós olharmos para a legislação de repente parece que é muito fácil. Aliás, diz lá, claramente, uma das funções do conselho geral é destituir o diretor e depois também não diz destituir porquê, não especifica. Como depois a lei é omissa, pode acontecer muita coisa” (DP-A, n.º 76). De facto, o RAAG não especifica o que se entende por “manifesta desadequação da respetiva gestão”²¹⁰, o que permite uma interpretação largamente subjetiva, bem como a possibilidade de um conselho geral estabelecer linhas orientadoras inalcançáveis, abrindo assim, a possibilidade de destituição.

Ainda no que respeita ao autor do ato de destituição de um diretor, obtivemos respostas diversas e algumas imprecisas. Um inspetor (IP-A) e um diretor (DP-B) não referiram nenhum responsável; quatro diretores (DP-A; DP-D; DP-E; DP-G) e um inspetor (IP-B) identificaram apenas o conselho geral como autor; um diretor (DP-F) referiu, para além do conselho geral, entidades externas à escola, nomeadamente, a IGEC e a Direção-geral da Administração Educativa (DGAE); e, por fim, um diretor (DP-C) explicou que, tanto pode ser a administração como o conselho geral. Julgamos que o facto da maior parte dos entrevistados ter identificado o conselho geral como autor de uma destituição do diretor mostra a predominância deste órgão como o regulador dentro da escola, assumindo o papel de controlo interno do ME. Como exemplifica um inspetor: “(...) o conselho geral é quem manda na escola. Por muito que as pessoas não queiram, nem os próprios. Mas o conselho geral pelo facto de ter este poder, de ter a bomba atómica, isto é, o conselho geral elege e também destitui o diretor (...)” (IP-B, n.º 107). Portanto, a análise permite-nos afirmar que o ME atribui autonomia legal às escolas, por via do respetivo conselho geral, para destituir o diretor do cargo, ainda que a lei não

²⁰⁹ O cargo de diretor é exercido em regime de comissão de serviço. (n.º 1, art.º 26.º, Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, na sua redação atual).

²¹⁰ Alínea *b*) do número 6 do artigo 25.º do RAAG.

estabeleça claramente todos os motivos. Além disso, e de certa forma, contraria o referido por Lima (2010), quando este autor afirma que o diretor é o rosto do ME dentro da escola; neste caso, é o conselho geral.

No caso canadiano, os entrevistados utilizaram os termos “*removal*”, “*demoting*”, “*dismissal*” e “*termination*”, correspondentes a momentos diferentes de um processo que poderá resultar no despedimento do diretor. Segundo os seus discursos, a cessão do contrato de trabalho, ou “*dismissal*” e “*termination*”, é uma situação extremamente rara, resultante de um longo processo disciplinar, do qual resulte uma prova de culpa.

De acordo com os testemunhos (ver quadro 39), percebemos que a autoridade competente para decidir a rescisão do contrato de trabalho é o *board of trustees* do *board* ao qual pertence o diretor. Conforme explicou um diretor “So you wouldn't just be terminated, you would go through a procedure (...)” (DC-F, n.º 79). Este processo a que se refere é o *progressive discipline*, já anteriormente elucidado.

Quadro 39: Diretor – Despedimento/afastamento – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“You have to do something really bad to be removed or dismissed. It's not a common practice and there's progressive discipline involved”. DC-F: 79	A decisão de afastamento ou de despedimento não é automática.
“(...) the superintendent that's first and foremost involved”. DC-C: 52	O superior hierárquico do diretor dirige o procedimento.
“(...) a removal (...) they'd tell you where you are being removed whether you're staying at home or another school, or at the school Board”. DC-A: 82	Um afastamento envolve a manutenção do cargo de diretor e a sua colocação noutra escola/serviço.
“(...) a principal generally has to do something really egregious to be dismissed but could be removed for a variety of reasons and (...) you don't know what the criteria are necessarily”. DC-E: 54	As causas de um despedimento estão definidas, ao contrário das de um afastamento. Ausência de transparência.
“(...) And if there are issues with the community, there can be all kinds of political reasons that a principal gets moved. The decision isn't necessarily made in the best interests of the children”. DC-E: 53	Os motivos poderão advir da esfera política (<i>trustees</i>) ou da comunidade (pais).

De acordo com os entrevistados, persistindo o problema após um processo de *progressive discipline*, então a ação seguinte é a instauração de uma ação disciplinar e o *removal* do diretor, não o seu afastamento do cargo, mas sim da escola. Durante este período, o diretor aguarda a conclusão do processo de “investigação” no seu domicílio ou nas instalações do respetivo *board*.

As superintendentes referiram como motivos de um afastamento da escola o incumprimento de deveres funcionais, incompetência ou algo “inapropriado”, os diretores acrescentaram a estes a prática de algum ato ilegal, queixas apresentadas pelos pais dos alunos ou pelos professores ou questões políticas.

Inferimos pelos discursos que estas questões políticas se prendem com a influência que os pais dos alunos têm junto dos membros dos *boards of trustees*. Pensamos que estes, eleitos pela população, poderão sofrer alguma interferência nas suas decisões. Esta ligação com pais foi claramente afirmada por uma superintendente quando esta refere que “We’re [the board] the direct line to the community, the community would let us know if something is not happening” (SC-A, n.º 70), mostrando uma grande convivência entre os encarregados de educação e os órgãos eleitos do *board*, responsáveis pelo afastamento do diretor.

Segundo os entrevistados, o autor do ato de afastamento de um diretor é o respetivo superintendente, que poderá envolver no processo o superintendente dos recursos humanos, o Superintendente do ensino básico ou o do secundário, o superintendente executivo ou o diretor do *board*, o único a ser nomeado pelo *board of trustees*. Embora o cargo de superintendente seja de carreira e não de nomeação, julgamos que, mesmo assim, poderá existir alguma pressão da parte do diretor do *board* e dos *trustees* eleitos.

Além do *board*, foi referido por uma diretora (DC-B) e por uma superintendente SC-A) o envolvimento da OCT neste processo. De acordo com o que uma delas explicou: “It’s all done within the Board. And, we do have Ontario College of Teachers that every principal is part of and (...) it would be at some point in consultation with them because their certificate could be evoked” (SC-A, n.º 66). Assim, verificamos que a única entidade externa à escola a ter algum envolvimento é a ordem dos professores, à qual pertencem os diretores. No entanto, o ato a ser praticado por esta ordem – a anulação do certificado habilitacional do diretor – apenas ocorre num processo de investigação da própria OCT e poderá levar ao despedimento efetivo de um diretor.

O que acabamos de referir, permite-nos afirmar que as escolas não têm autonomia legal para afastar o diretor do cargo nem para o despedir, cabendo estas funções ao superintendente do *board* e ao *board of trustees* desta estrutura local, respetivamente.

Síntese Comparativa – Diretor

Os discursos dos entrevistados permitem concluir que as escolas do sistema educativo canadiano não têm qualquer autonomia na seleção, na definição de competências, no controlo da ação do diretor, bem como na ação disciplinar que lhe pode ser instaurado e no seu afastamento. As escolas do sistema educativo português têm autonomia total, por via do coletivo (conselho geral), na seleção, controlo e afastamento do diretor, conforme se pode verificar no seguinte quadro:

Quadro 40: Quadro Síntese – Autonomia do diretor

Sistema Educativo	Seleção	Definição de competências	Controlo	Ação disciplinar	Afastamento
Português	ME/Escola (Conselho Geral)	ME	ME/ Escola (Conselho Geral)	ME	ME/ Escola (Conselho Geral)
Canadiano	<i>Board</i>	<i>Board</i>	<i>Board</i>	<i>Board</i>	<i>Board</i>

Em termos de autonomia da escola na seleção do seu diretor, os dois sistemas de ensino encontram-se em polos opostos. Em Portugal, verificamos a existência de um sistema formal de seleção, decretado centralmente, sendo todo o processo de seleção, propriamente dito, realizado pela comunidade escolar, dentro da própria escola, através do seu conselho geral. Já na província de Ontário, o diretor é recrutado pelo poder local, através de um concurso em que o *board* recruta e coloca os diretores nas escolas, que pertencem à sua área de abrangência, sendo um processo, aparentemente, pouco transparente. Os discursos dos entrevistados permitem-nos concluir que as escolas do

sistema educativo em Portugal têm total autonomia para selecionar o respetivo diretor, contrariamente ao que se passa no sistema educativo de Ontário.

Durante as entrevistas, os sujeitos levantaram questões diferentes, quanto ao processo de seleção. Os diretores do sistema educativo canadiano salientaram a ausência de informação, relativamente ao concurso, nomeadamente os critérios de seleção, a constituição dos júris e os critérios de mudança de escola. Como vimos na análise dos dados, esta situação não ocorre em Portugal, dado que os normativos impõem, exaustivamente, todo o processo.

Os diretores do sistema educativo português levantaram a questão da democraticidade no processo de seleção do diretor. Os dados das entrevistas revelam que esta questão não é consensual. Alguns entrevistados (DP-D; DP-E; DP-F) consideram que, estando os diferentes elementos da comunidade educativa representados no conselho geral, o procedimento cumpre o princípio democrático da representatividade de todos os seus membros. A opinião dos restantes entrevistados (DP-A; DP-B; DP-C; DP-G) vai ao encontro da perspetiva de Lima (2011) que afirma que o processo de seleção do diretor “revela a desvalorização dos processos eleitorais e da natureza colegial dos órgãos de direção e gestão” (2014b). Para este autor, a eleição deve ser um processo democrático, com a participação de “professores, estudantes e funcionários” (2011, p. 72). Não tendo os diretores entrevistados mencionado a participação de alunos e pais/encarregados de educação, nem aquele autor a participação dos pais e encarregados de educação, questionamos até que ponto a perspetiva dos entrevistados e a de Lima (2011, 2014b) constitui um processo democrático, visto que não existe a participação da totalidade dos atores da escola na eleição do diretor.

A definição de competências do diretor ocorre em locais de autoridade e de poder diferentes. Enquanto os diretores portugueses têm as suas competências decretadas centralmente, pelo ME, os canadianos cumprem as competências definidas, localmente, pelo respetivo *board*. Em ambos os casos, os testemunhos dos entrevistados possibilitam concluir que estamos perante uma desconcentração do poder de decisão, como definida por alguns autores (Formosinho, 2005; Hanson, 1997; Karlsen, 2000; McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014), na medida em que existe uma transferência de responsabilidade e de autoridade administrativa de um nível superior para um inferior, na hierarquia dos sistemas

educativos, para gerir atividades e serviços. Esta responsabilidade e autoridade, atribuídas pelo ME, no caso português, e pelo *board*, no caso canadiano, servem, como referem alguns autores (McGinn & Welsh, 1999; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983; Weidman & DePietro-Jurand, 2014), para aplicar os normativos e não para os criar, uma vez que o poder de decisão e de determinação da política educativa mantêm-se centralizados.

Os dados obtidos evidenciam, igualmente, a existência de delegação de competências, no caso do sistema educativo português, uma vez que o ME transfere poder de decisão para o diretor (Hanson, 1997; McGinn & Welsh, 1999). Como referiu um diretor entrevistado (DP-B), esta delegação, ou poder de decisão, é atribuída ou retirada por vontade do ME, confirmando a perspectiva de Hanson (1997). Mas, de acordo com os entrevistados, a responsabilidade final pela tomada de decisão permanece com o diretor e não com a autoridade soberana, o que contraria a perspectiva de Rondinelli, Nellis e Cheema (1983). Na linha de pensamento destes autores, os dados obtidos revelam, efetivamente, que a autoridade soberana (ME) cria e transfere funções e deveres específicos para o diretor; porém, não mostram que o diretor tenha amplo poder discricionário para os executar, pois está obrigado ao cumprimento de um quadro legal definido pelo ME português. No caso canadiano, os dados permitem confirmar a perspectiva de Weidman e DePietro-Jurand (2014), na medida em que existe delegação do ME da província para os *boards*; porém, divergem, no que se refere à possibilidade apresentada por aqueles autores, no sentido de haver uma delegação do ME para o diretor de uma escola.

Em ambos os sistemas educativos percebemos que existe um controlo da ação do diretor no cumprimento das suas obrigações e funções, que advém dessa transferência de responsabilidade e de autoridade administrativa. No caso português, a atuação do diretor é controlada através de uma teia legislativa do ME, uma multiplicidade de plataformas, serviços regionais do ME, conforme refere Lima (2014a, 2018d), bem como a comunidade educativa da escola, representada no respetivo conselho geral. Já o ME da província de Ontário atribui autonomia total aos *boards*, que controlam a atuação do diretor *in loco* através da figura do superintendente, ou seja, é um controlo de proximidade. Neste sentido, existe o controlo sobre o trabalho do diretor; no caso português, este controlo é descentralizado no interior da escola, por via do conselho geral, e centralizado no exterior, por via de uma “burocracia eletrónica” do ME, como refere

Lima (2018d, p. 47). No caso canadiano, o controlo do trabalho do diretor é exterior à escola e é feito localmente, pelo respetivo *board*. Esta situação leva-nos a questionar o grau de autonomia do diretor no quadro da desconcentração e da delegação de competências, criado pelos respetivos superiores hierárquicos.

Os discursos dos entrevistados mostram que aquele contexto pode levar, facilmente, a uma ação disciplinar ao diretor. Em ambos os casos, são os superiores hierárquicos dos diretores que têm esta capacidade legal. Em Portugal, a ação disciplinar é levada a cabo pelos serviços centrais, através da IGEC, e em Ontário são os serviços locais a desempenhar esta função. Tanto num sistema educativo como no outro, as escolas não têm autonomia para instaurar um processo disciplinar ao diretor, nem serem instrutores do processo. Porém, no caso português, o controlo do conselho geral pode fazer surgir motivos que motivem uma ação disciplinar, a qual pode conduzir ao afastamento do cargo ou, no limite, ao despedimento.

Como vimos, os dados revelam a existência de uma autonomia total da escola portuguesa, por via do respetivo conselho geral, em afastar o diretor do seu cargo. Contrariamente, as escolas da província de Ontário não têm autonomia para afastar um diretor das suas funções; esta possibilidade está reservada ao poder local. Os *boards* têm, igualmente, o poder de despedimento do diretor, situação que, em Portugal, apenas pode acontecer por decreto do ministro da educação.

Na globalidade, podemos concluir que, no caso canadiano, a autoridade e o poder de decisão nas questões relacionadas com o diretor se situam a nível local, sem a intervenção das escolas canadianas. No caso português, a escola tem autonomia nas ações estratégicas de seleção, controlo e afastamento do diretor do respetivo cargo.

2. 2. Pessoal Docente

As principais características estruturantes do mercado de trabalho docente, nomeadamente a seleção para o quadro de uma escola ou para uma substituição, bem como a demissão, resultante de uma ação disciplinar, têm fortes implicações no grau de autonomia das escolas. Compreender os mecanismos que colocam professores nos estabelecimentos de ensino e as causas de sua demissão é essencial para determinar o

poder de decisão das próprias instituições, no que respeita à gestão dos recursos humanos. Admitindo que a contratação e a manutenção de um quadro de professores possam depender de vários fatores, de entre os quais referimos, a faixa etária da população em idade escolar, as percentagens de matrículas, a escolaridade obrigatória, o número de alunos por turma e a carga horária dos professores, não é nossa intenção analisá-los exaustivamente, apenas o necessário para compreendermos a sua influência nos processos de recrutamento e seleção de docentes. Deste modo, na categoria *peçoal docente* pretendemos analisar as estruturas que intervêm na definição da situação laboral dos professores para aferir o grau de autonomia das escolas.

No tópicó *seleção para lugares vagos*, pretendemos compreender qual o grau de autonomia das escolas na contratação dos professores para o respetivo quadro de peçoal. Não é nossa intenção analisar exaustivamente o processo de preenchimento dos lugares vagos que surgem anualmente, mas sim aquele que dá origem a um vínculo numa escola. Para o presente estudo, importa precisar o papel da escola e o grau de decisão que tem no recrutamento definitivo de profissionais para o seu quadro docente.

Em Portugal, o governo decreta o regime de recrutamento do peçoal docente para os estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário na dependência do ME, através de um diploma legal²¹¹, com base nas competências que lhe são atribuídas pela Constituição da República Portuguesa (CRP)²¹² e pelo ECD²¹³. Este recrutamento realiza-se através de dois tipos de concursos públicos – concurso externo²¹⁴ e concurso interno²¹⁵ –, de âmbito nacional e da responsabilidade da DGAE, serviços centrais do ME, responsáveis pelos recursos humanos da educação. Além destes concursos, o governo permite a existência de concursos públicos, a nível local, da responsabilidade da escola²¹⁶. Em todos estes concursos, o ME coloca os professores nas

²¹¹ Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, na sua redação atual.

²¹² Alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição.

²¹³ Artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril.

²¹⁴ O concurso externo destina-se a “recrutar os candidatos que preencham os requisitos previstos no ECD e pretendam ingressar na carreira em vagas dos quadros de zona pedagógica. Os candidatos colocados no âmbito deste concurso obtêm um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado” (CNE, 2019, p.63).

²¹⁵ O concurso interno, com periodicidade quadrienal, é “destinado a suprir necessidades permanentes de peçoal docente e a permitir a mobilidade dos docentes de carreira, de acordo com as seguintes prioridades: transferência (1) de Agrupamento de Escolas ou escola não agrupada, (2) de Quadro de Zona Pedagógica ou (3) de grupo de recrutamento” (CNE, 2019, p. 63).

²¹⁶ Os concursos abertos pelas escolas, para satisfação de necessidades temporárias, “destinam-se a suprir necessidades que não são colmatadas pelos concursos interno e externo. As necessidades temporárias são

escolas, através de uma plataforma eletrónica²¹⁷ da DGAE, de acordo com as preferências manifestadas pelos candidatos, utilizando como critério a graduação profissional dos docentes. Assim, podemos afirmar que a escola não tem autonomia sobre processos de seleção e recrutamento docente, uma vez que “a administração central, através dos serviços que tutelam a gestão de pessoal, controla todo o processo de recrutamento: fixa as vagas, abre os concursos, concebe os formulários, valida os dados dos candidatos (com outros serviços), ordena e coloca os candidatos e decide sobre eventuais reclamações” (CNE, 2019, p. 65).

Atualmente, um professor obtém vínculo a uma escola, através de um concurso nacional para preenchimento de vaga num dos quadros de zona pedagógica para os quais concorreu. Para passar a pertencer ao quadro de uma escola, os professores, já de um quadro de zona pedagógica, concorrem no concurso interno para escolas da sua preferência, na chamada mobilidade interna. Este concurso interno destina-se aos docentes com vínculo à função pública, mas sem horário letivo na respetiva escola de origem, bem como aos docentes dos quadros de zona pedagógica²¹⁸ (CNE, 2019).

Os concursos realizados a nível de escola estão reservados para os professores que não pertencem ao quadro do ME e destinam-se ao preenchimento de horários inferiores a 8 horas e, ainda, aos das disciplinas técnicas dos cursos do ensino profissional e artístico (CNE, 2019). Nestes concursos, os professores contratados e os técnicos especializados concorrem na mesma plataforma eletrónica do ME. Contudo, enquanto os professores são ordenados e selecionados de acordo com a respetiva graduação profissional, os técnicos passam pelas etapas de um concurso público realizadas na escola, que envolve uma análise curricular e uma entrevista. A contratação a nível de escola, permite ao diretor, “colhido o parecer vinculativo do conselho pedagógico, adotar outros critérios de seleção de professores destinados a assegurar necessidades temporárias de serviço docente e de formação em áreas específicas” (CNE, 2019, p. 64), ou seja, o ME, através do Decreto-

expressas em horários completos e incompletos propostos pelo AE ou escola não agrupada à DGAE que procede à colocação nacional de docentes ordenados de acordo com a graduação profissional e as seguintes prioridades: 1) docentes vinculados a AE ou escola não agrupada a quem não é possível atribuir pelo menos seis horas de componente letiva; 2) docentes vinculados a QZP a quem não é possível atribuir pelo menos seis horas de componente letiva; 3) docentes vinculados a AE ou escola não agrupada do continente que pretendam exercer transitoriamente as suas funções noutra AE ou escola não agrupada do continente; 4) candidatos não colocados no concurso externo e candidatos à contratação inicial” (CNE, 2019, pp. 63-64).

²¹⁷ Sistema Interativo de Gestão dos Recursos Humanos da Educação (SIGRHE).

²¹⁸ Existem dez quadros de zona pedagógica em Portugal continental (Cf. http://www.sepleu.pt/concursos_13_14/MAPA_QZP_10.pdf)

Lei n.º 35/2007²¹⁹, de 15 de fevereiro, concede à escola autonomia para recrutar os recursos humanos com o perfil necessário ao desenvolvimento do respetivo projeto educativo. Como referido pelo CNE (2019), “Esta possibilidade reconhece que a natureza do contexto e do projeto educativo da escola possa requerer a contratação de docentes com um perfil que vá além da sua graduação profissional e coloca nos órgãos da escola a responsabilidade pela regulação do processo” (CNE, 2019).

Durante as entrevistas, não obstante os entrevistados mostrarem conhecimento do processo de recrutamento definido pelo governo, uns de forma mais pormenorizada, outros de forma mais generalizada, centraram os seus discursos em aspetos específicos do processo de recrutamento docente.

No que diz respeito ao apuramento de vagas permanentes das respetivas escolas, dois diretores (DP-D; DP-E) salientaram que o ME obriga, anualmente, os diretores dos estabelecimentos de ensino, ao preenchimento da plataforma da DGAE com números correspondentes a lugares a abrir ou a fechar, para cada um dos grupos de recrutamento do pessoal docente. São estas vagas que, através do concurso interno, dão origem a lugares de quadro de escola. Os únicos diretores (DP-D; DP-E) a referirem este procedimento, questionaram-no uma vez que a tutela pública, sistematicamente, informação diferente daquela que é inserida pelos gestores escolares, na chamada portaria das vagas, levando um entrevistado a lamentar-se, “(...) afinal, para que é que me perguntaram (...)” (DP-E, n.º 102). O processo de apuramento de vagas torna-se algo paradoxal, conforme passamos a explicitar. A este propósito, um dos diretores diz que “(...) nós tentamos fazer aquilo de uma forma séria e depois o resultado que aparece, muitas vezes não corresponde àquilo que nós dizemos” (DP-D, n.º 85). A aparente desvalorização do trabalho do diretor, por parte do ME, é esclarecida por um inspetor (IP-B) que diz que o ME, apenas, solicita uma proposta às escolas, não o fazendo para o apuramento de vagas para os dez quadros de zona pedagógica do país, uma vez que “(...) a escola não tem quadro de zona, é o ministério que identifica as necessidades” (IP-B, n.º 142). Se considerarmos que a informação inserida pelos diretores é uma mera proposta e, portanto, não é vinculativa, poder-se-á questionar o motivo pelo qual o ME obriga os diretores a prestar esta informação. No nosso entender, sendo a gestão do quadro dos

²¹⁹ Estabelece o regime jurídico de vinculação do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário para o exercício transitório de funções docentes ou de formação em áreas técnicas específicas, no âmbito dos estabelecimentos públicos de educação e ensino não superior (Cf. www.dre.pt).

recursos humanos da escola da competência do diretor, este teria de se pronunciar. Assim sendo, o ME apenas está a cumprir um formalismo legal, criado por si, não podendo os diretores afirmar, posteriormente, que não foram auscultados. Porém, pensamos que, o facto de apenas dois diretores (DP-D; DP-E) terem comentado o processo de apuramento de vagas para o quadro de escola e que nenhum referiu o quadro de zona pedagógica é revelador de uma desvalorização de um processo que se resume a números.

Ora, se a maior parte dos diretores entrevistados não comentou a obrigatoriedade de propor a abertura ou o fecho de vagas e a irrelevância que o ME atribui a essa tarefa, já o inverso sucedeu quando comentaram o método centralizado de seleção e de colocação de professores através de um concurso nacional para o quadro das suas escolas (ver quadro 41). Inferimos pelos discursos de cinco diretores (DP-A; DP-B; DP-C; DP-D; DP-E) e dos inspetores que estes consideram o método inadequado e deficiente; um diretor (DP-G) não se pronunciou, não tendo sido possível inferir uma posição através das suas respostas lacónicas; um diretor (DP- B) criticou o modelo centralizado de recrutamento e de seleção dos professores, mas afirmou “Eu não defendo claramente processos concursais em sede de escola” (DP-B, n.º 90), o que nos leva a admitir que, para este diretor, a única alternativa seria a contratação por via de um poder local, possibilidade inexistente no quadro do atual sistema de ensino português.

Quadro 41: Pessoal docente – Seleção para lugares vagos – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“(…) o processo de seleção é meramente burocrático e administrativo (…)” DP-D: 81	A escola não tem autonomia para selecionar os professores para o seu quadro.
“(…) eu sou contra os concursos nacionais e a graduação”. DP-C: 94	O diretor não tem autonomia para selecionar o respetivo pessoal docente.
“(…) é o professor que escolhe a escola (….) e os seus alunos, e não o contrário (….)”. IP-A: 104	O ME não coloca os professores aleatoriamente nas escolas. Os professores têm autonomia para selecionar a escola de colocação.
“(…) as pessoas (….) vão conseguindo colocações mais de acordo com aquilo que são as suas ambições” DP-F: 84	
“[a seleção de professores] (….) não tem nada a ver com o perfil da pessoa, tem a ver apenas e só mais uma vez com números (….) temos não sei quantas vagas, não sei quantas turmas e pronto e colocamos (….)” DP-A: 99	A competência do professor não é tida em conta aquando da seleção e colocação numa escola. A escola não tem autonomia para selecionar o respetivo pessoal docente.
“(…) no dia em que me deixarem escolher os professores para esta escola, a seguir venham cá pedir contas pelos	Os diretores são responsabilizados pelo desempenho dos professores que não

Não obstante os diretores terem referido abertamente, ou sugerido, que um concurso nacional é mais democrático, cinco deles (DP-A; DP-B; DP-C; DP-F; DP-G) mostraram vontade em selecionar os professores para o respetivo quadro, ou seja, os seus discursos são contraditórios, se por um lado defendem o concurso nacional, por outro criticam-no. Já os inspetores foram mais perentórios nas suas respostas de discordância total com o método definido pelo ME e vincaram que as escolas deveriam selecionar os professores para os respetivos quadros. Um inspetor afirmou de forma incisiva que “(...) nenhuma entidade funciona assim porque escolhe os seus recursos humanos, sujeitos a uma entrevista, uma apreciação curricular e isso nada acontece nas escolas, nada acontece” (IP-A, n.º 103). Com efeito, as escolas não têm qualquer intervenção na colocação dos professores nos respetivos quadros, pois como referiu um diretor “(...) nós não sabemos quem é que vem (...) é uma pessoa que aparece (...)” DP-C, n.º 97). Ora, apesar de se tratar de um concurso público, a colocação de professores não se rege pelas mesmas exigências legais e o único critério de seleção – a graduação profissional²²⁰ – torna a colocação “cega” pois não garante a colocação de profissionais mais adequados à realidade de cada escola. Esta questão leva-nos, ainda que não mencionada no enquadramento teórico, à posição de Morais (2016) que refere que:

Não deixa de ser paradoxal o facto de ser possível aplicar critérios que remetem para a valorização de diferentes experiências profissionais dos docentes mais novos, menos experientes, com desempenhos profissionais menos variados e que, à partida, irão ter uma intervenção mais reduzida nas dinâmicas de trabalho da escola, enquanto os docentes com percursos profissionais mais longos e, certamente, mais ricos, continuam a ser selecionados com base na classificação obtida na sua formação inicial e na valorização do tempo de serviço. (Morais, 2016, p. 125)

Os entrevistados apresentaram vários motivos que justificam a sua discordância relativamente à existência de um concurso nacional. Referem a ineficácia de um método de colocação que tem como critério a graduação profissional. Alguns entrevistados (DP-A; DP-B; DP-C; DP-F; IP-A) referiram, explícita ou implicitamente, que este tipo de colocação não tem em conta o perfil nem a competência para o exercício da prática

²²⁰ A graduação profissional é calculada com base na média da habilitação literária para a docência e o número de anos de serviço.

docente. Um diretor considerou que “(...) não se contempla uma coisa que é essencial e que numa escola deveria ser uma preocupação que é o mérito, que é aquilo que nós reclamamos dos alunos” (DP-F, n.º 84), sugerindo que o ato é injusto e desonesto, porquanto o ME exige dos alunos o que não exige dos professores que os ensinam.

Outro motivo apresentado tem a ver com o facto de o ME responsabilizar o diretor da escola, e não os docentes, pela obtenção de bons resultados dos alunos nas aprendizagens. Conforme declarou um gestor entrevistado: “A única forma de nós podermos exigir a um diretor resultados seria dar-lhe capacidade para escolher as pessoas (...)” (DP-F, n.º 83). Outra diretora declarou “(...) no dia em que me deixarem escolher os professores para esta escola, a seguir venham cá pedir contas pelos resultados” (DP-A, n.º 96). Julgamos que esta responsabilização pelos resultados escolares dos alunos, que o ME coloca nos diretores, é o motivo pelo qual os entrevistados comentaram a questão da competência profissional do professor. Depreendemos destas referências que os diretores não determinam, de todo, quem pertence ao quadro da respetiva escola, pois a maioria afirmou querer ter poder de decisão para manter determinados professores na escola ou mandar outros embora.

Estas mudanças do quadro de uma escola verificam-se não apenas devido ao concurso nacional, mas também à vontade dos professores; isto é, com a manifestação de preferências de colocação, apresentadas no concurso nacional, os professores acabam por poder mudar de escola. Como corroborou um inspetor, “(...) quem escolhe os professores para determinada escola (...) é o próprio professor; é o professor que quer ir para lá. Não é a escola que escolhe o professor que quer para o seu projeto educativo” (IP-A, n.º 103). Assim sendo, podemos afirmar que o ME não seleciona os professores para determinada escola, apenas coloca-os informaticamente, de acordo com a respetiva graduação e manifestação de preferências.

O facto de ser o professor a selecionar a escola onde pretende ser colocado foi mencionado por alguns entrevistados (DP-B; DP-C; DP-E; DP-F; IP-A) como fator de instabilidade para as escolas. Os diretores explicaram que as tendências sucessivas de um número considerável de docentes que concorre para se aproximar mais à respetiva residência levam a mudanças significativas nos quadros das escolas, o que causa constrangimentos aos estabelecimentos de ensino em termos de construção de uma identidade e de uma cultura de escola. Além disso, referiram a instabilidade que advém

do facto de darem formação específica aos professores, relacionada com os projetos da escola, e a sua saída e substituição por outros exigir que se recomeça todo este processo de preparação, impedindo uma continuidade de melhoria da própria escola.

Além do mais, como já vimos, os diretores de escolas são responsáveis pela gestão do pessoal docente. No entanto, não deixa de ser um contrassenso, pois como referiu um diretor “(...) eu tenho competência para gerir os recursos humanos que cá põem. Não tenho competência para escolher efetivamente esses recursos humanos” (DP-E, n.º 93). De facto, neste processo, as escolas não são auscultadas em termos de receber, para os respetivos quadros, os professores que entendem mais adequados para dar resposta aos alunos que têm, e para dar cumprimento ao respetivo projeto educativo enquanto instrumento para o exercício da sua autonomia. A possibilidade de a escola ter autonomia para recrutar docentes com o perfil adequado ao desenvolvimento do respetivo projeto educativo traria, como explica Morais (2016),

(...) ganhos que justificam este procedimento, designadamente o do conhecimento dos procedimentos internos à organização, dos seus métodos de trabalho, do seu público-alvo, do entrosamento em equipas de trabalho, etc. apresentam-se essenciais ao trabalho numa escola, onde a componente humana, que tem intrínseca, requer confiança e um período de adaptação e socialização mútuo dos professores e dos alunos. (Morais, 2016, p. 435).

A partir dos discursos dos diretores, inferimos que a autonomia da escola, para recrutar e seleccionar recursos humanos, é uma condição de sucesso e melhoria do trabalho a realizar em cada escola. Esta ideia é sustentada pelo próprio CNE (2019) quando refere que,

Um dos obstáculos que as escolas enfrentam na promoção do sucesso prende-se com a impossibilidade de manterem as equipas docentes durante o tempo necessário para porem em prática as medidas que definiram. A saída anual de um elevado número de docentes das escolas mais problemáticas ou com projetos originais coloca-lhes uma dificuldade acrescida” (p. 66)

A instabilidade docente, que ocorre em algumas escolas, prende-se com a periodicidade de um concurso nacional e a impossibilidade dos diretores terem autonomia para decidir quem deve, ou não, continuar nas escolas que dirigem, mas, também, decorre da individualidade de cada docente, ou seja, cada docente tem o poder de decidir se quer manter-se na respetiva escola de quadro, ou se quer mudar. Em última análise, parece-

nos que o direito dos professores de selecionar o local de trabalho condiciona qualquer autonomia que a escola possa vir a ter na sua seleção. Mesmo que os diretores tornem as respetivas escolas mais atrativas para captar os docentes, estes poderão ter sempre, entre outros, o objetivo de aproximação à residência.

Para um diretor (DP-B), a solução para fixar docentes a uma escola encontra-se a montante, isto é, decorre da formação de todos os profissionais para a prática docente. Este entrevistado insistiu que “(...) aquilo que nós temos que ter é sobretudo uma cultura de entrada da profissão credibilizada, que tenhamos (...) os melhores profissionais. (...)” (DP-B, n.º 91), o que vai na linha de pensamento de Morgado (2011). A perspetiva deste diretor leva-nos, por um lado, a questionar a qualidade dos processos de formação e certificação dos futuros professores e, por outro, a existência de um único critério de colocação de professores, pois qualquer pessoa com os requisitos habilitacionais exigidos pelo ME pode candidatar-se a lecionar numa escola pública, sem que tenha de fazer prova de competência ou sem que lhe seja exigido um perfil de desempenho adequado ao projeto educativo de determinada escola.

Se num concurso nacional os estabelecimentos de ensino não têm autonomia, poder-se-ia pensar que nos concursos a nível de escola, se iria verificar outro cenário, em que a escola abre o concurso com critérios definidos para a seleção de docentes que considera apropriados para o desenvolvimento do respetivo projeto educativo. No entanto, verificamos que, para horários inferiores a oito horas, o envolvimento da escola se limita à ação administrativa de selecionar o candidato mais graduado, pois este concurso segue os mesmos princípios e legislação do concurso nacional. Isto é, o professor candidata-se na mesma plataforma da DGAE e o critério de seleção utilizado na contratação de escola é o mesmo do concurso nacional, ou seja, os professores são selecionados de acordo com a graduação profissional, como confirma um diretor, a propósito deste tipo de seleção: “(...) quando o fazemos localmente não deixamos de estar veiculados ao normativo geral (...) aquilo que nós fazemos é selecionar o candidato indicado como o melhor posicionado e não há processo de intervenção muita direta” (DP-B, n.º 95).

O único concurso em que se verifica alguma autonomia das escolas e a participação de algumas das suas estruturas, nomeadamente dos coordenadores de departamento curricular, é no recrutamento de técnicos para a lecionação de disciplinas específicas do

currículo do ensino profissional e artístico. Um inspetor comentou este facto afirmando que “(...) já se começou a descentralizar, designadamente na área dos técnicos em que a escola já consegue ter alguma possibilidade de contratação, mesmo assim dentro das regras do concurso, com critérios apertados” (IP-B, n.º 136). Porém, e como observou este inspetor, trata-se de uma contratação de técnicos e não de professores. Além disso, havendo “critérios apertados” (IP-B, n.º 136) não nos parece que exista grande autonomia possível para a escola.

Ainda no que respeita à contratação ao nível do estabelecimento de ensino, alguns diretores de escolas (DP-C; DP-E), com os chamados contratos de autonomia, revelaram que existiu um período em que lhes foi conferida a possibilidade de realizar a contratação a nível de escola com critérios próprios. Ora, estes diretores tiveram a oportunidade de realizar o que todos reclamam, a possibilidade de selecionar os docentes para as respetivas escolas. No entanto, surgem contradições nos seus discursos. Um refere que “(...) tivemos que preencher com bolsas de contratação onde todos percebemos que havia algumas escolas ou agrupamentos com critérios que não fariam de todo sentido” (DP-B, n.º 90). A afirmação deste diretor leva-nos a questionar a capacidade das escolas, e dos seus diretores, para assumirem a autonomia que reclamam. Se, por um lado, dizem que devem ser as escolas a selecionar os docentes, de acordo com o respetivo projeto educativo, o que nos leva a nós a considerar a relevância de cada escola definir critérios específicos que lhe permitam adequação do perfil profissional de cada docente à sua realidade contextual, por outro, contestam que cada escola definiu critérios diferentes. Percebemos, a partir dos discursos dos diretores, que cada escola tem uma realidade diferente, então, naturalmente, os critérios de seleção e contratação devem ser diferentes. No nosso entender, emergem dos discursos dos diretores lógicas contraditórias que reforçam o papel do ME na seleção e colocação de docentes, através de um concurso nacional, que utiliza como único critério, a graduação profissional. Quando o ME permitiu que as escolas recrutassem os respetivos docentes, as escolas criticaram esta possibilidade, pois consideraram-na “pouco democrática”, como referem alguns diretores que criticam a aplicação de critérios diferentes, por cada uma das escolas.

Como vimos anteriormente, no sistema de ensino de Ontário, todo o processo de seleção de professores, para os quadros das escolas, envolve três entidades: o ME, os

boards e os diretores das escolas. Ao nível do governo, o ME regulamenta²²¹ que o processo de recrutamento de professores seja realizado pelos *boards*, através de páginas da internet por si autorizadas²²², e determina a existência de dois tipos de vínculos aos *boards* – *roster of occasional teachers* e *long-term occasional teachers* – cujo critério de ordenação de professores é a antiguidade, contada a partir da data da primeira contratação em cada um deles²²³. Não obstante decretar estes procedimentos, o ME atribui a competência de contratação, seleção e colocação dos professores aos *boards*. Assim sendo, cada entidade local determina as especificidades da contratação e realiza o processo.

Analisadas as páginas eletrônicas de seis²²⁴ *boards*, selecionadas aleatoriamente dos setenta e dois existentes na província de Ontário, notamos a parca existência de informação relativa ao procedimento de seleção e de colocação dos professores nas escolas. Verificamos, apenas, o mesmo procedimento de contratação inicial que permite a um candidato registrar-se na página eletrônica de emprego, utilizada pelo *board* e efetuar a sua candidatura, podendo ser espontânea ou em resposta a um aviso de contratação para o *roster of occasional teachers*. Parece-nos que, para o candidato, este procedimento constitui mais uma possibilidade de obter um emprego, do que um concurso público para um lugar vago. Dada a inexistência de informação relativa ao processo de seleção de professores, para os lugares vagos do quadro de um estabelecimento de ensino, tivemos a oportunidade de compreender melhor este processo através dos discursos dos entrevistados, os quais pertencem a dois *boards* diferentes, um público e outro público católico.

Foi a partir dos seus discursos que percebemos que o apuramento de vagas para a escola é realizado anualmente pelo diretor da escola, de acordo com orientações do respetivo *board*, bem como do ME. De acordo com uma diretora, os gestores escolares preenchem uma plataforma “The Form 100” que determina, matematicamente, o número de professores necessário para aquela escola, de acordo com “(...) averages required by the Ministry, by the averages required by the Board, by the averages required for each

²²¹ Ontario Regulation 274/12 – *Hiring Practices, Education Act*.

²²² Cf. <https://www.oct.ca/becoming%20a%20teacher/jobs%20in%20education>

²²³ Ontario Regulation 274/12, s. 3 (1), *Education Act*.

²²⁴ Toronto Public School Board; Toronto Catholic Public-School Board; Waterloo Catholic District School Board; Waterloo Region District School Board; York Region District School Board; York Catholic District School Board.

superintendency in terms of the Board meeting Ministry compliances” (DC-G, n.º 86). Conforme explicou esta diretora, cada *board* tem de cumprir a média de alunos, por turma (1.º ao 3.º ano; 4.º ao 8.º ano e 9.º ao 12.º ano), estipulada pelo ME. De acordo com a média de cada *board*, os respetivos superintendentes analisam e aprovam os pedidos dos diretores, de acordo com a média de alunos por turma que lhes foi atribuída. Neste contexto, a escola parece não ter autonomia para decidir o número de professores que recebe para cada ano letivo. Contudo, alguns discursos mostram o contrário, ou seja, apesar de não determinar o número de vagas para as respetivas escolas, os diretores podem distribuir o serviço, sempre de acordo as habilitações dos professores do quadro, mas com autonomia para, dentro das médias estabelecidas, oferecer disciplinas diferentes do currículo e/ou juntar dois anos de escolaridade na mesma turma, do 1.º ao 8.º ano, quando o número total é inferior ao estabelecido pelo superintendente. De acordo com outra diretora, “(...) what happens is we’re given a certain number of teachers and how we use the teachers is basically up to us” (DC-E, n.º 36). Segundo a mesma

(...) in our school when I was there, we had a music teacher, we had a Phys-Ed teacher, we had a French teacher. When I left, I believe they stopped having a music teacher and people would have been expected to teach their own music and they had an art teacher instead, so it depends on who’s in the building and what the beliefs and the principal determines that in cooperation with the staff. (DC-E: 37)

Esta situação evidencia claramente a autonomia dos *boards* em ter escolas com modelos organizacionais diferentes²²⁵ mas evidencia, principalmente, o poder de decisão da escola para diversificar a oferta educativa, permitindo-lhe assumir opções curriculares, em função do número de professores que lhe é atribuído. Apesar de cada escola ter autonomia para decidir e assumir opções curriculares diversificadas, este facto não foi valorizado pelos entrevistados que concentraram os seus discursos, apenas, no processo de seleção de professores para as respetivas escolas.

Em relação ao processo de recrutamento docente percebemos que, quando há necessidade de contratação, o gabinete dos recursos humanos de cada *board* analisa as candidaturas rececionadas em termos de habilitações para a docência, definidas pelo ME, e constitui uma lista de candidatos aprovados para a fase seguinte, a da entrevista. A entrevista é realizada por equipas de diretores de escolas do *board*, em regime de

²²⁵ As escolas podem ter monodocência até ao 4.º ano, até ao 6.º ou até ao 8.º ano de escolaridade.

voluntariado, conforme explicou uma diretora do Lake Catholic District School Board “(...) we are asked to be part of interview teams for new teachers and it is voluntary (...) There's a day at the Board, (...) we go there and then we're a part of the selection process” (DC-F, n.º 102). Verificamos que este procedimento é, igualmente, realizado pelo *board* público, pois uma superintendente confirmou que “The Lake Public District School Board has this big massive interview, hires 500 teachers, puts them on a list (...)” (SC-A, n.º 76). Após a entrevista, que corresponde à última etapa do concurso, as equipas entrevistadoras fazem recomendações ao *board*, no sentido de aprovação, ou não, de cada um dos candidatos, não lhes cabendo, portanto, a decisão final de contratação. Os candidatos aprovados pelo *board* passam a integrar uma *supply list*, a partir da qual são chamados para realizar substituições diárias, sem terem, contudo, a obrigatoriedade de aceitação. Apesar de integrar esta lista e de realizar substituições diárias, estes professores continuam a não pertencer ao *board*, sendo, portanto, contratados.

Percebemos que, no processo de obtenção de um lugar no quadro de um *board*, as entidades locais estão vinculadas ao cumprimento do estipulado pelo ME, isto é, à criação e à atualização das listas *roster of occasional teachers* e *long-term occasional teachers*, com base na antiguidade dos professores, bem como os critérios específicos de cada *board*. Como já referimos, os *boards* público e público católico não publicam os critérios de contratação necessários para que um professor possa integrar o *roster of occasional teachers*, antes de conseguirem um vínculo na *long-term occasional teachers* e, posteriormente, no quadro de uma escola.

Percebemos pelos discursos que, após a contratação inicial, o candidato deixa de constar da *supply list* e passa a integrar o *roster of occasional teachers*. Quando surge uma necessidade de quadro, os docentes que constam da *roster of occasional teachers* podem candidatar-se, junto do respetivo *board*, para integrarem a lista da *long-term occasional teachers*²²⁶. Após a integração nesta lista, e cumprindo o requisito mínimo de um contrato de trabalho de vinte dias, requisito determinado pelo ME, o docente pode ser colocado num lugar de quadro de escola, quando surgir uma vaga para o efeito.

Sempre que um diretor manifesta, junto do gabinete dos recursos humanos do respetivo *board*, a necessidade de colocação de um docente, é desencadeado o respetivo

²²⁶ Ontario Regulation 274/12, s. 4.

processo de seleção (*supply list; roster of occasional teachers e long-term occasional teachers*) e o professor é entrevistado por equipas de dois diretores, os quais poderão não ser diretores da escola onde há necessidade de alocar professores. O único momento em que não se verifica um recrutamento para um lugar vago de uma escola é quando existe um professor com ausência da componente letiva, pois estes são os primeiros a serem colocados, de acordo com as suas preferências, conforme explicou uma diretora: “(...) they have first bids to getting the open positions in our schools. At that point, there's really no interviewing” (DC-B, n.º 118). Assim, depreendemos que uma vaga é aberta apenas “(...) if there are no teacher surplus, then it is an actual open position” (DC-B, nº 122). Isto é, a abertura de uma vaga é determinada em função das necessidades das escolas e quando, no respetivo *board*, não há docentes de quadro com ausência de componente letiva.

Portanto, nos processos de recrutamento docente, os *boards* cumprem as orientações gerais estabelecidas pelo ME, sendo responsáveis pela contratação, através dos respetivos gabinetes dos recursos humanos e dos diretores de escolas, que realizam as entrevistas (ver quadro 42). Por conseguinte, consideramos que os diretores estão diretamente envolvidos no processo de seleção dos professores, desde a contratação inicial à obtenção de vaga numa escola.

Quadro 42: Pessoal docente – Seleção para lugares vagos – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“(...) in terms of a teacher you want to hire (...) we have to do it with a partner”. DC-A: 86	Os diretores participam no processo de seleção do pessoal docente para a respetiva escola.
“(...) you have to interview teachers (...) who have seniority (...)”. DC-E: 67	A ação do diretor é condicionada pelo ME.
“(...) We must pick from those five (...)”. DC-F: 98	O diretor tem autonomia na escolha do professor para a sua escola.
“(...) there are interviews where I have been totally fooled, (...) they give you the most (...) amazing answers (...) and then once you hire them, they're your biggest nightmare”. DC-A: 87	O processo de entrevista não garante a contratação dos melhores profissionais.

Não obstante o envolvimento dos diretores no processo de seleção e contratação docente, um dado curioso, é o facto dos diretores que entrevistámos referirem, vivamente, a ausência de liberdade para seleccionar os professores. Todos os diretores explicaram que, após comunicar ao gabinete dos recursos humanos do respetivo *board*, a necessidade de um professor, aquela entidade local remete ao diretor os primeiros cinco professores da lista ordenados por antiguidade, ficando, assim, condicionados a uma lista, como referiu uma diretora: “(...) you're limited to names that are sent to you, as far as candidates to interview. (...) your selection needs to be based on one of the five names” (DC-C, n.º 64). A reclamação dos diretores advém desta limitação que consideram negativa porque “(...) that's not necessarily a good thing because you don't want the most senior, least qualified teacher in front of your students (...)” (DC-F, n.º 97). Alguns entrevistados esclareceram este fator de “(...) most senior least qualified” (DC-F, n.º 99), dizendo que “(...) there's a reason they haven't been hired (...) because there's performance issues as an occasional teacher” (SC-B, n.º 100); isto é, como a antiguidade é contabilizada a partir da primeira contratação, estes professores estarão sempre nos primeiros lugares, o que pode ser um constrangimento para o diretor que tem de seleccionar uma das pessoas daquela lista. Como referido pelos entrevistados, os diretores são obrigados, pelo respetivo *board*, a seleccionar um docente a partir da lista que lhes é enviada. Uma diretora esclarece: “(...) they'll say 'well, you have no choice, you have to pick this person because they were hired at this time' and you're stuck with them” (DC-A, n.º 89). Apesar da seleção do diretor estar condicionada a uma lista que decorre das orientações do ME, e que privilegia a antiguidade, tanto no *roster of occasional teachers* como na *long-term occasional teachers*, consideramos que o diretor tem autonomia no processo de recrutamento docente, porquanto pode escolher de entre as cinco pessoas que constam da referida lista, ou solicitar nova lista porque a anterior não se adequa às necessidades da escola.

A perceção dos entrevistados de que não têm poder de decisão, relativamente à seleção dos professores para o quadro das respetivas escolas, parece-nos contraditória, por dois motivos: primeiro, alguns diretores (DC-A; DC-F; DC-G) apontam para a possibilidade de, após entrevistarem os primeiros cinco professores, solicitarem mais cinco para entrevistar, ainda que tenham de fundamentar muito bem a decisão. Uma diretora refere que “(...) they'll [Board] challenge you and it is like you can't keep asking for names over and over, and over and over again (...) you have to have really, really

good reasons why you don't want that person” (DC-A, n.º 95); segundo, os diretores participam no processo de seleção e de contratação como entrevistadores, desde a contratação inicial, ao recrutamento para um lugar no quadro, através tanto no *roster of occasional teachers*, como na *long-term occasional teachers*, e, por fim, para um lugar permanente no quadro de uma escola.

Os diretores que entrevistámos foram muito críticos relativamente à obrigatoriedade de selecionarem um professor a partir de uma lista assente na antiguidade do professor e não no seu perfil e, de alguma forma, sentem-se excluídos deste processo. Recorde-se que, apesar dos diretores participarem no processo de seleção dos professores, enquanto entrevistadores, esta participação, sendo voluntária, torna o processo de entrevista algo falível, que não garante a contratação dos melhores profissionais, conforme referiu uma diretora “(...) the interviews are very, very tricky because people study those answers or they'll get the questions from other people and they look like the best thing that's just come from heaven and, then, it's totally opposite” (DC-A, n.º 88). Esta falibilidade poderá explicar o motivo pelo qual os *boards* exigem que as entrevistas sejam realizadas por dois diretores, conforme explicaram os entrevistados, “(...) they want us to interview in couples, in two, in pairs, we interview and based on those 4 or 5, we select” (DC-B, n.º 122). Porém, o facto de serem duas pessoas a entrevistar aumenta o argumento da falibilidade do procedimento da entrevista, bem como evidencia a falta de preparação dos diretores, ou de orientação da parte dos *boards*, para a contratação. Assim, entendemos que o facto de os diretores considerarem que não têm autonomia, é uma falsa questão, na medida em que são eles os responsáveis pelas entrevistas que visam seleccionar os professores, cabendo ao gabinete dos recursos humanos do *board*, apenas, verificar as habilitações para a docência de cada candidato e validar as decisões dos diretores de escola, após as entrevistas.

Ainda no que respeita à obtenção de um lugar no quadro, os diretores informaram que os professores começam por seleccionar o *board* no qual pretendem exercer funções docentes. Após a sua admissão, e quando contactados via endereço eletrónico pelo *board* para uma entrevista, os professores optam pela aceitação ou não da colocação, quer como *occasional* quer como *long-term occasional teacher*. Os entrevistados não referiram qualquer constrangimento de mudanças de quadro da escola, pelo que inferimos que os professores se mantêm nas listas por opção até surgir uma vaga na escola onde pretendem

um lugar permanente. No entanto, assistimos, mais uma vez, a críticas dos diretores da falta de poder de decisão. Um diretor referiu que “I have to work with what I’m given (...) there are teachers that I would say should move to a different school or should retire or should be looking for a different job” (DC-D, n. ° 88). O discurso deste diretor leva-nos a questionar qual o papel dos diretores escolares, aquando das entrevistas, nomeadamente, a sua capacidade para, a partir de uma entrevista, reunirem condições para poderem escolher os melhores candidatos.

Concluindo, a seleção para os lugares vagos de uma escola é realizada a nível local, pelo *board*, com a participação dos respetivos diretores de escola. Apesar da crítica da seleção ter como critério base a antiguidade dos professores, norma definida pelo ME da província, os gestores não têm a perceção do grau de autonomia que os *boards* lhes conferem neste processo.

Inerente à questão dos recursos humanos, importa perceber o processo de *substituição*, entendido como o ato de um docente assumir um horário, anual ou temporário, de um professor do quadro de um estabelecimento de ensino, decorrente da sua ausência. No presente estudo, queremos precisar a ação autonómica da escola face à seleção de docentes para essa substituição, analisando, para o efeito, o procedimento que a envolve, como é realizado e o período de ausência do professor titular que a determina. Não pretendemos analisar a capacidade da escola em autorizar a ausência do professor titular, porquanto esta ação é da competência da entidade empregadora.

No sistema de ensino de Portugal, o ME determina dois processos de substituição de um professor, um interno e um externo à escola. A adoção de um processo, ou de outro, é determinado pelo número de dias de ausência do professor titular do horário. De acordo com o ECD, um docente pode, em cada mês, justificar a sua ausência de um dia, por conta do período de férias, até a um limite de sete dias anuais²²⁷, ou através de um atestado médico, tratando-se de um período superior a um dia.

Verificando-se uma ausência inferior a um mês, o diretor pode efetuar uma substituição interna, cujo procedimento se encontra legislado através do ECD, que prevê que as horas do artigo 79.º possam ser utilizadas para substituir um docente do mesmo

²²⁷ Artigo n. ° 102. °, ECD, na sua redação atual.

grupo de recrutamento até um máximo de 10 dias. De acordo com este artigo, a componente letiva semanal do professor é reduzida, até ao limite de oito horas, de acordo com a idade e os anos de serviço²²⁸ e transformada em componente não letiva, mas de cumprimento semanal obrigatório²²⁹. Por sua vez, o artigo 82.º do ECD define o trabalho que pode ser atribuído ao professor durante estas horas, designadamente a substituição de professores “na situação de ausência de curta duração”²³⁰, sendo este período entendido por “5 dias letivos na educação pré-escolar e no 1.º ciclo do ensino básico ou 10 dias letivos nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e no ensino secundário”²³¹. Assim, embora o ECD não preveja, especificamente, que as escolas tenham uma bolsa de professores para substituições pontuais, confere ao diretor, como responsável pela distribuição de serviço docente, o poder legal de atribuir esta tarefa de substituição, aos docentes do quadro da respetiva escola, dentro da respetiva componente não letiva, ao abrigo do artigo 79.º. Esta possibilidade interna de substituição, por via de uma bolsa de professores da escola com horas da componente não letiva, vai depender da faixa etária e do tempo de serviço do respetivo corpo docente de cada grupo de recrutamento, em cada escola.

Enquanto a substituição interna é gerida pelo diretor, o procedimento externo de substituição dos professores é gerido pelo ME, através de uma plataforma eletrónica²³² dos seus serviços centrais, com a participação dos serviços regionais, bem como a direção das escolas. Esta substituição externa, apenas, pode ocorrer quando se trata de uma ausência mínima de 30 dias, uma vez que o ME decreta que um docente não pode ter um contrato de trabalho inferior a esse período²³³. Nestes casos, o diretor solicita uma substituição na plataforma do ME que será validada, ou não, pelos serviços regionais de educação. O calendário destes procedimentos é definido pelo ME, semanalmente, através da publicação de uma nota informativa que acompanha as colocações. Isto é, o ME define os dias da semana durante os quais as escolas podem solicitar uma substituição, o período de validação por parte dos seus serviços regionais e o dia da colocação. As colocações são efetuadas a partir de listas estabelecidas no final do ano letivo anterior, aquando do

²²⁸ Número 1 do artigo 79.º do ECD, na sua redação atual.

²²⁹ Número 6 do artigo 79.º do ECD, na sua redação atual.

²³⁰ Alínea e), n.º 3 do artigo 82.º do ECD, na sua redação atual.

²³¹ Número do artigo 79.º do ECD, na sua redação atual.

²³² Sistema Interativo de Gestão dos Recursos Humanos da Educação (SIGRHE)

²³³ Número 1, Artigo 42.º, Decreto-Lei n.º 132/2012, Diário da República n.º 123/2012, Série I de 2012-06-27

concurso público para a colocação de professores para as necessidades transitórias, da responsabilidade do ME. Os professores não colocados no início de setembro, nos horários anuais, passam a integrar uma bolsa de reserva de recrutamento e a aguardar colocação nas substituições que surjam. Estes professores vão sendo colocados semanalmente, através da plataforma, de acordo com a sua graduação, no respetivo grupo de recrutamento, sempre que os diretores solicitam uma substituição, para períodos iguais ou superiores a 30 dias.

Somente dois dos diretores entrevistados (DP-A; DP-D) mencionaram a possibilidade de substituições internas, tendo, no entanto, manifestado opiniões opostas. Um (DP-D) referiu que constitui uma bolsa de substituição apenas no 7.º ano do ensino básico e que encara, de forma positiva, os resultados práticos de como a escola consegue colmatar as ausências dos professores por esta via. Já a outra diretora (DP-A), reconhecendo a existência desta possibilidade, explicou a necessidade de alterações de horários dos professores e alunos aquando de uma substituição interna e salientou a dificuldade que daí advém, uma vez que os horários já se encontram definidos (ver quadro 43). Considerando a explicação desta diretora, admitimos que a realização de substituições internas, em todos os anos de escolaridade, seja mais complexa do que em apenas um deles, o que explica a opinião favorável do primeiro diretor. Porém, este não explicou o motivo pelo qual as substituições internas apenas ocorrem no 7.º ano de escolaridade, nem comentou a falta de equidade que daí possa surgir. A situação descrita por estes diretores, pode ocorrer noutros estabelecimentos de ensino, podendo a substituição interna variar de escola para escola, consoante o número de horas da componente não letiva disponível, o que conduzirá a situações desiguais entre estabelecimentos de ensino. No entanto, as escolas não deixam de ter a possibilidade célebre de colmatar alguma falta de docentes, o que consideramos ser um exercício de autonomia das escolas. Parece-nos que o argumento da diretora evidencia a dificuldade em compatibilizar os horários dos alunos e dos professores, pelo que nem sempre é possível proceder a substituições internas, com recurso às horas de redução da componente letiva ao abrigo do artigo 79.º, o que nos leva a admitir que a autonomia concedida à escola em termos de gestão de recurso humanos (substituições internas) é uma autonomia condicionada.

Quadro 43: Pessoal docente – Seleção para substituição – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
<p>“(…) nem sempre é fácil nem sempre é possível refazer horários quer dos professores quer das turmas (…)”. DP-A: 104</p>	<p>As escolas têm autonomia para realizar a substituição interna.</p>
<p>“(…) se o atestado médico não for de 30 dias, nunca temos hipótese de requisitar um professor”. DP-C: 106 “(…) o professor numa semana de atestado ou 15 dias de atestado, não podemos pedir a substituição. No entanto, nós sabemos que aquilo vai continuar” DP-A: 104</p>	<p>A escola/o diretor não tem autonomia para contratar um docente para substituição sem cumprir o estabelecido pelo ME. O controlo do ME revela uma falta de confiança no diretor.</p>
<p>“(…) é colocado o professor e ele tem o direito de não aceitar se assim o entender”. DP-A: 101</p>	<p>O professor tem autonomia individual para aceitar ou recusar uma colocação.</p>
<p>“(…) muitas vezes já se está o outro professor a apresentar-se se a doença for só por 30 dias (…) e eu ainda estou a fazer um processo de seleção”. DP-G: 136 “(…) a possibilidade de os senhores diretores poderem colocar numa plataforma a necessidade e teoricamente na semana seguinte terem uma colocação. Parece-me uma ideia generosa se funcionar assim”. P-B: 146</p>	<p>A ausência de autonomia da escola condiciona o funcionamento da escola. Ineficácia do processo de substituição.</p>

O facto de mais nenhum diretor ter mencionado recorrer a este método de substituição comprova que a maioria das escolas não exerce esta autonomia já conferida. Julgamos que o motivo deste desaproveitamento poderá advir do facto de não terem docentes com redução da componente letiva, ao abrigo do artigo 79.º, o que nos parece pouco plausível atendendo ao envelhecimento da classe docente (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2019), ou, então, um desconhecimento da lei, claramente revelado por um diretor, quando este afirma que “(…) as escolas deveriam ter uma bolsa de professores que devia responder a necessidades pontuais” (DP-B, n.º 97). Este desconhecimento é ainda mais notório quando percebemos que dois dos entrevistados (DP-D; DP-G) mostraram uma falta de clareza quanto ao número de dias de ausência do professor que determina a sua substituição externa. Um diretor (DP-D) ora referia-se a 30 dias ora a 10. Já o diretor (DP-G) declarou, inequivocamente, que o período de ausência para a solicitação de uma substituição é de 10 dias, quando a lei determina, claramente, que sejam 30, conforme já vimos. Julgamos, igualmente, que esta imprecisão pode provir de um entendimento dos entrevistados, relativamente àquilo que constitui uma substituição, pois todos centraram os respetivos discursos na substituição

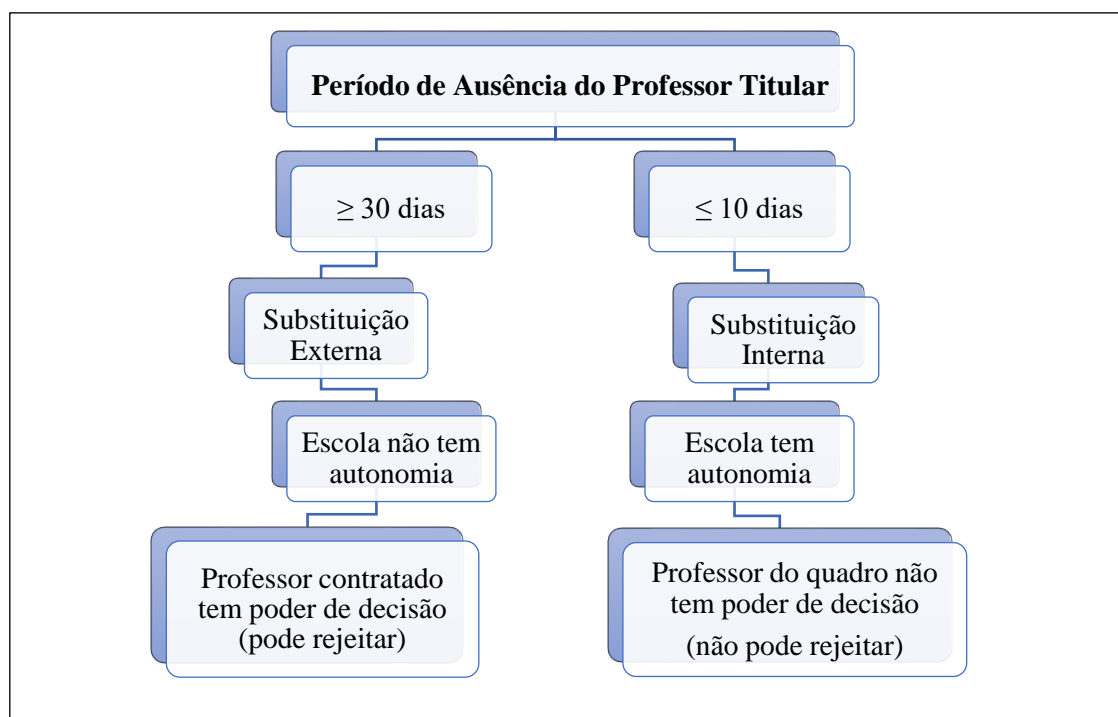
externa.

Quanto à substituição externa e o envolvimento da escola, todos os entrevistados comentaram a ineficácia do processo, devido à morosidade dos procedimentos inerentes ao mesmo. De acordo com os entrevistados, esta morosidade prende-se com dois fatores. O primeiro, o calendário estipulado pelo ME para proceder à substituição de um docente; como afirma um diretor “Nós para declararmos uma necessidade, tem que ser até um determinado dia. Se passar o meio-dia desse dia, já só podemos declarar a necessidade na próxima semana” (DP-G, n.º 135).

Os dados obtidos relativamente ao período que medeia entre o pedido de substituição e a colocação de um professor foram diferentes. Dois diretores (DP-C; DP-G) referiram que a colocação do professor de substituição pode ser mais demorada do que o período mínimo de ausência de 30 dias. Um diretor (DP-E) mencionou que a demora do processo pode demorar até três semanas, após o pedido do diretor. Outro diretor (DP-G) referiu que pode levar até 15 dias. Outro, ainda, afirmou que “(...) enquanto que alguns são logo substituídos, outros demoram três semanas e mais” (DP-E, n.º 111). Esta disparidade de períodos temporais deve-se ao segundo motivo apresentado pelos entrevistados que é a não-aceitação da colocação por parte do professor contratado. Quatro diretores (DP-A; DP-B; DP-C; DP-G) e um inspetor (IP-A) aludiram a este facto, tendo um (DP-B) informado que os professores contratados têm, inclusivamente, o direito legal de aceitar a colocação e, de seguida, denunciar o contrato²³⁴. Quando o docente não aceita a colocação, a escola tem de aguardar, pelo menos, mais uma semana por uma nova colocação da lista da reserva de recrutamento, por parte dos serviços centrais. Segundo dois entrevistados (DP-A; DP-B), esta situação é frequente e deve-se ao facto de se tratar de um horário temporário ou da residência do professor se situar longe da escola. Entendemos que este processo de substituição externa confere poder de decisão aos professores contratados em detrimento da escola, que não tem autonomia, nem consegue controlar qualquer momento do processo, conforme podemos ver no quadro 44.

Quadro 44: Processo de substituição do professor titular do horário

²³⁴ Artigo 44.º, Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de junho, na sua redação atual.



Alguns diretores (DP-E; DP-G) e um inspetor (IP-B) informaram da possibilidade de um estabelecimento de ensino abrir um concurso a nível de escola, após a segunda não-aceitação por parte de professores contratados. Porém, apesar de ser a nível da escola, este tipo de concurso é realizado através da plataforma do ME, desde o pedido de substituição, à realização da candidatura, por parte dos professores contratados e à seleção do candidato. Como explicou o inspetor,

(...) o processo de substituição está feito do ponto de vista informático, as plataformas (...) acaba por ser demoroso e se um professor recusar, depois entra outro, se outro recusar depois tem que ir a um concurso de escola, portanto, isto é um processo que demora um mês, pelo menos um mês. (IP-A, n.º 108)

Além disso, os entrevistados salientaram que, na prática, este tipo de contratação decorre durante o mesmo período de uma colocação através da reserva de recrutamento, devido à obrigatoriedade governamental do cumprimento da mesma legislação e dos prazos definidos para um concurso público de contratação. Além disso, salientaram que o diretor não tem autonomia para selecionar o candidato que pretende, pois, a graduação profissional é sempre o critério de seleção, como acontece no concurso externo. Assim

sendo, assistimos a um domínio do ME de todas as formas de substituição de docentes nas escolas.

Uma situação não contemplada no ECD é o período de ausência de um professor entre 10 e 30 dias. Um diretor (DP-C) referiu que um atestado médico passado pela Segurança Social contempla um período máximo de 12 dias, pelo que, mesmo tendo conhecimento que o professor titular do horário vai continuar ausente por um período superior a 30 dias, a direção não pode solicitar uma substituição, tendo de aguardar pela entrega do segundo atestado. Recordamos que, mesmo com esta prova, o pedido de substituição do diretor tem de ser validado pelos serviços regionais do ME, através da verificação do atestado médico. Parece-nos que existe, em ambos os casos, uma ausência total de autonomia das escolas, reveladora de uma falta de confiança no diretor, figura da escola responsável pela gestão dos recursos humanos, conforme já vimos.

Portanto, verificamos que o ME decreta duas formas de substituição de um professor, uma externa e uma interna à ação da escola. No concurso externo, o governo não concede poder de decisão à escola em qualquer momento do processo, desde a definição do período de ausência de um docente, passível de ser substituído por outro, à seleção de um docente de substituição. No entanto, concede autonomia ao professor contratado em termos de aceitação, ou não, da colocação. No concurso interno, verificamos o inverso; isto é, ainda que não defina o período máximo de ausência, a escola tem autonomia de proceder à substituição de um docente do quadro da escola por outro, não podendo este recusar. Assim, constatamos que a escola tem autonomia na substituição dos respetivos docentes que se encontram em ausências de curta duração, mas a maior parte das escolas não usufrui da mesma.

No caso canadiano, e como já vimos aquando da análise da seleção de professores para lugares vagos, a contratação do pessoal docente para a substituição é da competência dos *boards* locais de educação. No que respeita ao processo de substituição, constatamos a ausência legislativa ou normas escritas, pelo que dependemos do teor das entrevistas para uma melhor compreensão de como o processo ocorre e qual o papel dos atores envolvidos.

Não obstante a contratação de professores para substituição ser da competência dos

boards, verificamos somente a participação do diretor e do professor titular do horário nas etapas que passamos a descrever. Os *boards* iniciam o processo, através da contratação de professores de substituição, que passam a integrar uma lista única de substituição, a *supply list* (ver quadro 45). É a partir desta listagem de docentes que as respectivas escolas obtêm um professor de substituição, usando, para o efeito, o mesmo sistema eletrônico²³⁵ utilizado por todos os *boards*. As restantes ações são desenvolvidas pelo professor titular ou pelo diretor, desde a comunicação da ausência à seleção do docente de substituição.

Quadro 45: Pessoal docente – Seleção para substituição – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“(...) you have to be on the pool to be a supply teacher (...)”. SC-A: 82	Os professores de substituição são previamente contratados pelo <i>board</i> .
“(...) we have an electronic system called SmartFind. A teacher puts in electronically that they are going to be away sick, funeral, whatever the reason. That system will call out to a list of approved supply teachers”. DC-D: 99	Todo o procedimento de substituição é da competência dos <i>boards</i> .
“(...) many teachers have regular supply teachers that they like and they’ll pre-book them”. SC-B: 108	O professor titular do horário tem autonomia para selecionar o seu substituto.
“If a supply isn’t available, the school has to make internal coverage”. DC-G: 94	Inexistência de bolsa interna ou possibilidade interna de substituição por um outro professor.
“Strangely, they [teachers] can choose not to come to our schools but we cannot ban them from our schools”. DC-E: 73	O professor substituto tem autonomia para aceitar ou não a colocação.
“(...) we have no choice who shows up at our door”. DC-A: 98	Ausência de autonomia do diretor na escolha do professor de substituição

Percebemos, a partir dos discursos dos entrevistados que a ausência do professor pode ser comunicada pelo diretor ou pelo próprio docente. A comunicação feita pelo diretor ocorre quando a ausência de docentes decorre da organização de formação interna

²³⁵ eSchool Solutions; Smartfind Express.

para um grupo de professores. Nestes casos, o diretor comunica as ausências, previamente, e tem a possibilidade de selecionar os professores que irão realizar a substituição porque, de acordo com uma superintendente, “(...) if you are going to have five supply teachers in your building, you want it to be orderly” (SC-B, n.º 112). Desta forma, o diretor tem autonomia na seleção dos professores de substituição.

Quando é o professor titular do horário a comunicar a sua ausência, verificamos dois procedimentos de seleção para a substituição. Após comunicar previamente a sua ausência, através do sistema automatizado, o professor tem a possibilidade de solicitar ser substituído por determinado docente da *supply list* à sua escolha ou, caso não o faça, o sistema seleciona o primeiro docente disponível dessa mesma lista. Neste cenário de substituição, verificamos uma autonomia individual do professor titular em selecionar quem o substitui, que ultrapassa a do diretor. O facto de um professor ter autonomia para selecionar o respetivo substituto pode ser explicado pela existência de uma continuidade do processo didático-pedagógico com os alunos, pois percebemos que o professor seleciona alguém cujo perfil se adapta aos alunos. Porém, não acautela aquela característica “orderly” referida pela superintendente SC-B. Contudo, o facto de o professor titular selecionar o substituto garante a presença de um professor na sala de aula porque, de acordo com alguns diretores entrevistados, isso nem sempre acontece. Como explicou uma entrevistada: “(...) if a teacher calls in their absence (...) the automated system, will call in the supply. And, that is a gift if it happened because recently lately it's not” (DC-B, n.º 124). Ou seja, a seleção e colocação através do sistema automático nem sempre é eficaz porque os professores contratados podem recusar a colocação.

Quanto à autonomia do diretor, parece-nos existir algumas contradições nos discursos dos gestores escolares relativamente à seleção do professor de substituição. Um diretor entrevistado sugeriu que os diretores têm a decisão final, mesmo aquando de uma comunicação antecipada de ausência acompanhada pela seleção de um substituto por parte do professor: “(...) the ultimate decision is my decision, who we're bring into the school” (DC-D, n.º 101). Já a maioria dos entrevistados sublinhou a inexistência de poder de decisão do diretor, conforme afirmou uma entrevistada “Truly, we really don't have much to do with that because (...) everything is automated (...)” (DC-B, n.º 124). Assim, depreendemos que o diretor apenas tem poder de decisão na seleção de professores de substituição quando se trata da ausência de vários docentes da respetiva escola, durante o

mesmo período.

Não obstante esta participação, os diretores entrevistados salientaram duas críticas ao sistema de substituição. A primeira, e mais comentada, prende-se com o facto de desconhecerem os professores de substituição, o que nos parece ser um contrassenso pois, como vimos anteriormente, os diretores participam no processo inicial de contratação de professores. Como confirmou uma diretora “We would have been part of that selection process if we volunteered (...)” (DC-F, n.º 108). Assim, a não participação dos diretores no processo inicial de contratação é uma decisão individual que não é imposta por normas nem orientações superiores. Além disso, e admitindo que os diretores entrevistados não tenham participado na fase das entrevistas para contratação, percebemos a inexistência de critérios homogêneos na contratação. A ausência de participação voluntária do diretor, bem como de critérios objetivos, torna-se mais relevante considerando que a contratação é para qualquer escola do *board* e os diretores mudam de escola periodicamente, o que aumenta a possibilidade de virem a trabalhar com os professores contratados. Apesar de criticarem o facto de desconhecerem os professores de substituição, os diretores têm o poder de decisão na contratação dos mesmos, mostrando por um lado a falta de preparação técnica para esta tarefa e, por outro, a ineficácia do procedimento em contratar os melhores profissionais.

Uma outra crítica apresentada é o facto de os professores concorrerem e depois recusarem a colocação, o que se traduz numa não realização de aulas. Uma diretora descreveu esta situação como “*frustrating*” porque “(...) there are often days that nobody will show up to fill that position (...)” (DC-C, n.º 72) e, como responsável pela organização interna, o diretor tem de encontrar uma solução para os alunos da turma do professor ausente. Esta diretora descreveu, o que parecem ser, possíveis soluções para essa situação:

So, are you gonna cancel somebody else's classes to cover that class which is going to impact other students or are you going to divide them up and farm them out throughout the school which is a disruption to the day of those students because they are not a cohesive group anymore. (DC-C, n.º 72)

Esta situação evidencia o grau de autonomia de um diretor na organização de horários de professores e alunos, bem como na capacidade para alteração de grupos ou turmas. Além disso, é indicativa da inexistência de uma bolsa interna de substituição, uma vez que cada

turma é atribuída a um professor e este não tem horas excedentes para outras funções. Portanto, percebemos que os professores contratados têm, legalmente, o poder de decisão de recusar uma colocação. Uma diretora sublinhou este facto ao afirmar que “(...) they [teachers] sign up for schools that they're interested in and then an automatic phone call would call them to say we need you to come in and they decide whether they accept the jobs or not” (DC-F, n.º 108). Assim sendo, e apesar das críticas dos diretores, relativamente à seleção de docentes feita por outros, parece-nos que a autonomia do professor titular do horário, ao designar o respetivo substituto, garante a presença de um docente na sala de aula.

No que respeita ao tempo mínimo de contratação de um professor de substituição, todos os entrevistados referiram que os professores têm direito a faltar até onze dias interpolados, a que chamam de “*sick-days*” (SC-B, n.º 113), e sem a obrigatoriedade de apresentar comprovativo médico ou justificação de ausência; basta comunicar que vai estar ausente ao abrigo de um *sick-day*. No entanto, a informação relativa ao número de dias consecutivos de ausência que carece de justificação médica, ou outra, não foi clara. De acordo com uma superintendente, após um período de três dias consecutivos de ausência por doença, os professores têm de entregar um atestado médico e que quando esgotam os “eleven sick days, we have a hundred and ninety that we can have 90%. (...) And then, when you run that out, you go into your long-term disability” (SC-B, n.º 113); isto é, esgotados os dias a que tem direito, o professor pode continuar a faltar com um corte no vencimento de 10% e, após esse período, entrar numa licença por incapacidade. Uma diretora afirmou que, quando o período de ausência de um professor se aproxima do “(...) 13 to 15-day mark, then we need to post the assignment to find somebody longer term to fill it” (DC-C, n.º 76); enquanto outra afirmou que os professores que se encontram ausentes durante “(...) 11 days or more, there is a posting that goes out” (DC-F, n.º 110). Considerando a diversidade de respostas dos entrevistados, parece-nos que os *boards* têm autonomia para tomar decisões relativas aos períodos de ausência dos professores, possivelmente de acordo com a situação singular destes.

Um aspeto que ressalta deste processo de substituição é a rapidez de resposta a uma ausência do professor, o que nos leva a considerar a inexistência de burocracia para os respetivos serviços administrativos e para o diretor. As justificações de ausências são comunicadas e entregues diretamente aos serviços do *board*, não passando pelos serviços

administrativos das escolas. O professor tem autonomia individual para selecionar o respetivo substituto da *supply list* e o diretor tem autonomia para decidir pela continuidade dessa substituição, bastando, para o efeito, “(...) call into the system, to Human Resources (...)” (DC-A, n.º 101).

Apesar das críticas apresentadas pelos entrevistados, julgamos que os procedimentos evidenciam um elevado grau de autonomia da escola, quer através da ação do professor, quer da do diretor.

Um outro aspeto emergente dos discursos de diretores e de superintendentes, prende-se com a *ação disciplinar*, entendida como um ato instaurado por um superior hierárquico a um trabalhador, por incumprimento dos seus deveres funcionais ou por atuação danosa. Como vimos anteriormente, num quadro de confirmação de culpa, e dependendo da gravidade do ato, um procedimento disciplinar pode ter vários resultados, desde a repreensão escrita, o corte temporário de vencimento, a suspensão, a despromoção, o afastamento do cargo, a rescisão ou o despedimento. Os procedimentos da ação disciplinar podem assumir diferentes etapas ou procedimentos, dependendo do decretado pelo governo nacional, regional ou local. Neste contexto, pretendemos compreender a autonomia da escola aquando da instauração de uma ação disciplinar aos professores. Para tal, importa analisar os motivos que poderão levar a essa instauração disciplinar, bem como as entidades intervenientes no processo, desde logo quem define as leis da ação disciplinar, quem a instaura e quem tem o poder de aplicar as medidas sancionatórias, caso sejam confirmados os factos da acusação.

No sistema de ensino de Portugal, os professores, sendo funcionários públicos, estão sujeitos ao cumprimento dos mesmos diplomas legais que o diretor, os quais já foram referidos anteriormente.

Todos os diretores entrevistados revelaram ter conhecimento do fundamental da lei a este respeito; eles mostram saber que, enquanto superior hierárquico, é da sua competência, a instauração de um processo disciplinar aos docentes, bem como os motivos que poderão levar a tal decisão (ver quadro 46). Contudo, existem algumas contradições e imprecisões nos seus discursos, relativamente a algumas particularidades

do processo, bem como informação incompleta quanto à entidade competente para instaurar o processo, que passamos a ilustrar.

Quadro 46: Pessoal docente – Ação disciplinar – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
<p>(...) é o superior hierárquico, o diretor pode mandar instaurar processo disciplinar ao professor”. IP-A: 121</p>	<p>O diretor tem autonomia para instaurar um processo disciplinar a um docente.</p>
<p>“(...) o diretor, penso que é só a repreensão registada (...) mediante proposta do instrutor. Fora disso, é a tutela”. DP-E: 120</p>	<p>A aplicação de pena disciplinar, por parte do diretor, é condicionada pelo ME.</p>
<p>“(...) tem que ter, obrigatoriamente, o envolvimento da inspeção-geral de educação”. DP-A: 112</p>	<p>Alguns entrevistados sobrevalorizam o envolvimento da IGEC.</p>
<p>“(...) tem havido essa preocupação da parte tutela, que as escolas indiquem pessoas para receber formação (...)”. DP-G: 142</p>	<p>O ME obriga ao cumprimento da lei disciplinar.</p>
<p>“(...) é preciso ter coragem para ir em frente (...)”. DP-D: 106</p>	<p>Os diretores não assumem o papel de superior hierárquico.</p>

Antes de mais, nenhum diretor referiu a possibilidade de o Inspetor-Geral de Educação poder instaurar um processo disciplinar a um professor, decorrente de investigação e apuramento de provas de violação dos deveres funcionais na sequência de uma queixa, ou então, no decurso de uma ação inspetiva na escola durante a qual se apure incumprimento. Como informou um inspetor “(...) o senhor Inspetor-Geral não é superior hierárquico (...) dos professores (...) Mas tem competência, curiosa, no decorrer das suas intervenções tem essa competência forte (...)” (IP-A, n.º 123). Nesta situação, e considerando que tudo o que acontece na escola é da responsabilidade do diretor e que este tem o dever profissional de cumprir e fazer cumprir a lei, parece-nos que ele estaria, igualmente, sujeito a um processo disciplinar por falta de zelo. Assim sendo, esta omissão manifestada por todos os diretores, pode dever-se ao desconhecimento ou à negação inconsciente deste facto, pois poderá colocar em causa a capacidade de gerir a escola.

Além disso, apenas este inspetor (IP-A) e um diretor (DP-C) referiram que nos processos disciplinares a professores que pertencem ao conselho geral são os inspetores da IGEC a instruírem todo o processo. De acordo com este inspetor “(...) não faz sentido

nenhum que seja a própria escola a fazer e aí somos nós que fazemos essa instrução porque já estamos num patamar que se compreende que seja feita a nível de uma entidade externa” (IP-A, n.º 136). Julgamos que esta situação se deve ao facto de o conselho geral ser o órgão com o poder legal de seleccionar, reconduzir, destituir e avaliar o diretor. Porém, não deixa de levantar uma questão ambivalente, pois enquanto docentes de uma escola, o seu superior hierárquico é o diretor, devendo este distribuir-lhes serviço e podendo nomeá-los para funções ou cargos, fazendo-o, no entanto, sem a possibilidade de exercer o poder hierárquico que envolve o poder disciplinar. Pensamos que a instauração de um processo disciplinar pelo Inspetor-Geral, nestas situações, evidencia um controlo do ME sobre o diretor.

Quanto à entidade que detém o poder legal para aplicar sanções a um professor, as respostas dos diretores entrevistados foram diversas e nem sempre condizentes com o quadro legal. Dois diretores (DP-E; DP-F) identificaram a tutela ou o diretor, como aplicadores de sanções; dois diretores (DP-A; DP-B) afirmaram ser sempre o ME e, por fim, dois gestores (DP-D; DP-G) comentaram, de forma vaga, que dependeria do tipo de sanção a aplicar, sem afirmar o tipo, nem o autor correspondente; um deles (DP-C) afirmou, equivocadamente, que é a delegada regional quem tem poder legal para aplicar uma sanção a um professor.

No que respeita ao tipo de sanções a aplicar e o respetivo autor, verificamos, igualmente, a existência de algumas incoerências nas opiniões dos diretores. Nenhum diretor referiu o teor da lei nesta matéria; alguns não responderam diretamente à questão, outros referiram, genericamente, que a aplicação das sanções é da competência da tutela, sem especificar o autor da aplicação da sanção. Um diretor (DP-E) respondeu de forma confusa, ora afirmando que o diretor apenas pode aplicar uma repreensão escrita e uma multa, ora apenas a repreensão.

Admitimos que estas imprecisões e incoerências possam decorrer do chamado “corporativismo docente” que se manifesta numa recusa, mais ou menos consciente, em assumir a função disciplinar que acompanha o cargo de um superior hierárquico, como evidencia um dos diretores ao afirmar que “(...) é preciso um pouco de coragem porque nós embora sejamos diretores, continuamos professores e somos colegas” (DP-D, n.º 105). Isto é, os diretores identificam-se, sobretudo, como professores, em detrimento do cargo para o qual concorreram livremente e foram eleitos.

Um outro aspeto que parece esclarecedor do aparente desconhecimento dos diretores relativamente à sua competência em matéria disciplinar, prende-se com o facto de estes considerarem que o procedimento disciplinar é algo exclusivo da IGEC ou que implica, sempre, o envolvimento da IGEC no desenrolar de todo o processo; é como se a ação dos diretores tivesse que ser validada pela IGEC. Uma das diretoras, a propósito da sua competência em matéria disciplinar, referiu que, aquando da instauração de um processo disciplinar, este é comunicado à IGEC, através de plataforma existente para o efeito, o que a leva a afirmar que “(...) tem que ter, obrigatoriamente, o envolvimento da inspeção-geral de educação” (DP-A, n.º 112). Um outro diretor considera que o procedimento disciplinar é “(...) conduzido pela inspeção, depois a decisão final cabe sempre ao titular da pasta, o ministro da educação. São as entidades diretamente ligadas” (DP-B, n.º 109), suprimindo, ou ignorando, o seu próprio envolvimento. Outros entrevistados referiram que a IGEC tem providenciado formação, no âmbito de instauração de processos disciplinares “(...) para que cada unidade orgânica tenha professores preparados para poder avançar com a instauração do processo disciplinar (...)” (DP-B, n.º 125). Por fim, além desta formação, três diretores (DP-B; DP-G; DP-G) e um inspetor (IP-A) referiram que a IGEC providencia acompanhamento e apoio durante o processo, o que contraria o único entrevistado que afirmou que os gestores escolares não têm “apoio jurídico (...) e (...) conhecimentos suficientes (...)” (DP-D, n.º 105) sobre a matéria. Pensamos que todas as referências dos diretores relativamente ao envolvimento da IGEC são reveladoras por um lado, da insegurança que sentem nesta matéria e da necessidade de apoio por parte de uma entidade a quem reconhecem conhecimento e capacidade de intervenção (IGEC) e, por outro, escudarem-se nessa mesma entidade como forma de se protegerem relativamente a possíveis constrangimentos decorrentes das responsabilidades que têm em matéria disciplinar. Além do mais, pensamos que a realização da formação, de frequência obrigatória, seja uma forma indireta de o ME obrigar os diretores a assumirem e exercerem o seu poder disciplinar perante os trabalhadores da escola, apropriando-se por inteiro do seu papel de responsável único e máximo pelo agrupamento de escolas ou escola não agrupada. O diretor tem a competência para instaurar processo disciplinar, contudo, ele fica limitado à aplicação da repreensão escrita, todas as outras sanções disciplinares, que podem ir até ao despedimento, são aplicadas por superiores hierárquicos, exteriores à escola. Neste contexto questionamos qual o nível de confiança que o ME deposita no diretor, em termos

de autonomia disciplinar.

Concluindo, consideramos que o diretor de uma escola tem autonomia total para aplicar um processo disciplinar a um docente, quando este comete algum ato ilícito ou não cumpre com os seus deveres funcionais, no entanto, os gestores manifestaram dificuldade em se apoderar e assumir essa autonomia disciplinar, parecendo existir alguma vontade em entregar essa responsabilidade à IGEC.

No sistema de ensino de Ontário, e como vimos anteriormente, aquando da análise sobre os diretores, os professores não são considerados *crown employees*, portanto, não se encontram abrangidos pelo enquadramento legal aplicado aos funcionários públicos; estão abrangidos legalmente pelo disposto na *Education Act*, decretado pelo ME. É este normativo legal que determina os deveres funcionais dos professores²³⁶, estipula que os *boards* sejam as entidades contratantes dos professores²³⁷ e fixa a obrigatoriedade de os professores serem membros da ordem da OCT²³⁸ para que possam exercer a profissão. Assim sendo, os professores, como os diretores, estão abrangidos pelo poder disciplinar da entidade que os contrata e a da que os certifica para o exercício da profissão.

Durante a nossa pesquisa e análise da literatura, constatámos a inexistência de normativos reguladores dos *boards* que definem os códigos de conduta ou os deveres funcionais dos professores, para além dos que constam da *Education Act*. Nas respetivas páginas eletrónicas, muitas destas entidades locais remetem estas matérias para a OCT. Com efeito, analisada a lei²³⁹ reguladora da OCT verificamos que esta entidade “(...) investigates complaints of alleged professional misconduct, incompetence or incapacity made against members of the College” (p.1). No entanto, esclarece, claramente, que não se substitui ao *board*, ao determinar que “The College’s responsibility for governing the conduct of its members does not replace the employer’s responsibility under the Education Act to supervise its employees” (p. 1). Assim sendo, julgamos que os *boards* utilizam as determinações e os estatutos disciplinares da OCT, bem como o estipulado na

²³⁶ Part X, s. 264, *Education Act*.

²³⁷ Part VI, s. 170 (1), n.º 12, *Education Act*.

²³⁸ Part X, s. 262, *Education Act*.

²³⁹ *Ontario College of Teachers Act*, 1996, S.O. 1996, c. 12.

Education Act do ME, como orientações em matéria disciplinar e definem, internamente, os procedimentos a adotar com base nos diplomas daquelas entidades regionais.

Durante as entrevistas, e a propósito da autonomia do diretor e da escola em termos disciplinares, apenas dois entrevistados (DC-C; DC-D) referiram os diplomas ou normativos governamentais que regem procedimentos disciplinares a professores. Enquanto uma diretora afirmou que “The obligations are defined by the Education Act” (DC-C, n.º 94), outro aludiu a deveres estipulados pelo *Occupational, Health and Safety Act* e pelo *Safe School Act* (DC-D). No entanto, consultado o primeiro diploma legal do ME, verificamos que este determina que “(...) this Act or a Part thereof does not apply to (...) (a) a person who is employed as a teacher as defined in the *Education Act*; (...)” (Part I, s. 3). O normativo *Safe School Act* não estabelece, igualmente, orientações ou procedimentos a tomar numa eventual ação disciplinar a professores. Apesar de decretar que “(4) The code of conduct is a policy of the Minister” e que “(9) The Minister may require Boards to comply with policies and guidelines established under this section”, o documento institui que o código de conduta se destina à comunidade educativa, onde não estão incluídos os professores. Ao precisar que “(3) Every Board shall take such steps as the Minister directs to bring the code of conduct to the attention of pupils, parents and guardians of pupils and others who may be present in schools under the jurisdiction of the Board”, o normativo evidencia que a entidade com o poder disciplinar sobre os professores não é o ME, mas sim o *board* ou a OCT. Deste modo, julgamos que estes normativos mostram, de forma clara, que o ME atribui a responsabilidade da implementação da política aos *boards* e que são estas entidades locais que definem a obrigatoriedade de os professores os cumprirem. Além disso, e como confirmou uma diretora “(...) if the OCT intake worker feels that it is a matter for discipline they can get involved and initiate procedures” (DC-G, n.º 106). Logo, em matéria disciplinar, os professores estão sob a autoridade do respetivo *board* e da OCT, podendo existir uma ação disciplinar paralela, levada a cabo por ambas as entidades.

Quanto aos motivos que poderão originar uma ação disciplinar, distinguimos através dos discursos dos entrevistados três situações – a qualidade da prática letiva, o incumprimento de deveres funcionais e a prática de um ato ilícito ou extremamente grave – sendo que cada uma delas determina diferentes procedimentos. Os entrevistados informaram que, tratando-se de uma prática letiva insatisfatória, o diretor da escola é o

primeiro a intervir, mas sob a orientação do respetivo superintendente, conforme explicou uma diretora “(...) it's up to me, as curriculum leader, to kind of pursue (...). I would consult with my boss, my boss might say ‘okay principal in charge of this school, put them on an improvement plan’. So, then I'd have to put them on an evaluation plan (...)” (DC-A, n.º 111). No entanto, esta situação foi refutada por uma diretora que afirmou que “Being a poor teacher, delivering bad curriculum, poor assessment, poor classroom management is not a reason to put a teacher on improvement, it would not be supported, unfortunately” (DC-G, n.º 104). Outra diretora explicou que a situação pode ser resolvida através do processo de avaliação do desempenho docente, o facto é que “Because it's a unionized environment, it's very laborious onerous process, with a lot of safeguards for the teachers” (DC-E, n.º 80). Independentemente do envolvimento do sindicato, percebemos que o diretor tem autonomia para estabelecer e aplicar um plano de avaliação de desempenho ao docente, mas com a anuência do respetivo superintendente, o que pode condicionar essa autonomia. No entanto, podemos afirmar que uma prática letiva insatisfatória, ainda que reiterada, não conduz a um processo ação disciplinar.

Uma ação disciplinar por incumprimento de deveres funcionais conduz a um outro processo, a que os entrevistados chamaram *progressive discipline*. Segundo uma diretora, este *progressive discipline* “(...) it's not disciplinary, it just kind of outlines the expectations that we expect the teacher to follow” (DC-F, n.º 115). Todos os diretores e superintendentes entrevistados corroboraram este facto e explicaram, uns de forma sucinta, outros de forma mais desenvolvida, os três momentos que envolvem um *progressive discipline*. Estes procedimentos constituem, como explicou uma diretora:

So, I would initiate (...) if there's an issue with the teacher (...) As part of the progressive discipline policy, the first step is for the principal to meet with that teacher and talk to them. And we would have to invite the Union to be present at that meeting and so we would share our concerns and then there would be a letter of expectation that would be drafted to the teacher. (...) If it continues, and it escalates, we would be taken out of the equation and then senior administration would take over with the Union. (DC-F, n.º 115)

Embora não exista nenhum documento público a delinear as diferentes fases do processo disciplinar, admitimos que todos os *boards* adotam os mesmos procedimentos, dada a semelhança de respostas dos entrevistados que pertencem ao *board* público e ao público católico, como evidencia o quadro 47.

Quadro 47: Pessoal docente – Ação disciplinar – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
<p>“(…) if it’s the first offense, it’s a verbal warning; if it’s the second offense, it’s the disciplinary letter; and then, it increases”. SC-B: 131</p> <p>“If it has to do with performance in the classroom, the principal can [do] (…) a performance evaluation and they can do that at any time with any teacher”. DC-D: 108</p> <p>“(…) I would start the process in terms of documenting what was reported. Then from me, it goes to my boss, which is the superintendent and then the boss would go to Human Resources and the lawyers etc (…)”. DC-A: 109</p> <p>“(…) the superintendent always guides us as to what to do, so he or she would be the one taking over”. DC-B: 139</p> <p>“(…) their Union and their legal department would perhaps help the teacher (…) our Human Resources at the Board; they take it over and we have legal counsel there as well”. DC-B: 140</p>	<p>Uma ação disciplinar é um processo gradual.</p> <p>O diretor tem autonomia para realizar uma avaliação do desempenho docente quando o incumprimento está relacionado com a prática letiva.</p> <p>Existência de uma cadeia hierárquica no procedimento de uma ação disciplinar. O diretor não tem autonomia.</p> <p>A investigação dos factos é realizada pelos advogados do <i>board</i> e do sindicato.</p>

Todos os entrevistados referiram que o diretor da escola conduz a primeira fase do processo – uma reunião com o professor e o respetivo representante sindical, – e a segunda fase, caso a situação continue ou seja mais grave – uma repreensão escrita que passa a fazer parte do seu processo individual, – mas sempre com o acompanhamento e orientação do respetivo superintendente.

No entanto, encontramos algumas contradições nos discursos relativamente ao envolvimento do diretor da escola e do respetivo superintendente na terceira fase do *progressive discipline*, como passamos a explicitar. Conforme apuramos através das explicações dos entrevistados, uma ação disciplinar é instaurada em duas situações: quando o professor pratica, reiteradamente, o ato após a realização da segunda fase do *progressive discipline* ou quando existem indícios de um ato ilícito ou grave contra os alunos. Neste último caso, uma diretora apresentou alguns exemplos dos motivos que conduzem a uma ação disciplinar, explicando que poderão ser “an habitual neglect of duty, abuse, whether physical or verbal, it could be racial, it could be that you're not

honoring the needs of your students, somebody taking you to the Human Rights Tribunal (...)” (DC-C, n.º 84); nestes casos, haverá o envolvimento da OCT por se considerar “(...) professional misconduct (...)” (DC-E, n.º 79). Segundo a maioria dos diretores, esta fase é conduzida pelo superintendente e pelo departamento dos recursos humanos, bem como pelo gabinete jurídico do *board*, não havendo qualquer envolvimento do gestor da escola. Uma diretora afirmou que o único envolvimento do diretor é o de registar o ocorrido “(...) whatever it was reported to me, needs to be documented, needs to be shared; you'll always follow the lead of your boss always, always, always, depending on what the situation, the circumstances” (DC-A, n.º 110), salientando que é o superintendente a conduzir a ação, através do diretor, dando-lhe indicações para o efeito. Outro diretor afirma que “(...) in some cases it's up to the principal to do the investigation, in some cases it's somebody from the Board. Depending on the severity of it (...)” (DC-D, n.º 110). As superintendentes afirmaram que são os diretores a conduzir o processo com o apoio de serviços especializados do *board*. Uma superintendente esclareceu que “(...) that's all done by the principal, in consultation with our Elementary Teaching Office” (SC-B, n.º 121) e a outra que “(...) we have an Employee Service Department that supports the principals” (SC-A, n.º 93), mostrando, deste modo, que, enquanto superintendentes, não têm qualquer envolvimento no processo. Apenas um diretor mencionou o acompanhamento direto dos serviços do *board* ao afirmar que “(...) these are all legal pieces. Those types of investigations, I would be contacting Human Resources. Our HR department would give me direction (...)” (DC-D, n.º 109). Os restantes diretores sublinharam, vincadamente, a obrigatoriedade de informar os respetivos superintendentes, de imediato, para que estes possam acompanhar e aconselhar o diretor. Uma diretora referiu, enfaticamente, que “(...) always, always, always, always talk to your superintendent, all the time. They would always give you the next steps. Final determination, depending on what it is” (DC-A, n.º 111) e que “(...) your superintendent would always, always be involved because there is a Union that is going to be involved” (DC-A, n.º 106). Assim, independentemente da gravidade da situação, os diretores entrevistados salientaram o envolvimento obrigatório do respetivo superintendente, contrariando as superintendentes que não assumiram o seu envolvimento, antes indicaram os serviços do *board* que apoiam os diretores nestas situações.

Outra contradição encontrada tem que ver com o autor da aplicação de sanções aos professores. Uma diretora desconhece quem aplica as sanções, afirmando “Towards

teachers? I don't know but that is a very interesting question” (DC-C, n. ° 86). Considerando o envolvimento dos superintendentes, estranhamos as respostas dadas por estas duas entrevistadas. Uma delas assegurou que o diretor pode aplicar sanções, mas que desconhece a penalização máxima que o mesmo pode aplicar, quando afirma que “I don't know. That's a good question because it would come from Employee Services” (SC-B, n. ° 129). Poderíamos concluir que o manifesto desconhecimento destas duas entrevistadas mostra a ausência de participação no processo e que as sanções são aplicadas pelos serviços do *board*. No entanto, a outra superintendente garantiu que “The sanctions are determined in consultation with the superintendent, the principal and the Employee Services. We have a team that helps us guide that” (SC-A, n. ° 97). Se por um lado, esta afirmação reforça que a decisão é da competência do *board*, por outro contraria alguns entrevistados que excluem o envolvimento do diretor e do superintendente. Julgamos que, sendo o superior hierárquico do diretor, o superintendente acompanha e mantém informado o seu próprio superior hierárquico do *board*. Assistimos, portanto, a um acompanhamento e a uma resolução da situação disciplinar pelas estruturas hierárquicas do *board*, sem a interferência da escola.

Portanto, a escola não tem autonomia na instauração de uma ação disciplinar a um professor. O único envolvimento que se verifica é o do diretor, cabendo-lhe apenas a avaliação do desempenho docente e o acompanhamento, quando se trata da prática pedagógica ou, em qualquer outra situação que configure uma violação dos deveres funcionais ou legais, o registo de ocorrências e a sua comunicação ao respetivo superior hierárquico, o superintendente. A verificar-se uma situação de uma ação disciplinar contra um professor, é o *board*, a entidade local da educação, quem conduz todo o processo, juntamente com o sindicato; porém, a OCT pode, igualmente, instaurar uma ação disciplinar contra o professor caso entenda que tenha existido *professional misconduct*. De salientar, o governo apenas decreta os deveres funcionais, não tendo qualquer envolvimento quer numa ação de *progressive discipline* quer numa ação disciplinar contra os professores.

A sanção máxima que pode advir de um processo disciplinar é o *despedimento*, que se traduz no afastamento definitivo do professor da escola, cessando o vínculo de emprego estabelecido com a entidade empregadora. A este nível, quisemos perceber o

grau de autonomia da escola para despedir um professor, identificando os possíveis motivos, bem como as entidades envolvidas.

No caso de Portugal, e como vimos anteriormente na análise do diretor, os professores, sendo funcionários públicos, regem-se pelas mesmas leis relativas ao despedimento. Assim, os diplomas legais preveem que um professor apenas possa ser despedido na sequência de um processo disciplinar²⁴⁰, em que se comprovem os factos, não existindo, legalmente, outra forma de o fazer. De igual forma, a aplicação da pena de despedimento só pode ser determinada através de despacho do ministro da educação (ver quadro 48).

Quadro 48: Pessoal docente – Despedimento – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“(…) competência é da tutela não é nossa (…)” DP-G: 140	A escola não tem autonomia para despedir um professor.
“(…) terá que ver com questões de violência, agressão, questões de natureza sexual que envolva os alunos, basicamente por aí” DP-B: 107	Os motivos são do foro do Ministério Público.
“(…) se os deveres funcionais forem gravemente violados penso que isso é normal. IP-A: 115	Os motivos são a violação de deveres funcionais.
“(…) não é uma forma imediata (….) é um processo extremamente longo”. DP-C: 112	O despedimento é o resultado de um processo disciplinar.
“(…) nos anos que levo de experiência, e já são alguns, não conheço uma situação em que isso tivesse acontecido”. DP-F: 97	O despedimento de um professor é raro.

Todos os entrevistados manifestaram conhecer o essencial do enquadramento legal, mas divergiram quanto aos motivos que podem levar ao despedimento de um professor, e alguns nem sempre foram elucidativos acerca dos motivos que conduzem ao

²⁴⁰ Artigo n.º 298, Lei n.º 35/2014, de 20 de junho

despedimento. As respostas de três diretores foram demasiado vagas, tendo estes utilizado expressões como “(...) uma situação extremamente grave (...)” (DP-A, n.º 112); “(...) desobediência grave (...)” (DP-E, n.º 115); “(...) há de ser grave (...)” (DP-G, n.º 144). Julgamos que estes entrevistados se referiam a algo do foro criminal, pois um despedimento só pode advir da prática de algo grave. Um outro diretor referiu que “(...) depende do grau de ilícito ou de desvio (...)” (DP-D, n.º 100), sugerindo que existem motivos ilícitos ou desvios que podem não levar a um despedimento, mas não esclareceu quais. Um diretor comparou uma escola com uma empresa ao afirmar que “(...) se ele [o professor] não cumprir os seus deveres funcionais, como em qualquer empresa (...) a pessoa pode ser despedida” (DP-C, n.º 109). Como já vimos, a competência de despedimento é do ministro da educação, portanto não é uma situação homóloga à de uma empresa, dado que o diretor da escola não tem poder legal para aplicar a sanção de despedimento. Por fim, dois diretores mencionaram motivos concretos, tendo um (DP-B) referido atos que são da jurisdição do Ministério Público e o outro (DP-A) da profissão docente. Apenas três diretores (DP-C; DP-E; DP-F) entrevistados referiram motivos salientados pelos inspetores, nomeadamente os relacionados com a violação dos deveres funcionais da profissão. Um inspetor considerou que “(...) um docente como trabalhador da administração pública não cumprir de forma acintosa com os seus deveres gerais ou específicos da sua profissão” (IP-B, n.º 155). Já o outro afirmou que “(...) o professor, efetivamente, tem que ser um profissional exemplar nas suas atitudes, na sua forma de estar, na sua forma de se relacionar, na sua competência científica (...)” (IP-A, n.º 118), por serem “educadores e exemplos da sociedade” (IP-A, n.º 116). Assim, verificamos que, a maioria dos diretores não esclareceu concretamente as causas de um eventual despedimento, nem sequer referiram a obrigatoriedade do cumprimento dos deveres funcionais.

Uma possível explicação desta ausência de elucidação pode resultar do facto de considerarem que o despedimento é uma ocorrência rara. Muitos entrevistados afirmaram nunca terem assistido a um despedimento de um professor por incumprimento de obrigações profissionais, durante as respetivas longas experiências no exercício do cargo de diretor²⁴¹. Alguns comentaram, inclusivamente, que desconhecem que alguma vez tenha acontecido o despedimento de um docente. O comentário de um entrevistado pode

²⁴¹ Os diretores entrevistados têm todos mais de dez anos, no exercício do cargo.

elucidar outro motivo, quando este lamentou que: “(...) as situações de colegas que não são tão bons profissionais quanto isso (...) as ferramentas que nós temos, que nós dispomos para fazer face a esse tipo de situações, são claramente insuficientes” (DP-F, n.º 98), sugerindo que, ao nível da escola, nada podem fazer, legalmente, mesmo quando o professor não cumpre com “os deveres gerais ou específicos” (IP-B, n.º 155) da profissão. Embora outros diretores não tenham sido tão explícitos, depreendemos de algumas observações que partilham da ideia de que um professor nunca é despedido devido ao incumprimento das suas funções, por inexistência de um quadro legal que lhes confira essa autonomia. No entanto, considerando que o despedimento pode resultar de uma ação disciplinar e que é o diretor de escolas, como superior hierárquico, que inicia o processo, parece-nos que a raridade do despedimento, por incumprimento, seja o resultado da não ação disciplinar, por parte dos gestores escolares. A utilização reiterada do termo “colega”, quando aludiam aos professores, é indicativo de que os diretores se consideram pares e não superiores hierárquicos dos professores.

Embora a escola não tenha autonomia para despedir um professor, o diretor tem poder legal para iniciar o processo por via da instauração de uma ação disciplinar. Porém, os diretores associam a perda de vínculo a uma prática criminal e não ao incumprimento reiterado de deveres funcionais. Desta forma, os gestores escolares não se apropriam da autonomia disciplinar que lhes é conferida pelo ME, claramente, elucidada pelos inspetores.

No caso canadiano, e como já apresentado, sendo certificados pela OCT e contratados por um *board*, os professores regem-se pelas normas de conduta estabelecidas por essas entidades locais. Um despedimento apenas se pode verificar em resultado de um processo disciplinar, instaurado após o *progressive discipline*, ou decorrente de uma avaliação do desempenho docente negativa (ver quadro 49).

Quadro 49: Pessoal docente – Despedimento – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“There's the two track, there's the discipline track and there's the performance track”. SC-B: 116	Existem duas causas de despedimento.

“(...) there would be no firing unless the teacher molested a student”. DC-G: 100	Os motivos são do foro do Ministério Público.
“The principal doesn't do it because we're not a private school. (...) who's in the trenches, we don't do that (...)”. DC-A: 103-104	Ausência de autonomia do diretor.
“(...) it's following a process and procedures that are Board dictated and we just follow them to the T”. DC-D: 106	Ausência de autonomia da escola.
“(...) we don't want things to end up to the human rights tribunal for (...) wrongful dismissal. So, we have a team that really monitors that strategically”. SC-A: 98	O processo de despedimento de um professor é da competência dos <i>boards</i> .

No que respeita à ação disciplinar aos docentes, todo o processo é semelhante à ação disciplinar que se aplica aos diretores e que já descrevemos, anteriormente.

Quando questionámos os entrevistados acerca de um possível despedimento de um professor, os seus discursos foram esclarecedores e permitiram-nos compreender melhor o grau de autonomia existente na aplicação de um procedimento disciplinar aos docentes nomeadamente, quem instaura o processo disciplinar, em que se baseia para o fazer e quais as sanções possíveis a serem aplicadas.

Os entrevistados referiram alguns dos motivos que podem conduzir a uma sanção de despedimento, decorrente de um processo disciplinar. Percebemos esses motivos a partir de comentários como “(...) egregious offensive” (DC-E, n.º 75); “(...) illegal activities or (...) a heinous act” (DC-D, n.º 105); “(...) some kind of professional misconduct” (DC-E, n.º 76); “(...) things that teachers do that are criminal (...)” (SC-B, n.º 118); “(...) the teacher molested a student (...)” (DC-G, n.º 100). Estes discursos são indicativos de causas do foro criminal, relacionadas com as crianças ou os jovens. Alguns diretores acrescentaram que qualquer queixa apresentada à entidade *Children's Aid*²⁴² pode levar, igualmente, a uma investigação por parte do *board* e/ou da OCT, a qual pode conduzir a uma situação de despedimento.

Na perspetiva dos entrevistados, a existir uma queixa ou suspeita de um ato impróprio contra uma criança ou um jovem, o superintendente da escola ordena ao diretor o afastamento do professor da sala de aula e da escola, enquanto decorre a investigação.

²⁴²Uma organização de proteção de crianças e jovens (Cf. <http://www.oacas.org/>).

Esta é conduzida pelo superintendente dos recursos humanos e pelo gabinete jurídico do *board* e, dependendo da gravidade do crime, pelo Ministério Público. Porém, verificamos através dos discursos que uma acusação formal do Ministério Público não origina um despedimento. Segundo uma superintendente, “(...) there are things that teachers do that are criminal and even when they are before the courts, they are still not (...) fired (...) but they can be once the court proceedings are over, depending on what the charges [are] (...)” (SC-B, n.º 118). Assim sendo, o despedimento apenas resulta de uma sentença do tribunal e não de uma averiguação do *board*.

Constatamos que o mesmo acontece com uma investigação levada a cabo pela OCT. Um outro diretor informou que “(...) the OCT (...) has a publication (...) called the Blue Pages and that tells you some of the things that staff have been dismissed by, without question, because there has been police charges” (DC-D, n.º 105)²⁴³. Neste caso, parece-nos que mesmo os procedimentos da OCT são determinados por uma acusação policial. Logo, apesar de as hierarquias dos serviços do *board* investigarem o ocorrido, a decisão final de despedimento é determinada em função da deliberação de entidades de outros ministérios.

Se é certo que a OCT não despede os professores, esta ordem é determinante no processo, pois tem o poder de revogar a cédula profissional para a docência, ficando, deste modo, a pessoa em causa, impedida de exercer a profissão. Aliás, quatro diretores (DC-B; DC-D; DC-E; DC-G) confirmaram que o despedimento ocorre, unicamente, na sequência de uma instauração disciplinar por *professional misconduct* por parte da OCT e na consequente revogação da cédula profissional. Assim sendo, julgamos que o *board* não despede um professor pelo motivo que originou a ação disciplinar, mas sim por este ver revogada a cédula profissional. Logo, neste contexto, a entidade com poder para desvincular um professor é externo à escola, ao *board* e ao próprio ME. No caso específico da ação disciplinar sobre docentes, que pode conduzir ao despedimento, o diretor não tem qualquer espaço de autonomia sobre esta matéria.

O segundo contexto que pode conduzir a um despedimento de um professor é a avaliação do desempenho docente. De acordo com as duas superintendentes, os *boards* utilizam o *Teacher Performance Appraisal*²⁴⁴, emanado do ME de Ontário, que determina

²⁴³ Cf. <https://www.oct.ca/en/public/complaints-and-discipline/decisions>

²⁴⁴ Cf. <http://www.edu.gov.on.ca/eng/teacher/appraise.html>

todos os procedimentos a adotar, no processo de avaliação do desempenho docente. No decorrer das entrevistas percebemos que todos conhecem este documento, pois reproduziram, verbalmente, algumas das orientações que constam daquele documento²⁴⁵. A partir dos discursos dos entrevistados, percebemos que os professores são avaliados pelos respetivos diretores, em momentos distintos. Os professores são avaliados, pelo diretor, no primeiro ano de serviço e, obtendo aprovação nesta avaliação, passam a ser avaliados de cinco em cinco anos. Caso a avaliação seja insatisfatória, o diretor elabora um plano de melhoria para o professor e este é reavaliado uma segunda vez. Mantendo-se um resultado negativo, o superintendente efetua uma terceira avaliação que, sendo negativa, leva ao despedimento por parte do *board*.

No decorrer das entrevistas fomos percebendo a importância que os entrevistados atribuem à avaliação de desempenho docente, e constatámos a diversidade de opiniões, em particular, quanto ao efeito da avaliação do desempenho. Enquanto as superintendentes valorizaram a eficácia do processo de avaliação, e do documento *Teacher Performance Appraisal*, os diretores mostraram-se cétricos quanto à capacidade deste procedimento para afastar da profissão as pessoas menos aptas para a lecionação de aulas. Uma diretora esclareceu que:

In terms of being an inadequate teacher, there are a lot of safeguards in place for teachers to keep their jobs and there would be a long process to follow before you could deem them unsatisfactory. (...) the Teacher Performance Appraisal Process (...) is broad enough and vague enough that it makes it very difficult to fire someone. (DC-E: 77)

Outros diretores manifestaram a mesma opinião, relativamente ao processo de avaliação, tendo uma referido que o processo “(...) has nothing to do with improving practice but rather protecting incompetence” (DC-G, nº 100). O facto de os diretores terem destacado a ineficácia do processo de avaliação do desempenho docente, ao nível do despedimento docente, é indicativo da ausência de autonomia na sua ação enquanto avaliadores, pois não têm o poder de decisão em relação ao despedimento. Se considerarmos que a terceira avaliação negativa do docente é a determinante na decisão final, que leva ao

²⁴⁵ No decurso do trabalho empírico, tivemos oportunidade de ler e analisar o documento *Teacher Performance Appraisal*.

despedimento, mas esta decisão é tomada pelo superintendente, então, o diretor não tem, de facto, qualquer poder de decisão a este nível.

A morosidade do processo de avaliação que conduz ao despedimento, foi destacado, por todos os entrevistados, como uma preocupação. Uma superintendente referiu que se trata de um “(...) two-year process (...)” (SC-A, n.º 91) e um diretor afirmou que “(...) the termination of a teacher, it can take up to two years” (DC-D, n.º 89), destacando a sua preocupação pelo facto de, durante esse período, o professor continuar em funções. Julgamos que o facto de o professor não ser afastado da sala de aula, como o é num processo disciplinar, pode ser revelador de uma ação cautelosa e preventiva por parte do *board*, relativamente ao sindicato, como revelam alguns discursos dos nossos entrevistados. Uma diretora apresentou como explicação para a permanência do docente na escola, enquanto decorre o processo inerente a uma ou mais avaliações negativas, o facto de “(...) no Board is going to go through the procedure - it's costly, the unions have good lawyers, a lot of money (...) and basically there would be no firing unless the teacher molested a student, in which, we have OCT” (DC-G, n.º 100)”. Depreendemos, assim, que a ação dos *boards* pode ficar condicionada pelo poder, efetivo, do sindicato, na defesa dos direitos dos professores. O facto de todos os diretores terem destacado a raridade de um despedimento de um professor pelo *board*, bem como o papel decisivo da OCT na concretização de perda de vínculo, revelam a falta de ação do *board*, bem como a ausência de autonomia da escola nesta matéria.

Em conclusão, consideramos que nem o ME, nem a escola estão envolvidos no processo de despedimento de um professor. Esta ação decorre da revogação da cédula profissional para a docência, por parte da OCT, e o consequente despedimento por parte da entidade local (*board*).

Síntese Comparativa – Pessoal Docente

Ao nível da gestão do pessoal docente, os dados obtidos permitem-nos concluir que, no sistema educativo em Portugal, este processo é centralizado, enquanto que o de

Ontário está mais concentrado, localmente, nos *boards*, pelo que se confirma a perspectiva de Oldroyd (2005), no caso canadiano.

Na seleção para lugares vagos do quadro da escola, tanto o ME português como os *boards* locais de educação determinam os procedimentos, ainda que na província de Ontário existam algumas decisões do ME. Apesar de regulamentar poucas resoluções, o ME canadiano confere total autonomia contratual aos *boards* locais, que realizam o processo de seleção com a participação dos diretores das respetivas escolas, tendo estes, liberdade para selecionar os candidatos, desde que as políticas e práticas não violem os direitos humanos e a lei laboral, como referem Pervin e Campbell (2011). Assim sendo, os diretores canadianos têm alguma autonomia no processo de seleção de docentes, na medida em que são os responsáveis pela realização das entrevistas, instrumento obrigatório na seleção e no recrutamento dos docentes, e que, aquando da seleção para a respetiva escola, escolhem um docente a partir de uma lista onde constam cinco. Contrariamente, os diretores portugueses não têm autonomia no processo de seleção e recrutamento docente, visto tratar-se de um concurso nacional, da responsabilidade exclusiva dos serviços centrais. Em Portugal, os recursos humanos continuam a ser alocados às escolas centralmente, de uma forma impessoal, como refere Formosinho (2005), através de concurso público, em que os docentes mais graduados, ordenados pela média do curso e pelo tempo de serviço, são colocados.

As entrevistas permitem-nos perceber que as escolas, de ambos os sistemas educativos, não têm autonomia no processo de seleção de docentes de substituição. No entanto, os professores canadianos têm autonomia individual total para selecionar o seu próprio substituto, situação que não acontece em Portugal. Enquanto na província de Ontário, a substituição é feita por um sistema automático e o diretor não lida com justificações de faltas, em Portugal, o diretor está vinculado ao cumprimento de um quadro legal de um concurso público de substituição de docentes e é responsável pelas ausências e pelas justificações de faltas dos professores. No caso específico do diretor português, podemos dizer que este tem alguma margem de autonomia no processo de substituição interna e temporária de docentes, ainda que sujeita à existência de um quadro de recursos humanos com redução da componente letiva, o que não se verifica em todos os estabelecimentos de ensino. No contexto canadiano, o diretor apenas tem autonomia

para escolher docentes de substituição, num contexto de ausência de vários professores, por motivo de formação profissional.

Na gestão dos recursos humanos docentes, percebemos que existem diferentes graus de autonomia entre os sistemas educativos em análise. A gestão do pessoal docente das escolas portuguesas enquadra-se no domínio jurídico-administrativo, uma vez que o ME confere ao diretor autonomia administrativa para gerir aqueles recursos, como referem Barroso (1997) e Morgado (2000). Nesta perspetiva, a autonomia manifesta-se através de normativos legais, que conferem competências ao diretor da escola, para ter poder de decisão sobre os respetivos trabalhadores.

Os diretores das escolas portuguesas têm total autonomia para instaurar uma ação disciplinar a um professor, ainda que todos os procedimentos estejam decretados e que configuram mais uma ação de tribunal dentro da escola. Já os seus homólogos praticam uma ação disciplinar sempre com o acompanhamento do respetivo superior hierárquico (superintendente) e configura mais um “acompanhamento disciplinar” do que uma ação disciplinar, não tendo, por isso, autonomia em termos disciplinares.

Os dados recolhidos permitem, igualmente, concluir que, tanto num sistema educativo como no outro, as escolas não têm qualquer autonomia para despedir um docente. Enquanto em Portugal, a decisão é centralizada, cabendo ao ministro da educação, na província de Ontário, a decisão é local, sendo determinada pelo *board* do docente e, externamente, pela OCT.

2. 3. Pessoal Não Docente

A UNESCO²⁴⁶ define o conceito de “pessoal não docente” como pessoas contratadas por instituições educacionais que não têm responsabilidades de ensino. Esta organização considera que, embora a definição possa variar de um país para outro, o pessoal não docente geralmente inclui diretores de escolas, supervisores, conselheiros, psicólogos escolares, pessoal de saúde escolar, bibliotecários, autores de currículos,

²⁴⁶ Cf. <http://uis.unesco.org/en/glossary-term/non-teaching-staff>

inspetores e administradores educacionais a nível local, regional e nacional, pessoal de secretaria, pessoal de operações e de manutenção de edifícios, pessoal de segurança, trabalhadores de transporte e pessoal de restauração.

Neste trabalho de investigação centrámos a nossa análise no pessoal não docente que desempenha funções de apoio educativo dentro das escolas, em categorias profissionais que excluem os docentes. Além disso, considerámos apenas os funcionários de que todas as escolas dispõem, designadamente os assistentes operacionais e os assistentes técnicos.

O objeto da presente análise não é propriamente o pessoal não docente, *per si*, isto é, não é nossa intenção analisar o estatuto específico destes trabalhadores, os deveres e direitos nem as respetivas funções num estabelecimento de ensino. Interessa-nos, sim, determinar o grau de autonomia da escola na determinação da relação laboral com estes trabalhadores. Para o efeito, importa salientar que a primeira etapa do processo de vinculação de um trabalhador a uma entidade patronal é a sua seleção, geralmente decorrente de um concurso aberto para determinado lugar. Sendo o foco do presente estudo a autonomia das escolas, pretendemos determinar o grau de envolvimento dos estabelecimentos de ensino na contratação dos respetivos funcionários.

No caso de Portugal, os estabelecimentos de ensino têm pessoal não docente com vínculo contratual ao ME ou às câmaras municipais, no caso dos agrupamentos de escolas com a educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico. Sendo objeto do presente estudo determinar a autonomia das escolas no quadro legislativo estabelecido pelo ME, centrar-nos-emos nos funcionários com contrato de trabalho com o governo.

A **seleção** de pessoal não docente para o exercício de funções nos estabelecimentos de ensino rege-se pelas disposições contidas nos diplomas legais²⁴⁷ emanados do governo central. Acresce a estes normativos, o despacho do diretor da escola no uso das competências que lhe são delegadas pelo Diretor-Geral da Administração Escolar para a realização da contratação. Assim, todo o processo de contratação dos funcionários segue a hierarquia das instituições administrativas públicas, desde o governo central às escolas.

²⁴⁷ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, Decreto Regulamentar n.º 14/2008, de 31 de julho, Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro e Código do Procedimento Administrativo.

A existência de um despacho de delegação de competências poderia supor que o diretor da escola tem autonomia para selecionar o pessoal não docente; porém, analisados todos os diplomas legais, constatamos que, apesar de ter o poder de realizar o concurso público, e de efetivamente selecionar o funcionário, a escola está limitada em toda a sua ação ao cumprimento do estatuído pelo ME. Todos os diretores que entrevistámos têm consciência de que a sua autonomia está condicionada pelos normativos que regem a contratação de pessoal não docente.

Embora inicialmente tenham referido que a escola detém plena autonomia para realizar a contratação, o papel do ME e as limitações que esta entidade impõe à ação da escola foram destacados. A primeira limitação, referida por um diretor, começa a montante com a regulamentação, através de portaria²⁴⁸, dos critérios e a respetiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente por estabelecimento de ensino. Como as escolas não têm autonomia para determinar o número de funcionários que necessitam ter e uma vez que a portaria “(...) não responde, minimamente, às necessidades da escola (...)” (DP-G, n.º 147), os gestores escolares efetuam solicitações de abertura de concursos para a contratação de funcionários, cuja autorização prévia está dependente dos serviços regionais do ME, ou seja, a escola não tem autonomia, como evidenciam os excertos dos discursos que apresentamos no quadro 50.

Quadro 50: Pessoal não docente – Seleção – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“A escola decide contratar não. Pode contratar se tiver autorização prévia (...)”. DP-A: 120	A escola não tem autonomia para contratar um funcionário.
“(...) [pedidos de funcionários] dificilmente são validados ou demoram muito tempo até serem validados”. DP-B: 174	O ME controla a entrada de funcionários para a função pública.
“O ministério tenta jogar através de outros mecanismos que possam passar por mobilidades (...)”. DP-B: 174	O ME desloca os seus funcionários entre escolas.
“(...) são processos muito burocratizados, muito parametrizados (...)”. DP-F: 106	As normas do concurso encontram-se prescritas.

²⁴⁸ Portaria n.º 1049-A/2008 de 16 de setembro; Portaria n.º 272-A/2017 de 13 de setembro.

<p>“(…) a escola tem de facto aqui a possibilidade de conduzir, ela própria, todo o processo de seleção (…).” IP-B: 162</p>	<p>A escola tem poder de intervenção no concurso.</p>
---	---

A sujeição à autorização da DGEstE, bem como a raridade desta ser concedida, foi destacada por cinco diretores (DP-B; DP-C; DP-E; DP-F; DP-G). Outros dois entrevistados (DP-A; DP-D) esclarecem que o ME gere os recursos humanos não docentes, antes de qualquer autorização dada às escolas, através da mobilidade²⁴⁹. Neste caso, os trabalhadores requerem a mobilidade para outra escola e os serviços do ME apenas solicitam, aos respetivos diretores, um parecer sobre a saída (escola de origem) e um sobre a afetação (escola de destino). Um entrevistado insinuou que, nesta situação, a intervenção da escola é irrelevante pois a ação apenas pode ser uma, quando afirmou que “(...) quando me vêm aqui dar um parecer se a mobilidade de flano assim, assim, eu não conheço de parte nenhuma. Eu preciso e, portanto, o parecer é sempre positivo. Eu, ao fim ao cabo, não estou, digamos assim, a escolher as pessoas” (DP-E, n.º 124). Portanto, julgamos que a ação da escola é apenas uma formalidade e que a autorização de contratação é um último recurso do ME para fazer face às necessidades das escolas.

Havendo autorização para a contratação de assistentes operacionais ou técnicos, o processo desenrola-se, segundo os entrevistados, de forma burocrática. Todos os entrevistados referiram, uns de forma pormenorizada, outros sucintamente, que as escolas estão obrigadas a observar o legalmente estipulado pelo governo em matéria de concurso público para a contratação de funcionários. Como declarou um diretor, a seleção é feita “(...) mediante as regras que estão definidas na legislação” (DP-C, n.º 120). Esta característica foi salientada pelos diretores entrevistados, particularmente o facto de todas as etapas do concurso estarem balizadas por normativos legais, incluindo a fixação de critérios do concurso. Esta foi outra limitação apresentada por um diretor que referiu que

²⁴⁹ De acordo com a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), serviço central da administração direta do Estado, integrada no Ministério das Finanças, intende-se por mobilidade a “ocupação de um posto de trabalho através da colocação de um trabalhador na mesma situação funcional em diferente órgão ou serviço, ou em diferente situação funcional no mesmo ou em diferente órgão ou serviço”, que implica um acordo tripartido entre o trabalhador e os órgãos ou serviços de origem e de destino (Cf. <https://www.ina.pt/index.php/recrutamento-e-mobilidade/mobilidade-valorizacao/2019-01-30-10-16-25/o-que-e-mobilidade>).

“(…) ao selecionarmos, estamos claramente limitados por esse espartilho funcional e não pelo aquilo que é a necessidade objetiva da escola” (DP-D, n.º 111). Ou seja, embora a escola tenha autonomia para abrir o concurso e desenrolar todos os procedimentos, não pode introduzir competências funcionais num concurso para assistentes operacionais ou técnicos que não se encontrem já definidas nos normativos legais. Como explicou um diretor: “(…) eu posso ter a necessidade premente de contratar um funcionário que tenha competências, por exemplo, para a assistência informática, isso não está contemplado na lei, de modo que eu não posso fazer essa seleção com base nessa necessidade concreta (…)” (DP-D, n.º 112). Assim sendo, o papel da escola na contratação de funcionários é apenas o de um executor do Estado. A delegação, conforme apresentada por Rondinelli, Nellis e Cheema (1983), aplica-se a este contexto, na medida em que a autoridade soberana, o governo, transfere funções e deveres específicos para o diretor, mas este apenas tem poder para executar e não decidir.

Porém, não se pode deixar de considerar o facto de que é, efetivamente, a escola que seleciona o candidato após a última fase do concurso, a da entrevista. A este respeito, um dos inspetores referiu que a “(…) escola escolhe dentro de critérios, os funcionários que melhor, à partida, se ajustam às necessidades daquela organização” (IP-B, n.º 163), resumindo desta forma que, embora os critérios estejam legalmente definidos, a escola não deixa de ter o poder de entrevistar e selecionar o funcionário.

Se considerarmos que o concurso público é realizado nas e pelas escolas, então, podemos afirmar que de facto, possuem a autonomia para a seleção de funcionários. Seguindo todo o preceituado nos diplomas legais, a autonomia das escolas está presente pois é um júri do estabelecimento de ensino que realiza as entrevistas do concurso e que seleciona o candidato que pretende, independentemente dos critérios estabelecidos pelo ME. Porém, essa autonomia não é plena pois os diretores são obrigados a cumprir as orientações superiores decretadas pelo governo, tendo um papel de executores da política de contratação pública em representação do ME.

Ao contrário do caso português, não foi possível encontrar legislação de suporte à contratação de pessoal não docente para as escolas do sistema de ensino de Ontário. Por essa razão, foi estudada a informação que consta das páginas eletrónicas dos *boards*, aos

quais pertencem os entrevistados, para uma melhor compreensão e análise do grau de autonomia das escolas neste âmbito.

À semelhança dos professores canadianos, os funcionários com funções não docentes não são trabalhadores do Estado, mas sim dos *boards*. A análise da informação que consta dos sítios eletrónicos dos *boards* permite verificar que a contratação se efetua por esta entidade local e de forma semelhante à dos professores (ver quadro 51). Este facto foi confirmado pelos entrevistados que, quer de maneira direta e sucinta, quer de forma explicativa, informaram que a contratação de funcionários é realizada pelo gabinete dos recursos humanos do respetivo *board*.

Quadro 51: Pessoal não docente – Seleção – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“The school Board hires them all, we don't hire them”. (DC-A: 113)	A escola não tem autonomia para contratar.
“(…) that is run out of the Board and they will give us, tell us, who is coming. Basically, we don't have any say there”. DC-B: 145	A escola não seleciona os funcionários.
“Often people are placed in your school as opposed to you having a choice about who is coming”. DC-E: 84	O <i>board</i> desloca os seus funcionários entre escolas.
“If there's an opening and there's nobody to move, then it goes to a hiring process, just like teachers”. DC-D: 118	O <i>board</i> contrata todos os seus trabalhadores.
“(…) no principal ever hires alone (…) it will get grieved if they do it without someone else there, another administrator”. SC-B: 138	O diretor intervém no concurso.

Quanto ao processo de contratação, obtivemos respostas, aparentemente, contraditórias. Cinco diretores entrevistados (DC-A; DC-C; DC-E; DC-F; DC-G) referiram que, genericamente, todo o processo é realizado pelo *board*; quatro diretores (DC-B; DC-C; DC-D; DC-E) e uma superintendente (SC-B) foram mais específicos e disseram que os diretores das escolas, apenas, entrevistam os candidatos; uma gestora (DC-B) referiu que é o diretor quem toma a decisão final de contratação. De acordo com os discursos, percebemos que estas contradições podem decorrer de dois fatores. O

primeiro tem que ver com a experiência profissional de cada entrevistado pois, como alguns revelaram, nunca participaram nas entrevistas de contratação de candidatos. O outro fator é o facto de o diretor de uma escola ser trabalhador do *board* e não da escola. Por estas razões, pensamos que as respostas não são contraditórias, apenas traduzem a experiência e a vivência de cada um dos entrevistados, ou seja, traduzem diferentes perspetivas.

O início do processo de contratação do pessoal não docente é, como no caso dos professores, conduzido pelo *board*. Os candidatos concorrem a lugares abertos a concurso público através da internet. A seguir, o gabinete dos recursos humanos analisa as candidaturas e constitui uma lista de admitidos à entrevista. Esta entrevista é realizada por equipas de dois diretores de escolas e, uma vez admitidos, os funcionários passam a integrar uma lista, a partir da qual são contratados e colocados em escolas.

O número de funcionários a colocar em cada escola é, unilateralmente, determinado pelo respetivo superintendente, conforme confirmou uma diretora:

(...) the Superintendent (...) without sometimes a conversation with the principal, decides (...) nonteaching staff that a school needs. Then they will place someone based on either seniority or if they have to move an assistant out of a school because of one reason or the other but the principal will have no say. (DC-G, n.º 108)

A colocação de um funcionário numa escola processa-se quer pela mobilidade quer pela seleção através de entrevista, realizada pelo diretor da escola. De acordo com os entrevistados, a mobilidade é concretizada unicamente pelo *board* e pode implicar uma de duas situações: ou surge um lugar vago e este é preenchido por um funcionário excedente de uma outra escola ou então, por razões não explicadas ao diretor, o funcionário é deslocado para outra escola, independentemente de existir uma vaga, como explicou uma diretora: “(...)sometimes you’ll get a call [from the Board] saying Mary Poppins is coming to your school and it will be like ‘look, but I didn’t ask for this person’” (DC-A, n.º 114). Vários diretores entrevistados salientaram este procedimento, tendo uma referido que os diretores “(...) don’t have any control over that at all. We’re just told this is the secretary that you’re getting; these are the custodians that you’re getting; these are the educational assistants that you’re getting” (DC-F, n.º 117). Neste caso, verificamos a ausência total de autonomia da escola na seleção de funcionários, pois as decisões são tomadas pelo departamento de recursos humanos do *board*.

Já o processo de seleção de um funcionário para um lugar vago numa escola pode envolver o diretor da mesma na decisão final. No entanto, esta seleção está condicionada, conforme explicou uma diretora, porque “(...) that will be done on seniority basis and I will get the names. I think it's only three for the secretary. I will be able to interview and have that final decision out of the three. So, there's a little bit of say there” (DC-B, n.º 152). Enquanto esta diretora teve a possibilidade de selecionar uma de entre três candidatas, uma outra entrevistada relatou uma experiência contrária, confidenciando que “(...) I was interviewing for secretary (...) but I was in that predicament where they said ‘no, you have to pick this person’ and even though I gave them reasons for ‘no’, they said ‘no, you have to pick this person’” (DC-A, n.º 96). Não obstante este envolvimento do diretor, todos os entrevistados salientaram, direta ou indiretamente, que, mesmo tendo a possibilidade de selecionar, as suas decisões estão, de uma forma ou de outra, sempre condicionadas pelo *board*.

Entendemos que, ao nível da seleção de funcionários, a escola canadiana não tem autonomia. Todo o processo de contratação e o de seleção são conduzidos pelo gabinete de recursos humanos do *board*, ainda que com a participação dos diretores das escolas na fase das entrevistas da contratação inicial. Mesmo que se considere que um diretor pertence à escola onde se encontra a exercer funções, e não ao *board*, verificamos que a escola continua a não ter autonomia pois a entidade local condiciona as decisões daquele administrador.

No que diz respeito à *ação disciplinar*, quisemos perceber a autonomia da escola na instauração de uma ação disciplinar a um funcionário. Para tal, quisemos saber quais os possíveis motivos e as entidades intervenientes, nomeadamente quem pode aplicar medidas sancionatórias ao pessoal não docente.

Em Portugal, os trabalhadores não docentes fazem parte da função pública e, assim sendo, regem-se pelos mesmos diplomas legais que os diretores e os professores, dos quais já falamos, excluindo o ECD, naturalmente. Assim sendo, o diretor, como superior hierárquico do pessoal não docente, tem autonomia para aplicar uma ação disciplinar aos funcionários da escola. No entanto, excluem-se os que têm assento no conselho geral, cabendo esta ação ao diretor-geral dos estabelecimentos escolares.

Os discursos dos diretores acerca dos motivos e dos intervenientes numa ação disciplinar a pessoal não docente foi, de certa forma, superficial, como ilustram os excertos que se apresentam no quadro 52. Os motivos da instauração de ação disciplinar a um trabalhador não docente variaram desde o “(...) incumprimento de alguma coisa” (DP-C, n.º 128), à “(...) quezília entre dois funcionários (...)” (DP-B, n.º 123), passando pela indicação vaga de “Só em situações muito, muito excecionais (...)” (DP-E, n.º 127). Sendo o diretor o órgão da escola que exerce o poder hierárquico sobre os funcionários seria expectável que os diretores entrevistados apresentassem motivos mais concretos.

Quadro 52: Pessoal não docente: Ação disciplinar – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
<p>A competência é do diretor (...). DP-A: 124</p> <p>“(...) se pertencer ao conselho geral já é da competência da delegada regional”. DP-C: 130</p> <p>“Os motivos serão sempre o incumprimento das suas obrigações ou a assunção de algum ato que possa configurar uma situação de infração disciplinar”. DP-F: 119</p> <p>“O diretor (...) tem poder (...) só de repreensão, a partir daí, é (...) proposto superiormente (...)”. DP-C: 132</p> <p>“(...) em função das penas que sejam propostas pelo instrutor, será o diretor a decidir ou a administração educativa” DP-F: 120</p>	<p>O diretor tem autonomia.</p> <p>O diretor não tem autonomia para instaurar uma ação aos funcionários do conselho geral.</p> <p>Os motivos encontram-se legislados. Controlo da Estado sobre os subordinados.</p> <p>O diretor tem uma autonomia limitada na aplicação de sanções.</p>

Quanto às entidades intervenientes no processo, obtivemos respostas, igualmente, pouco aprofundadas. Apesar de todos os diretores revelarem conhecimento de que, enquanto superior hierárquico, são a entidade competente para a instauração de uma ação disciplinar, apenas um mencionou o facto de o não ser quando se trata de membros do conselho geral. Contudo, este entrevistado (DP-C) referiu como entidade competente, a delegada regional da Direção de Serviços da Região, quando esta função cabe ao diretor-geral da DGEstE. De igual forma, nem todos afirmaram que o autor da aplicação de medidas sancionatórias está dependente da sanção a aplicar, ou seja, cabe ao diretor a

repreensão escrita e, qualquer outra sanção superior a essa, é da competência do diretor-geral ou do ministro da educação.

No que respeita ao papel da IGEC, apenas um inspetor referiu que, ao contrário do que acontece quando se trata de um professor, a IGEC não intervém na “(...) tramitação e que a instrução do processo disciplinar (...) é feita na escola, pelos profissionais da escola (...)” (IP-A, n.º 133). Uma vez que quer o pessoal docente quer o não docente são trabalhadores do Estado e, portanto, regem-se pela LGTFP²⁵⁰, julgamos que o envolvimento da IGEC apenas nos processos dos professores deve-se ao facto deste grupo de profissionais ter um estatuto próprio.

A maior parte dos entrevistados falou, sucintamente, sobre esta matéria, reproduzindo, de forma solta e vaga, o teor da lei. Sendo uma das competências do diretor o exercício do poder hierárquico sobre os funcionários²⁵¹, as respostas vagas são indicativas de um desconhecimento integral da lei, do qual resulta, claramente, um não aproveitamento de autonomia de liderança.

No caso canadiano, não foi possível, mais uma vez, encontrar legislação de suporte à instauração de ações disciplinares aos funcionários, pelo que dependemos do teor das entrevistas. Na análise das mesmas, os entrevistados afirmaram, de forma extremamente sintetizada, que a ação disciplinar movida contra o pessoal não docente é, em tudo, semelhante àquela instaurada aos diretores e aos professores. Após a averiguação e prova da acusação, há lugar ao *progressive discipline* levado a cabo pelo diretor, como ilustram os excertos que se apresentam no quadro 53. Assim, percebemos que as regras e procedimentos relativos a uma ação disciplinar, são transversais a todos os trabalhadores do *board*.

²⁵⁰ Lei n.º 35/2014 de 20 de junho.

²⁵¹ Alínea b), n.º 5 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de abril, na sua redação atual.

Quadro 53: Pessoal não docente: Ação disciplinar – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“(…) one would have to investigate the allegation before we move towards discipline”. DC-B: 157	O diretor, enquanto superior hierárquico, não tem autonomia para instaurar um processo disciplinar.
“(…) it’s that same process: verbal warning, discipline letter, and so on (…”. SC-B: 147	O diretor tem poder para aplicar medidas corretivas.
“With my caretaking staff (…) I go to their boss (…”. DC-C: 106	O superior hierárquico de alguns funcionários está sediado no <i>board</i> .
“(…) a principal can absolutely begin the proceedings, but they [principal] would need the support of their superintendent, and the Human Resources department”. DC-E: 92	O diretor não tem autonomia para agir isoladamente, sem a autorização do <i>board</i> .
“I’ve been in the process of disciplining a staff member and they’ve been moved rather than disciplined. DC-E: 90	Ausência total de autonomia da escola.

Quanto aos motivos que poderão levar à instauração de um processo disciplinar, os entrevistados responderam, simplesmente, que são os mesmos que indicaram quando das questões sobre os professores e os diretores e dos quais já demos conta neste trabalho. Julgamos que este tipo de resposta se deve a uma forma pragmática de estar e não de desconhecimento.

Porém, no que respeita às entidades envolvidas, encontramos algumas diferenças. Três diretores entrevistados (DC-A; DC-D; DC-E) informaram que o superior hierárquico do pessoal não docente é o diretor do estabelecimento de ensino, mas que este precisa de aprovação do superintendente da escola e do superintendente do gabinete dos recursos humanos do *board* para agir. Já uma diretora (DC-C) informou que o *staff* de *caretaking* tem um superior hierárquico exterior à escola, sediado no *board*, e que é com ele que os diretores dialogam quando há algum incumprimento por parte do pessoal não docente. Quanto à entidade competente para a aplicação de medidas sancionatórias, os entrevistados informaram que o autor é o superintendente do gabinete dos recursos humanos do *board*, ao qual pertence o funcionário. No entanto, uma diretora (DC-E) afirmou que, da sua longa experiência no cargo, os *boards* preferem mudar um

funcionário de escola a aplicar medidas sancionatórias. Esta situação foi referida por outros diretores (DC-A; DC-B; DC-G), ainda que indiretamente.

Julgamos que na área de ação disciplinar do pessoal não docente as escolas não têm qualquer autonomia. O facto de o diretor necessitar de consentimento dos superintendentes para mover ações disciplinares contra os funcionários e estes serem deslocados para outra escola em vez de serem disciplinados, são confirmações claras desse estado.

Um outro aspeto emergente dos discursos dos entrevistados e que mereceu a nossa atenção, prende-se com a autonomia da escola no *despedimento* de um funcionário, nomeadamente os possíveis motivos que poderão levar ao despedimento e as entidades envolvidas no processo. Não sendo nossa intenção estudar o processo em si, importa compreender as etapas que conduzem, ou podem conduzir, a um despedimento. Nesta matéria, e conforme apresentado anteriormente, o pessoal não docente rege-se pela legislação ou orientações da entidade patronal, o que nos leva a admitir a pouca autonomia do diretor para poder despedir um funcionário.

Podemos inferir, a partir dos discursos dos entrevistados portugueses, que o processo de despedimento de um funcionário é equivalente ao de um docente, como ilustram os excertos que se apresentam no quadro 54. Nenhum entrevistado se referiu ao diretor da escola, que é também funcionário público, possivelmente devido ao facto de os gestores das escolas não serem diretores de carreira e, portanto, considerarem o seu estatuto profissional.

Quadro 54: Pessoal não docente – Despedimento – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“O possível despedimento é exatamente a mesma ideia que os professores”. IP-B: 164	A escola não tem autonomia para despedir um funcionário.
“O processo de despedimento (...) implicaria (...) processo disciplinar” DP-G: 152	O diretor tem autonomia para iniciar o processo, por via da instauração de uma ação disciplinar.
“(...) como funcionários públicos que são (...) têm deveres, deveres gerais e deveres específicos” IP-B: 164	Os motivos são o estabelecido, nos diplomas legais, pelo governo.

“(...) a decisão final (...) cabe (...) ao membro do governo responsável pela área”. DP-F: 116	Ausência total de autonomia da escola no ato de despedimento.
--	---

Como acontece a um professor, o processo de despedimento de um funcionário é precedido de um processo disciplinar, instaurado pelo seu superior hierárquico, o diretor da escola. Este poder legal do diretor encontra-se enquadrado na legislação emanada do governo, anteriormente apresentada aquando da análise do pessoal docente.

Na comunicação dos motivos que poderão levar à sanção de despedimento os diretores entrevistados foram mais concretos na informação, indicando causas como o incumprimento dos deveres funcionais (DP-C; DP-D) ou de assiduidade (DP-D); maus tratos a alunos (DP-D; DP-F); situações dolosas ou de comprovada gravidade (DP-G); um inspetor salientou que o incumprimento grave de qualquer dever ou um comportamento não ajustado à sua profissão (IP-B). Embora um dos diretores tenha afirmado que o despedimento “(...) poderá estar sempre em cima da mesa (...)” (DP-G, n.º 150), um outro, com largos anos de serviço, afirmou que desconhece uma situação “(...) em que se tenha verificado” (DP-F, n.º 114). O que nos leva a concluir que ou os funcionários são cumpridores da lei, executando todas as suas funções com zelo ou, então, as entidades intervenientes não exercem a sua autonomia disciplinar em prol da melhoria da escola e do sistema educativo.

Se cabe ao diretor instaurar o processo disciplinar, a aplicação da sanção de despedimento, como no caso dos professores, é da competência do ministro da educação. Uma diretora referiu que “(...) terá que ser sempre o ministério a despedi-lo porque, apesar de sermos nós a formalizar contratos com as pessoas, essa competência é do ministério” (DP-A, n.º 122). Parece-nos que não poderia ser de outra forma considerando que os funcionários são trabalhadores do Estado e que o diretor da escola assina o contrato, enquanto seu representante, sendo esta intervenção da escola meramente burocrática. Um outro diretor afirmou que a decisão do despedimento “Nunca depende da escola” (DP-C, n.º 126); no entanto, é o diretor da escola, como instaurador da ação disciplinar, que propõe a sanção, como é confirmado por outro diretor que “(...) poderia haver uma proposta, uma proposta do agrupamento, agora, a decisão final cabe sempre a estruturas superiores, não ao agrupamento” (DP-G, n.º 152). Um inspetor elucida a questão quando afirmou que “(...) quem o pode despedir será a tutela, portanto, o

ministro, estamos a falar de não é despedir aquele funcionário é despedir um funcionário público” (IP-B, n.º 166). Portanto, sendo o pessoal não docente trabalhador do Estado, é esta entidade que estabelece um contrato e que o rescinde.

Sendo o despedimento resultado de uma ação disciplinar instaurada pelo diretor e sendo a sanção aplicada pelo ME, consideramos que o diretor apenas tem autonomia para iniciar o processo e não para concretizar o ato de despedimento. Assim sendo, verificamos uma ausência total de autonomia da escola no despedimento do pessoal não docente.

Com a já sobejamente referida ausência de informação legal ou institucional, dependemos da informação dos entrevistados canadianos para uma melhor compreensão do despedimento do pessoal não docente do sistema de ensino da província de Ontário.

Todos os entrevistados informaram, de forma extremamente resumida, que todo o processo que envolve o despedimento do pessoal não docente é semelhante ao de um professor e ao de um diretor, como podemos perceber a partir dos excertos que se apresentam no quadro 55. Pensamos que a forma abreviada com que responderam se deve ao facto de já terem apresentado os motivos e as entidades envolvidas, aquando da discussão do mesmo tópico no que respeita aos professores e aos diretores.

Quadro 55: Pessoal não docente – Despedimento – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“Very similar to both teacher or principal” DC-B: 154	A escola não tem autonomia para despedir um funcionário.
“(…) progressive discipline (…) if it proceeded further to that, the Board would take over” DC-F: 121	O diretor tem autonomia para iniciar o processo, por via da aplicação de medidas corretivas.
“(…) there is professional misconduct (…)” DC-E: 90	O motivo de um despedimento é a prática de um ato ilegal.
The superintendent of HR [Human Resources] on behalf of the Director [does the firing]. DC-G: 116	Ausência de participação do ME no ato de despedimento.

No que respeita aos motivos, três diretores (DC-B; DC-C; DC-F) e as duas superintendentes entrevistadas afirmaram, simplesmente, que os que poderão conduzir ao despedimento de um funcionário são os mesmos que se aplicam ao pessoal docente e ao diretor da escola.

Quanto às entidades intervenientes, os entrevistados informaram sucintamente que, de uma forma geral, o responsável é o *board*. Mas alguns referiram a participação do superintendente da escola, do diretor, do supervisor do pessoal não docente do *board* e o sindicato do funcionário, num processo de despedimento. Apesar do envolvimento de todos estes intervenientes, o ato de despedimento é concretizado, segundo duas entrevistadas, uma diretora (DC-G) e uma superintendente (SC-B), pelo superintendente do gabinete dos recursos humanos do *board*. Apenas um diretor (DC-G) e uma superintendente (SC-B) referiram o ME da província de Ontário, afirmando que esta entidade não tem qualquer intervenção no processo.

Como já vimos, sendo contratados pelo *board*, estes funcionários pertencem a esta entidade local e não ao ME da província de Ontário. Assim sendo, verificamos que nem o ME nem a escola tem poder para despedir um trabalhador do *board*.

Síntese Comparativa – Pessoal não Docente

Os dados obtidos permitem-nos concluir que, ao nível da gestão do pessoal não docente, a perspetiva de Oldroyd (2005) se aplica ao sistema educativo de Portugal, porquanto percebemos que existe transferência de responsabilidades, do nível central para o local, quer para a escola, quer para a autarquia (ver quadro 56). Estas responsabilidades são partilhadas entre os serviços centrais do ME e os municípios e/ou as escolas. Assim, de uma forma geral, as escolas portuguesas possuem mais autonomia na determinação da relação laboral com o pessoal não docente. Já o mesmo não se verifica no sistema educativo canadiano, pois a única entidade a ter um papel na área do pessoal não docente é o *board*.

Quadro 56: Quadro resumo de autonomia das escolas dos sistemas educativos de Portugal e de Ontário (Canadá)

Ação Entidade	Seleção		Ação disciplinar		Despedimento	
	Portugal	Ontário	Portugal	Ontário	Portugal	Ontário
Escola	X		X			
Local	X	X	X	X	X	X
Regional	X					
Serviços centrais	X		X			
ME	X		X		X	

No que respeita à contratação dos funcionários, as escolas portuguesas gozam de mais autonomia ao nível da execução do concurso, ainda que este seja determinado e autorizado, centralmente, pelos serviços centrais, por via dos regionais. Apesar das entrevistas, momento determinante da seleção, se realizarem nas escolas, em ambos os países, constatamos que as decisões dos diretores portugueses não carecem de ratificação por parte de estruturas superiores, contrariamente ao que acontece no caso canadiano.

No caso canadiano, a autonomia verifica-se a nível local. A conclusão sobre a autonomia da escola depende da perspetiva que se tem do vínculo do diretor, isto é, se considerarmos o diretor como funcionário do *board*, então a escola canadiana não tem autonomia pois o seu envolvimento é inexistente. Por outro lado, se olharmos para o diretor do estabelecimento de ensino como um dos seus membros, então a escola já possui alguma autonomia de decisão e execução.

Os resultados obtidos são reveladores de uma ausência total de autonomia das escolas da província de Ontário, bem como do ME, na instauração de uma ação disciplinar e uma conseqüente sanção de despedimento. Neste sistema de ensino, estas áreas são da única responsabilidade legal das estruturas superiores dos serviços locais. Já no caso de Portugal, verificamos que o diretor da escola tem competência legal e autonomia para superintender a gestão e a ação disciplinar destes recursos humanos.

3. Dimensão Recursos Financeiros

Quando falamos de autonomia, acabamos por olhar, também, para a dimensão dos recursos financeiros. A este nível, importa recordar que nos países ocidentais, o financiamento de um sistema de ensino público é considerado da responsabilidade dos respetivos governos. Muitos Estados têm inscrito nas respetivas constituições, ou leis base da educação, a obrigação de garantir o aprovisionamento e o acesso a uma educação universal e gratuita. Em termos muito gerais, o processo orçamental estatal deste financiamento pode ser descrito como uma sucessão de cinco etapas: *i*) a preparação do orçamento; *ii*) a sua avaliação e aprovação; *iii*) a implementação e execução do orçamento; *iv*) o controlo parlamentar da execução orçamental e *v*) os relatórios financeiros e auditoria externa (OECD, 2014; OECD, 2017). O que varia neste procedimento é o grau de autonomia conferida às autoridades escolares no planeamento dos respetivos orçamentos e alocação de recursos (OECD, 2017). Além disso, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD) (2017), dada a tendência para a descentralização em muitos países, as responsabilidades dos governos centrais, ministérios, atores regionais e locais, no processo orçamental da educação, têm-se modificado, testemunhando um maior envolvimento das autoridades locais no planeamento de recursos.

Num estudo sobre a autonomia das escolas, importa analisar, não apenas o papel de autoridades regionais e locais no planeamento dos recursos financeiros a alocar aos estabelecimentos escolares, mas também a ação que lhes é conferida, pelo governo, nos processos de alocação, de planeamento e de execução do orçamento. Além disso, torna-se, ainda mais relevante, analisar especificamente o poder de decisão das escolas considerando que muitas obtêm fundos de outras fontes não-governamentais, nomeadamente, através de receitas próprias ou de privados. Assim, importa perceber o grau de participação e de autonomia das escolas no processo de dotação e de utilização de verbas públicas, para o seu funcionamento, bem como no processo de angariação de verbas de entidades privadas e na de utilização das mesmas. A análise de cada uma das etapas do processo orçamental estatal, descrita pela OCDE, é-nos relevante apenas no que à ação da escola respeita nesses momentos.

Neste contexto, e no que diz respeito a fundos privados, quisemos perceber a autonomia da escola quanto à possibilidade de usufruir de receitas e de realizar despesas com recursos financeiros não-governamentais. Neste âmbito, entendemos por “fundos privados” importâncias provenientes de prestadores particulares, como por exemplo, de pais ou encarregados de educação da escola, do setor privado empresarial ou de organizações sem fins lucrativos. Estes são apenas alguns dos exemplos que emergiram dos discursos dos entrevistados, e que podem ilustrar a capacidade autonómica da escola em receber e utilizar esses recursos financeiros.

3.1. Fundos Públicos

Para o efeito, importa olhar para os *Fundos Públicos* no sentido de compreendermos a ação dos diferentes níveis de autoridade pública envolvidos no processo orçamental das escolas. Assim, torna-se necessário, numa primeira instância, identificar esses níveis de autoridade e, a seguir, analisar os respetivos graus de poder de decisão nos processos de alocação do financiamento, bem como de planeamento e de execução do orçamento das escolas.

Nos dois tópicos – *receitas* e *despesas* – centrar-nos-emos nas verbas dos estabelecimentos de ensino que provêm da fonte de financiamento do Estado (Orçamento de Estado), bem como do orçamento de dotações e compensação em receita, vulgarmente conhecido por “privativo” da escola. Outras formas de financiamento das escolas, como por exemplo, o Programa Operacional Potencial Humano (PO CH), o Desporto Escolar, as verbas específicas para as escolas de Territórios de Intervenção Prioritária (TEIP), no caso de Portugal, ou o financiamento de escolas das Primeiras Nações, no caso do Canadá, não são objeto de análise do presente estudo.

No que diz respeito às *receitas*, o financiamento do sistema educativo português é uma obrigação do Estado (Eurydice, 2014) e o seu enquadramento encontra-se integrado na legislação geral do país e na da sua administração pública. A CRP atribui ao Estado a obrigatoriedade de garantir um contexto de “(...) gratuidade de todos os anos de

ensino²⁵²” para todos os cidadãos. Além disso, consagra que o sistema educativo cumpra o princípio orçamental da anualidade, ao estabelecer que “a lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente (...)”²⁵³. Estes dois artigos tornam-se relevantes porquanto reforçam o domínio e o controlo do Estado sobre o sistema educativo ao autodeclarar-se o responsável pelas etapas do processo orçamental e ao estabelecer a forma como esse processo se executa. Desta forma, a génese do financiamento das escolas encontra-se enraizada nas normas definidas para toda a função pública e o governo não apresenta um procedimento de financiamento distinto para as escolas, apesar de todo o sistema educativo se organizar por anos letivos e não civis. Além disso, podemos afirmar que o próprio ME não tem autonomia total, pois está dependente e é controlado pelo ministério das finanças (MF), que é o responsável pelo financiamento do Estado. Efetivamente, o orçamento público para a educação é proposto pelo ME, negociado com o MF e finalmente aprovado pelo governo central e pelo parlamento (Liebowitz et al., 2018).

De acordo com estudos da Eurydice (2014), os fundos para custos de capital tendem a ser livremente determinados pelos ministérios portugueses competentes, caso a caso, sem sujeição a qualquer fórmula estabelecida ou critérios predefinidos. Já a OECD (2018) afirma que, na preparação do orçamento, o Estado utiliza dois mecanismos separados para calcular os fundos distribuídos centralmente, um para a componente do salário do pessoal docente e outro para a dos salários do pessoal não docente e despesas não salariais (Liebowitz, 2018). Ou seja, todo este processo compreende o financiamento de “gastos educacionais correntes” (os custos de administrar as operações diárias das escolas e do sistema educacional, nos vários níveis de governação, incluindo os custos incorridos pelas atividades de ensino e aprendizagem, os salários dos professores e outros funcionários da educação e outros custos operacionais) e de “custos operacionais” (despesas associadas à manutenção e administração de uma escola, por exemplo, aquecimento, eletricidade, pequenos reparos, materiais didáticos de desgaste, equipamentos que durem menos de um ano, etc.) (OECD, 2017). De acordo com a OECD, as verbas para pagamento destas componentes são distribuídas a outros níveis de autoridade, levando esta organização a afirmar que o sistema educativo de Portugal é financiado pelas autoridades centrais,

²⁵² Alínea e), n.º 3, artigo 74.º, da CRP.

²⁵³ Número 1, artigo 106.º, da CRP.

regionais e locais (OECD, 2017). A Eurydice (2014), afirma, igualmente, que o ME transfere diretamente para as escolas os recursos destinados ao pessoal docente e, em alguns casos, ao não docente, bem como a despesas de funcionamento, através do Orçamento de Estado (OE). Por um lado, podemos afirmar que as entidades regionais e locais gozam de autonomia na transferência e na autorização dessas verbas aos estabelecimentos de ensino, nomeadamente no que respeita aos custos operacionais. Mas por outro, não se pode dizer que estas entidades regionais e locais têm um poder total de decisão no financiamento das escolas uma vez que as verbas são decididas, autorizadas e distribuídas a essas entidades pelo governo central. Portanto, o sistema de ensino é, na verdade, financiado pelo Estado.

Ao nível regional e local, os municípios e os agrupamentos de escola submetem o seu próprio orçamento para pagamento de recursos humanos e para custos de funcionamento aos ministérios competentes para fins de aprovação (Eurydice, 2014). Logo, na preparação do orçamento do ME, é utilizada informação administrativa – número de alunos e tipo de oferta educativa – políticas educativas em curso, o orçamento do ano económico anterior, bem como informação adicional que inclui as propostas de orçamento apresentadas pelas escolas (OECD, 2017) e a taxa de inflação (Liebowitz et al., 2018; OECD, 2017). Ainda no que respeita à transferência de verbas para os municípios, conforme estabelecido pelo orçamento geral central, os fundos são transferidos para o Fundo Social Municipal e depois são distribuídos, pelos diversos municípios; os municípios depois decidem como as verbas são alocadas às escolas (OECD, 2017). Assim, percebemos que existe a intervenção de várias entidades no processo orçamental das escolas, desde o governo central, o poder local e, por fim, os estabelecimentos de ensino. Pensamos que este facto acarreta, necessariamente, a existência de diferentes níveis de poder de decisão e de autonomia, ao nível do financiamento do sistema educativo.

Como já foi referido, o governo submete a administração e gestão financeira das escolas portuguesas aos mesmos normativos legais²⁵⁴ que aplica a toda a função pública. Simultaneamente, determina um modelo específico de organização financeira das escolas, através do normativo da administração e gestão dos estabelecimentos de

²⁵⁴ Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro; Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro; Decreto-Lei n.º 96/2015 de 29 de maio; Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho, entre outros.

ensino.²⁵⁵ Desta forma, os estabelecimentos de ensino estão, legalmente, obrigados a operar financeiramente dentro de dois quadros legais, um da função pública e um outro do ME. Este último determina a existência de um conselho administrativo, um “(...) órgão deliberativo em matéria administrativo-financeira do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, nos termos da legislação em vigor”²⁵⁶, subjugado, como se pode verificar, à legislação geral. O mesmo diploma legal estipula a composição²⁵⁷ deste órgão, determinando que seja constituído pelo diretor da escola, que preside, pelo subdiretor ou adjunto e pelo responsável pelos serviços administrativos da escola. Além disso, determina as competências administrativo-financeiras²⁵⁸, mas salvaguarda o exercício de competências de outros órgãos, ao determinar que “O diretor e o conselho administrativo exercem as suas competências no respeito pelos poderes próprios da administração educativa e da administração local”²⁵⁹. Logo, apesar de ter a competência de “Aprovar o projeto de orçamento anual, em conformidade com as linhas orientadoras definidas pelo conselho geral”²⁶⁰ da escola, as decisões dos conselhos administrativos e dos conselhos gerais das escolas estão subordinadas às do poder central e local.

O essencial deste enquadramento administrativo-financeiro-legal foi reproduzido pelos entrevistados, no que respeita às competências dos vários níveis de autoridade envolvidos na transferência e na autorização de verbas para os estabelecimentos de ensino, como podemos ver, a partir dos excertos que se apresentam no quadro 57. Por um lado, destacaram o domínio do ME e o controlo afinado do serviço central responsável pela área financeira da educação, o Instituto de Gestão Financeira da Educação I.P. (IGeFE), por outro, referenciaram o teor normativo da administração escolar, relativamente às funções e competências do conselho administrativo e as do conselho geral da escola. Porém, no que respeita à ação autonómica da escola, os dados obtidos revelam imprecisões e/ou generalidades, o que julgamos revelar que a maior parte dos diretores não comentou a verdadeira capacidade de poder de decisão dos órgãos internos em alguns momentos do processo orçamental.

²⁵⁵ Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.

²⁵⁶ Artigo 36.º, do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.

²⁵⁷ Artigo 37.º, do Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.

²⁵⁸ Artigo 38.º, Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.

²⁵⁹ Artigo 67.º, Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.

²⁶⁰ Alínea a), artigo 38.º, Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.

Quadro 57: Recursos financeiros – Fundos públicos – Receitas – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“O ministério da educação transfere dinheiro do Orçamento de Estado do ministério da educação para as escolas”. IP-A, n.º 140	A transferência de fundos é centralizada.
“(…) rubricas predefinidas pelo gabinete de gestão financeira (…)”. DP-A, n.º 148	As escolas não têm autonomia para definir detalhadamente o respetivo orçamento.
“(…) cabe, de facto, ao IGeFE decidir (…) o momento em que (…) nos são disponibilizadas as verbas (…)”. DP-F, n.º 131	As escolas estão sujeitas ao poder central.
“Estamos perante 3 cenários (…) Município (…) Parque Escolar (…) ministério da educação”. DP-C, n.º 135 - 137	As escolas não têm poder de decisão sobre o seu edifício.
“(…) o dinheiro que está no orçamento privativo (…) há liberdade (…) condicionada, naturalmente, mas a escola aqui pode decidir (…)”. DP-A, n.º 147	As escolas têm uma autonomia reduzida na autorização de fundos do “privativo”.

No que respeita à obtenção de recursos financeiros, os entrevistados corroboraram que a transferência de verbas do OE para as escolas obedece ao estipulado nos normativos gerais para toda a função pública. Isto é, as verbas são transferidas “(…) através de duodécimos” (DP-A, n.º 127) pelo IGeFE, até à aprovação do OE do ano civil em questão. Este controlo absoluto das verbas que proveem do OE foi sublinhado pelos entrevistados, tanto a forma como são transferidas como a decisão do momento da sua disponibilização, conforme explicou um inspetor: “Trabalha-se na escola por duodécimos. Portanto, todos os meses a escola requisita, não quer dizer que lhe deem” (IP-B, n.º 176). Esta obrigatoriedade de solicitar os fundos mensalmente ao IGeFE, e a disponibilização aperiódica dos mesmos, foram confirmados por todos os entrevistados. Ora, o que não compreendemos é esta obrigatoriedade em solicitar verbas mensalmente e o eventual indeferimento do pedido, uma vez que o funcionamento das escolas públicas é da

responsabilidade do governo. Pensamos que o facto de os estabelecimentos de ensino verem os respetivos pedidos de verbas, para o seu funcionamento negados, pressupõe que o IGeFE decide de acordo com o orçamento nacional do ME para todas as escolas e não para cada uma individualmente. Se assim for, o exigido às escolas torna-se ainda mais incompreensível e coloca-as num patamar de subserviência na hierarquia de autoridade da função pública, o que reforça a privação de autonomia.

Esta ausência total de poder de decisão da escola é ainda mais evidente quando consideramos a forma como a organização das verbas do orçamento de cada estabelecimento de ensino é realizada. De acordo como um diretor, “(...) cabe, de facto, ao IGeFE decidir (...) o montante a atribuir para cada uma das rubricas que são elencadas (...)” (DP-F, n.º 131) no orçamento da escola. Este procedimento foi realçado pelos entrevistados que destacaram o IGeFE como o autor da definição e distribuição dos montantes pelas diversas rubricas.

Apesar de todos os entrevistados atribuírem a autoria da definição das importâncias ao serviço central, alguns diretores apresentaram informação contraditória relativamente ao poder da escola de movimentar esses valores predeterminados, entre as diversas rubricas. Enquanto uns afirmaram que a escola não tem autonomia para transferir a verba de uma rubrica para outra, em qualquer circunstância, outros afirmaram que o podem fazer, mas mediante autorização por parte do IGeFE. Os próprios diretores contradizem-se, ora afirmando que têm liberdade para gerir o orçamento aprovado, ora dizendo que carecem sempre de autorização. A título de exemplo, um diretor considera que as escolas têm autonomia na gestão das verbas, mas depois afirma que

(...) nós temos um orçamento que nos é aprovado. Depois, de acordo com esse orçamento, nós fazemos a gestão localmente e dentro da escola como bem entendemos, respeitando, claro, o dinheiro que está nas rubricas. Aí não há qualquer interferência da parte do Ministério. A única interferência é dizem-nos a dotação que temos para gastar e, em função dessa dotação, nós gastamos. (DP-C, n.º 149)

Julgamos que alguns diretores (DC-A; DP-C; DP-G; DP-F) confundiram a ação de gerir com a de executar, pois, conforme alguns acabaram por admitir, as escolas não têm autonomia de decisão, apenas de execução da verba atribuída. Assim sendo, pensamos que existe um subaproveitamento da pouca autonomia concedida aos conselhos administrativos das escolas, no que respeita à decisão de movimentar verbas,

possivelmente por desconhecimento. Além disso, percebemos, através dos discursos dos diretores, que não existem regras fixas quanto aos motivos que levam à autorização da gestão dos fundos entre rubricas. Porém, um dos inspetores clarificou que existem normas ao afirmar que:

É em função do que está inscrito no próprio orçamento e a mudança de rubricas tem a dificuldade do que estiver orçamentado, em termos de bens imóveis (...) não pode haver transferência para despesas correntes, portanto, a escola tem muito pouca autonomia na gestão do seu orçamento (IP-B, n.º 180).

De qualquer forma, alguns entrevistados (DP-G; DP-E) afirmaram que já geriram montantes entre rubricas, mas com a autorização do IGeFE, mostrando claramente que o conselho administrativo não tem poder para administrar internamente o orçamento proveniente do OE, já aprovado superiormente, sem a autorização do serviço central do ME. Cremos estar, novamente, perante uma situação que reforça a ideia de que a ação da escola está subordinada à autorização do serviço central, dado que este tem de gerir o orçamento nacional, de todo o sistema educativo. Se considerarmos a afirmação de um dos inspetores, quando este refere que “(...) o que se transmite à escola, à sociedade é que o ensino é gratuito. (...) quem paga é os contribuintes. A ideia da gratuidade é perversa porque temos a ideia de que aparece dinheiro” (IP-A, n.º 141), compreendemos que o governo queira garantir uma utilização adequada da verba pública. No entanto, pensamos que este controlo dos gastos não deixa de ser revelador da falta de confiança nas escolas. Esta desconfiança torna-se mais evidente quando percebemos que a fiscalização por parte do ME se estende a outras fontes de financiamento dos estabelecimentos escolares, nomeadamente, o “privativo”.

Além das receitas obtidas através do OE, os estabelecimentos de ensino têm um orçamento de dotações e compensação em receita, mais conhecido por “privativo das escolas”. Estas receitas advêm de lucros dos serviços internos da escola (bufete, refeitório não concessionado, reprografia, serviços administrativos, entre outros) e revertem para o uso da mesma. Ainda que estes lucros sejam gerados pela própria escola, os entrevistados informaram da obrigatoriedade em depositar as verbas no MF e de as requisitar ao IGeFE, com uma antecedência mínima de um mês, para as poderem utilizar. Parece-nos que esta obrigatoriedade revela um controlo financeiro do governo indevido, considerando que os lucros advêm da ação da escola e não do Estado. Porém, apesar desta fiscalização estatal,

a escola tem autonomia para utilizar estas verbas. Embora tenham referido que o conselho administrativo tem poder de decisão quanto à gestão das verbas do “privativo”, os diretores entrevistados centraram os seus discursos na ausência de autonomia que advém das obrigações legais, tendo salientando o poder dos serviços centrais. Julgamos que esta autonomia não é valorizada pelos gestores escolares, pois não foram verdadeiramente à questão desta autonomia de que dispõem, ainda que seja reduzida, ao contrário de um dos inspetores que precisou que “(...) a escola tem (...) o orçamento de dotações e compensação em receita, que esse será o orçamento que, à partida, a escola poderia utilizar como bem entendesse porque são verbas geradas nos próprios estabelecimentos de ensino” (IP-B, n.º 179). Apesar de este inspetor sublinhar o facto de a escola ter autonomia na gestão do orçamento, proveniente do “privativo”, destacou, igualmente, que a ação da escola está balizada em dois aspetos. Primeiro, no que se encontra previamente estabelecido nesse orçamento e, em segundo lugar, na beneficiação da própria escola. Parece-nos adequado que qualquer autorização de verbas seja realizada com planeamento e que tenha de se circunscrever à melhoria de todo o processo de ensino e aprendizagem, podendo esse melhoramento aplicar-se a qualquer aspeto da vida da escola, desde bens imóveis a móveis, ou duradouros, pelo que não consideramos que não interfere com a autonomia da escola.

No que respeita aos edifícios escolares, percebemos pelos discursos que a ação autónoma da escola na construção de novas infraestruturas é inexistente, enquanto a possibilidade de realização de obras de melhoria está dependente de uma de três entidades, como passamos a explicar. Atualmente, o sistema educativo de Portugal tem unidades orgânicas com diferentes tipologias de escola, cabendo a responsabilidade de manutenção a diferentes entidades, situação referida por um dos diretores entrevistados (DP-C). Os estabelecimentos da educação pré-escolar e os do 1.º ciclo do ensino básico são da responsabilidade das câmaras municipais; as escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário estão a cargo do ME; e algumas escolas secundárias do país foram requalificadas pela empresa pública Parque Escolar E. P.E. Sobre esta última situação, o mesmo diretor informou que “(...) toda a gestão do edifício é da Parque Escolar. A nossa responsabilidade é na manutenção, na preservação dos equipamentos e todo o material e, efetivamente, o pagamento da gestão corrente do edifício” (DP-C, n.º 136). No caso dos edifícios da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, percebemos que a manutenção não é da escola. Os diretores entrevistados informaram

que não realizam obras de melhoramento pois “Eles [autarquia] resolvem sempre todos os problemas” (DP-C, n.º 139). Curiosamente, nenhum entrevistado protestou contra a ausência de autonomia nestes dois casos, parecendo satisfeitos com a situação.

No caso das escolas que pertencem ao ME, verificamos alguma autonomia dos estabelecimentos de ensino. De acordo com uma diretora:

Não podemos comprar uma escola naturalmente, mas podemos refazer, reconstruir, melhorar o espaço físico que temos (...) temos que informar superiormente como é evidente. Não podemos fazer obras nem podemos adquirir coisas sem dizer aos seus donos o que fizemos, neste caso, ao ministério (...). (DP-A, n.º 155)

A resposta desta entrevistada revela que, havendo autorização do ME, a escola pode efetuar obras de melhoria, mas apenas nos edifícios que não pertencem nem às autarquias, nem à Parque Escolar E.P.E. Mais surpreendente é o facto de ser denunciadora do pensamento dos diretores, relativamente aos edifícios pois, por um lado, reclamam que não têm autonomia sobre os mesmos mas, por outro, reconhecem que são um espécie de inquilinos que têm de solicitar autorização ou prestar contas ao proprietário.

Quanto à compra de mobiliário, equipamentos ou computadores, os entrevistados relataram vários procedimentos possíveis, ainda que todos estes careçam de autorização superior. Uns (DP-A; DP-B; DP-C; DC-G) destacaram que, por vezes, as escolas recebem a verba diretamente do OE e efetuam a compra. Neste caso, apesar de a aquisição ser executada pela escola, esta está igualmente sujeita ao cumprimento das “(...) regras da contratação pública” (DP-B, n.º 137) ou, então, dependente de uma central de compras da administração central que “(...) é o chapéu para tudo, para o que a escola precisa para funcionar no seu dia-a-dia, em termos de equipamentos, de material, o que seja” (DP-A, n.º 133). Julgamos que nestes casos, nem o ME tem poder de decisão, pois a central de compras²⁶¹ é gerida pelo MF, para toda a função pública.

Em outras circunstâncias, é “(...) a delegação regional da DGEstE que (...) transfere para a escola ou a própria DGEstE que adquire o equipamento, o material” (DP-A, n.º 128). Neste último caso, alguns entrevistados salientaram o facto de, não obstante ser a DGEstE a realizar a aquisição, são as escolas que efetuam os procedimentos

²⁶¹ Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap), criada pelo Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, tem por objetivo assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública.

administrativos da contratação pública, o que reforça o papel da escola, enquanto agente executório das decisões financeiras dos serviços do ME, conforme afirma Lima (2011). Estes procedimentos assentam na obrigatoriedade do cumprimento dos normativos gerais da administração direta do Estado, revelando uma clara desconfiança dos órgãos internos da escola, por parte dos serviços centrais e regionais, a subsequente ausência de autonomia.

Logo, no que respeita aos níveis de autoridade envolvidos na transferência e na autorização de verbas públicas, para as despesas de funcionamento dos estabelecimentos de ensino, percebemos que a autonomia da escola é inexistente no que se refere ao OE e limitada no processo de autorização de despesas que provêm de receitas internas. O procedimento orçamental do sistema educativo segue as cinco etapas descritas pela OECD (2014, 2017), já por nós apresentadas, não se verificando autonomia quer dos serviços regionais, quer dos locais e, muito menos, das escolas. Não obstante legislar a autonomia financeira das escolas através de diplomas legais dirigidos à administração escolar, os normativos aplicáveis à administração pública prevalecem.

No caso canadiano, e tratando-se de um país com um sistema federal, o Canadá não tem nem um ministério, nem um sistema integrado de educação, a nível nacional. Este enquadramento encontra-se inscrito na lei da Constituição do Canadá de 1867²⁶², que atribui a responsabilidade exclusiva da educação aos governos de cada província e território (Young, Levin & Wallin, 2006; Friensen & Jacobsen, 2020), não havendo, por esse motivo, a necessidade de uma estrutura nacional com essa competência. Desta forma, os governos das províncias e dos territórios financiam as respetivas escolas do ensino básico e secundário (OECD, 2015; Young, Levin & Wallin, 2006), através do *board* ao qual aquelas pertencem. Este financiamento provém diretamente do governo da província ou território, ou através de uma combinação de transferências e impostos locais, cobrados pelo governo local (OECD, 2015; Young, Levin & Wallin, 2006). Um estudo da OECD afirmou que os *boards*, com poderes de tributação, podem cobrar impostos locais. No entanto, de acordo com Young, Levin & Wallin (2006), a maioria dos governos das províncias tem, progressivamente, retirado o poder aos *boards* para efetuarem tributação

²⁶² Article 93.º, The Constitution Act 1867.

local. Desta forma, pensamos que, com esta decisão, os governos retiram uma grande parte da autonomia financeira, sujeitando os *boards* às verbas atribuídas pelo respetivo ME para a operacionalização dos seus serviços, bem como os das respetivas escolas.

Sendo da sua competência, os governos regulamentam, anualmente, a estrutura de concessão que define o nível de financiamento dos *boards*, com base em fatores como o número de alunos, necessidades especiais e localização. No caso em estudo, a fórmula de financiamento para as escolas em Ontário é uma combinação de subsídios base por aluno e por escola, com várias dotações para fins específicos para dar resposta às necessidades locais (OECD, 2015, p.16). O ME da província de Ontário assegura o financiamento operacional dos setenta e dois *boards* de educação da região²⁶³ através de *Grants for Student Needs (Subvenção para as Necessidades dos Alunos)*, também conhecido como "a fórmula de financiamento". Estes critérios são descritos pormenorizadamente e publicados através de regulamento legal para cada ano letivo, em conformidade com a *Education Act* (Ministry of Education, 2017). Julgamos que o facto de o ME atribuir as verbas por ano letivo é significativo porquanto afasta os procedimentos orçamentais das escolas de toda a função pública, que opera por anos civis, atribuindo, desta forma, autonomia financeira ao sistema educativo da província.

O ME transfere e autoriza verbas públicas para as despesas de funcionamento dos *boards*. Cabe, depois, a cada *board* assegurar a transferência de verbas públicas para despesas de funcionamento das respetivas escolas, dentro da verba que lhes é atribuída pelo governo da província (Young, Levin & Wallin, 2006). Estes fundos destinam-se ao financiamento de gastos educacionais correntes e custos operacionais, já descritos. Os critérios utilizados para planear e calcular as verbas públicas a transferir é decidida por cada *board*, mas normalmente envolve uma combinação de necessidades de recursos identificados, fluxo de alunos e dados de matrícula (OECD, 2017).

De acordo com um relatório da OECD (2017) sobre o financiamento da educação escolar, o Canada tem, nas últimas décadas, concedido às suas escolas uma maior autonomia nas decisões de alocação de recursos (Fuchs & Wömann, 2004; OECD, 2017). No entanto, os discursos dos diretores entrevistados revelaram que estes não têm autonomia em todos os momentos do processo de financiamento das respetivas escolas.

²⁶³ Existem, igualmente, 10 Autoridades Escolares: quatro conselhos geograficamente isolados e seis autoridades escolares sediados em hospitais (Ministry of Education, 2017).

No que respeita à autorização e transferência de verbas para as escolas, os entrevistados reproduziram a mesma informação que consta dos regulamentos e documentos analisados (ver quadro 58). Um entrevistado resumiu este processo de forma muito pragmática afirmando que a “(...) school is funded by the Board. The Board gets his funding from the Ministry and then the Board decides how it's going to allocate funds (...)” (DC-D, n. ° 127). Isto é, os orçamentos são autorizados e transferidos às escolas de forma hierarquizada, sem poder de decisão nem ação das escolas.

Quadro 58: Recursos financeiros – Fundos públicos – Receitas – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“(...) the Ministry gives out money to the boards and then the boards determine how the money will be spent”. DC-E, n. ° 95	As escolas não têm autonomia na autorização e na transferência de verbas.
“School funding is (...) Based on my enrolment then I will get my budget at the beginning of the year”. DC-B, n. ° 160	Ausência de poder de decisão das escolas na definição da verba a receber.
“(...) there're certain funds that are enveloped and other funds which are more flexible”. DC-E, n. ° 97	As escolas têm alguma autonomia na gestão de verbas atribuídas pelo <i>board</i> .
“The Board decides then which amount of money is given to new construction, to repair of buildings, to buying new programs, buying technology”. DC-G, n. ° 124	As escolas não têm poder de decisão relativamente aos seus edifícios.
“(...) the principal has no say in the amount of money that is placed in the school block budget”. DC-G, n. ° 127	Ausência de autonomia da escola.

Como já vimos, o critério base utilizado pelo ME da província, no cálculo de fundos a alocar a uma escola, é o número de alunos matriculados nas escolas de cada *board*. De acordo com os entrevistados, após esta atribuição de financiamento, “(...) the Board decides, based on formula, how much schools are going to get (...)” (SC-A, n. ° 123). Porém, enquanto alguns referiram que o *board* utiliza esta fórmula, baseada no número de alunos matriculados, para determinar as verbas a distribuir pelas escolas, outros

sugeriram que aquele serviço local determina o financiamento livremente. Uma diretora do ensino secundário explicou que o *board* “(...) monitor our attendance [assiduidade dos alunos] and so their reporting dates are October 31 and March 31 and we get our monies after that reporting period” (DC-F, n.º 131). Conforme explicaram alguns entrevistados, a utilização deste critério leva a um controlo sistemático por parte do *board* do número de alunos a frequentar cada escola. Porém, uma outra diretora afirmou que o orçamento que a sua escola recebe “(...) changes from year to year, even if you have the same amount of students (...)” (DC-G, n.º 124). Assim sendo, o *board* tem o poder de determinar o montante das verbas a atribuir a uma escola, com ou sem recurso a uma fórmula, podendo alterar a verba no decurso do ano letivo, ainda que tenha autorizado um orçamento para todo o ano letivo.

Além de decidir o montante a atribuir às escolas, todos os entrevistados revelaram que o *board* determina, igualmente, a definição dos valores de cada rubrica. Uma superintendente informou que “There are certain pockets of money that say ‘this is for this and only for this and use it for this’” (SC-A, n.º 112); enquanto a outra afirmou que “(...) each school gets a budget with the breakdown of what they need to spend on” (SC-B, n.º 159), mostrando, claramente, que o *board* controla, minuciosamente, como a escola deve efetuar os gastos. Outra entrevistada afirmou que os serviços locais “(...) can decide to hold some money for different, we call them envelopes (...)” (DC-G, n.º 124), reforçando que a gestão e o controlo do orçamento de uma escola é efetuada por essa entidade. No entanto, uma diretora destacou que o “(...) budget that we are allocated, it's divided up in certain ways but they're pretty flexible too” (DC-C, n.º 129), sugerindo que o diretor pode movimentar as verbas entre rubricas. Mas, salientaram que esta situação carece sempre de autorização do departamento financeiro do *board*. Não obstante a informação diversa apresentada durante as entrevistas quanto ao poder de decisão da movimentação das verbas, o que ressalta é o controlo orçamental por parte do *board* que direciona os gastos de cada uma das suas escolas.

Esta gestão orçamental do poder local foi confirmada pelos entrevistados, ainda que de formas diferentes. Uma diretora especificou que “(...) the Trustees with the Director, are the ones that manage the budget” (DC-G, n.º 123) enquanto uma outra informou que o *board* público tem um gabinete financeiro, “(...) a Business and Budgeting Department (...)” (DC-A, n.º 130), que administra as verbas. Julgamos que este departamento executa

as grandes decisões orçamentais tomadas pelos *trustees* e pelo Diretor do *board*. Outra entrevistada (DC-B) sublinhou, repetidamente, a necessidade de solicitar autorização ao departamento do *board* público católico, designado por “*Budget Control*”, sempre que surge uma necessidade de movimentar as verbas entre as rubricas. Seja como for, o que ressalta dos discursos é um controlo total por parte do poder local, que deixa a escola esvaziada de autonomia e a torna totalmente dependente financeiramente do *board*. A própria designação do departamento é indicativa de uma fiscalização excessiva.

Além de receberem verbas do *board*, as escolas podem, igualmente, ter apoio financeiro do respetivo superintendente. Conforme explicou uma entrevistada “I, as a superintendent, have a small budget to support (...) things that happen in schools (...) to buy a certain resource. (...) to pay for supply teachers, for people to go to professional learning piece” (SC-B, n. ° 161). Portanto, verificamos autonomia financeira ao nível hierárquico do *board*, em que os superintendentes têm poder para apoiar as respetivas escolas. Mas já não verificamos o mesmo grau de autonomia atribuída aos diretores das escolas, não obstante pertencerem à hierarquia daquela entidade local.

Em termos da ação do diretor, obtivemos respostas contraditórias, ainda que todos os entrevistados tenham comunicado que têm autonomia para gerir internamente a verba alocada à escola pelo *board*. Segundo uma diretora, o orçamento gerido pelo diretor apenas pode ser utilizado “(...) for the learning materials and for the learning that's happening in the classroom, technology, consumables - paper, pencils, crayons, textbook (...). But one textbook could be like \$52, well there goes your budget for the year for that kid” (DC-A, n. ° 137). Os restantes entrevistados corroboraram o mesmo, afirmando que podem sempre adquirir material ou equipamento didático a ser utilizado nas salas de aula. Porém, alguns afirmaram que podem adquirir mobiliário novo, enquanto outros disseram que não o podem fazer. Logo, parece-nos que este poder de decisão é acompanhado de limitações impostas pelo *board*.

Quanto à construção de uma nova infraestrutura ou realização de obras de melhoria das já existentes, as escolas de Ontário não têm qualquer autonomia. Segundo os entrevistados, a primeira situação não se coloca dado que “The Board decides (...) which amount of money is given to new construction, to repair of buildings (...)” (DC-G, n. ° 124). Relativamente a obras de melhoria, uma das superintendentes comentou que “(...) any infrastructure improvements (...) go through a process” (SC-B, n.º 164) e descreveu

pormenorizadamente esse procedimento, explicando que:

So, they [principals] send me a form that I support whatever that project is, and then it goes into our Facilities Department, (...) goes to a specific person that has that portfolio. They look at it, they do almost like a feasibility kind of study, and then, they decide when can it happen, do they [principals] have enough money, do they [principals] need more money, what kind of surveys and things that would happen on your schoolyard and all that. And they actually go and work directly with the school with those pieces”. (SC-B, n. ° 167)

Ainda que o diretor pretenda ver o edifício escolar ou o espaço envolvente melhorado, ele está sempre dependente, em primeiro lugar, da aprovação do respectivo superintendente e, em segundo, dos serviços especializados do *board*. Não obstante estas autorizações, a escola terá de garantir os fundos para a obra e para a realização de outras ações obrigatórias que daí decorram, conforme explicou a mesma superintendente:

(...) say, we need a new school playground. We've been able to raise enough money with their Parent Council and saved a little from our budget. Then there's a process that that the school has to go through, fill out some forms to get it approved, then they have to buy from specifically approved vendors, get it installed, get it inspected. So, whatever money they have for that project they have to, like, make sure they have enough for all pieces of it. (SC-B, n. ° 165)

Assim, quando os entrevistados referiam que apenas gerem as verbas atribuídas pelo *board* para o funcionamento da escola, deduzimos que se trata de importâncias exclusivamente para as atividades pedagógicas. Aliás, uma superintendente afirmou que as escolas “(...) don't pay for capital things like heat, hydro, building repairs (...) that comes out of the central pot. (...) they don't pay for teachers or anything like that” (SC-B, n. ° 159). Julgamos que os diretores não têm uma verdadeira autonomia na gestão da verba que lhes é atribuída, pois o *board* restringe em demasia as decisões dos gestores escolares. Limitar a autorização de verbas para materiais pedagógicos, é tornar o diretor numa espécie de encarregado de inventário de recursos de desgaste, necessários à prática docente. Assim sendo, podemos considerar que os fundos atribuídos à escola e que são geridos pelo diretor devem ser uma espécie de rubrica pré-definida pelo *board* para materiais pedagógicos.

Quanto aos processos de autorização e de transferência de verbas públicas para despesas de funcionamento concluímos que as escolas canadianas não têm qualquer poder

de decisão. As escolas não têm um conselho ou órgão interno, responsável pela gestão do orçamento. Apenas o diretor da escola gere os fundos públicos que são atribuídos ao estabelecimento de ensino, ainda que de forma extremamente controlada pelo *board*. Portanto, não existindo qualquer órgão interno de professores responsável pela gestão financeira da escola, o diretor assume essa função, administrando a verba atribuída pelo *board* em gastos relacionados com a prática pedagógica.

No que respeita à identificação de níveis de autoridade envolvidos na *utilização* de verbas públicas da escola verificamos, uma vez mais, o controlo hierárquico, tanto no caso português como no canadiano.

Na elaboração da proposta de orçamento para o ano económico seguinte, todos os entrevistados portugueses destacaram o poder do IGeFE. Se por um lado os diretores informaram que o conselho administrativo elabora o orçamento de acordo com as linhas orientadoras estabelecidas pelo conselho geral da escola, por outro, afirmaram que essa proposta tem de estar rigorosamente “(...) de acordo com as orientações do IGeFE (...)” (DP-E, n.º 140), dado que são aprovadas centralmente por este serviço do ME. Logo, as linhas orientadoras “(...) aprovadas todos os anos no conselho geral” (DP-C, n.º 153) da escola não parecem ter grande relevância para o IGeFE. Um inspetor resumiu esta questão de forma pragmática, ao afirmar que:

(...) por um lado, a escola é ouvida, é chamada ao processo por via da proposta de orçamento, mas depois na distribuição do orçamento, eu tenho muitas dúvidas que a fundamentação da escola ou a análise do próprio, do que foi orçamentos passados ou execuções passadas, sejam tidas em conta por parte da tutela na atribuição do orçamento. (IP-B, n.º 177)

Ora, se a “(...) escola não tem qualquer influência nessa aprovação” (DP-C, n.º 153), conforme referiu um diretor, então podemos questionar as competências e funções que o ME atribui aos órgãos internos da escola, bem como os procedimentos que lhe são exigidos pelo governo. Julgamos que a competência atribuída ao conselho geral, de fixar linhas orientadoras para a elaboração do orçamento da escola, se traduz numa prática insignificante e inoperante no processo uma vez que as orientações do IGeFE têm de prevalecer (ver quadro 59). Se a fundamentação exigida ao conselho administrativo da

escola não é tida em conta pelo IGeFE, podemos questionar o porquê de ser solicitada. Além disso, o próprio papel do diretor enquanto “órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas financeira e patrimonial²⁶⁴” é posto em causa. Parece-nos que as competências atribuídas aos órgãos internos da escola não são mais do que uma definição de tarefas para cumprimento de ordens superiores, tarefas idênticas em outros organismos da função pública. Mais, parece haver duas elaborações de orçamento: uma fictícia, a da escola e uma real, a do IGeFE.

Quadro 59: Recursos financeiros – Público – utilização – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“(…) os próprios conselhos gerais (…) sentirem que ficam muito aquém daquilo que seria o seu papel neste processo”. DP-B, n.º 145	Ausência de autonomia dos órgãos internos da escola.
“Não sei como é que eles nos atribuem o orçamento (…) não sei quais são os critérios que utilizam (…)”. DP-G, n.º 161	Ausência de participação da escola no processo.
“Eles têm um orçamento já pré-definido (…)”. DP-C, n.º 147	A definição do orçamento da escola é determinada pelo seu histórico financeiro.
“(…) a verba é insuficiente, tem que se pedir (…) ao organismo que tutela a parte financeira do ministério que desbloqueie mais verba” IP-B, n.º 182	Os serviços centrais controlam as despesas.

No que diz respeito aos critérios utilizados na elaboração de um orçamento de um estabelecimento de ensino, os discursos revelaram desconhecimento, por parte dos entrevistados, relativamente aos critérios utilizados para o cálculo da verba a atribuir às escolas, conforme já o afirmava a OECD e estudos da Eurydice. Enquanto alguns admitiram não saber como o orçamento da respetiva escola é calculado, outros supuseram que o montante é determinado com base no do ano económico anterior. O motivo desta suposição prende-se com o facto de a plataforma onde as escolas inserem o orçamento já se encontrar “(…) previamente carregada com um conjunto de dados (…) que constituem o histórico da escola do agrupamento” (DP-B, n.º 132). Esta ausência de informação

²⁶⁴ Artigo 8.º, Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.

reforça o afastamento dos diretores de escolas, por parte do ME, de todo o verdadeiro processo de elaboração do orçamento de uma escola. Se alguns entrevistados mostraram esta percepção, a maioria revelou uma ausência de consciência da vontade da tutela em mantê-los afastados do processo de decisão, e salientaram, ingenuamente, a sua estranheza dos critérios não serem divulgados pelo IGeFE.

Este aparente desconhecimento, levou à reflexão de diversos pormenores do procedimento. Alguns diretores consideraram limitativo o facto do histórico financeiro determinar o orçamento para o ano letivo seguinte. Julgamos que não perceberam que as decisões internas de planeamento financeiro das escolas parecem ser irrelevantes para o IGeFE, pois se este serviço carrega previamente dados é porque já realizou um planeamento, o que acentua a inutilidade da elaboração do orçamento por parte da escola. Outra afirmação proferida foi o facto de o IGeFE reduzir a verba devido à gestão eficiente executada pela escola, no ano económico anterior. Pensamos que o facto de a plataforma do IGeFE estar carregada previamente com dados evidencia o grau de controlo daquele serviço central sobre o orçamento final. Além do mais, é revelador da insignificância do trabalho da escola e corrobora a ideia de que este procedimento é apenas um proforma.

Além da proposta, a própria aprovação do orçamento parece ser uma formalidade. Segundo um entrevistado, a “(...) elaboração do orçamento (...) é submetida à apreciação superior e é, por norma, sempre aprovado com alguns cortes” (DP-F, n.º 136). Esta noção de “aprovação do orçamento, mas com cortes” foi direta ou indiretamente mencionada por vários entrevistados. Ora, entendemos que existe um contrassenso pois o facto de haver cortes significa que a proposta de orçamento da escola não foi aprovada, mas sim alterada de acordo com a determinação do ME, daquilo que deve ser o orçamento para aquela escola. O que nos leva a constatar que as fundamentações das escolas não são tidas em conta pelo serviço central da área financeira da educação e que a proposta vai ser sempre aprovada, porque a escola o necessita, de acordo com o planeamento daquele serviço, evidenciando, mais uma vez, a pura formalidade do processo desenvolvido pela escola.

Um diretor considera, ainda, que existe subjetividade na aprovação do orçamento das escolas. Este entrevistado afirmou que as propostas “(...) são apenas declarações de intenção e que (...) ou temos sorte de a pessoa que está a decidir estar bem desposta e perceber aquilo que nós queremos, ou não estar, (...) há uma centralização sem ter em

conta a realidade concreta” (DP-D, n.º 124). Não nos parece plausível que a intenção de uma escola se realize, ou não, de acordo com o livre arbítrio de um só técnico de um serviço central do ME. Além do mais, o facto de o IGeFE carregar previamente a plataforma com dados, pressupõe que este serviço central tenha conhecimento da realidade concreta da escola, por via do histórico, e que assegure o seu funcionamento, até porque é uma obrigação legal do ME. Mas este organismo executa orientações próprias para a gestão nacional das verbas, independentemente do orçamento e da fundamentação apresentados pelas escolas.

No que respeita à autorização de despesas efetuadas pela escola, obtivemos respostas perentórias da parte dos entrevistados, que afirmaram que o conselho administrativo, de cada estabelecimento de ensino, tem autonomia para as efetuar. Ao determinar que aquele órgão interno tem a competência de “Autorizar a realização de despesas e o respetivo pagamento, fiscalizar a cobrança de receitas e verificar a legalidade da gestão financeira”²⁶⁵, parece que o ME lhe concedeu autonomia. No entanto, parece-nos que as ações descritas no normativo que regula o modelo de gestão das escolas se assemelham mais a atos de contabilidade do que de autonomia.

Um aspeto fundamental da autonomia financeira é a de ter poder de decisão quando a verba atribuída é insuficiente. Porém, de acordo com os entrevistados, os órgãos internos das escolas – conselho geral, diretor e conselho administrativo – não têm qualquer autoridade. Além de aprovar o orçamento, o IGeFE é, igualmente, a entidade que tem a autoridade para aprovar montantes solicitados pelas escolas quando a verba atribuída pelo OE se revela insuficiente. Apesar de uma diretora destacar a obrigatoriedade de os conselhos administrativos terem de “(...) cumprir religiosamente (...) o ministério das finanças, o ministro de educação, o gabinete de gestão financeira, a DGEstE, as orientações específicas que nos dão” (DP-A, n.º 140), ideia reforçada por todos, os entrevistados informaram que é possível solicitar ao IGeFE um reforço da verba já autorizada. Verificamos que, não obstante a ausência de autonomia, as escolas têm a possibilidade de contrariar o já autorizado e orçamentado pelo IGeFE, obtendo mais receitas *a posteriori*.

Os procedimentos adotados pelo ME, através do seu serviço central para a área da

²⁶⁵ Alínea c), artigo 38.º, Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na sua redação atual.

educação, o IGeFE, são reveladores de um controlo central. Isto é, o orçamento dos estabelecimentos de ensino, aprovado pelos ministérios da educação e das finanças, é regulado pelo ME e, em última análise, pelo governo. A participação da escola está limitada a um cumprimento legal de elaboração de uma proposta de orçamento e à requisição dos fundos, sempre de acordo com a calendarização daquele serviço central. A escola apenas executa sob orientações daquela entidade. Podemos considerar que o ME administra os fundos dentro da escola através do conselho administrativo cuja função é meramente administrativa e burocrática, não indo para além de um executor contabilístico.

Como já vimos, na província Ontário, a autonomia no processo de financiamento do sistema de ensino segue uma estrutura hierarquizada. O ME atribui as verbas públicas aos *boards* que, por sua vez, financiam as respetivas escolas. Mas ao contrário das suas homólogas, as escolas canadianas não têm um conselho administrativo interno (ver quadro 60). O ME não determina a organização das escolas, nem os *boards* lhes impõem uma estrutura interna de controlo financeiro. De acordo com um director, “(...) it’s up to the principal, or if they created a budget committee (...) to divvy up the funds. And then, the principal and the principal’s assistant track the funds, monitor the funds” (DC-E, n.º 115). Os entrevistados informaram que não é obrigatório existir um conselho e que “The principal, (...) can consultant but ultimately is responsible and will have to decide” (SC-A, n.º 121). Todos os entrevistados referiram a possibilidade e prática destas consultas facultativas a professores e a associações de pais, mas frisaram que os gestores são os únicos responsáveis por todas as ações relacionadas com a gestão financeira da escola. Ora, ao depositar esta responsabilidade exclusivamente nos seus diretores, os *boards* controlam a administração financeira das respetivas escolas mais diretamente do que se cada uma tivesse um órgão interno composto por docentes.

Quadro 60: Recursos financeiros – Público – utilização – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“(...) I don't believe it's mandatory to have a committee”. DC-E, n. ° 117	Os professores de uma escola não têm autonomia financeira.
“They [principals] make the big plan and must submit it (...) to the Board (...) with me, as a superintendent. And then, we review it (...)”. SC-A, n. ° 122	O diretor não tem autonomia na aprovação do orçamento.
“(...) the schools run centrally 75%; the 25% is run by the principal with their school budget”. SC-A, n. ° 117	O orçamento é decidido pelo <i>board</i> .
“(...) the principal authorizes all the spending (...)” DC-F, n. ° 139	O diretor é o único elemento da escola a ter alguma autonomia.
“[authorization], it's called Budget Control (...) It's always centralized at the school Board”. DC-B, n. ° 174	O gabinete financeiro do <i>board</i> controla os recursos financeiros das escolas.

Este controlo direto do *board* é ainda mais evidente quando analisamos o processo de elaboração do orçamento de uma escola. No decorrer das entrevistas, obtivemos respostas diferentes dos diretores e das superintendentes, quanto à operacionalização do procedimento. Apenas uma superintendente (SC-A) mencionou o facto de os diretores elaborarem uma proposta, que é submetida hierarquicamente ao respetivo superintendente. No seu discurso, são notórios a avaliação e o controlo a que o diretor está sujeito por parte do superior hierárquico, traduzindo-se numa manifesta ausência de autonomia de decisão do diretor. Talvez por este motivo, os diretores entrevistados não tenham referido a sua participação na preparação do orçamento. Conforme declarou uma diretora “(...) as a principal, we really do not have any say, any input, any suggestions regarding the budget” (DC-B, n. ° 166). Além disso, não valoraram, igualmente, o papel do superintendente, pois nenhum referiu que a proposta é enviada para o *board* para decisão final, após a sua apreciação e aprovação por parte do respetivo superintendente.

De igual forma, os professores da escola não têm qualquer intervenção neste processo. Esta ausência de participação dos professores da escola foi confirmada por todos os entrevistados que referiram não terem nenhum conselho interno específico, responsável pela parte financeira da escola, e realçaram que “There's a whole other

department [in the Board] that works the financial aspects of our schools (...)” (DC-B, n.º 166). Desta forma, ao nível do estabelecimento de ensino, o diretor é o único a intervir na preparação do orçamento da escola, ainda que sem poder de decisão e com a possibilidade de auscultar outros atores, nomeadamente professores e encarregados de educação. Mas para estes diretores, é o serviço central do *board* que, através do gabinete financeiro, prepara e aprova o orçamento de cada escola “(...) for the school year, from September to the end of August” (DC-D, n.º 132).

Não obstante a inexistência de autonomia na elaboração e na autorização do orçamento do estabelecimento de ensino, o diretor é o responsável pela autorização das despesas. Segundo uma diretora, “(...) once that money has been placed in the block budget, the principal has total say” (DC-G, n.º 130). Este facto foi confirmado por todos os entrevistados, mas alguns referiram algumas limitações nas despesas, nomeadamente quando ultrapassam um determinado valor. Conforme explicou uma diretora, o gestor escolar autoriza todas as despesas mas “(...) if we have purchases that are \$5000 or more, we have to get approval from our superintendent and we have to go through vendors that are Board approved” (DC-F, n.º 139). Outra diretora corroborou ao afirmar que:

So, for example, if we wanted to buy furniture and technology to upgrade and the cost for it was over \$5000, we would have to have a request for a proposal from three different vendors that our Board approved. It would have to go through that process and then we would decide, based on the three proposals, who we would go with and then the superintendent has to sign off on us being able to spend that money. (DC-F, n.º 140)

Sendo assim, não podemos considerar, conforme afirmaram os entrevistados, que o diretor tem poder de decisão na autorização das despesas da escola. Assistimos, sim, a uma autonomia limitada ou condicionada pelo *board*.

Esta limitação é mais patente quando analisamos os procedimentos a adotar quando a verba atribuída é insuficiente. Se por um lado, todos os entrevistados relataram que o diretor tem o poder de decisão para autorizar despesas, por outro, destacaram que não têm forma de aumentar o orçamento. Uma entrevistada afirmou que “There is no procedure [for when funding is insufficient], a principal can just say ‘there's no money’ and nothing is purchased” (DC-G, n.º 132). Enquanto outra declarou que “You have to make it work; you have to balance, and you have to make it work and you can't spend money that you don't have. So, no such thing [possibility of asking for more money]” (DC-F, n.º 142).

Apenas um dos diretores entrevistados descreveu uma situação em que necessitava de um reforço do orçamento, explicando que “I literally had to call Budget Control and asked if he would please give me some of my next year’s budget, my future budget, now because I really needed it” (DC-B, n.º 172). Este relato mostra que o nível de decisão se encontra ao nível do departamento financeiro do *board*, tendo os funcionários deste serviço local mais poder do que os diretores de escolas.

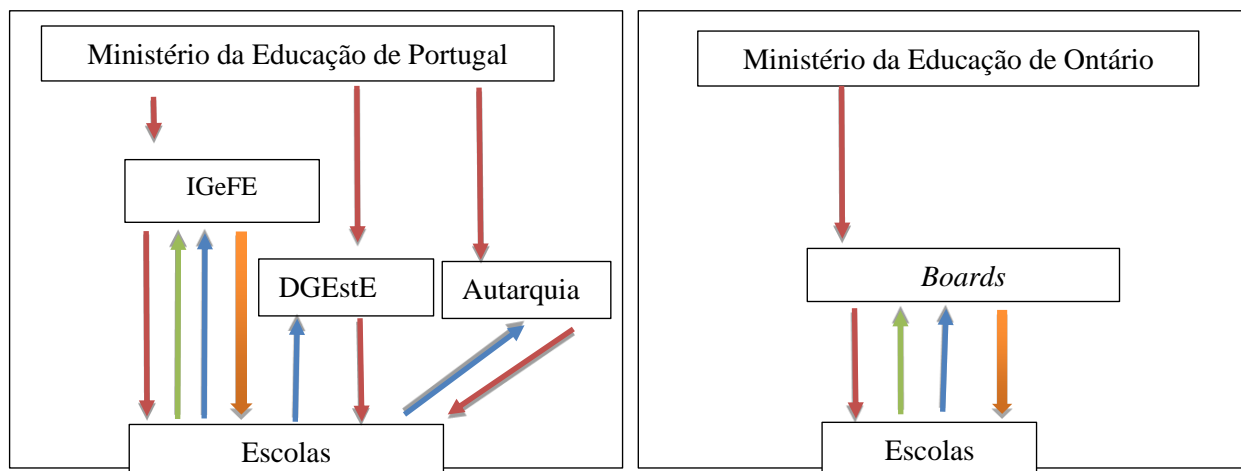
Portanto, no caso canadiano, verificamos um controlo direto do *board*, através do superintendente da escola e do gabinete de gestão financeira. Ainda que o diretor elabore a proposta de orçamento, esta é sujeita ao escrutínio do superintendente e, apenas é submetido para o *board*, com o consentimento deste.

Síntese Comparativa – Público: Receitas e Despesas

Na análise comparativa, ainda que a níveis distintos, os dados revelam a existência de mais situações análogas do que diferenças entre os dois sistemas educativos. Estas dissemelhanças prendem-se mais com questões estruturais e organizativas do que com a autonomia dos estabelecimentos de ensino na área financeira.

Em ambos os países, os governos são responsáveis pelo financiamento das escolas. Nos dois casos, os fundos estatais são autorizados e transferidos do centro para a periferia, de um nível de autoridade superior para um inferior (ver quadro 61). Assim, no caso português, as verbas autorizadas pelo Estado para o financiamento da educação, são transferidas pelo ME, através do respetivo serviço central, responsável pela área financeira, para os seus serviços regionais, para as autarquias e, diretamente, para as escolas. No caso canadiano, as verbas são transferidas pelo ME da província para os *boards* e, por sua vez, estas entidades locais transferem as verbas para as escolas. Além deste financiamento central, os *boards* recebem outro financiamento local, proveniente de tributação sobre imóveis, como referem Glover e Levačić (2002).

Quadro 61: Fluxo de requisição, autorização e transferência de verbas para as escolas



Legenda:	
	Pedido de verbas
	Elaboração de orçamento e envio
	Autorização do orçamento
	Transferência de fundos

Em síntese, no sistema educativo português, os níveis de poder envolvidos na autorização e na transferência de verbas públicas para despesas de funcionamento das escolas situam-se a nível central (ME), local (autarquias) e, residualmente, regional (OECD, 2017). No sistema educativo canadiano, os níveis de poder situam-se a nível central (ME) e a nível local (*board*). Os dados obtidos permitem-nos concluir que a ação dos estabelecimentos de ensino, em ambos os sistemas, é desprovida de autonomia financeira, tanto na transferência, como na autorização de verbas que lhe são atribuídas. Apesar de as escolas portuguesas terem mais superiores hierárquicos, a quem respondem financeiramente, a essência, em termos de autonomia das escolas, é idêntica, isto é, apesar de as escolas canadianas responderem, somente, perante o seu superior hierárquico local (*board*), o grau de autonomia é o mesmo que as suas homólogas portuguesas.

A análise permite-nos concluir que a autonomia das escolas portuguesas e canadianas, em termos financeiros, é nula, independentemente das regras específicas de cada país. Em Portugal, o ano económico da escola é decretado pelo Estado e tem como referência o ano civil e os procedimentos e regras aplicados à restante função pública. No Canadá (Ontário), o ano económico da escola corresponde ao ano letivo e tem regras de funcionamento independentes da função pública. Em ambos os casos, os diretores estão

sujeitos a um gabinete financeiro, no caso português, um serviço central (IGeFE), e no caso de Ontário, o gabinete financeiro dos *boards*. Apesar do IGeFE e do gabinete financeiro dos *boards* se localizarem em níveis estruturais diferentes, são estes serviços que exercem o poder de decisão financeiro sobre as escolas, conforme mostraram os discursos dos entrevistados.

Apesar da decisão orçamental ser exterior à escola, existe um conjunto de ações que cada escola, portuguesa e canadiana, desenvolve internamente. Estas ações dizem respeito à elaboração de uma proposta de orçamento e à solicitação de verbas, as quais são da responsabilidade de um conselho administrativo, no caso português, e do diretor, no caso canadiano. Em termos de despesas, os dados mostram que, tanto o conselho administrativo português como o diretor canadiano, têm alguma autonomia na aplicação dos fundos. Porém, comparativamente, podemos considerar que este último tem ainda menos autonomia, na medida em que o diretor canadiano apenas pode utilizar as verbas atribuídas à escola em material diretamente relacionado com a prática letivas dos professores.

Os dados mostram que, ao nível do orçamento de dotações e compensação em receita, as escolas do sistema educativo português têm mais autonomia do que as do sistema educativo canadiano. Como afirmam Barroso (1997) e Morgado (2000), as escolas portuguesas podem produzir e gerir receitas próprias para pagamento de despesas, que elas próprias autorizam. Porém, esta autonomia financeira interna, preconizada por aqueles autores, não se verifica no sistema educativo canadiano em análise.

3.2. Recursos Privados

No âmbito dos recursos privados, importa perceber se as escolas podem usufruir de *donativos e patrocínios, arrendar as respetivas instalações* e se podem recorrer ao *financiamento privado*. A nossa análise estende-se para além de uma simples verificação da existência de autonomia das escolas naquelas áreas. Isto é, existindo aquelas oportunidades, importa-nos examinar o grau de autonomia, através de uma observação mais pormenorizada. Para o efeito, procuramos saber se existem limitações ou condições

impostas e o nível de autoridade educativa que as possa determinar, os procedimentos habituais na angariação deste tipo de receitas e quem tem o poder de autorizar a aplicação deste tipo de verba.

No que respeita à possibilidade de a escola receber receitas provenientes de *donativos e de patrocínios*, obtivemos informação análoga de todos os entrevistados. Os dados revelam que as escolas podem receber estes fundos ou géneros de empresas, parceiros da comunidade educativa ou da respetiva associação de pais, não carecendo, para o efeito, de autorização superior. Não obstante a afirmação de que a escola tem autonomia para gerir essas verbas (ver quadro 62), obtivemos algumas contradições pois os entrevistados acrescentaram determinadas condições e limitações ao longo dos seus discursos.

Quadro 62: Recursos financeiros – Fundos privados – Receitas – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“(…) patrocínios e donativos (…) é uma questão de gestão das próprias escolas”. DP-C, n.º 158	A escola tem autonomia para receber patrocínios e donativos.
“(…) arrendar (…) dinheiro que entra no orçamento privativo da escola (…)”. DP-A, n.º 147	A escola tem autonomia para receber as verbas do arrendamento.
“Todo o dinheiro entra na escola tem que ser registado”. DP-C, n.º 160	O governo controla as finanças da escola.
“(…) é a escola que decide as prioridades da sua aplicação”. DP-D, n.º 142	A escola tem autonomia de decisão quanto à aplicabilidade dos fundos.
“(…) a possibilidade de a escola contrair empréstimos está vedada”. IP-B, n.º 199	A escola não tem autonomia para assumir financiamento privado.

Pudemos constatar que a única condição apresentada a interferir com esta autonomia, é imposta pelo governo. Os entrevistados revelaram que estas verbas têm de ser registadas na sua contabilidade, depositadas nos cofres do Estado e requisitadas para utilização, apenas no mês seguinte, ainda que tenham sido angariadas pela escola. A maior parte dos entrevistados referiu que a única forma de a escola poder obter e gerir estes fundos sem o controlo do Estado é através da associação de pais do estabelecimento de ensino. Conforme salientou uma diretora, as associações de pais têm um estatuto

próprio e uma contabilidade organizada e “(...) entrega-se o dinheiro e no dia seguinte (...) está disponível (...)” (DP-A, n.º 145). Assim sendo, a ação autonómica da escola é condicionada pelo controlo financeiro do ME, mesmo tratando-se de verbas provenientes de privados.

Quanto a limitações, um dos inspetores foi o único entrevistado a referir que elas surgem na aplicação destas verbas. Este entrevistado afirmou que a escola não tem total liberdade, pois a utilização tem de estar relacionada com a prática pedagógica ou com atividades da escola. Caso contrário, a escola tem de justificar a aplicação destes fundos privados de forma muito clara “(...) no circuito das despesas e nas atas do conselho administrativo” (IP-B, n.º 196). Não obstante esta limitação apresentada pelo inspetor, a escola não deixa de ter autonomia para aplicar as receitas que proveem de donativos ou patrocínios privados na melhoria da escola e no apoio ao processo de ensino e aprendizagem. Julgamos que os diretores não referiram esta limitação porque, para eles, a situação não se coloca. Ao longo das entrevistas, os diretores apresentaram exemplos de como aplicaram os apoios monetários e não monetários recebidos de privados e constatamos que a finalidade era sempre a melhoria da respetiva escola.

No que respeita à autorização da aplicação destas verbas, obtivemos as mesmas respostas dos entrevistados. A entidade competente, neste tipo de aprovação, é o conselho administrativo da escola. De acordo com um diretor “(...) é o conselho administrativo sempre (...) porque se vem alguém fazer uma inspeção é precisamente quem tem que responder pela parte financeira” (DP-C, n.º 162). Além de autorizar a aplicação de fundos privados, outro referiu que este órgão interno da escola “(...) define as linhas, onde essas receitas próprias vão ser gastas” (DP-F, n.º 146). Portanto, apesar de as escolas serem obrigadas a depositar os fundos obtidos de donativos e de patrocínios de privados nos cofres do Estado e de os requisitar ao IGeFE, os dados revelam que têm autonomia na aplicação desses mesmos fundos.

No que respeita à possibilidade de *arrendamento das instalações escolares*, os entrevistados comunicaram que a escola tem autonomia para o fazer. Apesar de a manutenção dos edifícios estar a cargo de três entidades, como já vimos, os entrevistados não referiram qualquer objeção imposta por aquelas autoridades. Mesmo os espaços das

escolas pertencentes à Parque Escolar E.P.E. podem ser arrendados pela escola. A este respeito, um diretor informou que “(...) Numa primeira fase tivemos regras, que depois foram substancialmente alteradas para as fases seguintes. (...)” (DP-B, n.º 157). Logo, as escolas têm poder de decisão quanto ao arrendamento dos seus edifícios.

Apesar de terem esta autonomia, os diretores salientaram, mais uma vez, a obrigatoriedade de depositar as receitas nos cofres do Estado e de terem de as requisitar. Se consideramos que as escolas pertencem ao ME, então esta exigência não nos parece uma limitação à autonomia da escola, uma vez que têm a possibilidade de arrendar instalações e ficar com as verbas arrecadadas. O facto de a escola ter de prestar contas ao IGeFE, por via de depósito, evidencia, de facto, um controlo daquele serviço central. Porém, pensamos que o que está em causa é uma necessidade de cumprimento fiscal, bem como transparência em todo o processo.

Aliás, a existência desta transparência da escola foi destacada pelos entrevistados como necessária. Vários diretores transmitiram que ela existe através de um documento interno que define todas as condições de um eventual arrendamento das instalações escolares, bem como as linhas orientadoras para a aplicação das verbas angariadas. Embora a maior parte dos diretores se tenha referido à existência deste documento como algo da vontade da escola, um entrevistado transmitiu que é obrigatório as escolas “(...) nos seus manuais de procedimentos terem essas normas (...)” (DP-B, n.º 159), dando a entender que é uma condição superiormente determinada. Percebemos pelos discursos que este manual de procedimentos é elaborado e aprovado pelo conselho administrativo da escola. Apenas um diretor afirmou que o documento do seu estabelecimento de ensino foi aprovado pelo conselho geral, enquanto os restantes asseguraram que o conselho administrativo é o único responsável. Julgamos que as escolas querem transparência precisamente por terem autonomia para angariar verbas através de arrendamentos.

No que respeita à autorização para a aplicação destas verbas, encontramos alguma contradição. Enquanto a maior parte dos entrevistados afirmou que é o conselho administrativo a autorizar a aplicação destes fundos, alguns informaram que estas despesas requerem autorização superior. Um inspetor explicou que:

(...) mesmo que sendo fundos [de arrendamento] que foram angariados na própria escola, depende sempre de uma autorização superior para a sua utilização, para o seu gasto. (...) É o conselho administrativo que autoriza toda a despesa, mas já teve que haver autorização anterior para fazer a despesa. A despesa efetiva é autorizada pelo

conselho administrativo. (IP-B, n.º 190-192)

Assim, a percepção dos diretores de que gozam de plena autonomia em todos os momentos do processo de arrendamento das instalações escolares não é precisa. A obrigatoriedade de requisitar a verba ao IGeFE e de apresentar o motivo da despesa é uma forma de controlo do ME. Reduzindo, desta forma, a ação do conselho administrativo da escola a uma mera prática de contabilidade. Todavia, nenhum diretor mencionou, em qualquer momento, que esse pedido tivesse sido indeferido pelo IGeFE. Assim sendo, pensamos que as escolas têm autonomia, ainda que condicionada à verificação superior.

Quanto à possibilidade de *contrair um empréstimo*, todos os entrevistados foram categóricos. As respostas obtidas foram imediatas e decisivas, mostrando que as escolas não têm qualquer autonomia e que os seus gestores escolares têm bem presente que se trata de uma proibição. Pensamos que este impedimento legal se encontra justificado pelo facto de as escolas pertencerem ao ME e, portanto, serem considerados serviços públicos e não entidades privadas com identidade jurídica própria.

Portanto, no sistema de ensino português está interdito às escolas o financiamento privado por via de empréstimos. No entanto, gozam de autonomia tanto na obtenção de donativos ou patrocínios, bem como no arrendamento das respetivas instalações. Esta autonomia compreende a capacidade de decisão quanto à aplicação dos fundos obtidos, ainda que as escolas tenham de depositar os fundos nos cofres do Estado e requisitá-los ao IGeFE, no mês seguinte. Por este motivo, podemos considerar que a autonomia não é total, mas condicionada.

No caso da província de Ontário, os discursos revelam alguma homogeneidade na informação transmitida sobre a possibilidade de as escolas usufruírem de donativos e patrocínios. Os entrevistados transmitiram, uns de forma mais aprofundada do que outros, que as escolas estão obrigadas ao cumprimento de políticas e procedimentos determinados pelo *board of trustees* (conselho de administradores do *board*). Conforme explicou uma superintendente “(...) [It is the] Board of Trustees who runs the Board.

They make all decisions on policies and procedures. We [superintendents] execute the policies and procedures. (...) we have to follow those guidelines” (SC-A, n. ° 126). Aparentemente, as escolas não têm poder de decisão relativamente a donativos e patrocínios, mas alguns diretores apresentaram pequenas contradições durante os respetivos discursos.

De uma forma geral, as entrevistas revelaram muita restrição e, em alguns casos, proibição (ver quadro 63) da escola poder ter patrocínios. Se alguns entrevistados afirmaram categoricamente que o *board* não autoriza a publicidade de marcas, outros não descartaram a possibilidade, conforme afirmou uma superintendente: “(...) donations and sponsorships are allowed but they're very, are very particular, based on our Board's policies and procedures on advertising, based on donations and sponsorships” (SC-A, n. ° 128). Assim, as limitações que se apresentam são aquelas que são impostas pelo *board*, o qual tem total poder de decisão.

Quadro 63: Recursos financeiros – Fundos privados – Receitas – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“They [Board of Trustees] don't want logos around the buildings (...)”. SC-A n. ° 127	As escolas não têm autonomia para receber patrocínios e donativos.
“(...) we never get kickbacks”. DC-A n. ° 149	As verbas do arrendamento não revertem para a escola.
“(...) all of our budget is controlled by our central Business Development Department (...)”. SC-A n. ° 137	O <i>board</i> controla as finanças da escola.
“(...) Trustee's (...) decide that the permit money, (...) could go back to the actual school that is being permitted or they can use it for facilities in another school”. DC-G n. ° 145	As escolas não têm autonomia de decisão quanto à aplicabilidade dos fundos.
“No, no, such thing. No [schools cannot get loans]”. DC-F n. ° 155	As escolas não têm autonomia para assumir financiamento privado.

Todos os entrevistados informaram que a escola tem autonomia para angariação de donativos. A possibilidade de um estabelecimento de ensino desenvolver ações de

fundraising (angariação de fundos) apenas difere consoante o contexto socioeconómico onde se encontram inseridas as escolas. Conforme explicou uma diretora:

(...) what makes a difference is what area of the city are you in. So, you might have some different kind of fundraising because students live in an affluent neighbourhood (...). Then you have a school that's in a very, very poor area of the city where they just have to make use of what the school Board gives them per head. (DC-A, n. ° 128)

Todos os entrevistados reforçaram que esta atividade é habitualmente desenvolvida pelos pais e encarregados de educação. No entanto, quando a comunidade educativa da escola se insere num meio carenciado, o diretor e o corpo docente têm autonomia para angariar donativos. Apesar desta liberdade, percebemos que poderá não existir consentimento por parte do superior hierárquico do gestor escolar. Uma superintendente foi categórica ao afirmar que

I don't (...) support it (...) it would put a lot of stress on the individual school leader to get out and start hustling for money for their building. (...) rather than actually run their school and lead learning. And, we want principals to lead learning. (SC-A, n. ° 174)

Contudo, a generalidade dos discursos aponta para a possibilidade de o diretor, juntamente com os pais, ou isoladamente, poder angariar donativos.

Apesar de a escola ter esta autonomia, verificamos o controlo do gabinete financeiro do *board* sobre as verbas angariadas. Segundo os entrevistados, as importâncias obtidas têm de ser registadas "(...) on the books of the Board level (...)" (DC-C, n. ° 115) e "(...) once we get approval that we can use those funds, we have say over it" (DC-F, n. ° 148), ou seja, a autonomia do diretor, em poder utilizar estas quantias, está condicionada pela obrigatoriedade de as registar e de as depositar nos cofres do *board*, bem como obter autorização para a sua aplicação. Assim sendo, a autonomia do diretor é limitada pois como declarou uma diretora, os procedimentos de gastos são "(...) run by the school but it's overseen by the Board. So, we have to send reports up and all the documentation that we've authorized through the accounting anything goes up to the Board" (DC-D, n. ° 148). Mas os entrevistados encaram esta fiscalização, não como uma ausência de autonomia, mas como uma forma de transparência. De acordo com um diretor:

The principal [authorizes spending] and there's a whole accounting process for all

those pieces. So, all number funds, everything, is recorded, every cash, every piece money that comes in, has to be double-checked, verified. It goes through a system and there's a really huge accounting process which I think is really important that we follow because it really makes sure that nobody is running an activity where money could be taken and put in somebody's pocket. (DC-D, n. ° 146)

Portanto, as escolas não têm autonomia para poder usufruir de donativos e de patrocínios livremente, estando obrigadas ao cumprimento das políticas e procedimentos do respetivo *board*, bem como dependentes de autorização para a aplicação das verbas angariadas.

Quanto à possibilidade de a escola poder arrendar as suas instalações, obtivemos dos discursos informação análoga. Os entrevistados esclareceram que os *boards* têm um departamento, *Real Estate Department* no caso do público e *Permit Department* no do público católico, que autoriza licenças de arrendamento das instalações escolares de todas as suas escolas. Além de autorizarem o arrendamento, os *boards* arrecadam as receitas que daí advenham. De acordo com os diretores, as escolas nunca recebem nem as verbas do arrendamento nem pagamento em géneros. A única intervenção do diretor neste processo é a verificação da disponibilidade do espaço pretendido, bem como a obrigatoriedade de reportar alguma danificação do espaço que decorra do arrendamento. Assim, os esclarecimentos vão todos no sentido de uma completa inexistência de autonomia da escola no arrendamento dos respetivos espaços.

No que respeita à possibilidade de contrair um empréstimo, todos os entrevistados foram perentórios, nas suas respostas imediatas e decisivas. As escolas canadianas não têm autonomia para recorrer ao financiamento privado e os seus gestores escolares têm bem presente essa proibição. Apenas dois diretores justificaram a proibição com o facto de as escolas não exercerem a sua atividade na esfera privada e uma superintendente salientou o facto de ser o departamento financeiro do *board* quem controla as finanças das escolas. O que ressalta no seu discurso, é o facto de todo o orçamento da escola ser fiscalizado pelo *board*, mostrando, assim, uma clara ausência de autonomia das escolas no que respeita a fundos privados.

Um outro aspeto emergente dos discursos dos entrevistados, prende-se com a questão das *despesas*. Quisemos, então, perceber se as escolas têm autonomia para aplicar

fundos privados na aquisição de bens móveis e/ou imóveis, bem como contratar pessoal docente e/ou não docente, recorrendo a esses fundos.

Para efeitos do presente estudo, não pretendemos analisar jurídica ou exaustivamente o que constitui um bem móvel ou imóvel. Entendemos ser suficiente enquadrar os conceitos da mesma forma que foram clarificados e contextualizados durante as entrevistas. Por bens imóveis, entendemos aquilo que não se move, que é fixo por natureza, como por exemplo um edifício ou um terreno; e, por bens móveis, todos os objetos materiais que não são bens imóveis, que se movem ou podem ser mudados, como por exemplo mobília, apetrechos para as salas de aula, computadores ou equipamento desportivo.

No que se refere à compra de bens imóveis, constatamos que as escolas não têm autonomia para comprar edifícios ou propriedades, como evidenciam os excertos que apresentamos no quadro 64. Todos os discursos apontam, inequivocamente, para a proibição desta ação. Conforme explicou um inspetor:

(...) os bens imóveis fazem parte do património do Estado e, portanto, eu tenho alguma dúvida que a escola não tenha que solicitar autorizações para a aquisição, estou a falar e dou um exemplo, a escola quer comprar uma viatura (...) mas a viatura passa a ser património do Estado, e portanto, terá que haver autorização porque ela vai fazer parte do cadastro das viaturas do Estado. (IP-B, n.º 204)

Portanto, assistimos mais uma vez à questão de a escola estar sujeita a todo o quadro legal da função pública, por pertencer ao ME e, conseqüentemente, ao Estado. Apesar de uma viatura poder ser considerada um bem móvel, é curiosa a perspetiva deste inspetor que a considera como propriedade imóvel do Estado. Ora, se encararmos esta questão de forma rigorosa, então todos os bens são propriedade do Estado dado que se encontram num edifício que lhe pertence. Mas, julgamos estar, igualmente, exatos ao afirmar que se trata de bens móveis adquiridos com verbas angariadas pela própria escola e não com as do OE. Percebemos, através dos discursos, que a perspetiva dos diretores é, de facto, esta e que a ausência de autonomia não se verifica em relação aos bens móveis.

Quadro 64: Recursos financeiros – Fundos privados – Despesas – Sistema educativo de Portugal

Unidade	Inferência
“Não podemos comprar uma escola (...)”. DP-A, n.º 155	A escola não tem autonomia para adquirir bens imóveis.
“(...) podemos comprar computadores, podemos comprar armários”. DP-G, n.º 212	A escola tem autonomia para adquirir bens móveis.
“É uma capacidade reduzida pelas limitações administrativas centralizadas”. DP-D, n.º 148	O governo limita a autonomia da escola na aquisição de bens móveis.
“(...) nós já tivemos a situação de contratar pessoal não docente, mas via associação de pais (...)”. DP-A, n.º 160	A associação de pais tem autonomia para contratar pessoal não docente.
“Não existe. Pura e simplesmente”. DP-F, n.º 156	A escola não tem autonomia para recrutar recursos humanos.

Todos os entrevistados afirmaram que a escola os pode adquirir, ainda que esteja sujeita a autorizações superiores e ao cumprimento dos normativos respeitantes às compras públicas, conforme já vimos. Mas, apesar destes cumprimentos legais impostos superiormente, percebemos que são bens que ficam a pertencer à escola que os adquiriu.

No que diz respeito ao recrutamento de recursos humanos, encontramos informação diferente, consoante se trate de pessoal docente ou não docente. Quanto ao pessoal docente, os entrevistados foram categóricos ao afirmar que as escolas não o podem contratar. Porém, relativamente ao pessoal não docente, nomeadamente assistentes operacionais, alguns entrevistados informaram que a escola os pode contratar, através da associação de pais. Conforme explicou um inspetor, as “(...) próprias associações de pais (...) fazem contratação de alguns auxiliares para fazerem prolongamentos no 1.º ciclo, (...) mas já são organizações na escola, mas fora da escola no que diz respeito ao perímetro orçamental” (IP-B, n.º 208). Isto é, a escola não pode contratar nenhum recurso humano utilizando para o efeito o seu orçamento da escola. Além disso, aquele inspetor apresentou um outro impedimento legal, desta vez do âmbito laboral, quando disse que “(...) até (...) pela questão do vínculo (...) Os vínculos pressupõem alguns direitos e deveres ser funcionário público ou não, e isto não está na mão da escola (...)” (IP-B, n.º 208). Assim sendo, observamos uma limitação total da escola, imposta pelo Estado, na aplicação de fundos privados para a contratação de pessoal docente e não docente.

No caso do sistema de ensino canadiano em análise, os entrevistados foram muito

sucintos quanto à capacidade da escola em aplicar fundos privados na aquisição de bens imóveis e móveis. Os discursos foram extremamente curtos e diretos quanto à ausência desta possibilidade (ver quadro 65). Portanto, relativamente aos bens imóveis, os dados obtidos revelam uma inexistência de autonomia da escola na aplicação de fundos privados.

Quadro 65: Recursos financeiros – Fundos privados – Despesas – Sistema educativo de Ontário (Canadá)

Unidade	Inferência
“We would never be able to buy real estate”. DC-B n. ° 185	A escola não tem autonomia para adquirir bens imóveis.
“To acquire equipment, absolutely”. DC-E n. ° 137	A escola tem autonomia para adquirir bens móveis.
“But they [schools] can’t use it to buy equipment, <i>per se</i> . Unless it was an art easel, something like that you could buy, for programming”. SC-B n. ° 181	O <i>board</i> limita a autonomia da escola na aquisição de bens móveis.
“(…) the Board has a take on what parent councils can contribute to and not contribute to”. DC-C n. ° 148	O <i>board</i> controla a forma como a associação de pais despende o dinheiro na escola.
“No, no, the school Board does”. DC-A n. ° 165	A escola não tem autonomia para recrutar recursos humanos.

Quanto à compra de bens móveis, os diretores e as superintendentes entrevistados afirmaram que o diretor da escola tem autonomia para adquirir qualquer tipo de material didático com essas verbas. Mas, verificamos algumas contradições no que respeita à compra de equipamentos. Enquanto alguns generalizaram, dizendo que o gestor escolar tem autonomia para os adquirir, outros comentaram que não o podem fazer sem autorização do *board*. Julgamos que, o que está em causa é a opinião desta entidade local sobre o que constitui equipamento escolar e o que consideram ser equipamento didático. Logo, a escola tem autonomia limitada para aplicar fundos privados na aquisição de bens móveis.

Uma vez que estes fundos são, maioritariamente, angariados pelos pais, muitos diretores informaram que são as associações de pais a aplicarem os fundos diretamente. No entanto, uma superintendente alertou para o facto de que o *board* limita a ação das

associações de pais relativamente à aplicação das respetivas verbas nas escolas dos seus educandos. Conforme explicou uma superintendente:

(...) [parent councils] can use it to enhance programs; they can use it to, say they want to put new basketball nets in, they can use it for that. They can use it to bring in a special speaker, to run parent-evenings. But they can't use it to, say, put in air conditioning in the building, as much as they'd like to, they can't because it's an equity issue. (SC-B, n. ° 173).

Portanto, o *board* determina “(...) specific rules about how they [parents] can use that money” (SC-B, n. ° 173), balizando, desta forma, a autonomia financeira das associações de pais das escolas.

Relativamente à contratação de pessoal docente e/ou não docente com fundos privados, obtivemos algumas respostas contraditórias. Os entrevistados afirmaram que a possibilidade de contratar recursos humanos está interdita à escola, mas alguns asseguraram que o podem fazer quando se trata de pessoal não docente para tarefas como supervisão do espaço de almoço. Contudo, uma superintendente alertou para o facto de

Lots of schools try to (...) fund raise and say ‘we need an extra lunchroom supervisor, we will fundraise for that.’ And again, there are guidelines on how to do that or not do that and they're very strict. And so, not allowed, we're not. And if there is someone who, you know, accidentally did that, (...) and we become aware of that, we stop it immediately. Funds cannot be used to pay for staff – that's a policy and a procedure with the Lake District Public School Board. (SC-A, n. ° 141)

Outros entrevistados admitiram que conhecem situações em que tal aconteceu, mas reconheceram que não é permitido pelo respetivo *board*. Julgamos que, nestas situações, a escola pode ter recorrido à respetiva associação de pais para colmatar alguma falha. Portanto, os estabelecimentos de ensino não gozam de qualquer autonomia para a contratação de recursos humanos com fundos privados.

Síntese Comparativa – Privado: Angariação e Utilização

Quando olhamos para a possibilidade de a escola poder angariar e usufruir de receitas de privados, isto é, ter uma dotação orçamental que não advenha de dinheiros públicos, percebemos, a partir das entrevistas, que, de uma forma geral, as escolas

portuguesas gozam de mais autonomia do que as suas homólogas, como se pode verificar no quadro 66.

Quadro 66: Resumo de autonomia das escolas – angariação e utilização de fundos privados

Subcategoria	Ação	Portugal	Canadá (Ontário)
Receitas	Receber Donativos	Total	Total
	Receber Patrocínios	Total	Parcial
	Arrendar Instalações	Total	Inexistente
	Receber Empréstimos	Inexistente	Inexistente
Despesas	Adquirir bens imóveis	Inexistente	Inexistente
	Adquirir bens móveis	Total	Total
	Recrutar pessoal docente	Inexistente	Inexistente
	Recrutar pessoal não docente	Inexistente	Inexistente

A angariação de receitas de fundos privados, as únicas ações em que ambos os sistemas educativos conferem às respetivas escolas um grau de autonomia idêntico, advêm do financiamento privado, por via de empréstimo e angariação de donativos. No que respeita à angariação de donativos, as escolas têm poder de decisão quanto à realização desta atividade e à aplicação das verbas que daí resultem, ainda que exista a obrigatoriedade de depositar as verbas angariadas nos cofres do Estado, no caso português, e nos cofres do *board*, no caso das escolas de Ontário. As escolas têm autonomia para angariar fundos através de donativos, porém, estão interditas de usufruírem de empréstimos. Esta proibição (empréstimos) é determinada pelo Estado, no caso português, e pela autoridade local, no caso canadiano.

No que respeita à obtenção de patrocínios, os discursos dos entrevistados apontam para uma autonomia parcial das escolas de Ontário, limitada pela autoridade local (*board*) que determina e controla a política de angariação desse tipo de verba e para uma autonomia total das escolas portuguesas que podem protocolar, livremente, patrocínios, sem qualquer intervenção do Estado.

A ação de angariação de fundos privados que mais se destaca, em termos de autonomia financeira das escolas portuguesas, é a que lhe é conferida pelo governo, no

sentido de as escolas poderem arrendar as suas instalações e usufruírem dessas verbas. Esta situação não se verifica, de todo, no sistema de ensino de Ontário, uma vez que todo o processo de arrendamento das instalações das escolas é conduzido pela autoridade local, incluindo a obtenção e a aplicação das verbas.

Perante a informação recolhida, não podemos deixar de concluir que, apesar de as escolas portuguesas necessitarem de depositar nos cofres do Estado as verbas por si angariadas e solicitar a devolução dessas verbas ao serviço central para a sua aplicação, não deixam de ter autonomia para desenvolver as atividades livremente e de beneficiar dos lucros.

Os dados obtidos, relativamente a despesas pagas recorrendo a fundos privados, são indicativos de uma inexistência total de autonomia das escolas de ambos os sistemas educativos. Enquanto em Portugal, essa ausência de poder de decisão é decretada pelo governo central, na província de Ontário é determinada pela autoridade local.

Em última análise, as escolas do sistema educativo em Portugal têm mais autonomia do que as do Canadá (Ontário), ainda que estejam sujeitas a procedimentos de transparência, impostos pelo Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Terminada a apresentação, análise e interpretação dos discursos dos nossos entrevistados, sustentadas em diferentes autores que convocámos para este trabalho, apercebemo-nos da sua incompletude, pois o volume de dados recolhidos e a sua diversidade tornaram-se incomportáveis para serem mobilizados, na sua totalidade, para o corpo deste texto. Admitimos, assim, a existência de outras problemáticas que alguns dos discursos referem e que não nos foi possível apresentar no âmbito deste trabalho.

Apesar da triangulação de dados – normativos legais, autores e entrevistas – que nos garantiu coerência e objetividade na sua apresentação, reconhecemos que a análise crítica que fizemos pode estar dependente da interpretação da investigadora, a qual poderá não ser completamente neutra. Por conseguinte, admitimos que outras leituras possam ser feitas, o que na nossa perspetiva é extremamente enriquecedor pois, além da partilha de conhecimento, permite o desafio para questões não aprofundadas ou não referenciadas neste trabalho, mas que o possam ser noutros contextos de investigação. Assim, sabemos que este trabalho poderá suscitar outras perspetivas que se traduzem na contestação, ou no confronto de ideias, pois, na verdade, este traduz as inquietudes, as preocupações e as perspetivas dos diferentes entrevistados.

É a partir das perspetivas dos entrevistados que apresentamos as conclusões sobre o efetivo grau de autonomia das escolas numa correlação com sistemas educativos centralizados/descentralizados.

A autonomia discursiva (Lima, 2011) invade a administração e gestão das escolas em Portugal, não sendo, contudo, uma preocupação dos atores escolares do sistema canadiano. A relação entre autonomia das escolas e os contextos de descentralização e/ou centralização é percecionada, igualmente, de forma diferente.

De uma maneira geral, a nossa investigação permite afirmar que um sistema nunca é apenas centralizado ou descentralizado e que o Estado está sempre presente, tanto nos sistemas educativos ditos centralizados, como nos descentralizados, como afirmam alguns autores (Lessard & Bressard, 2005; McGinn & Welsh, 1999). Os próprios conceitos ligados à descentralização – desconcentração, delegação, devolução – apresentam, a nosso ver, a relação dimensional apresentada por Anderson (2005), Karlsen

(2000) e Mintzberg (1983), na medida em que podem ser considerados pontos extremos de uma continuidade, realçando a sua qualidade relativa; o que é considerado descentralizado num determinado nível, é considerado centralizado noutro. Percebemos, igualmente, que, como afirmam Rondinelli, Nellis e Cheema (1983), os governos de ambos os países utilizam os três tipos de descentralização simultaneamente ou em momentos diferentes, conforme revelam os discursos dos entrevistados. Assim, os discursos permitem-nos concluir que a atribuição de autonomia às escolas nem sempre é sinónimo de um sistema centralizado e/ou descentralizado.

Os dados recolhidos e apresentados permitem-nos afirmar, globalmente, como Lima (2011), que em Portugal, falar de descentralização é falar de autonomia das escolas e apesar de existir um enquadramento jurídico na CRP e na LBSE, a concretização de uma autonomia total nunca se verificou. Pensamos, no entanto, que alguns sujeitos se permitem a “autonomias clandestinas” (Barroso, 1997), usando margens de autonomia, por vezes cometendo algumas “infidelidades normativas” (Lima, 1992). Ainda assim, concluímos que o sistema educativo português se enquadra na tipologia de “sistemas centralizados com autonomia limitada das escolas”, apresentado por Batista (2016), ainda que evidencie algumas características de um “sistema predominantemente centralizado com autonomia limitada das escolas”, na medida em que os discursos dos entrevistados mostram que o governo central, embora permaneça predominante na definição e gestão do sistema, delega às escolas ou autoridades locais (autarquias) algumas responsabilidades de gestão de recursos.

No caso canadiano, percebemos que, como referem alguns autores (Bedard & Lawton, 2000; Levin, 2008; Young, Levin & Wallin, 2006), a centralização *versus* descentralização tem constituído uma tensão permanente na política de educação canadiana, consoante o local de tomada de decisões educacionais, ou seja, se a decisão é local (*board*), ou a nível do governo da província. Aplicando a linha de pensamento de alguns autores (Corrales, 1999; Karlsen, 2000; Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983), relativamente ao que constitui a descentralização, entendemos que o sistema educativo canadiano é descentralizado, como, aliás, afirma um estudo da OECD (2010), que salienta que a característica mais marcante do sistema canadiano é a sua descentralização, sendo o único país do mundo desenvolvido que não tem nenhum cargo ou departamento da educação federal. Porém, percebemos que essa descentralização se mantém, apenas, a

nível macro, pois como afirmam Lessard e Brassard (2009), o sistema canadiano é centralizado no ME da província. Assim sendo, aplicando a teoria de Batista (2016), concluímos que este sistema educativo se enquadra na tipologia de um “sistema federal com importância a nível das regiões”, mas, analisados os discursos dos entrevistados, percebemos que o sistema educativo apresenta, igualmente, características de um “sistema de colaboração entre o Estado e o poder local”, na medida em que os modos de regulação são partilhados entre o governo central (que, como os entrevistados, consideramos ser o da província) e as autoridades locais (os *boards*). Além desta partilha, a autoridade local e as escolas são os níveis com poder de decisão na gestão de recursos financeiros e humanos. Desta forma, podemos afirmar que as relações entre o governo e os *boards*, no que respeita à autonomia, enquadram-se no modelo *policy tutelage*, preconizado por Bedard e Lawton (2000), porquanto o governo central delibera a política educativa e estabelece diretrizes para a sua implementação, mas concede alguma flexibilidade aos *boards* para adaptarem essas políticas centrais às condições locais.

Os discursos dos entrevistados levam-nos a assumir uma perspetiva não dicotómica dos conceitos de centralização e descentralização, isto é, entendemos que não existem contextos totalmente centralizados ou descentralizados, existem, sim, contextos onde predominam práticas e procedimentos mais ou menos centralizados ou mais ou menos descentralizados, em função do tempo, do lugar e dos intervenientes.

O nosso estudo sobre a organização e o funcionamento das escolas dos sistemas educativos português e canadiano leva-nos a uma perspetiva não dicotómica dos conceitos de centralização e descentralização. As escolas de ambos os sistemas apresentam dissemelhanças quanto à regulação e operacionalização de procedimentos, descentralização e autonomia. Estas diferenças podem condicionar o trabalho do gestor escolar, pois quando os diretores apenas executam as diretivas do governo nacional, regional ou local, não têm a capacidade de articular objetivos para a escola, nem de liderar o pessoal de uma forma eficaz, porque todas as decisões importantes sobre a nomeação de pessoal, promoções e desenvolvimento são feitas pelo governo, como referem Bush e Middlewood (2006). Porém, para além de contextos de autonomia inexistente, encontramos, igualmente, áreas em que existe autonomia total ou limitada, contrariando, assim, a teoria de Lima (2011).

Ainda que Barroso (2005) afirme que, da perspectiva formal-legal, os estabelecimentos de ensino têm uma capacidade de decisão própria (por via dos respetivos órgãos, em função das suas competências), em determinadas áreas (estratégicas, pedagógicas, administrativas e financeiros), percebemos pelos discursos que esta autonomia é, frequentemente, mas nem sempre, limitada ou nula, quando aplicados todos os normativos respeitantes a determinado assunto, porquanto alguns limitam e/ou anulam, o poder de decisão da escola, como afirma Lima (2011).

Apesar de Barroso (1997) afirmar que a autonomia das escolas não é a autonomia individual de qualquer um dos elementos da comunidade educativa, verificamos que no sistema educativo canadiano, os professores gozam de autonomia individual e que esta pode comprometer a autonomia e poder de decisão do diretor da escola. Neste contexto, a nossa investigação permitiu-nos perceber, igualmente, que existem duas outras formas de autonomia: autonomia individual do professor (no caso canadiano), em contraste com a autonomia coletiva dos professores (no caso português), onde se incluem todos os docentes da escola, mesmo que representados por outros, em conselhos. Como vimos no nosso estudo, particularmente nas sínteses conclusivas de cada área, os professores, individual ou coletivamente, têm poder de decisão em algumas questões educacionais. Consideramos que estas duas autonomias, individual e coletiva, levam à existência de uma autonomia funcional, porque não existem formas padronizadas de trabalhar ou de organizar a escola e, desta forma, a uma autonomia construída. Contudo, reconhecemos que esta autonomia construída é, frequentemente, impossibilitada, impondo-se uma autonomia limitada, ou nula, em determinados domínios para poder, não só decidir a sua forma de trabalhar, mas também tomar decisões educativas, dentro daquilo que é pré-estabelecido pelo governo.

Assim sendo, vimos que o caso canadiano é um exemplo de que a autonomia decretada pode criar práticas de autonomia, neste caso, autonomia individual. Porém, não podemos afirmar que existe autonomia da escola no seu todo, nem que existe descentralização, porque o ME da província de Ontário e o *board* continuam a ditar as questões essenciais à escola e aos professores. Apesar de podermos admitir que os professores têm autonomia individual, decorrente do *professional judgement*, o facto é que os mesmos estão sujeitos ao que o ministério determina e, na sua relação com o diretor, podemos dizer que a autonomia é híbrida. Por um lado, têm de seguir as

orientações do diretor, por outro, têm a liberdade de decidir coisa diferente, desde que não contrariem o ministério. Portanto, assistimos à situação de haver autonomia e independência do professor em relação ao diretor, mas não em relação ao ME.

No que respeita ao grau de autonomia da escola ao nível do ensino e aprendizagem, tendo como referência a estrutura hierárquica dos sistemas educativos em análise, verificamos que os respetivos ministérios da educação determinam o essencial, desde logo, o currículo e o sistema de avaliação dos alunos. Contudo, no caso canadiano existe alguma descentralização nos *boards* na medida em que estas entidades locais determinam, a partir do que é estipulado pelo ME, diretrizes adicionais para as suas escolas. Além disso, os discursos dos entrevistados revelam uma autonomia individual do professor, na medida em que este pode utilizar o seu *professional judgement* para tomar decisões para a respetiva turma. No caso português, este poder de decisão é atribuído a um órgão interno da escola, o conselho pedagógico, o que revela uma autonomia coletiva. Aos professores portugueses e canadianos, na sua singularidade, é atribuída autonomia total e individual nos métodos de ensino a utilizar na sala de aula, o que evidencia a perspetiva de Morgado e Martins (2008).

Logo, na dimensão *ensino e aprendizagem*, e considerando o que os ministérios da educação de ambos os países permitem à escola decidir, verificamos, sobretudo, que os atores do sistema educativo português gozam de autonomia coletiva limitada, por via dos órgãos da escola (departamento curricular, conselho pedagógico e conselho geral). Já no sistema canadiano, assiste-se a uma autonomia individual dos professores, que pode condicionar a ação do próprio diretor da escola, devido a existência do *professional judgement*. Podemos afirmar que a distribuição de poder de decisão, no domínio de ensino e aprendizagem, enquadra-se na linha de pensamento de Pacheco (2008), pois o ME ocupa o primeiro nível, de natureza político-administrativo, o *board*, no caso canadiano, e a escola, no caso português, ocupam o segundo nível e, por fim, os professores ocupam o terceiro nível, no contexto de sala de aula.

Quanto ao grau de autonomia da escola ao nível da gestão dos recursos humanos, tendo como referência a estrutura hierárquica dos sistemas educativos português e canadiano, concluímos que esse grau de autonomia está dependente da subcategoria em análise, como passamos a elucidar. A escola portuguesa tem autonomia coletiva total na seleção e afastamento do respetivo diretor, bem como autonomia individual (na figura do

diretor) na ação disciplinar ao pessoal docente e não docente, ao contrário da escola canadiana, que não tem qualquer autonomia a este nível. Em ambos os sistemas educativos assistimos à ausência total de autonomia da escola no que respeita à ação disciplinar ao diretor, bem como à definição das suas obrigações, à seleção de pessoal não docente e ao despedimento, tanto do pessoal docente como do não docente. Todas estas questões são competência exclusiva do ME, no caso português, e do *board*, no caso canadiano. No que respeita à substituição do pessoal docente, verificamos situações diferentes. Enquanto o diretor, de ambos os sistemas, tem autonomia para realizar substituições internas, no caso canadiano, assistimos a uma particularidade que não existe no sistema educativo português: o professor goza de autonomia individual total, na medida em que este pode selecionar o docente que o irá substituir.

Na dimensão *recursos humanos*, podemos concluir que os dados obtidos a partir dos discursos dos entrevistados canadianos são congruentes com a perspetiva de Oldroyd (2005), porquanto revelam que a entidade local (*board*) gere, de forma autónoma do ME, os recursos humanos das escolas. No entanto, percebemos pelos discursos dos entrevistados canadianos que o *school council* pode influenciar a decisão do *board* no afastamento e/ou mudança do diretor da escola, facto que contraria a opinião de Caldwell (2014) que afirma que estes conselhos não têm um papel estratégico. Já no caso português, a autonomia na gestão dos recursos humanos é complexa. Por um lado, o ME centraliza o processo de seleção de professores para lugares vagos e para substituições, bem como o processo de despedimento. Por outro, delega competências no diretor da escola para gerir esses mesmos recursos humanos, que incluem o pessoal docente e não docente que têm assento no órgão interno que o nomeia e/ou o destitui. Esta situação lembra-nos a expressão de Lima (2011) de que a atribuição de autonomia às escolas portuguesas revela “profundas ambiguidades e contradições” (p.12). Ainda que um diretor tenha esta delegação de competências, a mesma enquadra-se, como afirmam alguns autores (Barroso, 1997; Fernandes, 1992; Morgado, 2000; Sarmiento, 1993), no domínio jurídico-administrativo. Desta forma, a ação do diretor não deixa de estar limitada ao que determina o governo sobre a matéria nos seus diplomas legais, isto é, ao próprio enquadramento jurídico-administrativo.

Na dimensão *recursos financeiros*, encontramos níveis diferentes do grau de autonomia da escola, consoante se trate de fundos públicos ou fundos privados. No que

respeita aos fundos públicos, os ministérios da educação de ambos os países determinam os procedimentos e os níveis de financiamento do orçamento estatal. Porém, a escola portuguesa tem mais autonomia do que a canadiana na medida em que pode ultrapassar o seu orçamento, solicitando mais verbas ao Estado, e não lhe é imposto o que pode adquirir com a verba. Por sua vez, o seu homólogo, apenas pode gerir a verba atribuída na aquisição, exclusiva, de material para a sala de aula e não para a escola no seu todo.

Quanto à gestão de recursos financeiros provenientes do orçamento de dotações e compensação em receita, o chamado “orçamento privativo da escola”, os discursos dos entrevistados permitem-nos concluir que as escolas portuguesas têm autonomia total para, como afirmam Barroso (1997) e Morgado (2000), produzir e gerir receitas próprias para pagamento de despesas, que elas próprias autorizam. Porém, esta autonomia financeira, preconizada por aqueles autores, não se verifica no sistema educativo canadiano em análise.

Ainda que em ambos os sistemas educativos as escolas tenham de entregar as verbas aos cofres do Estado, no caso português, e aos do respetivo *board*, no caso canadiano, verificamos a existência de diferentes graus de autonomia na categoria de fundos privados. Enquanto em ambos os sistemas educativos, as escolas podem receber donativos, a canadiana não tem autonomia para aplicar essas receitas sem a autorização do respetivo *board* e a anuência do *school council*, ao contrário da sua homóloga, que tem autonomia total para aplicar esses donativos em função das prioridades e das necessidades da escola. Outra diferença tem que ver com patrocínios e arrendamento do espaço escolar; enquanto no caso português, a escola tem autonomia total para arrecadar estas verbas e as aplicar, no caso canadiano ambas as ações estão interditas às escolas. Ainda no que respeita aos fundos privados, nem as escolas portuguesas nem as canadianas têm autonomia para contrair empréstimos. Relativamente à utilização de recursos privados, em nenhum dos sistemas educativos em análise existe autonomia para recrutar pessoal docente ou não docente para o quadro da escola ou adquirir imóveis. No entanto, as escolas portuguesas têm autonomia total para adquirir bens móveis com fundos privados, ao contrário das suas homólogas.

Em jeito de síntese final, acreditamos ter desenvolvido um olhar crítico e reflexivo, através do qual adquirimos e desenvolvemos conhecimento, pois esta investigação ensinou-nos que aquilo que parece ser óbvio, muitas vezes não o é. Neste sentido,

consideramos que a nossa investigação é um contributo significativo para a reflexão e a compreensão do tema da autonomia das escolas, nomeadamente para aqueles que pretendam investigar nesta área.

Dada a complexidade da temática, foram emergindo várias questões/interrogações sobre a autonomia das escolas, o que nos leva a considerar a importância do desenvolvimento de outros estudos a partir deste, nomeadamente, o desenvolvimento de estudos comparativos mais alargados. Neste contexto, seria pertinente estudar o papel do diretor na operacionalização de autonomias efetivas, compreender que inovações e mudanças organizacionais são possíveis numa escola com mais autonomia, em particular como seriam e como funcionariam, se os seus diretores tivessem mais autonomia na área dos recursos humanos, nomeadamente na contratação dos mesmos. No que à relação da escola e o Estado diz respeito, consideramos importante o desenvolvimento de estudos que nos permitam melhor compreender a função do Estado, bem como o papel dos serviços desconcentrados do ME, caso este concedesse total autonomia às escolas.

Do ponto de vista metodológico-processual, pensamos que a temática da autonomia das escolas poderá ser aprofundada em estudos futuros, através do aumento da amostra, podendo esta ser alargada a outras regiões de Portugal e a outros sistemas educativos, bem como a introdução de outros instrumentos de recolha de dados.

Em conclusão, acreditamos que as possibilidades de investigação são vastas e que, modestamente, pensamos que o nosso trabalho poderá contribuir para uma melhor compreensão da autonomia das escolas num sistema mais ou menos (des)centralizado.

Chegados ao final do trabalho, sublinhamos a importância que o mesmo teve em termos pessoais e profissionais. O conhecimento que construímos, com a realização do presente trabalho, permitiu-nos uma maior consciencialização do grau de autonomia de uma escola num sistema educativo mais ou menos (des)centralizado e uma visão mais aprofundada da capacidade de uma escola construir a sua autonomia, dentro desse sistema. Foi um percurso desafiante, que pôs à prova a nossa capacidade de resiliência, no qual pudemos desenvolver um olhar mais crítico e reflexivo, relativamente à complexidade da temática que quisemos estudar.

BIBLIOGRAFIA

- Adão, Á. (1997). *Estado absoluto e ensino das primeiras letras. As escolas régias (1772-1794)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Afonso, A. (2002). A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. In L. C. Afonso, *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 75 - 89). Porto: Edições Afrontamento.
- Afonso, N. (1994). *A reforma da administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Allal, L. (2012). Teachers' professional judgement in assessment: a cognitive act and a socially situated practice. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 1–15.
- Allen, R. (2019). “Não estamos formatados para aprender em fábricas”. Lusa, 14.06.2019, 17:47. Recuperado em: 08.10.2020
<https://www.dn.pt/lusa/nao-estamos-formatados-para-aprender-em-fabricas---especialista-10976641.html>
- Alves, L. (2012). *História da educação, uma introdução*. Porto: Faculdade de Letras, Universidade do Porto.
- American Psychological Association. (2020). *Publication Manual of the American Psychological Association*. (7th Ed.). Washington, DC: American Psychological Association.
- Anderson, L. (2005). Decentralization, autonomy, and school improvement. In M. Coleman & P. Earley (Orgs.), *Leadership and Management in Education. Cultures, Change and Context* (pp. 66-82). London: Oxford University Press.
- Anderson, S. E., & Jaafar, S. B. B. (2003). *Policy trends in Ontario education 1990-2003*. University of Toronto: Ontario Institute for Studies in Education.

- Anderson, S., & Jaafar, S. B. B. (2007a). Policy trends and tensions in accountability for educational management and services in Canada. *Alberta Journal of Educational Research*, 53(2), 207-227.
- Anderson, S., & Jaafar, S. B. B. (2007b). Policy narrative for Ontario. In A. Chan, D. Fisher, & K. Rubenson (Eds.), *The evolution of professionalism: Educational policy in the provinces and territories of Canada* (pp. 79-97). Vancouver: UBC Centre for Policy Studies in Higher Education and Training.
- Archer, M.S. (1979). *Social origins of educational systems*. London: SAGE Publications.
- Arcia, G., Macdonald, K. Patrinos, H. A., Porta, E. (2011). School autonomy and accountability. System Assessment and Benchmarking for Education Results. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21546> License: CC BY 3.0 IGO.
- Azevedo, J. (2012). Autonomia das escolas e a hipocrisia organizada pela definição de um modelo coerente de administração educacional. Intervenção na Assembleia da República (maio de 2012).
- Azevedo, J. (2017). Repensar os ciclos de ensino: Do 3.º ciclo ao ensino secundário, um tempo de descoberta e orientação. In CNE, *Lei de Bases do Sistema Educativo, Balanço e Perspetiva Volume I* (pp. 343-359). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Baptista, M. J. (1982). *Participação e descentralização democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barros, R., & Sebastião, L. (2012). Políticas educativas no Portugal do séc. XXI - um estudo com base na revisão dos normativos em vigor. In M. F. Patrício, L. Sebastião, J. M. M. Justo, & J. Bonito (Eds.), *Da Exclusão à Excelência: Caminhos Organizacionais para a Qualidade da Educação*. Montargil: Associação da Educação Pluridimensional e da Escola Cultural.

- Barroso, J. (1995). *Os Liceus. Organização pedagógica e administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.
- Barroso, J. (1996a). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (Org.), *O Estudo da Escola* (pp.167-189). Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1996b). Génese e evolução da organização pedagógica e da administração dos liceus. Uma investigação no cruzamento de várias disciplinas. *Análise Psicológica* (1996), 4 (XIV), 487-506.
- Barroso, J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1999). Autonomia, para quê? *Educação e Matemática*, 51, 3-9.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. In *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17 (2), 49-83.
- Barroso, J. (2005a). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2005b). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação&Sociedade*, Campinas, Vol. 26, (92), 725-751.
- Barroso, J. (2006a). A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. Barroso (Org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 9-39). Lisboa: EDUCA – Unidade de I & D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2006b). O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação e a regulação local. In J. Barroso (Org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: EDUCA – Unidade de I & D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2008). PARECER: Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME.
- Barroso, J. (2009). A autonomia das escolas: Retórica, instrumento e modo de regulação da acção política. In *A Autonomia das Escolas* (pp. 23-48). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Barroso, J. (2010a). Conhecimento, actores e política. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 12, 37-50.
- Barroso, J. (2010b). Autonomia da escola. In D.A Oliveira, A.M.C. Duarte, L. M. F. Vieira, *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. In *EDUCAÇÃO / TEMAS E PROBLEMAS*, 12 - 13, 13-25.
- Batista, S. (2016). A (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos: uma perspectiva europeia. URI: <http://hdl.handle.net/10362/23686>.
- Bedard, G., & Lawton, S. (1998). The battle over Ontario's Bill 160 and the shape of teacher collective bargaining. *Policy Options*, 49-54.
- Bedard, G., & Lawton, S. (2000). The Struggle for power and control: Shifting policy-making models and the Harris agenda for education in Ontario. *Canadian Public Administration*, 43, (3), 241-269.
- Benavente, A. (2004). O pacto educativo para o futuro: Um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal. *Revista Ibero Americana de Educação*, 34, 69-108.
- Bereday, G. (1977). A análise comparada em educação. *Perspectivas, Revista Trimestral de Educação da Unesco*, 4, (4), 474-490.
- Berg, K. E., & Latin, R. W. (2008). *Essentials of research methods in health, physical education, exercise science and recreation* (3rd ed.). Philadelphia, PA: Lippincott, Williams & Wilkins.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bolam, R. (1999). Educational administration, leadership, and management: towards a research agenda. In Bush, T., Bell, L., Bolam, R., Glatter, R. and Ribbins, P. (Eds.), *Educational management: Redefining theory, policy, and practice*. London: Paul Chapman Publishing.
- Boyle, T. (2004). Toronto school board a tricky balancing act. *Toronto Star*.

- Brophy, J. (2006). *Grade retention*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Bush, T. & Middlewood, D. (2005). *Leading and managing people in education*. London: SAGE Publications.
- Cabral, M. O. & Bessa, A. R. (2014). Sobre a autonomia das escolas públicas. *e-Pública - Revista de Direito Público*, 1-17.
- Caixeiro, C. (2014). *Liderança e cultura organizacional: o impacto da liderança do diretor na(s) cultura(s) organizacional(ais) escolar(es)*. (Tese de Doutoramento, Universidade de Évora, Évora, Portugal). Recuperado em 07.11.2016. <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/11416?locale=pt>.
- Caldwell, B.J. (1977). Decentralised school budgeting in Alberta: An analysis of objectives, adoption, operation and perceived outcomes in selected school systems. Unpublished doctoral dissertation, Department of Educational Administration, University of Alberta.
- Caldwell, B. J. (2004). *Achieving an optimal balance of centralization and decentralization in education*. Beijing: Summit on Education Reform in the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC).
- Caldwell, B. J. (2005). School-based management. In *Education Policy Series*, 3. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Caldwell, B. J. (2014). Impact of School Autonomy on Student Achievement in the 21st Century Education. A Review of the Evidence. A contribution to the International Study on School Autonomy and Learning (ISSAL). Department of Education and Training of the Australian Government.
- Cardona, M. J. (2017). Educação de Infância: Primeira Etapa no Processo de Educação ao Longo da Vida. In *Lei de bases do sistema educativo, balanço e perspetiva volume I* (pp. 361-372). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Carvalho, R. D. (1985). *História do ensino em Portugal: Desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Castro, C. (2007). *Administração e Organização Escolar. O Direito Administrativo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- Cerna, L. (2014). Trust: what it is and why it matters for governance and education. Education Working Paper, No. 108. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Chan, A., Fisher, D., & Rubenson, K. (Eds.). (2007). *The evolution of professionalism: Educational policy in the provinces and territories of Canada*. Vancouver: UBC Centre for Policy Studies in Higher Education and Training.
- Christou, T. M. & Cousins, S. (2013). Education history: themes, movements and moments. In *Education in North America*. Recuperado de https://www.academia.edu/7717151/Educational_History_in_Canada.
- Coleman, M. & Earley, P. (2005). *Leadership and management in education. Cultures, change and context*. London: Oxford University Press.
- Conde, M.T.B. (2005). O modo de ensino mútuo na formação dos mestres de primeiras letras. Uma experiência pedagógica em Portugal oitocentista. In *Revista Lusófona Educação*, 6, 117 – 137.
- Conselho Nacional de Educação. (2012). Estado da educação 2012. Autonomia e descentralização. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação e Ciência.
- Conselho Nacional de Educação. (2016). Processos de descentralização em educação. Seminários e colóquios. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- Conselho Nacional de Educação. (2017a). Reformas e bases da educação. Legado e renovação (1835-2009). Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- Conselho Nacional de Educação. (2017b). *Lei de bases do sistema educativo. Balanço e prospetiva*. Volume I. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- Conselho Nacional de Educação. (2017c). *Lei de bases do sistema educativo. Balanço e prospetiva*. Volume II. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- Conselho Nacional de Educação. (2017d). *Organização escolar: os agrupamentos*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

- Conselho Nacional de Educação. (2019). *Estudos. Regime de seleção e recrutamento do pessoal docente da educação pré-escolar e ensinos básico e secundário*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação e Ciência.
- Cordeiro, A. M. R. (2014). O lugar dos municípios no planeamento e gestão da rede escolar em Portugal. In M. L. Rodrigues (Coord.), *40 Anos de políticas de educação em Portugal: a construção do sistema democrático de ensino* (pp. 421-444). Coimbra, Almedina.
- Corrales, J. (1999). The politics of education reform: Bolstering the supply and demand; Overcoming institutional blocks. *The education reform and management series, II*, 1.
- Correia, J.A. (2010). Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. *Revista Brasileira de Educação, 15*, 45, 456-592.
- Correia, L. (2014). Dilemas do Ensino Secundário-liceal em Portugal nos Alvores do Liberalismo Segundo a Visão Situada do Liceu Nacional do Porto. *Educação, Sociedade & Culturas, 42*, 43-65.
- Costa, A. (2010). Experiências na telescola. Perspectivas dos monitores. (Dissertação de Mestrado). Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologias.
- Council of Ministers of Education Canada. (2008). *Council of Ministers of Education Canada*. Recuperado de: <http://www.cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/64/Education-in-Canada2008.pdf>
- Craig, G. (1990). Lord Durham's report. In, R.D. Francis & D. B. Smith (Eds.), *Readings in Canadian history: Pre-confederation* (pp. 312-321). Toronto: Holt, Rinehart, and Winston.
- Cranston, J. (2012). Exploring School Principals' Hiring Decisions: Fitting in and Getting Hired. *Canadian Journal of Educational Administration Policy*, Issue 135, Aug 27, 2012.
- Curtis, B. (1988). *Building the educational state: Canada West, 1836-1871*. London, ON: The Althouse Press.

- Davidson-Harden, A., & Majhanovich, S. (2004). Privatisation of education in Canada: A survey of trends, *International Review of Education* 50, 3/4, 263-287.
- Denzin, N. K. (2009). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. New Brunswick (USA) & London (UK): Transaction Publishers.
- Dias, M. O. (2009). *O vocabulário do desenho da investigação – A Lógica do processo em Ciências Sociais*. Viseu: Psico&Soma.
- Dickinson, G. M., & Dolmage, W. R. (1996). Education, religion, and the courts in Ontario. *Canadian Journal of Education* 21, 363-383.
- Direção-Geral da Administração Escolar. (2014a). *Manual de instruções Mobilidade Interna*. Volume 01, 20 de agosto. Lisboa: Ministério da Educação.
- Direção-Geral da Administração Escolar. (2014b). *Códigos de Agrupamentos e Escolas não agrupadas Manifestação de Preferências para Necessidades Temporárias*. 28 de junho. Lisboa: Ministério da Educação.
- Direção-Geral da Administração Escolar. (2014c). *Manual de instruções Concurso Externo Extraordinário e Contratação Inicial*, Volume 01, 28 de maio. Lisboa: Ministério da Educação.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. (2019). *Educação em Números - Portugal 2019*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Dixon, R. T. (2003). *Catholic education and politics in Ontario, 1964-2001. Volume IV*. Toronto: Catholic Education Foundation of Ontario.
- Dixon, R. T. (2007). *We Remember, we believe. A history of Toronto's catholic separate school boards, 1841-1997*. Toronto: Toronto Catholic District School Board.
- Douglas, R. J. (2010). *Journeys: A history of Canada*. Toronto: Nelson Education.
- Dryden, J. (n.d.). Autonomy. Recuperado de <https://www.iep.utm.edu/autonomy/>.
- Edmonds, W. A., & Kennedy, T.D. (2017). *An applied guide to research designs. quantitative, qualitative, and mixed methods*. London, United Kingdom: Sage.
- Estêvão, C. (2004). *Educação, justiça e autonomia: os lugares da escola e o bem educativo*. Porto: Edições ASA.

- Estêvão, C. (2013) Políticas de educação e autonomia: algumas reflexões perversas sobre temáticas abençoadas. *EDUCAÇÃO | TEMAS E PROBLEMAS*, 12 e 13, 77-88.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2012). *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*. European Commission, 20 de November, SWD 374.
- European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). (n.d.). O sistema educativo e o seu desenvolvimento. Recuperado de http://www.cedefop.europa.eu/files/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/213/7009PT_2.pdf
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2006a). *The information database on education systems in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2006b). *Base de dados de informação sobre os sistemas educativos na Europa. O sistema educativo em Portugal 2006-2007*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2006c). *Organização do Sistema Educativo em Portugal*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2006-07). *Eurybase. Base de dados de informação sobre os sistemas educativos na Europa. O sistema educativo em Portugal*. Comissão Europeia. Recuperado de <http://www3.uma.pt/nunosilvafraga/wp-content/uploads/2007/07/eurydice-o-sistemaeducativo-em-portugal-2006-2007.pdf>
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2007). *School Autonomy in Europe. Policies and Measures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2009a). *TESE – Thesaurus Europeu dos Sistemas Educativos*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2009b). *Fichas Síntese Nacionais sobre os Sistemas Educativos na Europa e as Reformas em Curso*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- European Commission/EACEA/Eurydice. (2011). *A Retenção Escolar no Ensino Obrigatório na Europa: Legislação e Estatísticas*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2013). *Números chave sobre os Professores e Dirigentes Escolares na Europa*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2014) *Financing schools in Europe: mechanisms, methods and criteria in public funding*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2015). *The Structure of the European Education Systems 2015-2016. Schematic Diagrams. Eurydice Facts and Figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurydice. (2019a). *Conditions of Service for Teachers Working in Early Childhood and School Education*. Recuperado de https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/conditions-service-teachers-working-early-childhood-and-school-education-59_en
- European Commission/EACEA/Eurydice (2019b). *Financiamento da Educação Pré-escolar e Escolar*. Retirado de https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-60_pt-pt
- Fernandes, A. S. (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário: evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)*. Braga: Universidade do Minho.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições ASA.

- Fernandes, D. (2007). A avaliação das aprendizagens no Sistema Educativo Português. *Educação e Pesquisa*, 33(3), 581-600. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022007000300013>
- Fernandes, R. (1998). Gênese e consolidação do sistema educativo nacional (1820-1910). In M. C. Proença (Coord.), *O sistema de ensino em Portugal (séculos XIX-XX)* (pp. 23-46). Lisboa: Edições Colibri.
- Ferreira, A. G. (1990). O Ensino de um Mestre de Primeiras Letras nos Finais de Setecentos. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, nº 24, pp. 519-540.
- Ferreira, A. G. (1999). O Portugal do Estado Novo para as crianças do ensino primário. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, Ano XXXIII, 137-153.
- Ferreira, A. G. (2000). *Gerar criar educar. A criança no Portugal do Antigo Regime*, Quarteto Editora, Coimbra.
- Ferreira, A. G. (2005). A difusão da escola e a afirmação da sociedade burguesa. *Revista Brasileira de História da Educação*, 9, 177-198.
- Ferreira, A. G. (2008) O sentido da Educação Comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade. *Educação*, 31, 2, 124-138.
- Ferreira, A. G. & Mota, L. (2013). Memories of life experiences in a teacher training institution during the revolution. *Paedagogica Historica*, 49(5), 698-715. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00309230.2012.750375>
- Ferreira, A. G. & Mota, L. (2014). Formación de profesorado en el contexto de la Primera República en Portugal: pautas para la comprensión de una política. *Foro de Educación*, 12(17), 45-68. DOI: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.2014.012.017.003>
- Ferreira, A. G., Mota, L. & Vilhena, C. (2019). Panorama sobre a educação de infância em Portugal. In A. G. Ferreira & L. Mota (org). *Caminhos da educação de infância em Portugal. Políticas e perspectivas contemporâneas*. Santo Tirso: De Facto Editores
- Ferreira, A. G. & Rodrigues, A. S. (2003). Gênese e desenvolvimento de um ensino secundário para elites em Portugal (do século XIX ao século XX). In M. M. T. Ribeiro (Coord.). *Portugal-Brasil. Uma visão interdisciplinar do século XX*.

Actas do colóquio. 2 a 3 de Abril de 2003. Centro de estudos interdisciplinares do século XX da U. C. Coimbra: Quarteto.

Ferreira, A. G. & Seixas, A. M. (2006). Dimensões ideológicas em discursos político-educativos produzidos em Portugal nas duas últimas décadas do século XX. *Revista Estudos do Século XX*, 6, 255-292.

Ferreira, A. L., Félix, P. & Perdigão, R. (2015). *Relatório técnico. Retenção escolar nos ensinos básico e secundário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Ferreira, E. (2007). (D)Enunciar a autonomia. Contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia na escola secundária. (Tese de Doutoramento, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto, Portugal).

Formosinho, J. (1987). O currículo uniforme pronto-a-vestir tamanho único. In Vários, *O insucesso escolar em questão. Cadernos de Análise Social da Educação* (pp. 41-50). Braga: Universidade do Minho.

Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, J. Machado, & F. I. Ferreira *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Lisboa: Edições ASA.

Formosinho, J. (2010). A autonomia das escolas em Portugal, 1987 - 2007. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, J. Machado, & H. Ferreira, *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 43 - 55). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Formosinho, J. (2017). A organização da educação de infância e da educação primária no quadro da educação básica. In *Lei de bases do sistema educativo, balanço e perspetiva volume I* (pp. 319-334). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Formosinho J., & Machado, J. (1998). A Administração das Escolas no Portugal Democrático. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, J. Machado, & H. Ferreira, *Autonomia, gestão e avaliação das escolas*. Porto: Edições ASA.

Formosinho, J., A. S. Fernandes & J. Machado (2010). Contratos de Autonomia para o Desenvolvimento das Escolas Portuguesas. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, J.

- Machado, & H. Ferreira, *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 31-55). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., A.S. Fernandes, J. Machado & H. Ferreira. (2010a). Democracia, Gestão e Autonomia da Escola – A governação por contrato. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, J. Machado, & H. Ferreira, *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 57-89). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J., Fernandes, A.S., Machado, J., & Ferreira, H. (2010b). Os (Des)caminhos da autonomia das escolas. In J. Formosinho, A.S. Fernandes, J. Machado & H. Ferreira, *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 91-119). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Frago, A. V. (2007). *Sistemas educativos, culturas escolares e reformas*. Mangualde: Edições Pedagogo.
- Friesen S., & Jacobsen, M. (2020). The education system of Canada. In S. Jornitz & M. P. do Amaral (Eds). *The education systems of the Americas. Global education systems*. Springer, Cham. Recuperado de https://doi.org/10.10007/978-3-319-93443-3_37-1
- Fuchs, T. & Wößmann, L. (2004). What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. *Empirical Economics*, 32/2-3, 433-464. Recuperado de <https://econpapers.repec.org/paper/lmumuenar/20303.htm>.
- Fullan, M. (1992). *Successful school improvement: The implementation perspective and beyond*. Toronto, ON: OISE Press.
- Fullan, M. (2003). *The moral imperative of school leadership*. California: Corwin Press; Ontario Principals' Council.
- Fullan, M. (2014) *The Principal. Three Keys to Maximizing Impact*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Fullan, M., Leithwood, K., & Watson, N. (2003). *The schools we need*. Recuperado de <https://michaelfullan.ca/wp-content/uploads/2016/06/13396053700.pdf>.

- Gaffield, C. (2015). History of education in Canada. *The Canadian Encyclopedia*. Recuperado de <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/history-of-education>.
- Galway, G., & Sheppard, B. (2015). Research and evidence in education decision-making: A comparison of results from two pan-Canadian studies. *Education Policy Analysis Archives*, 23(109). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1905>
- Galway, G., Sheppard, B., Wiens, J., & Brown, J. (2013). The impact of centralization on local school district governance in Canada. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 145.
- Garcea, J., & Munroe, D. (2014). Reforms to funding education in four Canadian provinces. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 159.
- Gidney, R. D. (2002). *From Hope to Harris: The reshaping of Ontario's schools*. Reprinted. Toronto: University of Toronto Press.
- Gidney, R. D., & Lawr, D. A. (1979). Egerton Ryerson and the origins of the Ontario secondary school. *The Canadian Historical Review*, 60, (4), 442-465.
- Gidney R. D., & Millar, W. P. J. (2012). *How schools worked. Public education in English Canada, 1900-1940*. Montreal, Québec: McGill-Queen's University Press.
- Glaser B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine de Gruyter.
- Glover, D. & Levačić, R. (2002). Financial and Material Resources for Learning. In Bush, T. & Bell, L. (Eds). *The Principles and Practice of Education Management*. London: Paul Chapman.
- Gomes, J. F. (1989). *O Marquês de Pombal as reformas do ensino*. (2.^a Ed.). Coimbra: Instituto Nacional de Investigação Científica, Centro de Psicopedagogia da Universidade de Coimbra.
- Gomes, J. F. (1964). *Martinho Mendonça e a sua Obra Pedagógica* (Dissertação de Doutoramento, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal).

- Gomes, J. F. (1985). *Relatórios do Conselho Superior de Instrução Pública (1844-1859)*. Coimbra: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Gomes, J. F. (1995). *Para a História da Educação em Portugal*. Col. Ciências da Educação. Porto: Porto Editora.
- Gomes, J. F. (1996). *Estudos para a História da Educação no século XIX* Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Gomes, J. F., Fernandes, R., & Grácio, R. (1988). *História da educação em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Gomes, J. M. V. (2007). *Direito do trabalho*. Coimbra: Almedina.
- Grácio, R. (1988). História da História da Educação em Portugal: 1945-1978. In J. F. Gomes, R. Fernandes, & R. Grácio, *História da Educação em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Guy, A. & Cottrell, M. R. (2013). School facilities. *The Canadian Encyclopedia*. Recuperado de <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/school-facilities/>.
- Hanson, E. M. (1997). Educational decentralization: Issues and challenges. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/44832286>.
- Hanushek, E.A., Link, S., & Wößmann, L. (2013) Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212–232.
- Henley, R. (1993). The School Question Continued: The Issue of Compulsory Schooling in Manitoba. In R. Bruno-Jofre (Ed.), *Issues in the History of Education in Manitoba: From the Construction of the Common School to the Politics of Voices* (pp. 47-72). Queenston, ON: Edwin Mellen Press.
- Hladki, J. (1995). Towards a politics of difference in education: a Canadian perspective. *International studies in sociology of education* 5, 41-56.
- Hofman, R. H., Hofman, W. H. A., & Gray, J. M. (2008). Comparing key dimensions of schooling: towards a typology of European school systems. *Comparative Education*, 44 (1), 93-110.

- Houston, S. E., & Prentice, A. (1988). *Schooling and Scholars in Nineteenth-century Ontario*. Toronto, ON: Toronto University Press.
- Johnson, H. (1968). *A brief history of Canadian education*, Toronto, ON: McGraw-Hill Company of Canada Limited.
- Justino, D. (2014). Escolaridade obrigatória: Entre a construção retórica e a concretização política. In M. L. Rodrigues (Org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal* (Vol. 1): *A construção do sistema democrático de ensino* (pp. 109-129). Coimbra: Almedina.
- Kalinowski, T. (2002). Parents, trustees outraged at report. *Toronto Star*. August 21.
- Kane, L. (2013). High school teachers threaten new protests. *Toronto Star*. August 16.
- Karlsen, G. E. (2000). Decentralized centralism: Framework for a better understanding of governance in the field of education. *Journal of Education Policy*, 15 (5), 525-538.
- Kerr, G. (2005). Stimulating parent involvement to stimulate student success. Paper presented at an International Symposium for Education and Community Needs on the theme 'The Quest for Communities that Work', Richmond Hill, Ontario, November 17 and 18.
- King, N., & Horrocks, C. (2010). *Interviews in Qualitative Research*. London, United Kingdom: Sage.
- Kutsyuruba, B., Burgess, D., Walker, K.D., Donlevy J. K. (2013). *A Guide to Ontario School Law*. Wellington, New Zealand: Turning Point Global.
- Lawton, S. (1996). *Financing Canadian education*. Toronto: Canadian Education Association.
- Leedy, P. D., & Ormrod, J. E. (2005). *Practical Research: Planning and Design* (8th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson/Merrill/Prentice Hall
- Lessard, C., & Brassard, A. (2005). Education governance in Canada: Trends and significance. Recuperado de http://www2.crifpe.ca/html/chaire/lessard/pdf/AERA_gouvernanceang3.pdf.

- Lessard, C., & Brassard, A. (2009). Education governance in Canada, 1990-2003: Trends and significance. In C. Levine-Rasky (Ed.), *Canadian perspectives on the sociology of education* (pp. 255-274). Don Mills, ON: Oxford University Press.
- Levačić, R. (2005). Efficiency, equity and autonomy. In T. Bush, & L. Bell L. (Eds). *The Principles and Practice of Education Management. Cultures, Change and Context*. London: Oxford University Press.
- Levin, B. (2001). *Reforming Education. From origins to outcomes*. London and New York: Routledge Falmer.
- Li, X. (2015). Ontario education governance 1995 to the present: More accountability, more regulation, and more centralization? *Journal of International Education and Leadership*, 5 (1). Recuperado de <http://www.jielusa.org>.
- Liebowitz, D., González, P., Hooge, E., & Lima, G. (2018), *OECD Reviews of School Resources, Portugal 2018*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264308411-en>
- Lima, L. C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Instituto de Educação.
- Lima, L. C. (1996a). Construindo modelos de gestão escolar. *Cadernos de organização escolar*. Lisboa, n.º4, Instituto de Inovação Educacional.
- Lima, L. C. (1996b). Construindo um objecto: Para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. *O Estudo da Escola*. Maria Teresa Estrela e Albano Estrela (Orgs.). Porto: Porto Editora.
- Lima, L. C. (1997). O Paradigma da educação contábil – Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 4, São Paulo: ANED, pp. 43-58.
- Lima, L. C. (1998). A administração do sistema educativo e das escolas (1986-1996). In Ministério da Educação, *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP – Estudos Temáticos – Volume I* (pp. 15-96). Lisboa: ME/CE-FSE/PRODEP/DAPP/GEF.

- Lima, L. (2000a). *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire.
- Lima, L. (2002a) “Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política”. L. Lima & A. J. Afonso, *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*, pp. 61-73. Porto: Edições Afrontamento.
- Lima, L. C. (2002b). Conferência “25 Anos de Gestão Escolar”. *Administração educacional. revista do fórum português da administração educacional*, n.º 2.
- Lima, L. C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista portuguesa de educação* 17 (2), (pp. 7-47).
- Lima, L. C. (2007). Administração da educação e autonomia das escolas. In CNE, *A Educação em Portugal (1986-2006)* (pp. 15-77). *Alguns contributos de investigação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Lima, L. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia Revista da Faculdade de Letras. ISSN 0872-3419. 19 (2009)*, 227-253.
- Lima, L. (2010) À ponta da baioneta, as escolas são transformadas em repartições”. Entrevista. Federação Nacional dos Professores. 10 de julho. Entrevista. Recuperado de <https://www.fenprof.pt/?aba=27&mid=115&cat=76&doc=4889>
- Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, L. C. (2014a). E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. *Educação, sociedade & culturas*, 43, 141-160.
- Lima, L. C. (2014b). A gestão democrática das escolas: Do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? *Educ. Soc., Campinas*, 35, (29), 1067-1083.
- Lima, L. C. (2015). O programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões Atuais de Direito Local* (5), 7-24.
- Lima, L. C. (2017). Sobre o governo das escolas. In L. C. Lima & V. Sá (Orgs.), *O governo das escolas. Democracia, controlo e performatividade* (pp. 8-22). V. N. Famalicão: HÚMUS.

- Lima, L. C. (2018a). Lei de bases do sistema educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas. *Revista Portuguesa de Educação*, 31 (Número Especial), 75-91.
- Lima, L. C. (2018b). A gestão democrática das escolas como referencial político, educativo e simbólico: entrevista com o Professor Licínio Lima. In *Movimento-Revista de Educação*. Niterói, 8, 8, 244-256.
- Lima, L. C. (2018c). Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, 34, 68, 15-28.
- Lima, L. C. (2018d). Democracia, participação e autonomia: sobre a direção das escolas públicas. *Revista de Administração e Emprego Público. Número Temático. O Contributo da autoavaliação no processo de transformação das escolas*.
- Lima, L. C. (2018e). Algumas notas sobre democratização e desigualdades na educação em Portugal (1974-2018). In S. Gomes, V. Duarte, F. B. Ribeiro, L. Cunha, A. M. Brandão e A. Jorge (Orgs.), *Desigualdades sociais e políticas públicas. Homenagem a Manuel Carlos Silva* (pp. 329-345). V. N. Famalicão: HÚMUS.
- Lima, L. & Afonso, A. (1995). The promised land: school autonomy, evaluation and curriculum decision making in Portugal. *Educational Review*, 47,165-172.
- Litvack, J., Ahmand, J., & Bird. R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. New York: The World Bank.
- Lune, H. & Berg, B. (2017). *Qualitative research methods for the social sciences*. (9th Ed.). Essex, England: Pearson Education Limited.
- MacKay, B. & Firmin, M. W. (2008) "The historical development of private education in Canada". *Education Research and Perspectives*, 35, (2), 57-72.
- Madureira, C. (Coord.), Rodrigues, M., & Asensio, M. *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*. Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).
- Magalhães, A. (2004). *A Identidade do Ensino Superior: política, conhecimento e educação numa época de transição*. Braga: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Martinez, P. R. (2002). *Direito do trabalho*. Coimbra: Almedina.

- Martins, P. F. (2012a). *Cessação do contrato de trabalho*. (3ª ed.). Lisboa: Principia.
- Martins, S. C. (2012b). *Escolas e estudantes da europa: Estruturas, recursos e políticas de educação*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- McGinn, N. & Welsh, T. (1999). Decentralization of education: Why, when, what and how? *Fundamentals of Education Planning*, 64. Paris: International Institute for Education Planning, UNESCO.
- Mendonça, A. (2006) A Evolução da Política Educativa em Portugal. In *A problemática do Insucesso Escolar. A escolaridade Obrigatória no Arquipélago da Madeira em Finais do século XX (1994-2000)*. (Tese de doutoramento, Universidade da Madeira, Portugal) Recuperado de <http://www3.uma.pt/alicemendonca/conteudo/investigacao/evolucaodapoliticaeducativaemPortugal.pdf>
- Milewski, P. (2008). Teachers' institutes in late nineteenth-century Ontario. *Paedagogica Historica*, 44 (5) 607–620.
- Ministério da Educação e Ciência. (2015). *Anuário do Ministério da Educação e Ciência 2015*. Lisboa: Secretaria Geral do Ministério da Educação e Ciência.
- Ministry of Education of Ontario. (2010). *Growing Success. Assessment, Evaluation and Reporting in Ontario Schools*. First Edition, Covering Grade 1 to 12.
- Ministry of Education. (2013). Ontario Leadership Framework. Retirado de https://www.education-leadership-ontario.ca/application/files/8814/9452/4183/Ontario_Leadership_Framework_OLF.pdf
- Ministry of Education. (2017). *2017-18 Education Funding, A Guide to the Grants for Student Needs*. Retirado de, http://www.edu.gov.on.ca/eng/funding/1718/2017_18_guide_grant_student_needs_en.pdf
- Ministry of the Attorney General Legal Services Division (2000). *Understanding between: Minister of Education and Chair, Education Quality and Accountability Office*. Retrieved from http://www.eqao.com/en/about_eqao/about_the_agency/open_agency/communication-docs/memorandum-of-understanding.pdf

- Mok, K. (2005). Globalisation and Governance: Educational Policy Instruments and Regulatory Arrangements. *Review of Education*, 51, 289-311.
- Morais, J. B. S. (2016). *Políticas públicas de recrutamento de professores. Desafios a partir da seleção de docentes pelas escolas TEIP*. (Tese de doutoramento em Administração e Política Educacional, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Portugal).
- Morgado, J. C. (2000). *A (des)construção da autonomia curricular*. Lisboa: Edições ASA.
- Morgado, J. C. (2003). *Processos e práticas de (re)construção da autonomia curricular*. (Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Braga, Portugal).
- Morgado, J. C. (2011). Projeto curricular e autonomia da escola: das intenções às práticas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)* – v27, n.3, pp. 361-588, set./dez. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol27n32011.26411>
- Morgado, J. C. & Martins, F. B. (2008). Projecto curricular: mudança de prática ou oportunidade perdida? *Revista de Estudos Curriculares*, 2008, 6(1), 003-019.
- Morgado, J. C. (2012). Democratizar a escola através do currículo: em busca de uma nova utopia... *Ensaio. Avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 433-448, jul./set. 2013. In <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n80/a03v21n80.pdf>
- Morgan, C. (2011). Education in Canada: In pursuit of educational quality and equity. *Educación Comparada*, 18 (2011), 125-156 125 ISSN: 1137-8654.
- Murteira, B. J. F. & Black, G. H. J. (1983). *Estatística descritiva*. Lisboa: McGraw-Hill Portugal.
- Neuendorf, K. A. (2002). *The Content Analysis Guidebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Niza, S. (2017). A transformação do ensino básico: monodocência, integração disciplinar e coadjuvação. *Lei de Bases do Sistema Educativo, Balanço e Perspetiva Volume I*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

- Ng-A-Fook, N., Ingham, M. & Burrows, T. (2017). Reconciling 170 Years of Settler Curriculum Policies. In Christou, T. (Ed.). *The Curriculum History of Canadian Teacher Education*. New York: Routledge. Recuperado de <https://doi.org/10.4324/9781315411378>
- Nóvoa, A. (1987). "Do Mestre-Escola ao professor do ensino primário Subsídios para a história da profissão docente em Portugal (séculos XV -XX)" *Análise Psicológica*, 3 (V), 413-440.
- Nóvoa, A. (1988). A República e a Escola: das intenções generosas ao desengano das realidades. *Revista Portuguesa de Educação*, 1 (3), pp. 25.
- Nóvoa, A. (1995). Modelos de análise de educação comparada: O campo e o mapa. In D. Souza, & S. A. Martínez, (Orgs.) (2009). *Educação Comparada. Rotas de Além-Mar*. São Paulo: Xamã Editora.
- O'Driscoll, D. (1988). Canada in G. Kurian (Ed.), *World education encyclopedia: Vol. 1*. New York: Facts on File Publication.
- Oldroyd, D. (2005). Human resources for learning. In T. Bush & L. Bell (Eds), *The Principles and Practice of Education Management. Cultures, Change and Context*. London: Oxford University Press.
- Oliveira Martins, G. (2009). Autonomia das escolas, enquadramento e conceito. In *Autonomia das Escolas* (pp. 49-51). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Oreopoulos, P. (2005). Canadian compulsory school laws and their impact on educational attainment and future earnings. Recuperado de <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11f0019m/11f0019m2005251-eng.pdf>
- Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). (2009). Breve evolução histórica do sistema educativo. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/quipu/portugal/index.html>
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). *Education GPS. The World of Education at your fingertips*. Retrieved from <http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=CAN&treshold=10&topic=EO>

- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2004). *What Makes School Systems Perform? Seeing School Systems through the Prism of PISA*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264017726-en>
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). “Ontario, Canada: Reform to Support High Achievement in a Diverse Context”, *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States*.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2011), *Lessons from PISA for the United States*, *Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264190658-en>. Retrieved: 20.02.2019
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014), *Perspetivas das políticas de educação: Portugal*. OECD Publishing. Recuperado de www.oecd.org/edu/policyoutlook.htm
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). *Education Policy Outlook Canada*. OECD Publishing. Paris, <http://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20CANADA.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264276147-en> Paris: OECD Publishing.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Reviews of school resources. Portugal. Effective teacher policies: Insights from PISA*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264301603-en> Paris: OECD Publishing.

- Orlikow, L. & Peters, F. R. (2006). Education Organization. *The Canadian Encyclopedia*. Recuperado de <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/education-organization/>
- Pacheco, J. A. (2001). Currículo: Teoria e Práxis. Porto: Porto Editora.
- Pacheco, J. A. (2006). *Escritos Curriculares*. São Paulo: Cortez Editora.
- Pacheco, J. A. (2008). Estrutura curricular do sistema educativo português. In *Organização Curricular Portuguesa*. Ed. Porto: Porto Editora.
- Pedrosa, J. (2017). Educação, Instituições e Redes Educativas. *Lei de bases do sistema educativo, balanço e perspectiva volume I*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- People for Education (2012). *Partnering to Make our Schools Strong: The 2012 Report on Ontario's School Councils*, Toronto: People for Education.
- Pereira, R. (2014). Educação em Portugal (1974-2014). Tempos, ideias e combates. *Educação, Sociedade & Culturas*, 43, 11-24.
- Pervin, B., & Campbell, C. (2011). Systems for Teacher and Leadership Effectiveness and Quality: Ontario, Canada. In L. Darling-Hammond & R. Rothman (Eds.), *Teacher and Leader Effectiveness in High-Performing Education Systems*, (pp. 23-32). Washington, DC: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.
- Peters, F. R. (2012). School Systems. *The Canadian Encyclopedia*. Recuperado de <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/school-systems/>
- Pinhal, J. M. (2017). Os Municípios, as escolas e as políticas educativas – Revisitando as políticas de descentralização e os debates da atualidade. *Lei de bases do sistema educativo, balanço e perspectiva volume II* (pp. 887-907). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Pires, C. A. (2017). Escola a tempo inteiro: Dimensões de análise, ideias e hibridismos de uma política pública de educação. *Educação Teoria e Prática* 27(56). DOI: 10.18675/1981-8106.vol27.n56.p611-627.
- Pires, E. L. (1987). *Lei de bases do sistema educativo*. Porto: Edições Asa.

- Proença, M. C. (1998). A República e a democratização do ensino. In M. C. Proença (Coord.), *O Sistema de Ensino em Portugal (Séculos XIX-XX)* (pp. 47-70). Lisboa: Edições Colibri.
- Roher., E. M. & Wormwell, S. A. (2000). *An educator's guide to the role of the principal*. Aurora, ON: Canada Law Book Inc.
- Rondinelli, D., Nellis, J.R. & Cheema, G.S. (1983) Decentralization in developing countries. A review of recent experience. Washington DC: World Bank Working Papers No. 581.
- Ross, G. W. (1896). *The School System in Ontario (Canada): its history and distinctive features*. Appleton: New York. Retrieved from <http://www.ourroots.ca/toc.aspx?id=4386&qryID=19488db5-359e-47b3-8767-7f1b9920b035>
- Royal Commission on Learning (1994). *For the Love of Learning*. Recuperado de <http://www.edu.gov.on.ca/eng/general/abcs/rcom/main.html>
- Rushowy, K., & Ferguson, R. (2009, February 15). Teachers accept 4-year deal. *Toronto Star*, A4.
- Sapre, P. (2002). Realising the potential of educational management in India. In *Educational Management and Administration*, 30(1), 101-108.
- Sattler, P. (2012). "Education governance reform in Ontario: Neoliberalism in context. In *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 128.
- Serrão, J. (1981). Estrutura social, ideológica e sistema de ensino. In M. Silva & M. I. Tamen, (Coords.). *Sistema de Ensino em Portugal* (pp. 17-45). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Silva, J. M. (2010). *Líderes e lideranças em escolas portuguesas. Protagonistas, práticas e impactos*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Suggett, D. (2015). School autonomy: Necessary but not sufficient. *Evidence Base, issue 1, 2015, ISSN 1838-9422, version 1*, The Australia and New Zealand School of Government.

- Souza, D., & Martínez, S. A. (Org.) (2009). *Educação Comparada. Rotas de além-mar*. São Paulo: Xamã Editora.
- Soysal, Y. N. e Strang, D. (1989). Construction of the First Mass Education Systems in the 19th Century Europe. *Sociology of Education* 62 (4), pp. 277-288.
- Stoer, S. (1983). "A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista»?" *Análise Social*, XIX (77-78-79), 3. °, 4. ° 5. °, 793-822.
- Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (2010). O fim do isolacionismo da participação de Portugal no Plano Marshall ao Projecto Regional do Mediterrâneo. *Revista Lusófona de Humanidades e Tecnologias*, [S.l.], 3. ISSN 1646-4028. Recuperado de <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rhumanidades/article/view/1330>
- Torres, L.L. (2004). *Cultura Organizacional em Contexto Educativo. Sedimentos Culturais e Processos de Construção do Simbólico numa Escola Secundária*. Braga: Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho
- Torres, L. L. (2017). Entre mais e melhor escola: Pode a cultura fazer a diferença? *Lei de bases do sistema educativo, balanço e perspetiva Volume I* (pp. 465-480). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Torres, L. L. (2018). Gestão e Financiamento das Escolas em Portugal: Indicadores, Políticas e Atores. *Análise Social*, (228), 788-793. Recuperado de <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aso/n228/n228a11.pdf>
- Torres, L.L. & Palhares, J.A. (2010). As organizações escolares. Um croqui sociológico sobre a investigação portuguesa. In P. Abrantes (Org.), *Tendências e Controvérsias em Sociologia da Educação*, pp. 133-158. Lisboa: Mundos Sociais.
- UNESCO. (2005a). *Decentralization in education: national policies and practices. Educational policies and strategies 7*. Paris: UNESCO.

- UNESCO. (2005b). *Implementing national efa plans. handbook for decentralized education planning*. Bangkok: UNESCO.
- Ventura, A., Castanheira, P., Costa, A. (2006). “Gestão nas Escolas em Portugal.” REICE – Revista Electrónica Ibero-americana sobre Calidad, Eficácia y Cambio en Educación. Vol. 4. N. ° 4e. <http://www.rinace.net/arts/vol4num4e/art9.pdf> (15 de fevereiro de 2010)
- Verdasca, J. (2011) A Escola a Tempo Inteiro. *Alentejo Educação*, n.º 3.
- Weiler, H. N. (1990). Comparative perspectives on educational decentralization: An exercise in contradiction? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12(4), 433–448. Recuperado de <https://doi.org/10.3102/01623737012004433>
- Wilson, J.D. (1970). Education in Upper Canada: Sixty years of change. In J.D. Wilson, R. Stamp, & L.P. Audet (Eds.), *Canadian education: A history* (pp. 190-213). Scarborough, ON: Prentice-Hall.
- Woods, D. (1936). History of education in Canada. *Review of Educational Research*, 6(4), 377-382. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1167457>
- Young, J., Levin, B., & Wallin, D. (2006). *Understanding Canadian schools: An introduction to educational administration* (4th ed.). Scarborough, ON: Nelson.
- Zegarac, G., & Franz, R. (2007). Ontario & American Educational Research Association. *Secondary school reform in Ontario and the role of research, evaluation and indicator data*. American Educational Research Association. Toronto, ON: Ontario Ministry of Education.

Legislação Consultada (por diplomas e cronologia dos mesmos)

Legislação do Sistema Educativo de Portugal

Constituição da República Portuguesa. Lei nº 1/2005 de 12 de agosto. Diário da República nº 155/2005 – I Série A. Lisboa. <https://dre.pt/constituicao-da-republica-portuguesa>

LEI

Lei nº 5/73 de 25 de julho. Diário do Governo nº 173/1973 – I Série. Presidência da República. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/421823>

Lei nº 46/86 de 14 de outubro. *Diário da República* nº 237/1986 – I Série. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/222418>

Lei nº 8/90 de 20 de fevereiro. *Diário da República* nº 43/1990 – I Série. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/332895>

Lei nº 5/97 de 10 de fevereiro. *Diário da República* nº 34/1997 – I Série A. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/5/1997/02/10/p/dre/pt/html>

Lei nº 115/97 de 19 de setembro. *Diário da República* nº 217/1997 – I Série A. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/115/1997/09/19/p/dre/pt/html>

Lei nº 41/03 de 22 de agosto. *Diário da República* nº 193/2003 – I Série A. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/41/2003/08/22/p/dre/pt/html>

Lei nº 107-A/03 de 31 de dezembro. *Diário da República* nº 301/2003 – I Série A. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/107-a/2003/12/31/p/dre/pt/html>

Lei nº 49/2005 de 30 de agosto. *Diário da República* nº 166/2005 – I Série A. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/49/2005/08/30/p/dre/pt/html>

Lei nº 47/2006 de 28 de agosto, na sua redação atual. *Diário da República* nº 165/2006 – I Série. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/47/2006/08/28/p/dre/pt/html>

Lei nº 85/2009 de 27 de agosto. *Diário da República* nº 166/2009 – I Série. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/85/2009/08/27/p/dre/pt/html>

Lei nº 75/2013 de 12 de setembro. *Diário da República* nº 176/2013 – I Série. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/75/2013/09/12/p/dre/pt/html>

Lei nº 35/2014 de 20 de junho. *Diário da República* nº 117/2014 – I Série. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/35/2014/06/20/p/dre/pt/html>

Lei nº 65/2015 de 3 de julho. *Diário da República* nº 128/2015 – I Série. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/65/2015/07/03/p/dre/pt/html>

Lei nº 151/2015 de 11 de setembro. *Diário da República* nº 178/2015 – I Série. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/151/2015/09/11/p/dre/pt/html>

Lei nº 50/2018 de 16 de agosto. *Diário da República* nº 157/2018 – I Série. Assembleia da República. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/lei/50/2018/08/16/p/dre/pt/html>

DECRETO-LEI

Decreto-Lei nº 43/89 de 3 de fevereiro. *Diário da República* nº 29/1989 – I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/610688>

Decreto-Lei nº 139-A/90 de 28 de abril. *Diário da República* nº 98/1990 – 1º Suplemento, I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/411815>

Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de maio. *Diário da República* nº 107/1991 – I Série A. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/172/1991/05/10/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 155/92 de 28 de julho. *Diário da República* nº 172/1992 – I Série A. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/155/1992/07/28/p/dre/pt/html> Estabelece o regime da administração financeira do Estado

Decreto-lei nº 115-A/98 4 de maio. *Diário da República* nº 102/1998 – I Série A. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/115-a/1998/05/04/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 7/2003 de 15 de janeiro. *Diário da República* nº 12/2003 – I Série A. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/7/2003/01/15/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 4/2005 de 7 de janeiro. *Diário da República* nº 4/2005 – I Série. Ministério da Justiça. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/4/2015/01/07/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 213/2006 de 27 de outubro. *Diário da República* nº 208/2006 – I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/213/2006/10/27/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 35/2007 de 15 de fevereiro. *Diário da República* nº 33/2007 – I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/35/2007/02/15/p/dre/pt/html>

- Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril. *Diário da República* nº 79/2008 – I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/75/2008/04/22/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei nº 224/2009 de 11 de setembro. *Diário da República* nº 177/2009 – I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/224/2009/09/11/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei nº 125/2011 de 29 de dezembro. *Diário da República* nº 249/2011 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/125/2011/12/29/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei nº 117-A/2012 de 14 de junho. *Diário da República* nº 114/2012 – Iº Suplemento, I Série. Ministério das Finanças. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/117-a/2012/06/14/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei nº 266-F/2012 de 31 de dezembro. *Diário da República* nº 252/2012 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/266-f/2012/12/31/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei nº 41/2012 de 21 de fevereiro. *Diário da República* nº 37/2012 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/41/2012/02/21/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei nº 132/2012 de 27 de junho. *Diário da República* nº 123/2012 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/132/2012/06/27/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei nº 137/2012 de 2 de julho. *Diário da República* nº 126/2012 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/137/2012/07/02/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei nº 139/2012 de 5 de julho. *Diário da República* nº 129/2012 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/139/2012/07/05/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 102/2013 de 25 de julho. *Diário da República* nº 142/2013 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/102/2013/07/25/p/dre/pt/html>

Decreto-lei nº 30/2015 de 12 de fevereiro. *Diário da República* nº 30/2015 – I Série. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/30/2015/02/12/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 96/2015 de 29 de maio. *Diário da República* nº 104/2015 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/96/2015/05/29/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 85/2016 de 21 de dezembro. *Diário da República* nº 243/2016 – I Série. Ministério da Economia. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/85/2016/12/21/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 138/2017 de 10 de novembro. *Diário da República* nº 217/2017 – I Série. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/138/2017/11/10/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei nº 55/2018 de 6 de julho. *Diário da República* nº 129/2018 – I Série. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/55/2018/07/06/p/dre/pt/html>

Decreto-lei nº 21/2019 de 30 de janeiro. *Diário da República* nº 21/2019 – I Série. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/21/2019/01/30/p/dre/pt/html>

DECRETO REGIONAL

Decreto Legislativo Regional nº 18/99/A de 21 de maio. *Diário da República* nº 295/1999 – I Série B. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de www.dre.pt

DECRETO NORMATIVO

Decreto Normativo nº 6-A/2015 de 5 de março. Ministério da Educação e Ciência, Gabinete do Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário. Lisboa. Diário da República nº 45/2015 – II Série. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/66679748>

Decreto Normativo nº 1-G/2016 de 6 de abril. *Diário da República* nº 67/2016 – II Série. Ministério da Educação, Gabinete do Secretário de Estado da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/74076016>

Despacho normativo nº 1-F/2016 de 5 de abril. *Diário da República* nº 66/2016 – II Série. Ministério da Educação, Gabinete do Secretário de Estado da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/74059570>

Decreto Normativo nº 1-A/2017 de 10 de fevereiro. *Diário da República* nº 30/2017 – II Série. Ministério da Educação, Gabinete do Secretário de Estado da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/106436777>

Decreto Normativo nº 4-A/2018 de 14 de fevereiro. *Diário da República* nº 32/2018 – II Série. Ministério da Educação, Gabinete do Secretário de Estado da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/114698718>

DECRETO REGULAMENTAR

Decreto Regulamentar nº 10/99 de 21 de julho. Diário da República nº 168/1999 – I Série B. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/decregul/10/1999/07/21/p/dre/pt/html>

Decreto-Regulamentar nº 12/2000 de 29 de agosto. *Diário da República* nº 199/2000 – I Série B. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/decregul/12/2000/08/29/p/dre/pt/html>

Decreto Regulamentar nº 14/2008 de 31 de julho. *Diário da República* nº 147/2008 – I Série. Ministério das Finanças e da Administração Pública. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/decregul/14/2008/07/31/p/dre/pt/html>

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros nº 44/2010 de Diário da República nº 113/2010 – I Série. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/44/2010/06/14/p/dre/pt/html>

PORTARIA

Portaria nº 812/92 de 18 de agosto. Diário da República nº 189/1992 – I Série B. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/port/812/1992/08/18/p/dre/pt/html>

Portaria nº 1260/2007 de 26 de setembro. *Diário da República* nº 186/2007 – I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/port/1260/2007/09/26/p/dre/pt/html>

Portaria nº 1049-A/2008 de 16 de setembro. *Diário da República* nº 179/2008 – 1º Suplemento, I Série. Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/port/1049-a/2008/09/16/p/dre/pt/html>

Portaria nº 1553-C/2008 de 31 de dezembro. *Diário da República* nº 252/2008 – 4º Suplemento, I Série. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Finanças e da Administração Pública. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/port/1553-c/2008/12/31/p/dre/pt/html>

Portaria nº 243/2012 de 10 de agosto. *Diário da República* nº 155/2012 – I Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/port/243/2012/08/10/p/dre/pt/html>

Portaria nº 9/2017 de 5 de janeiro. *Diário da República* nº 4/2017 – I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/port/9/2017/01/05/p/dre/pt/html>

Portaria nº 272-A/2017 de 13 de setembro. *Diário da República* nº 177/2017 – 1º Suplemento, I Série. Presidência do Conselho de Ministros, Finanças e Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/port/272-a/2017/09/13/p/dre/pt/html>

Portaria nº 223-A/2018 de 3 de agosto. *Diário da República* nº 149/2018 – 1º Suplemento, I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/port/223-a/2018/08/03/p/dre/pt/html>

Portaria nº 226-A/2018 de 7 de agosto. *Diário da República* nº 151/2018 – 1º Suplemento, I Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/port/226-a/2018/08/07/p/dre/pt/html>

DESPACHO

Despacho nº 147-B/ME/96. *Diário da República* nº 177/1996 – II Série. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de www.dre.pt

Despacho nº 13 313/2003. *Diário da República* nº 155/2003 – II Série. Ministério da Educação, Gabinete do Secretário de Estado da Administração Educativa. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/dir/pdf2sdip/2003/07/155000000/1018610187.pdf10186>

Despacho nº 4463/2011 de 11 de março. *Diário da República* nº 50/2011 – I Série. Ministério da Educação, Gabinete do Secretário de Estado da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/dir/pdf2sdip/2011/03/050000000/1159911599.pdf>

Despacho nº 5634-F/2012 de 26 de abril. *Diário da República* nº 82/2012 – II Série. Ministério da Educação, Gabinete do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/dir/pdf2sdip/2012/04/082000002/0000400004.pdf>

Despacho nº 5908/2017 de 5 de julho. *Diário da República* nº 128/2017 – II Série. Ministério da Educação - Gabinete do Secretário de Estado da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/107636120>

Despacho n° 921/2019 de 24 de janeiro. *Diário da República* n° 17/2019 – I Série. Ministério da Educação, Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Educação Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/118385204>

DESPACHO CONJUNTO

Despacho Conjunto n° 19/SERE/SEAM/90 de 15 de maio. *Diário da República* n° 55/1990– I Série. Ministério da Educação, Lisboa.

DESPACHO NORMATIVO

Despacho Normativo n° 27/97. *Diário da República* n° 126/1997 – I Série B. Ministério da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://data.dre.pt/eli/despnorm/27/1997/06/02/p/dre/pt/html>

Despacho Normativo n° 10-A/2018 de 19 de junho. *Diário da República* n° 116/2018 – II Série. Ministério da Educação, Gabinetes da Secretária de Estado Adjunta e da Educação e do Secretário de Estado da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/115552668>

Despacho Normativo n° 16/2019 de 4 de junho. *Diário da República* n° 107/2019 – II Série. Ministério da Educação, Gabinetes da Secretária de Estado Adjunta e da Educação e do Secretário de Estado da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/122497599>

Despacho normativo n.º 1-F/2016 de 5 de abril. *Diário da República* n° 66/2016 – II Série. Ministério da Educação, Gabinete do Secretário de Estado da Educação. Lisboa. Recuperado de <https://dre.pt/application/conteudo/74059570>

Legislação do Sistema Educativo do Canadá (Ontário)

THE CONSTITUTION ACT

The Constitution Acts, 1867 to 1982. Retrieved from https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf

Crown Foundations Act, 1996. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/statute/96c22>

Crown Agency Act, 1996, c. 11, s. 7. Retrieved from <https://www.canlii.org/en/on/laws/stat/rso-1990-c-c48/latest/rso-1990-c-c48.html>

Crown Agency Act, R.S.O. 1990, Chapter C.48. Definition of Crown Agency. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/statute/90c48>

STATUTES OF ONTARIO (S.O.)

Ontario Regulation 146/10. O. Reg. 146/10: Public bodies and commission public bodies – definitions under Public Service of Ontario Act, 2006, S.O. 2006, c. 35, Sched. A. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/regulation/100146>

Education Quality and Accountability Office Act, 1996. S.O. 1996, c. 11. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/statute/96e11>

Bill 78. *Education Statute Law Amendment Act (Student Performance)*, 2006, S.O. 2006, c. 10 - Bill 78. An Act to amend the Education Act, the Ontario College of Teachers Act, 1996 and certain other statutes relating to education. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/statute/s06010>

Bill 160 - *The Education Quality Improvement Act*, 1997. Retrieved from <https://www.ola.org/sites/default/files/node-files/bill/document/pdf/1997/1997-11/bill---text-36-1-en-b160rp.pdf>

Bill 104, *The Fewer School Boards Act*, 1997. Retrieved from <https://www.ola.org/en/legislative-business/bills/parliament-36/session-1/bill-104>

Education Quality and Accountability Office Act, 1996, S.O. 1996, c. 11. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/statute/96e11>

Ontario College of Teachers Act, 1996, S.O. 1996, c. 12. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/statute/96o12#BK3>

Bill 52. Education Amendment Act (Learning to Age 18), 2006, S.O. 2006, c. 28.
Retrieved from <https://www.ola.org/sites/default/files/node-files/bill/document/pdf/2006/2006-12/bill---text-38-2-en-b052ra.pdf>

EDUCATION ACTS.

Education Act of New Brunswick. Retrieved from <https://www.canlii.org/en/nb/laws/stat/snb-1997-c-e-1.12/latest/snb-1997-c-e-1.12.html>

Education Act of Nova Scotia. Retrieved from <https://nslegislature.ca/sites/default/files/legc/statutes/education.pdf>

Education Act of Nova Scotia. Bill no. 72. An Act to Reform the Administration of the Public Education System. Retrieved from https://nslegislature.ca/legc/bills/63rd_1st/1st_read/b072.htm

Education Act of Ontario. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e02>

Education Act of Ontario, Revised Statutes of Ontario (R.S.O.) 1990, c. E.2, s. 8 (1), par. 3 e s. 171 (1), par. 8). Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e02>

Public Schools Act of Manitoba. Retrieved from http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p250_2e.php#258

Schools Act, 1997, of The Office of the Legislative Assembly. Newfoundland and Labrador. Retrieved from <https://www.assembly.nl.ca/Legislation/sr/statutes/s12-2.htm#4>

EDUCATION ACT REGULATIONS:

Ontario Regulation 274/12 – Hiring Practices, Education Act. O. Reg. 274/12: HIRING PRACTICES under Education Act, R.S.O. 1990, c. E.2. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/regulation/120274>

Ontario Regulation 612/00: School councils and parent involvement committees under *Education Act, R.S.O. 1990, c. E.2*. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/regulation/000612>

Revised Regulations of Ontario (R.R.O.), 1990, Regulation 298: operation of schools – general, under *Education Act, R.S.O. 1990, c. E.2*. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/regulation/900298>

Ontario Regulation 613/00: Operation of schools – general. Revision of Ontario Regulation 298. filed November 23, 2000 under *Education Act, R.S.O. 1990, c. E.2* Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/regulation/r00613>

Ontario Regulation 304. R.R.O. 1990, Reg. 304: School year calendar, professional activity days under *Education Act, R.S.O. 1990, c. E.2* Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/regulation/900304>

WEBOGRAFIA – SITES CONSULTADOS

Census 2016 – Canada. <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/index-eng.cfm>

Council of Ministers of Education, Canada. <http://www.cmec.ca/299/education-in-canada-an-overview/>

Department of Education and Training of Manitoba. <https://www.edu.gov.mb.ca/>

Department of Education and Early Childhood Development of Nova Scotia. <https://www.ednet.ns.ca/>

Department of Education of Prince Edward Island. <https://www.princeedwardisland.ca/en/topic/education-and-lifelong-learning>

Diário da República Eletrónico. <https://dre.pt/>

Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA). <https://www.ina.pt/index.php/recrutamento-e-mobilidade/mobilidade-valorizacao/2019-01-30-10-16-25/o-que-e-mobilidade>

Education Improvement Commission. <http://eic.edu.gov.on.ca>

Education Quality and Accountability Office (<https://www.eqao.com/en>)

Education Quality and Accountability Office.
<http://www.eqao.com/en/assessments/primary-division/Pages/primary-division.aspx>

Education Quality and Accountability Office.
<http://www.eqao.com/en/assessments/junior-division/Pages/junior-division.aspx>

Education Quality and Accountability Office
<http://www.eqao.com/en/assessments/grade-9-math/Pages/grade-9-math.aspx>

Education Quality and Accountability Office.
<http://www.eqao.com/en/assessments/Pages/the-assessments.aspx>

Education Quality and Accountability Office.
<http://www.eqao.com/en/assessments/OSSLT/Pages/OSSLT.aspx>

European Commission/EACEA/Eurydice. *Funding in Education*. Retrieved from
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Funding_in_Education#Financial_Autonomy_and_Control_2

European Commission/EACEA/Eurydice. *Funding in Education – Portugal*. Retrieved from
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Portugal:Funding_in_Education

European Commission/EACEA/Eurydice. *Overview of Portuguese Education System*. Retrieved from
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Portugal:Overview>

Government of Ontario. Retrieved from <https://www.ontario.ca/page/history-government>

Ministry of Education of Alberta. <https://www.alberta.ca/education.aspx>

Ministry of Education of British Columbia.
<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/organizational-structure/ministries-organizations/ministries/education>

Ministry of Education of Québec. <http://www.education.gouv.qc.ca/en/home/>

Ministry of Education of New Brunswick.
https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/gateways/about_nb/education.html

Ministry of Education of Newfoundland and Labrador.
<https://www.gov.nl.ca/education/publications/k12/stats/>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/teachers/curriculum.html>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/curriculum/elementary/>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/curriculum/elementary/grades.html>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/curriculum/elementary/subjects.html>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/educationFacts.html>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/forms/report/1998/report98.html>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/parents/generalinfo.html>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/teacher/employ.html#teaching>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/brochure/whosresp.html#govtact>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/policyfunding/funding.html>

Ministry of Education of Ontario, Canada.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/teacher/appraise.html>

Ministry of Education of Saskatchewan.
<https://www.saskatchewan.ca/government/government-structure/ministries/education>

Ontario College of Teachers. <https://www.oct.ca/>

Ontario College of Teachers. <https://www.oct.ca/members/know-your-college/complaints-and-discipline>

Ontario School Board. Toronto District Catholic School Board, <https://www.tcdsb.org/>

Ontario School Board. Toronto District Public School Board, <https://www.tdsb.on.ca/>

Ontario School Board. Waterloo Catholic District School Board, <https://www.wcdsb.ca/>

Ontario School Board. Waterloo Region District School Board, <https://www.wrdsb.ca/>

Ontario School Board. York Catholic District School Board, <https://www.ycdsb.ca/>

Ontario School Board. York Region District School Board, www.yrdsb.ca

People for Education. Retrieved from <https://peopleforeducation.ca/public-education-in-ontario/how-education-is-funded/>

Quadros de Zona Pedagógica de Portugal. Retirado de https://www.sepleu.pt/concursos_13_14/MAPA_QZP_10.pdf

Royal Commission on Learning, 1994.
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/general/abcs/rcom/main.html>

Treasury Board/Management Board of Cabinet Agency Establishment and Accountability Directive. <https://www.ontario.ca/page/agencies-and-appointments-directive>

Trillium List. <http://www.trilliumlist.ca/>

Volume II

Anexo 1 – Guiões das Entrevistas – Diretores

Anexo 2 – Guiões das Entrevistas – Inspetores/Superintendentes

Anexo 3 – Redução das Entrevistas