



Universidade do Minho
Instituto de Educação

Pedro Miguel David dos Santos Lopes

**Cartas Educativas: Participação e
Autonomia dos Municípios na Educação.
Estudo de Caso.**



Universidade do Minho
Instituto de Educação

Pedro Miguel David dos Santos Lopes

**Cartas Educativas: Participação e
Autonomia dos Municípios na Educação.
Estudo de Caso.**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Ciências da Educação
Área de Especialização em Administração Educacional

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor Licínio C. Lima

Abril de 2011

DECLARAÇÃO

Nome: Pedro Miguel David dos Santos Lopes

Endereço Electrónico: pslopesfig@gmail.com

Telemóvel: 916892000

Número do Cartão de Cidadão: 8595664

Título da Tese de Mestrado: Cartas Educativas: Participação e Autonomia dos Municípios na Educação.
Estudo de Caso.

Orientador: Professor Doutor Licínio C. Lima

Ano de Conclusão: 2011

Designação do Mestrado: Mestrado em Ciências da Educação, Área de Especialização em
Administração Educacional.

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO, APENAS PARA EFEITOS DE
INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, 21/03/2011

Assinatura: _____

À memória de minha Mãe.

Ao meu Pai.

À São, à Sofia e à Sara.

AGRADECIMENTOS

Por muito árduo que seja o trabalho e por maior que seja a nossa vontade e empenhamento, muitas vezes concretizar o sonho não depende unicamente de nós. É com grande satisfação que aqui deixo o preito da minha gratidão a todos aqueles que me ajudaram neste percurso, contribuindo para que esta experiência se materializasse nesta dissertação de mestrado.

Desde logo agradecer ao Professor Doutor Licínio C. Lima, orientador desta dissertação, por nos ter permitido beneficiar da sua exigência, rigor, confiança e dedicação, pelos conselhos que nos deu, pelos desafios que nos colocou, pela margem de autonomia que nos concedeu, pela compreensão e solidariedade que manifestou nos momentos mais decisivos deste trabalho.

Aos colegas da Escola Básica 2/3 de Peso da Régua, em particular ao Dr. Paulo Cardoso e ao Dr. José Sequeira, pelas condições que procuraram criar para que fosse possível concretizar este objectivo.

Às pessoas que aceitaram colaborar connosco na nossa investigação empírica, partilhando as suas experiências e inquietações, agradeço a amizade e disponibilidade demonstradas.

Ao meu Pai e Irmãos pela preocupação que tiveram, pelo apoio e incentivo que sempre transmitiram deixo-lhes o meu reconhecimento profundo.

À São, pela companhia, pelo afecto e carinho, pelo sacrifício feito e por ter sentido este projecto como seu. Escrever comigo tantas páginas foi também uma grande demonstração de amor.

À Sofia e à Sara que cresceram acompanhando este trabalho peço desculpa pela atenção que não lhes pude dispensar. Agradeço-lhes as suas visitas e beijinhos de incentivo, que não me fizeram esquecer que são elas a verdadeira razão deste trabalho.

A todos muito obrigado.

Cartas Educativas: Participação e Autonomia dos Municípios na Educação. Estudo de Caso.

Pedro Miguel David dos Santos Lopes

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Ciências da Educação – Área de Especialização em Administração Educacional

Universidade do Minho – Instituto de Educação

2011

RESUMO

A Dissertação de Mestrado que agora apresentamos traduz-se no desenvolvimento de um *estudo de caso* que pretende analisar o grau de Participação e Autonomia dos Municípios na definição de uma política educativa local, tendo por base a análise do processo de elaboração, discussão e homologação da Carta Educativa do concelho que designamos por Pinhais do Zêzere.

Este trabalho orientou-se no sentido de responder à pergunta de partida por nós formulada: «*A elaboração da Carta Educativa consagra a participação e autonomia dos municípios na definição das políticas educativas locais ou acentua uma tendência para a centralização por parte da administração educativa?*».

Visando esse desiderato, acompanhámos a evolução do Poder Local em Portugal e caracterizámos o relacionamento entre a administração central e a administração local, bem como a tendência para a progressiva descentralização administrativa, o que, no caso da educação, tem sido um processo lento. Analisamos os conceitos de *desconcentração* e *recentralização*, demonstrando a relutância do Estado em ceder parcelas do seu poder.

Conferimos particular atenção à dimensão da *participação* e *autonomia* dos municípios na definição de uma política educativa local, assinalando a tentativa que se vem operando tendente a uma *municipalização da educação*, processo que tem conhecido avanços e recuos. Contrariamente à crescente intervenção dos municípios na educação, tem correspondido paralelamente, em sentido inverso, uma propensão para a *recentralização* do poder por parte da administração educativa.

Para o estudo desta problemática, servimo-nos dos Modelos Burocrático e Político por considerarmos que, com estas *lentes*, melhor compreenderemos o grau de cumprimento e a imposição de regras e normas formais e legais, as motivações, as lógicas de acção, os interesses e conflitos, as relações de poder e de negociação, promovidas pelos actores e instâncias de debate da Carta Educativa. Desta forma, torna-se mais evidente que é ao nível local que se afirma a lógica centralizadora da administração educativa, em oposição ao discurso normativo e legal.

Munidos destes suportes teóricos, empreendemos o estudo do “plano da acção organizacional”. Incidimos a nossa investigação empírica no processo de elaboração da Carta Educativa do concelho Pinhais do Zêzere, um território inserido numa zona deprimida economicamente, marcada pela estagnação do tecido produtivo e pela desertificação humana. O estudo de caso centrou-se em torno da dinâmica gerada pela discussão e aprovação da Carta Educativa nos órgãos autárquicos do concelho, procurando desocultar as racionalidades que a orientaram, bem como os posicionamentos dos actores organizacionais. Para o efeito, utilizámos como técnicas de investigação as entrevistas semi-estruturadas e a análise documental.

A Carta Educativa teve a condicioná-la a orientação emanada centralmente do reordenamento da rede educativa concelhia e a inevitabilidade do encerramento de Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico, com a concentração de alunos na sede de concelho. O debate travado evidencia a clivagem gerada pelo confronto notório entre uma racionalidade burocrática e gestonária e uma racionalidade política, que conferem à Carta Educativa uma tipologia ao mesmo tempo de planeamento e político-institucional.

Apesar de alertados para os perigos que encerram as generalizações naturalistas das conclusões a que chegámos, consideramos que, em concelhos do interior do país, tal como aquele que nos serviu de objecto de estudo, a Carta Educativa acaba por consubstanciar, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela administração central, nomeadamente a do encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico, e que a estratégia de *recentralização* do poder operada pela administração educativa obscurece uma maior participação e autonomia dos municípios na definição de uma política local de educação.

Local Education Planning: Participation and Autonomy of Municipalities on Education. A Study Case

Pedro Miguel David dos Santos Lopes

Master Dissertation

Master in Education Sciences – Specialization in Educational Administration

University of Minho – Education Institute

2011

ABSTRACT

This paper describes a case study which analyses local municipal participation and autonomy when defining a local educational policy, based on the analysis of the development, discussion and implementation process of the Educational Bill for the municipality of Pinhais do Zêzere.

The aim of this study was to answer the following question: “Does the Educational Bill allow for the participation and autonomy of municipal governments when defining local educational policies or does it accentuate a tendency towards centralization of the educational administration?”

Searching for an answer, we followed the evolution of municipal power in Portugal and described the relationship between the central and local governments, as well as the tendency towards a progressive administrative decentralization, which in the case of education has been a slow process. We analyse the concepts of decentralisation and recentralisation, illustrating the reluctance of the government in giving up part of its power.

We concentrate our attention on the scope of local participation and autonomy when defining local educational policy, with an emphasis on the attempt to make education more local, a process which has had its ups and downs. As opposed to the increase in local involvement in education, there has been an inverse parallel tendency towards the recentralization of educational administrative power.

In this study we used the bureaucratic and political models, considering them to be the best lenses to understand the fulfilment and imposition of formal legal rules and regulations, the motivation and the logic behind the action, the special interests and conflicts, the relationships of power and negotiations, promoted by the actors and the debate opportunities related to the Educational Bill. Thus, it seems clear that it is at the local level that the centralizing logic of the educational policy is implemented, as opposed to the regulative and legal discourses.

Aided by this theoretical background, we carried out the study of the “organisational action plan”. The empirical research was carried out by elaborating the Educational Bill for the municipality of Pinhais do Zezere, located in an economically depressed region, marked by the stagnation in terms of

economic productivity and by human desertification of the region. This case study is centred round the discussion and approval of the educational bill by the local municipal government, aiming to analyse the reasoning behind it, as well as the political position of the people involved. In order to do so, we used research techniques such as semi-structured interviews and analysis of the literature,

The Educational Bill was influenced by the redesign of the local educational network, as well as the inevitability of the closure of primary schools, concentrating students in the local headquarters. The debate which has been originated illustrates the divergence between a bureaucratic and administrative rationale and a political rationale, which provide the Educational Bill with both planning and political institutional characteristics.

In spite of being warned against the natural generalist conclusions which we have come up with, it is our belief that in local governments in the interior of the country, such as the one used in this study, the Educational Bill translates into restructuring of the school network according to orders from the central government, especially concerning the closing of primary schools, and that the policy of recentralisation of power carried out by the educational administration overshadows a larger participation and autonomy of local governments when defining a local educational policy.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	17
1. Introdução	19
2. Problemática	19
3. Pergunta de partida	23
4. A formulação de hipóteses	23
5. A estrutura do trabalho	24
CAPÍTULO I – O PODER LOCAL EM PORTUGAL E A DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA	27
1. Breve evolução do Poder Local em Portugal	29
2. O relacionamento entre a Administração Central e a Administração Local	38
3. O debate em torno da <i>centralização</i> e <i>descentralização</i>	40
4. Desconcentração e recentralização da Administração Educativa	44
CAPÍTULO II – PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO	51
1. Autonomia e heteronomia no Sistema Educativo Português	53
2. O valor da participação na organização escolar	68
3. A intervenção dos Municípios Portugueses na Educação	74
3.1. Do Liberalismo ao final do Estado Novo	74
3.2. Após o 25 de Abril de 1974	79
3.2.1. Da Revolução de 1974 à Lei de Bases do Sistema Educativo	80
3.2.2. Da Lei de Bases do Sistema Educativo até 1995	82
3.2.3. De 1995 à actualidade	87
3.2.4. A tendência para a municipalização da Educação	93
a) O Conselho Municipal de Educação	97
b) A Carta Educativa	102

CAPÍTULO III – A INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO À LUZ DOS MODELOS BUROCRÁTICO E POLÍTICO	107
1. Os modelos de análise organizacional	109
2. O modelo burocrático racional	111
3. O modelo político	119
4. Contributos para uma tipologia das Cartas Educativas	126
4.1. Documento de natureza gestonária e de planeamento	127
4.2. Documento de natureza político-institucional	129
CAPÍTULO IV – A FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA DA INVESTIGAÇÃO	131
1. A opção por uma investigação de natureza qualitativa	133
2. O estudo de caso	134
3. As técnicas de investigação	136
3.1. A análise documental	137
3.2. As entrevistas	138
CAPÍTULO V – O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA CARTA EDUCATIVA DO CONCELHO PINHAIS DO ZÊZERE	145
1. O contexto do caso	147
1.1. O enquadramento territorial	147
1.2. A dinâmica demográfica	148
1.3. A base económica e a estrutura produtiva	149
1.4. A procura cultural	150
2. A Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere	151
2.1. A estrutura do documento e as orientações normativas	151

2.2. Os princípios orientadores da Carta	157
2.3. A questão do encerramento de Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico em zonas rurais	159
3. Estudo de caso – A discussão em torno da aprovação da Carta Educativa	169
3.1. No Conselho Municipal de Educação	169
3.2. Na Câmara Municipal	176
3.3. Na Assembleia Municipal	182
3.4. A Direcção Regional de Educação e a homologação da Carta Educativa	187
4. Síntese da Investigação Empírica	190
CONCLUSÃO	199
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	207
ANEXOS	227
ANEXO I – Perfil dos entrevistados	229
ANEXO II – Guião da entrevista. Presidente da Câmara Municipal e Vereador da Educação da Câmara Municipal	233
ANEXO III – Guião da entrevista. Presidente da Assembleia Municipal e Membro do Conselho Municipal de Educação	239
ANEXO IV – Guião da entrevista. Presidente da Junta de Freguesia	243
ANEXO V – Guião da entrevista. Directora do Agrupamento de Escolas	247
ANEXO VI – Entrevista n.º 1. Presidente da Câmara Municipal	251
ANEXO VII – Entrevista n.º 2. Vereador da Educação da Câmara Municipal	261
ANEXO VIII – Entrevista n.º 3. Presidente da Assembleia Municipal	275
ANEXO IX – Entrevista n.º 4. Presidente da Junta de Freguesia	283
ANEXO X – Entrevista n.º 5. Directora do Agrupamento de Escolas	287
ANEXO XI – Relação das Actas Consultadas	293

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I – “A estrutura da Carta Educativa do Município Pinhais do Zêzere”	153
Quadro II – “Evolução do número de alunos no concelho (2001/2002 a 2006/2007)”	156
Quadro III – “Escolas encerradas no Concelho Pinhais do Zêzere”	167
Quadro IV – “Composição do Conselho Municipal de Educação do Concelho Pinhais do Zêzere”	170
Quadro V – “Composição da Câmara Municipal do Concelho Pinhais do Zêzere (2005-2009)”	177
Quadro VI – “Composição da Assembleia Municipal do Concelho Pinhais do Zêzere (2005-2009)”	183

INTRODUÇÃO

1. Introdução

A apresentação desta dissertação insere-se no âmbito do Mestrado em Ciências da Educação – Área de Especialização em Administração Educacional -, do Instituto de Educação da Universidade do Minho.

Enquadrado por uma área abrangente da Administração Educacional, a presente investigação centra-se num estudo de caso sobre o processo de elaboração da Carta Educativa num concelho do interior do país, abordando particularmente as dimensões da Autonomia e Participação dos Municípios na definição das políticas educativas ao nível local.

A opção pela abordagem desta temática decorre da vivência de experiências anteriores em que, para além de Gestor Escolar, exercemos funções de autarca, ao nível executivo, com o pelouro da Educação, na altura em que foi publicado Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. Daí que sintamos um pouco esta problemática na perspectiva dos municípios em relação à educação como a perspectiva que também nos toca e não apenas como uma perspectiva vista do exterior. Ressalvamos ainda que a discussão suscitada pela tensa relação Educação-Poder Local tem sido para nós tema de profunda reflexão, já que, como professor, gestor escolar e autarca, sentimos a conflitualidade que em muitos momentos emergiu desta complexa teia de relações e que hoje compreendemos melhor depois dos enquadramentos teóricos que entretanto adquirimos. Apesar do quadro normativo que regula a transferência de competências da Administração Central para o poder local ser o mesmo para todos os municípios, são conhecidas actuações diversificadas e realidades muito distintas em termos de participação e autonomia na administração da educação nos últimos trinta e quatro anos. Queremos, com o desenvolvimento da nossa investigação, contribuir para um maior conhecimento que as comunidades científica e educativa têm sobre as práticas reais da participação e autonomia do poder local nos diferentes contextos de intervenção.

2. Problemática

A intervenção do poder local em matéria educativa surge, hoje, como fundamental. No entanto, a intervenção das autarquias locais na administração da educação não tem tradição em Portugal, podendo constatar-se, historicamente, ser pouca e de reduzida expressão a extensão das suas

competências educacionais, como demonstram os estudos de A. Sousa Fernandes (1995, 1997 e 2000) e de João Pinhal (1995, 1997 e 2001).

Procuraremos, neste nosso trabalho, estabelecer uma linha diacrónica, assinalando os principais momentos da crescente intervenção dos municípios na administração da educação, aspecto considerado essencial por Licínio Lima (1987) para o sucesso da reforma educativa em Portugal, constituindo-se como alternativa ao paradigma da centralização tão característico do sistema educativo português nos últimos cento e cinquenta anos.

A relação entre as autarquias locais e a Educação tem manifestado uma crescente relevância desde 1974. A Lei de Bases do Sistema Educativo não introduziu nesta matéria alterações muito significativas, ficando muito aquém do que se esperaria no tocante à participação e descentralização, reduzindo a autarquia a um mero recurso - ao nível de outras entidades privadas - e não como parceiro. Surge, no entanto, como o ponto de partida em termos de produção legislativa que remete, para os municípios, competências na área da educação.

Também os trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo propunham a necessidade de se alargar o âmbito da participação das autarquias locais na administração da educação (Fernandes, 1988).

Na década de noventa, aparecem novos normativos que caminham no sentido da descentralização, que se traduzem no desenvolvimento da *autonomia* das escolas e no aumento das competências atribuídas às autarquias locais no campo da educação. O Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, confere à representação municipal o mesmo nível de representação dada aos pais, associações de docentes, instituições privadas de ensino e de outras organizações económicas, profissionais ou culturais. Na mesma linha, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, reservava ao município assento na Assembleia de Escola, entendida como órgão de direcção do então regime de autonomia, administração e gestão das escolas.

Mas já então os Municípios se diziam disponíveis para exercer novas competências, reclamando-se como os melhores conhecedores das necessidades e realidades locais e prontos para assumir uma maior participação na gestão estratégica, administrativa e financeira e organizacional das escolas (ANMP, Boletim n.º 59, de Janeiro de 1998).

Mais tarde, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, para além de outras competências anteriormente legisladas, trazia como novidades a competência que era dada aos municípios para a elaboração da Carta Escolar e a criação do Conselho Local de Educação (art.º 19, ponto 2), traduzindo-se, assim, numa participação mais efectiva das autarquias no planeamento da educação (Pinhal, 1997: 186). Além disso, recorde-se que as autarquias locais dispõem, constitucionalmente, de autonomia para o livre exercício da sua acção nos domínios das suas atribuições, essencialmente em

matéria de educação. Os princípios de autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública estão inscritos na Constituição da República Portuguesa (art.º 6).

Numa linha teórica mais conceptual, abordaremos o conceito de autonomia na perspectiva enunciada por Licínio Lima, João Barroso, Almerindo Afonso, entre outros, para enquadrar o âmbito da definição das políticas educativas ao nível local. Ao mesmo tempo, procuraremos problematizar a dimensão da participação dos municípios nos órgãos de administração das escolas, utilizando os contributos de Licínio Lima, J. Gomes Canotilho e J. Machado, tentando caracterizar as motivações políticas e económicas que levam as autarquias a desenvolver modos de participação mais convergente ou de natureza espontânea e informal, ou mais consagrada e formalizada, conforme ela parta da sua iniciativa ou da prática dos actores.

Acompanhando o processo de implementação normativa de descentralização e de regulamentação, surge o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que vem reforçar as competências das autarquias relativamente à educação, através da transferência de competências da administração central para a administração local. Noutro momento da nossa análise, teremos em conta a necessidade de clarificar e distinguir os conceitos de *descentralização*, *desconcentração*, *reconcentração* e *centralização*, na linha da caracterização de Licínio Lima e João Formosinho, por exemplo.

Tal como se refere no preâmbulo, o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, visa suprir lacunas não esclarecidas pela legislação antecedente, sobretudo em relação aos Conselhos Locais de Educação e Carta Escolar, oportunamente rebaptizados como Conselho Municipal de Educação e Carta Educativa. As autarquias locais passam a ter uma competência alargada na definição da política educativa local, dando maior ênfase ao conceito de *territorialização* (Barroso, 1997). Esta tendência vem-se acentuando desde a década de oitenta e corresponde a uma redefinição do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação. A territorialização é, como refere Barroso,

«um fenómeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidades entre o Estado e a Sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o Central e o Local» (Barroso, 1997: 10-12).

No entanto, esta tendência para a descentralização administrativa da educação, através das autarquias locais, tem sido um processo lento, dado que a Administração Central se mostra relutante em ceder parcelas do seu poder, ainda que vários autores, entre os quais Lemos Pires e Licínio Lima,

advoguem uma participação mais efectiva das autarquias locais no desenvolvimento da educação, evitando, todavia, a sua municipalização, no que esta possa significar de prejuízo para a escola.

A Carta Educativa é um documento que define uma política educativa concelhia, sustentado por um processo amplamente participado, dinâmico, em torno de um conjunto de acções e projectos comuns, procurando definir uma identidade localmente construída, por onde perpassam um conjunto de lógicas políticas, de interesses divergentes e de conflitos. É também fruto da vontade político-institucional de uma estrutura, baseada em critérios técnicos, políticos e gerenciais, que muitas vezes negligencia o contributo convergente de muitos actores, instituições e parceiros sociais portadores de perspectivas diversas da mesma realidade. Contudo, na Carta Educativa, nem sempre é possível descortinar princípios orientadores de uma política democrática e participada, demonstração de autonomia e territorialização.

As práticas centralizadoras e administrativas do Estado português e o funcionamento tradicional do comando de cima para baixo, existente no Ministério da Educação, levam-nos a reexaminar que a experiência instituída com o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, no sentido da descentralização e da afirmação da autonomia e participação dos municípios na educação, possa sair gorada. Isto porque as mudanças políticas e sociais dependem cada vez menos de um quadro normativo, para se radicarem na acção organizacional em função de interesses comuns e convergentes.

Como refere Licínio Lima (2007: 56-57),

«É, portanto, nos níveis regional e local que se completa a lógica centralista e de controlo, mesmo quando se induz a criação de «Conselhos municipais de educação» (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro), atribuindo-lhes competências no desenvolvimento da chamada «carta educativa», definida como «o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho». Porém, até ao momento, enquanto instrumento de racionalização de recursos e de planeamento da rede, as cartas escolares têm tido pouco impacto, antes tendendo a ser invocadas para efeitos de legitimação de medidas políticas centrais de reordenamento, e, especialmente, de extinção das escolas públicas, embora muito frequentemente também levada a cabo sem o enquadramento das referidas cartas».

Esta posição, na qual nos revemos por inteiro, motiva-nos ainda a deixar expressas algumas Questões Orientadoras que ajudarão a problematizar a temática em análise:

- Que intervenção ocorre por parte da Autarquia Local na área da Educação?
- Como se processa essa intervenção?

- Qual o âmbito das relações que se estabelecem entre a Autarquia e os outros parceiros educativos?
- Quais os processos de participação do município na definição e implementação das políticas educativas locais?
- Qual o grau de autonomia da autarquia local no estabelecimento de dinâmicas e implementação de políticas locais de educação, face aos normativos legais emanados e produzidos centralmente?
- A Carta Educativa consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela administração central, nomeadamente a do encerramento de escolas do 1ºCEB em zonas rurais?
- O Município é autor e participante nas políticas educativas locais?
- Ou será que a descentralização de competências do poder central para o poder local simboliza apenas uma referência semântica?

É em torno desta problemática que orientaremos a nossa investigação.

3. Pergunta de partida

A elaboração da Carta Educativa consagra a participação e autonomia dos municípios na definição das políticas educativas locais ou acentua uma tendência para a centralização por parte da administração educativa?

4. A formulação de hipóteses

- Ao processo de descentralização de competências da Administração Central para o Poder Local, desenvolvido após a Revolução de 25 de Abril de 1974, tem correspondido uma maior participação dos municípios na administração da educação.
- A competência da elaboração da Carta Educativa conferida às Autarquias Locais traduz uma maior autonomia municipal na definição das políticas educativas ao nível local.
- Num contexto discursivo sobre a autonomia, a Carta Educativa revela a tendência da Administração Educativa para a centralização.
- É ao nível local que se completa a lógica centralista e de controlo por parte da administração educativa.

5. A estrutura do trabalho

O trabalho desenvolve-se estruturado em cinco capítulos.

No primeiro capítulo intitulado «O Poder Local em Portugal e a Descentralização da Administração Educativa», traçamos uma breve evolução do poder local em Portugal, desde o liberalismo até à década que agora findou, evolução que tornou evidente a necessidade de uma maior autonomia das autarquias relativamente à administração central. Depois caracterizamos o relacionamento entre a administração central e a administração local. Abordamos ainda neste capítulo, o debate em torno da centralização e descentralização da administração educativa, emergindo a ideia de que a descentralização administrativa, nomeadamente na área da educação através das autarquias tem sido um processo lento, mostrando o Estado hesitação e relutância em ceder margens de poder. Esta problemática remete-nos para a análise da tendência demonstrada pela administração educativa para a desconcentração e recentralização. Para caracterizar este processo, tomamos como referência teórica os estudos desenvolvidos por Licínio Lima (1998a; 2002a; 2004; 2007a; 2007b) onde contextualiza esta política desenvolvida por sucessivos governos no sentido da recentralização do poder.

O segundo capítulo, «Participação e Autonomia dos Municípios na Educação», serve para analisarmos a dialéctica que se vem gerando ao longo das últimas décadas em torno da questão da autonomia e heteronomia no sistema educativo português. Convocamos para o efeito os conceitos desenvolvidos por Licínio Lima (1998a), João Barroso (1997) e Sousa Fernandes (1992). Noutro ponto analisamos a dimensão da participação nas organizações, nomeadamente, na organização educativa. Neste nosso exercício socorremo-nos das interpretações desenvolvidas por Gomes Canotilho (1993) e Baptista Machado (1982), no que toca à perspectiva jurídica e constitucional do conceito, bem como às tipologias propostas por Virgínio Sá (2002) e Licínio Lima (1988b; 1998a; 2001) para o estudo da participação na decisão, no governo, na organização e administração da educação.

Pretendemos ainda no âmbito deste capítulo estabelecer uma linha diacrónica, assinalando os principais momentos da crescente intervenção dos municípios na administração da educação, desde o Liberalismo, passando pela Primeira República e pelo Estado Novo. Para a análise do período após 1974 seguimos de perto a periodização proposta por Sousa Fernandes (2000), bem como os estudos de João Pinhal (1997). Procuramos assinalar ainda a tendência que se verificou no sentido de uma *municipalização da educação*, tentando contribuir para a clarificação do conceito, e assinalar, baseado na legislação produzida, os passos dados nesse sentido, apesar dos avanços e recuos registados. Em particular, observamos as possibilidades criadas nesta direcção com a publicação do Decreto-Lei n.º

7/2003, de 15 de Janeiro, que conferiu nova moldura ao Conselho Municipal de Educação, bem como à Carta Educativa.

Ao longo do terceiro capítulo «A Intervenção dos Municípios na Educação à luz dos Modelos Burocrático e Político», fundamentamos teoricamente a nossa análise empírica pois consideramos que estas racionalidades nos ajudarão a compreender o grau de cumprimento e a imposição de regras e normas formais e legais, as motivações, as lógicas de acção, os interesses e conflitos, as relações de poder e de negociação, promovidas pelos actores e desenvolvidas pelas instituições e instâncias de poder, no processo de elaboração e discussão da Carta Educativa.

Ao mesmo tempo, pensamos que serão estas «lentes» que melhor nos ajudarão a perceber se, ao nível local, se evidencia e afirma a lógica centralizadora da administração educativa, em contra ciclo com o discurso normativo e legal, esvaziando de conteúdo a necessidade e o desejo de uma maior participação e autonomia dos municípios na definição das políticas educativas ao nível local. Com base nestes pressupostos, permitimo-nos estabelecer uma tipologia de Cartas Educativas, encarando-as como: um documento de natureza gestionária e de planeamento, ou como um documento de natureza político-institucional.

No capítulo quatro «A Fundamentação Metodológica da Investigação», enunciamos as linhas metodológicas utilizadas no desenvolvimento da nossa investigação empírica. A nossa escolha recaiu sobre o *estudo de caso* por constituir a estratégia que melhor permite responder à pergunta de partida e às hipóteses formuladas. Na base desta opção está o desejo de promover um estudo que permita compreender, na sua plenitude, a problemática da elaboração e discussão a nível municipal, da Carta Educativa, das lógicas que lhe estão subjacentes, bem como o significado que os actores envolvidos conferem a esse processo. Explicitaremos as técnicas de investigação utilizadas: entrevistas e análise documental.

Já no quinto capítulo «O Processo de Elaboração da Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere» desenvolvemos o estudo de caso. Partimos da caracterização do concelho, o seu enquadramento territorial, as dinâmicas demográficas, a estrutura económica e a procura cultural. Apresentamos de seguida a estrutura da Carta Educativa, bem como as orientações normativas a que obedece. Com algum pormenor enunciamos os seus princípios orientadores, focando particularmente a questão do encerramento de Escolas do 1º Ciclo de Ensino Básico, ligado à necessidade do reordenamento da rede educativa, aspecto que muita controvérsia tem gerado na aplicação das políticas educativas desde a década de noventa do século XX e, com maior oportunidade, nestes últimos anos estando tão presente neste nosso objecto de estudo.

O âmago da questão incide fundamentalmente na discussão gerada em torno da aprovação da Carta Educativa que se processou nas várias instâncias: Conselho Municipal de Educação, Câmara

Municipal e Assembleia Municipal. Orientado pelo princípio do reordenamento da rede escolar, o debate travado demonstrou a clivagem gerada pelo confronto notório, entre uma racionalidade burocrática e gestonária e uma racionalidade política, que conferem à Carta Educativa uma tipologia ao mesmo tempo de planeamento e de natureza político-institucional. Depois de avaliar o significado do acto de homologação do documento e suas implicações, procedemos a uma síntese de todo o processo, inscrevendo algumas conclusões.

Por último, registamos um conjunto de conclusões a que chegámos ao longo do desenvolvimento da nossa investigação.

No corpo desta dissertação juntamos alguns anexos: o painel dos entrevistados; os guiões das entrevistas realizadas; a relação das actas consultadas; e a transcrição do conteúdo das entrevistas semi-directivas efectuadas.

CAPÍTULO I

O PODER LOCAL EM PORTUGAL E A DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA

CAPÍTULO I

O PODER LOCAL EM PORTUGAL E A DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA

1. Breve evolução do Poder Local em Portugal

O município é a categoria autárquica com mais profundas e importantes raízes no nosso país e, porventura, a mais actuante, considerando as atribuições e os recursos que historicamente lhe foram conferidas (Neves, 2004: 25).

A sua origem é muito remota, sendo conhecida a tese de Alexandre Herculano que sustentava que o nosso município medieval era originário do município romano (Amaral, 1994: 462). Embora discutível nos seus alicerces, esta tese evidencia que a tradição municipalista portuguesa incluía, pelo menos desde D. João I, um importante elemento de democracia orgânica: as corporações de artes e ofícios que participavam do poder local. Tornou-se evidente, no estudo sobre a essência e a origem do poder local em Portugal, que os hábitos políticos de muitos séculos fizeram crer que as colectividades locais só podiam formar-se e subsistir por força do Estado Soberano, o que acentuou o carácter centralizador do nosso aparelho de Estado, motivando, por conseguinte, o vulgar desentendimento ou mesmo o contencioso histórico entre o Estado Central e o Poder Local.

A proclamação da República, em 5 de Outubro de 1910, foi considerada como um acto de emancipação realizado pelo povo português, expressão da sua consciente soberania, visando manter a integridade nacional e almejar o bem-estar e o progresso da Nação. Nos debates da Assembleia Nacional Constituinte desenvolvidos a partir de 19 de Junho de 1911, procurou-se delinear um modelo, pelo menos descentralista, de organização do Estado. Nessa linha, o municipalismo foi uma das matrizes essenciais do ideário republicano compartilhada por todas as suas facções, tendo em conta que, se, para umas, o município constituía o alicerce de uma futura federação, para outras, possibilitaria a tão reclamada descentralização político-administrativa relativamente autónoma em relação ao poder central. Foi esta concepção que prevaleceu entre os deputados constituintes que rejeitaram as teses federalistas, tendo a Constituição Republicana, aprovada a 21 de Agosto de 1911 (art.º 66), organizado o poder local em bases que proibiam a ingerência do poder executivo nos seus corpos administrativos, impondo a representação das minorias, admitindo o recurso ao referendo e conferindo autonomia financeira aos corpos administrativos (Catroga, 2000: 162-165).

Foi ao nível da administração autárquica concelhia que a República aplicou um conjunto mais significativo de reformas administrativas, ainda que tivesse mantido constrangimentos à autonomia

financeira dos municípios e não tenha rompido com a dependência destes em relação ao poder central, mantendo a figura do administrador do concelho subordinado ao governador civil.

Embora com a promessa de maior autonomia e maior poder de intervenção política, a República nunca elevou os municípios à dignidade de elemento legitimador do Estado nem de primeira instância de representação política, que se mantiveram sujeitos aos zelos de governadores civis, delegados políticos da confiança do governo. No plano municipal, reconstituiu-se a base do sistema do caciquismo tradicional, erguido sob a concessão de empregos e da distribuição de obras públicas. Espaço de afirmação das elites locais, os municípios desenvolveram, com o poder central, um braço de ferro político e administrativo, facto que lhes possibilitou algum espaço de continuidade política (*ibidem*: 280).

Depois do Golpe Militar de 28 de Maio de 1926 e do período de Ditadura Militar que se lhe seguiu, uma nova realidade política vai tornar-se dominante na sociedade portuguesa, instituída formalmente com aprovação da Nova Constituição por Plebiscito Nacional de 19 de Março de 1933.

«Estado Novo» era a designação da nova fórmula política liderada por Oliveira Salazar e definia-se como sendo “Uma República orgânica e corporativa” onde a “soberania residia em a Nação”, estando limitada pela “moral e pelo direito” (Oliveira, 1996: 285).

Seguindo a análise teórica de Fernando Rosas (1992), o Estado Novo, desde a sua fundação, sustentou-se sobre quatro pilares ideológicos: a recusa de uma democracia de feição liberal; o nacionalismo corporativo; o estado forte; e o intervencionismo económico e social. O Estado Novo não se organizava de acordo com os fundamentos liberais, democráticos e parlamentares do Estado, pois, e decorrente do pensamento dos seus ideólogos, a liberdade e a soberania popular apenas produziam desordens, sendo impossível garantir “as legítimas liberdades individuais e colectivas” (Rosas, 1992: 96). Recusando o liberalismo, negava-se de igual modo o totalitarismo, escudado na premissa segundo a qual o Estado português era limitado “pela moral e pelo direito”, apesar da realidade demonstrar claramente o contrário.

Outro dos fundamentos do Estado Novo foi o nacionalismo corporativo, visto que todas as pessoas, de natureza singular ou colectiva, estavam sujeitas aos objectivos máximos da pátria, o que só seria concretizável através da criação de uma ideia genuína de nação. A sua legitimidade não estaria subordinada aos interesses particulares dos indivíduos ou dos partidos, mas nos órgãos constitutivos da nação, nomeadamente as famílias, as freguesias, os municípios e as corporações, tendo estes órgãos “intervenção directa na constituição dos corpos supremos do Estado” (*ibidem*: 97). Todavia, esta actuação limitava-se formalmente à intervenção na eleição das juntas de freguesia, das câmaras municipais e na constituição da Câmara Corporativa (art.º 18º, *Constituição de 1933*).

O Estado Novo fazia depender a existência de um Estado forte, da efectivação de um poder executivo igualmente forte, corrigindo, por essa via, os excessos do parlamentarismo republicano. Esta premissa ideológica era confirmada pela Constituição, na qual o Chefe de Estado possuía poderes executivos mais amplos. O Presidente da República era eleito por sete anos (art.º 72º, *Constituição de 1933*) e respondia unicamente perante a nação pelos actos por si praticados, durante as suas funções (art.º 78º). O Chefe de Estado possuía poderes e competências para nomear e exonerar o governo, dissolver a Assembleia Nacional e exigir revisões extraordinárias da Constituição (art.º 81º, *Constituição de 1933*). O Presidente da República tinha dependente de si um Governo da sua responsabilidade e independente da assembleia legislativa. Neste enquadramento, o Presidente do Conselho de Ministros era o representante governamental que propunha ao Presidente da República a nomeação e exoneração dos membros do Governo, presidia ao Conselho de Ministros, podendo, igualmente, referendar os actos do Presidente da República, situação que levou a uma subalternização do poder legislativo para com o executivo.

Outra grande característica ideológica do Estado Novo concretizou-se através do excessivo intervencionismo económico e social a que o país foi sujeito. Pela letra da Constituição, “O Estado tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social” (art.º 31º, *Constituição de 1933*). Para a consecução de tal desiderato, o Estado deveria dirigir as entidades patronais e operárias, conduzindo à criação de um corporativismo tutelado por um poder legislativo e orientado para a intervenção económica da responsabilidade do Estado.

Estas características enfatizam a tendência centralista do Estado Novo, desenhada desde 1928, com a exigência de Salazar em controlar todas as despesas do Orçamento Geral do Estado, convertendo o Estado Novo num “regime autoritário e de autoridade, de cariz pessoal e personalizado e, sobretudo, centralizador” (Oliveira, 1996: 288).

A feição centralista do regime obrigava a que o interesse colectivo fosse definido pelo Estado, evitando o individualismo económico, preconizado pelo liberalismo económico, e o colectivismo inspirado pelo marxismo. O meio-termo foi construído através do exercício do poder e da conquista de popularidade. O aumento do controlo, relativamente aos seus ministros, levou Salazar a centralizar nas suas mãos todo o poder de decisão, recusando ostensivamente qualquer ensaio de descentralização interpretada como instância de perda de autoridade.

Na interpretação de Nuno Portas, o centralismo do Estado Novo foi essencialmente “uma necessidade do sistema económico dominante” para manter bastante baixos os níveis de reprodução da força de trabalho e garantir o monopólio do poder. Tal só seria concretizável através da inexistência de sindicatos fortes e autarquias locais democráticas, não reclamantes de verbas públicas; “O Estado fascista reservou-se assim a completa repartição do bolo e a faculdade de decidir sempre o mais acima

possível e de forma mais inacessível aos interessados (...)” (Portas, 1979: 10), com o objectivo de dar esperanças às populações, investindo sempre o mínimo do Orçamento de Estado.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 11875, de Julho de 1926, foram dissolvidos todos os corpos administrativos de Portugal continental e insular, considerando-se que não estavam imbuídos do espírito da nova experiência política (Oliveira, 1996: 304). Cabia aos Governadores Civis enviarem ao Ministério do Interior os nomes que iriam constituir as novas comissões administrativas. Estas acabaram por se constituir num campo privilegiado de recrutamento da União Nacional, dependentes dos Governadores Civis.

O centralismo do Estado Novo reflectia-se, igualmente, ao nível da organização dos “corpos administrativos”. O corporativismo defendia ser artificial a distinção entre município e Estado ou Nação, apoiando a teoria que sustentava que só o Estado corporativo poderia superar a dualidade liberal, uma vez que a representação dos interesses dos municípios e da Nação se coadunavam. Na lógica corporativa, o Estado opõe-se vincadamente ao individualismo, defendendo que todos os indivíduos se integram em grupos desde a família à profissão. Sendo o Estado interventor e dirigista, actuando como entidade reguladora e gestora dos interesses nacionais, as autarquias veriam as suas funções bastante limitadas, pois o município era, de acordo com a doutrina do Estado Novo, parte da Nação e, como tal, absorvido pela sua unidade (Oliveira, 1996).

Acompanhando a leitura de Nuno Portas (1979) no período de vigência do Estado Novo, as autarquias locais não conheceram qualquer grau de autonomia, por colocarem em causa a estrutura centralizadora e poderosa do regime. Todas as decisões tomadas pelas autarquias ficavam dependentes de aprovações, autorizações e subsídios da administração central.

Com a publicação em 1936 do Código Administrativo, é regulado o exercício do poder local. Aqui se define que a autarquia local é constituída por uma população e um território, que poderá corresponder a uma freguesia, a um concelho ou a uma província, sendo sempre qualquer parcela do Estado regulada pelas leis gerais que deste emanam. O centralismo político-administrativo do Estado chegava às freguesias, personificado na figura do regedor, representante e nomeado pelo Presidente da Câmara.

No que respeita à administração dos concelhos, existiam órgãos comuns: Conselho Municipal, Câmara Municipal e Presidente da Câmara Municipal, figura dominante a nível local e nomeado pelo Governo. Sobre ele pesava toda a estrutura administrativa municipal, tendo de coordenar, orientar e fiscalizar a execução das deliberações camarárias e representar o município ao nível do poder central. Tinha ainda a seu cargo a tutela das freguesias e era a autoridade policial municipal.

Como se pode constatar, o ímpeto centralizador do Estado Novo estende-se sobre as autarquias, desde a nomeação dos presidentes de câmaras municipais à onnipresença do Governador

Civil como controladores dos corpos administrativos. O distrito era, aliás, concebido como uma entidade autárquica supramunicipal, agregadora dos municípios do seu território, devendo apoiá-los e orientá-los, tendo como atribuições o fomento e a cultura.

Relativamente à situação financeira dos municípios, estes estavam totalmente dependentes das participações do Estado, do Fundo de Desemprego, do Fundo de Melhoramentos Rurais e das Comissões de Melhoramentos. Esta situação de carência financeira levou a que a execução de obras da competência camarária dependesse em maior grau das pressões exercidas por notáveis locais, com maior influência junto da administração central e não tanto das iniciativas das autarquias, favorecendo, assim, o clientelismo local.

A insuficiência de receitas municipais, a penúria de meios, ferramentas e quadros técnicos adequados conduziram a uma situação de dependência do poder local face ao Estado, podendo a intervenção municipal criar situações em que todas as arbitrariedades eram possíveis. As autarquias não possuíam uma real autonomia, sendo dependentes da tutela dos Ministérios das Finanças e do Interior, pela escassez de meios financeiros.

Daí que o municipalismo e o poder local estivessem totalmente desacreditados politicamente, relegados pelos movimentos de oposição e ignorados pelos detentores do poder central, remetendo-o para ocupação das clientelas do Estado Novo.

Assim, o Poder Local e a sua actuação durante o Estado Novo mais não foi do que

«(...) um longo período de centralização feroz, que transformou os órgãos autárquicos em extensões menores da administração central, presididos por mandatários nomeados pelo Governo que haviam de se caracterizar pelo seu espírito de obediência, acomodação e reivindicação controlada» (Marques, 1986: 2).

A Revolução de 25 de Abril de 1974 representa um marco fundamental da história do Portugal Contemporâneo. Com ela encerrou-se o ciclo imperial iniciado no século XV e abriu-se a possibilidade da participação do país no projecto europeu. Permiteu ainda repor a sociedade portuguesa nos trilhos da inspiração liberal, implantados com a Revolução de 1820 e reafirmados em 1910, criando condições para a sua democratização, bem como das suas instituições políticas do aparelho de Estado.

Nesta linha, a institucionalização do Poder Local foi uma obra eminentemente legislativa, que deu origem a uma das mais significativas transformações das relações entre o poder político e as populações em Portugal e constituiu um factor dinâmico da modernização do país, no sentido da sua democratização e desenvolvimento.

Nos debates em torno das propostas discutidas na Assembleia Constituinte, as autarquias locais foram consideradas pelos deputados como formas de administração autónoma dos interesses das populações residentes numa freguesia ou num município, e não como um meio da administração indirecta do Estado, passando a ser entendidas como estruturas do poder político, embora em concorrência com outros poderes do Estado, nomeadamente o Governo Central e a sua administração.

A Constituição de 1976, no seu Título VIII da Parte III «Organização do Poder Político» (artigos 237 e 265), conferiu uma arquitectura global às autarquias locais, definindo-as como «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas». Na nova Lei Fundamental, optou-se por uma pluralidade de centros de poder, configurando uma separação vertical de poderes, garantindo, constitucionalmente, competências próprias às autarquias e não apenas as delegadas pelo Governo. De acordo com Henrique Barrilaro Ruas, «É indiscutível que a ordem jurídica posterior ao 25 de Abril representa um esforço sério para a descentralização administrativa. E o mais decisivo no novo sistema é certamente a origem eleitoral de todo o poder local» (1994: 92).

O artigo 238º do novo texto constitucional definia as autarquias locais existentes no continente e nas regiões autónomas. No continente, as autarquias locais consagradas foram as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, num princípio de independência mútua, não se instituindo qualquer dependência hierárquica entre autarquias locais.

A questão da descentralização foi igualmente consagrada constitucionalmente, definindo-se a existência de legislação futura e específica relativamente às atribuições e competências das autarquias locais. Estas teriam de obedecer a dois princípios fundamentais: por um lado, a descentralização e a atribuição de competências significariam atribuições próprias do poder local; por outro, existiriam transferências de «atribuições estaduais de natureza local para as autarquias» (Oliveira, 1996: 354).

Através do artigo 240º, a Constituição consagrava a autonomia financeira das autarquias locais, estabelecendo-se que estas têm património e finanças próprias resultantes das receitas constituídas por uma percentagem dos produtos dos impostos arrecadados pelo Estado, das prestações provenientes dos serviços por estas prestados e dos resultados da gestão do seu património. O regime de finanças locais seria criado pela futura lei, devendo a repartição dos recursos do Estado ter em conta a correcção das desigualdades entre autarquias. Com o advento do regime democrático, passam as autarquias a elaborar os respectivos orçamentos e planos de actividade e a terem capacidade de iniciativa em determinados domínios, sem carecerem de aprovação posterior por parte da administração central, cessando, igualmente, as funções de inspecção desempenhadas pela tutela dos Ministérios do Interior e das Finanças. Ensaivam-se, assim, as primeiras modalidades de

autonomia municipal, reconhecendo-se às autarquias locais a capacidade de decidir localmente as suas opções de desenvolvimento e organização.

Este princípio da autonomia financeira só veio a concretizar-se com a publicação da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro), embora continuem a prevalecer a atribuição de subsídios e comparticipações processados pela administração central, distribuídos de forma discricionária. A primeira Lei das Finanças Locais visava, entre outros, os seguintes objectivos: «(...) simplificar as formas de financiamento das autarquias locais, consolidar o regime de autonomia financeira, corrigir as desigualdades entre as autarquias e alterar a estrutura das receitas dos municípios». A lei previa a existência de quatro impostos – contribuição predial, imposto sobre veículos, imposto para serviço de incêndios e imposto de turismo -, entendidos como receitas fiscais próprias dos municípios, pertencentes anteriormente ao Estado. Outras fontes de receitas autárquicas eram ainda a participação no produto global dos impostos profissionais e complementares, a contribuição industrial, o imposto sobre a aplicação de capitais, o imposto sobre sucessões e doações e a sisa. Também entravam no bolo das receitas as verbas provenientes do Fundo do Equilíbrio Financeiro. Contudo, a prática governativa dos vários governos inverteu a lógica dos objectivos da Lei procedendo ao corte de verbas previstas, levando a que, em 1984, se procedesse à primeira alteração da lei (Ruivo, 2000).

Desde cedo ficou perceptível o início de um processo ambíguo entre a teoria e a prática, dado que, se por um lado o enquadramento normativo do poder local era dos mais avançados e modernizantes, por outro, na sua aplicação, tal não se verificava. Com efeito, o aumento da autonomia do poder local encontra obstáculos na sua implementação, em virtude de um processo de descentralização descontínuo. Assim, embora a descentralização territorial tivesse consagração constitucional, as atribuições e competências das autarquias só são legisladas em 1977, sendo de 1979 a primeira Lei das Finanças Locais. A autonomia do poder local sofre pressões e é sujeita a critérios de avaliação eleitoral, que a projectam e comprimem, levando ao desenvolvimento de práticas e ritmos locais que ultrapassam o definido legalmente.

A fractura política despoletada com o 25 de Abril possibilitou o aumento da importância das elites políticas locais. Se, até 1974, se constatou uma tendência assumida de desvalorização da democracia local, levando a que os protagonistas políticos fossem referenciados como actores estatais ou nacionais, com o 25 de Abril há um reforço e necessidade de descentralização e o aumento das reivindicações locais e regionais e a consequente emergência de elites políticas locais, que dão voz aos interesses das populações, criticando as administrações concentradas. O poder local funcionou como espaço de amplo recrutamento de milhares de pessoas em todo o país, que passaram a constituir uma vasta rede de participação democrática das populações.

Tendo as primeiras eleições autárquicas sido realizadas a 12 de Dezembro de 1976, será pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, que foram definidas as atribuições e competências dos órgãos autárquicos.¹ Porém, a ambiguidade da lei, aliada à pouca experiência da maioria dos autarcas eleitos e a uma enraizada prática de caciquismo local, deixou clara a necessidade da produção de um novo enquadramento jurídico para as autarquias locais (Oliveira, 1996).

A nova legislação traduziu-se na publicação do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março², que omitiu disposições relativas aos distritos, clarificou os poderes de fiscalização das assembleias municipais, possibilitou a existência de vereadores em regime de permanência no executivo camarário e alargou o mandato dos órgãos autárquicos de três para quatro anos. Relativamente à Câmara Municipal, foram alargadas as suas atribuições e competências e abriu-se espaço para a institucionalização de uma situação de «presidencialismo», ao atribuir-se ao presidente do órgão executivo o poder de decidir sobre o regime de permanência, funções e competências dos vereadores. Ao estabelecer este nível de hierarquia, colocando os vereadores na dependência do presidente da Câmara, torna este a figura mais importante do município (Oliveira, 1996).

No entender de Helena Torres Marques (1986: 3), o futuro do poder local passava pelo

«(...) desenvolvimento económico e a criação de emprego, uma maior participação na acção social, aos cuidados básicos de saúde, no fomento da educação, do desporto, da cultura, no ordenamento do território e protecção do ambiente (...)».

O poder local devia, igualmente, abrir-se à cooperação internacional tanto a nível cultural, através do estabelecimento de geminações de municípios, como a nível económico, estabelecendo parcerias para o aproveitamento dos fundos comunitários.

Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, em 1986, e o aumento dos recursos financeiros inerentes à integração europeia, abre-se um novo espaço de intervenção para as autarquias locais que procuraram debelar as dificuldades locais de baixos níveis de desenvolvimento

¹ De acordo com esta lei, constituem atribuições das autarquias o zelar pelos interesses das populações, a administração de bens próprios e sob jurisdição autárquica, o fomento e abastecimento, a cultura, a assistência e salubridade pública. Dava especial relevo à organização e funcionamento das Assembleias Distrital e Municipal, conferindo a esta uma feição vincadamente parlamentar.

² Este normativo estabeleceu o regime de atribuições das autarquias locais e as competências dos respectivos órgãos (artigo 2º, n.º 1): «É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente: a) À administração de bens próprios e sob sua jurisdição; b) Ao desenvolvimento; c) Ao abastecimento público; d) À salubridade pública e ao saneamento básico; e) À saúde; f) À educação e ensino; g) À cultura, tempos livres e desporto; h) À defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo do agregado populacional; i) À protecção civil.» Esta enunciação permite avaliar a relevância das atribuições confiadas ao poder local e a vastidão dos conflitos latentes em torno do exercício de competências que se estabeleceram entre as autarquias e o Estado.

económico, de assimetrias regionais e das carências ao nível da infraestruturização, beneficiando do princípio da solidariedade europeia para corrigir desequilíbrios estruturais. O emergir da necessidade de desenvolvimento local levou à aproximação dos serviços às populações, ao aumento do nível de eficácia das competências municipais, envolvendo níveis de participação mais elevados por parte dos municípios.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, as autarquias vêem aumentadas as suas competências e atribuições, passando os municípios a desempenhar a sua actividade ao nível do equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, saúde, tempos livres e recreio (Oliveira, 1996). Este vasto conjunto de atribuições não foi, no entanto, acompanhado de um pacote financeiro necessário para a concretização das novas funções.

No final da década de 1990, regista-se uma nova dinâmica no processo de alargamento das competências e atribuições do Poder Local, com a publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro³ e da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, esta última já alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Foram transferidas cerca de dezasseis áreas de competências, das quais parte substancial se encontra ainda hoje por regulamentar, abrindo um vazio gerador de diversas interpretações e práticas. No que respeita à área da educação, este vazio lacunar só seria parcialmente resolvido em 2003, com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto, que regulamentou três competências referentes à criação do Conselho Municipal de Educação, à elaboração da Carta Educativa e à construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, situação que confirma a discrepância existente entre a produção legislativa e a sua aplicação prática.

A evolução do Poder Local em Portugal torna evidente a necessidade de uma maior autonomia do poder e da sociedade local relativamente à administração central, devendo o processo de descentralização acompanhar as dinâmicas de desenvolvimento local, hoje amplamente reconhecidas e que levam os municípios a enveredar por domínios de actuação como a educação, o planeamento e ordenamento do território, ou mesmo a acção social, o desporto e a cultura e o associativismo.

³ De acordo com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, passam a ser atribuições dos municípios o equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; acção social; habitação; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa.

2. O relacionamento entre a Administração Central e a Administração Local

As periferias e o centro sempre foram equacionados como realidades antagónicas, ora veiculando o centro uma hegemonia cultural em relação às periferias, ora constituindo estas lugares de exploração económica por parte do centro.

Tradicionalmente, a Administração foi referenciada pelos variados modelos teóricos como um instrumento subordinado e ao serviço do poder central. O Estado veiculava as directrizes que a administração se havia de limitar a cumprir, estando totalmente subordinada ao poder do legislador. A administração, para além de não possuir qualquer margem de autonomia, caracterizava-se, igualmente, pelo seu monolitismo, por ser uma unidade do poder do Estado com todos os seus órgãos hierarquizados, dependendo exclusivamente de um centro de poder único. Outra característica emblemática da administração é a sua racionalidade, imposta pelo modelo weberiano, através do tipo ideal de burocracia (Weber, 1995). Assim, a administração era o modelo perfeito de uma organização hierárquica, regulamentada, burocrática, despersonalizada, totalmente eficaz, previsível e imparcial. A administração era, desta forma, uma estrutura mítica por ser totalmente instrumental, ao serviço do Estado, uma unidade de poder e hierarquização dos órgãos que a compõem, bem como totalmente racional e imparcial (Timsit, 1986).

Estas três imagens da administração – instrumentalidade, unidade e racionalidade – têm sido questionadas pela actual imagem e margem de intervenção do poder local.

Desta forma, a ideia de local onde se desenrolam determinados acontecimentos e emergem relações sociais e institucionais remete-nos para uma posição num conjunto de elementos inter-relacionados, uma posição num universo macro, que o estrutura e onde negocia a sua posição. Pela via da negociação, o local obtém uma margem de afirmação, mas, ao mesmo tempo, de apagamento, implicando ganhos e perdas nos processos negociáveis a que é sujeito. O local é, então, composto por uma identidade subjectiva territorial, construída pelo sistema produtivo, pela história, pelo poder das suas elites, pelos recursos que mobiliza, que acabarão por influenciar a sua identidade (Ruivo, 2000).

O local não é sempre subordinado e instrumentalizado pelo centro, pois em certas circunstâncias revela-se autónomo. Os actores que o compõem são possuidores de margens de liberdade que utilizam estrategicamente nas interacções com os outros, controlando uma zona de incerteza existente ao nível das relações locais, desenvolvendo, assim, situações de dependência e conflito, não estando sempre subordinados ao centro (Timsit, 1986). Também não corresponde à imagem de racionalidade absoluta pelo facto de ser constituído por inúmeros actores, cada um com uma racionalidade que é construída pelas funções que desempenham. Assim, perante um

determinado problema, os actores não são capazes de encontrar a solução óptima, devido aos seus constrangimentos, às possibilidades que possuem e à informação de que dispõem, tentam é agir da forma mais racional que encontram. Por isso, a administração e, conseqüentemente, o local, abandonaram a imagem da racionalidade perfeita para se caracterizarem por uma multiplicidade de racionalidades, fruto da multiplicidade de actores que constituem essa organização ou sistema.

Na perspectiva de Fernando Ruivo (1990: 80-81), o conceito de local só será analisado na sua plenitude quando se considerarem os seus três elementos definidores: o local como localidade onde se verificam determinados acontecimentos; o local como posição num determinado conjunto de elementos que se inter-relacionam; e local como negociação. Dá-se maior importância à cultura política local, como sendo o lugar onde se verificam relações sociais situadas em posições relacionais, criadoras de um sentido de territorialidade.

É no âmbito local que as políticas globais se concretizam, adaptam e relacionam, sendo o conjunto dos vários locais a estrutura da política nacional. Esta nem está totalmente isolada do contexto nacional, nem está dependente dos níveis superiores de poder (Ruivo, 2000). O Estado necessita de formas de governo local para ligar o centro às periferias, sendo esta ligação fundamental para a manutenção da hegemonia e legitimação do Estado. Mas, ao mesmo tempo, o local necessita da influência política concedida pelo Estado, por meio dos aparelhos político-partidários e das ligações local-central que permitem o jogo político com as suas regras informais e as especificidades, que variam de local para local, consentindo que a periferia subsista (Ruivo, 1990).

A administração local não está sempre dependente da administração central, possuindo um conjunto de constrangimentos que utiliza em seu proveito face ao centro. O factor decisivo, nesta relação, situa-se na comunicação e troca política entre as periferias e o centro. Na mediação entre o local e o central, sobressai a figura do eleito local, escolhido por ser uma figura carismática, com prestígio na comunidade, tendo uma autoridade formal, para além da informal, possuída na comunidade de onde emerge (Ruivo, 1990).

Existem alguns factores condicionadores do facto de o eleito local nem se assemelhar ao tipo ideal de notável, tal como é definido pela literatura clássica, mas também não se assemelhar ao administrador neutral e apolítico, de acordo com o modelo racional weberiano. Desde logo, a mudança na forma de comunicar com o centro; a mudança na base social de recrutamento político local; a transformação verificada ao nível da política local que passa a sustentar-se numa rede de conhecimentos formais e informais, onde a dominação e legitimação tradicionais não se verificam; e a elevação do grau de satisfação das populações locais. Tal implica que o autarca assuma um papel de mediador entre o Estado central e a sociedade civil, pois, para a implementação de determinadas directivas nacionais, é importante a iniciativa local. Daí os autarcas se moverem para acederem às

autoridades centrais, de forma indirecta – associações de municípios – ou de forma directa – contactos directos -, de modo a obter recursos e financiamentos, destinados a ultrapassar os constrangimentos locais.

As relações entre o centro e o local não são um movimento iniciado no centro terminando no local, existindo mecanismos de troca e negociação entre ambos. O local não existe sem o central e vice-versa, ambos os níveis coabitam e complementam-se. A tónica dominante nessas relações situa-se nos seus eixos da comunicação e troca política, numa cumplicidade política e administrativa. O ponto de encontro do seu relacionamento, apesar de desigual, é através das alianças realizadas na relação entre centro e periferia. A actividade do Estado passa a ser vista como redistribuidora de bens públicos, podendo atrair recursos e não mais como difusor de formas culturais e prerrogativas centrais. A política local assume importância através das suas elites, podendo estas, pelo seu poder, procurar canalizar recursos para o local. Ao nível educativo, esta situação é elucidativa, com a administração local a captar recursos para a criação de infra-estruturas educativas, de serviços de apoio social às famílias, como a alimentação e transportes, sem que essas competências estivessem definidas legislativamente por parte da administração central.

3. O debate em torno da *centralização e descentralização*

Na economia da nossa dissertação, importa clarificar com algum grau de pormenor a problemática centrada na administração centralizada, descentralizada ou desconcentrada, bem como no debate subjacente a estes modelos de administração pública e às concepções de democracia a que estão ligados. Nesta análise, colocaremos em evidência alguns contributos teóricos sobre esta matéria, tentando, ao mesmo tempo, assinalar os momentos mais relevantes desta dialéctica no que respeita à administração educativa portuguesa, especialmente após o 25 de Abril de 1974, procurando situar o local de emanção do poder de decisão no sistema educativo português.

Baptista Machado (1982) refere que

«a administração diz-se desconcentrada quando certo ou certos poderes de decisão são delegados pelo superior hierárquico nos seus subordinados (...) a desconcentração assim configurada é uma desconcentração vertical. Mas também existe uma desconcentração horizontal. É o que se verifica logo a nível governamental, quando as diversas atribuições e competências da administração central são repartidas pelos vários departamentos ministeriais e pelas diversas direcções-gerais e inspecções-gerais dentro de cada ministério» (Machado, 1982: 4).

Já a descentralização existe quando o Estado cria pessoas colectivas de direito público (institutos públicos ou autarquias institucionais) e a cada uma delas comete o exercício de uma atribuição ou de um feixe de atribuições que lhe caberiam. Para o autor, na

«descentralização administrativa operada pela devolução de poderes há que distinguir ainda a descentralização territorial em colectividades territoriais autónomas, que muitos consideram ser a única verdadeira descentralização. Esta descentralização corporiza-se nas autarquias locais, que são pessoas colectivas de população e território, com fins múltiplos, isto é, pessoas colectivas que têm um substrato pessoal constituído pela comunidade de pessoas que habitam certa circunscrição do Estado» (*idem*: 5).

Concretiza ainda que a descentralização territorial pressuporia, assim, três requisitos: o reconhecimento pelo Estado de colectividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses; a gestão desses interesses pelos órgãos eleitos, emanados das colectividades; e o controlo administrativo sobre estes órgãos, exercido pelo Estado (*idem*: 27).

Na opinião de Freitas do Amaral (1994), a descentralização pode ser territorial, institucional e associativa. A descentralização territorial dá origem à existência de autarquias locais; a descentralização institucional dá origem aos institutos públicos e às empresas públicas; e a descentralização associativa dá origem às associações públicas (*idem*: 697). Ressalva que esta é a terminologia mais usada, embora prefira utilizar a designação apenas para o caso da descentralização territorial e reservar para a descentralização institucional e associativa a designação de «devolução de poderes». O mesmo autor (*idem*: 693 e segs) refere que, em sentido jurídico, o sistema diz-se descentralizado quando a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais, embora, em sentido político-administrativo, este conceito exija, ainda, que os órgãos das autarquias sejam livremente eleitos pelas respectivas populações, independentes na órbita das suas atribuições e competências e sujeitos a formas atenuadas de tutela.

Já João Formosinho (2005) considera que a descentralização é o processo de submeter a tipos de administração pública menos dependentes do Estado áreas de actividade até aí submetidas a tipos mais estatizados e que a desconcentração é meramente um processo de transferir para serviços regionais e locais do Estado, competências até aí situadas nos serviços centrais, sendo, portanto, um processo de repartição de competências dentro do tipo de administração estatal directa (*idem*: 25).

Depois de colocar em evidência as facetas negativas da centralização tal como o gigantismo administrativo central, ineficaz e dispendioso, o autor enuncia algumas das vantagens da descentralização, equacionando perspectivas técnicas e políticas (*idem*: 16-17). Entre outras, cita o aumento da eficiência dos serviços prestados pela administração; o aumento da adequação da

administração pública na resolução dos problemas locais; introduz a prestação de contas pelos resultados e não pelo mero cumprimento da norma burocrática central; a proximidade entre o decisor e as pessoas a quem se aplica a decisão; favorece a vertente participativa e o equilíbrio de poderes (*idem*: 21).

Sousa Fernandes (1996) analisa os vários conceitos, afirmando que os mesmos se referem à forma como são repartidos entre as partes de um determinado sistema organizacional, o poder de tomar decisões. Para o autor, centralização significa que a responsabilidade e o poder de decidir se concentram no Estado ou no topo da Administração Pública, cabendo às restantes estruturas administrativas a função de executar as directivas emanadas do poder central. Considera a desconcentração uma modalidade atenuada de centralização, em que alguns poderes de decisão são tomados por agentes em posições intermédias ou mesmo inferiores da linha hierárquica. A descentralização significa que o exercício de certas missões administrativas é confiado a agentes de dependem não do governo, mas de colégios que tiram a sua autoridade do facto de representarem uma parte da população.

O princípio da descentralização de competências vem colocar em causa a organização da administração centralizada. A administração centralizada começa a ser denunciada como um sistema bloqueado, cuja mudança só seria concretizável através de grandes rupturas que abalasses toda a organização. Esta administração era caracterizada por emanar o poder do topo da estrutura hierárquica, não estabelecendo qualquer tipo de contacto com a realidade e daí se encontrar paralisada, dado que era enorme o fosso entre os que decidiam e que ocupavam o topo hierárquico da administração e aqueles que sabiam e se situavam na base. A distância aumentava cada vez mais com a consciencialização de que aqueles que decidiam não tinham quaisquer conhecimentos sobre a implementação das suas decisões, nem conheciam o território sobre o qual visavam essas decisões, sendo que aqueles que aplicavam as políticas e conheciam o terreno não podiam decidir.

A descentralização emerge como alternativa ao Estado centralizado, pois permitira defender e aprofundar a democracia, uma vez que privilegiaria a participação dos cidadãos na administração. Tal permitiria reduzir o fosso entre a administração e os administrados, conseguindo estes que os seus interesses fossem resolvidos pela maior proximidade com a administração. As decisões seriam também mais céleres, já que seriam tomadas por actores que conhecem o território, sem terem de atravessar as complexas etapas do edifício burocrático. O aumento das unidades de decisão iria promover a inovação e a competitividade, pois emergiria uma dinâmica de concorrência entre essas unidades, contrariando a ineficácia que pudesse prevalecer (Barroso, 1998).

Em Portugal, a centralização sempre foi uma característica da administração desde o século XIX, destacando-se aspectos como a uniformidade burocrática e a não participação dos actores

directamente interessados nas decisões (Lima, 1987: 15), uma vez que nunca existiram órgãos regionais de governo com autonomia. O Estado Novo acentuou esta tendência centralizadora, tal como atrás se referenciou. Só com a Constituição de 1976 surge, de forma visível, a consagração da regionalização e a descentralização de competências, bem como a autonomia do Poder Local e suas competências. No entanto, a descentralização de competências está longe de se verificar na totalidade, continuando o poder local a depender do poder central.

A implantação da descentralização no domínio educativo responde frequentemente às dificuldades da administração central em dar resposta às necessidades da população em matéria educativa, com a massificação do sistema escolar. Por outro lado, a assunção crescente dos conceitos de democracia, baseados numa participação mais permanente e efectiva das pessoas na construção das suas realidades, também contribuiu para a emergência das tendências descentralizadoras da administração (Pinhal, 1998: 591).

Uma análise mais cuidada permite afirmar que, em Portugal, descentralizar o sistema educativo tem sido simplesmente uma tendência legislativa (*idem*: 595). Se, em 1976, se consagrou a descentralização como princípio constitucional, só em 1986, com a promulgação da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo -, se previa uma abertura da administração educativa à descentralização e participação, através da previsão de uma administração descentralizada que situa na administração regional o nível normal da sua actuação, reservando para a administração central as soluções de controlo e tutela (Sousa Fernandes, 1995: 56). No entanto, a Lei de Bases emite a possibilidade de qualquer interacção com a autarquia a nível do território educativo local (*idem*), Daí concordarmos com este mesmo autor acerca da descentralização assumida pelo poder central, quando refere «(...) embora ela seja uma referência da constituição política e da própria Lei de bases, no que ao nível autárquico se refere, não tem passado de uma metáfora semântica (...)» (Sousa Fernandes, 1996: 116).

Na segunda metade dos anos noventa, surgem novas medidas, do ponto de vista normativo e prescritivo, no sentido da descentralização, que se traduzem no aumento das competências atribuídas às autarquias locais no campo da educação, concretamente, a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece que a administração, central e local, deve coordenar a sua intervenção, através de formas de parcerias e de modo a evitar sobreposições de actuação (artigo 2º, ponto 3). Para além de outras competências já legisladas, como a acção social escolar ou os transportes escolares, acrescenta ainda a elaboração da Carta Escolar e a criação dos conselhos escolares de educação (artigo 19º, ponto 2), factores onde reside a novidade deste normativo, já que a criação dos Conselhos Locais de Educação, na perspectiva engendrada pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, poderia ser o início de uma estrutura descentralizadora a nível local, assim como a elaboração da Carta Escolar

poderia permitir uma participação mais efectiva das autarquias no planeamento da educação (Pinhal, 1997: 186). Contudo, a prática veio a confirmar que este rol de competências não contribuiu ainda para o desiderato da descentralização das políticas educativas.

Na sequência da implementação normativa de medidas de descentralização e de regulamentação, surge o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que vem reforçar as competências das autarquias relativamente à educação e ao ensino não superior, através da transferência de competências da administração central para a administração local. No seu preâmbulo, refere-se que o diploma visa suprir lacunas que os anteriores diplomas nesta área não especificaram, nomeadamente em relação aos conselhos municipais de educação e à carta educativa. O Conselho Municipal de Educação é apresentado como sendo uma instância de coordenação e consulta que pretende promover a coordenação da política educativa municipal, procurando a articulação com os agentes educativos e demais parceiros, que acompanha o funcionamento dos sistema e propõe acções com vista a uma maior eficiência e eficácia (art.º 3º). Já a Carta Educativa é definida como o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socio-económico de cada município (art.º 10º). A elaboração da Carta Educativa é da competência da Câmara Municipal, sendo aprovada pela respectiva Assembleia Municipal, após discussão e parecer do Conselho Municipal de Educação.

Com este documento, as competências das autarquias, que se circunscreviam essencialmente à educação pré-escolar e ao primeiro ciclo do Ensino Básico, estenderam-se agora a todo o Ensino Básico e Secundário, nomeadamente através da Carta Educativa e do Conselho Municipal de Educação.

Mas deixa também implícita a ideia de que a descentralização administrativa da educação através das autarquias tem sido um processo lento. E isto porque, por um lado, o Estado mostra alguma hesitação e relutância em ceder margens de poder, por outro lado, porque em alguns momentos as autarquias recuam, esperando e reclamando por recursos de modo a garantir o exercício das novas competências.

4. Desconcentração e recentralização da Administração Educativa

Um olhar atento sobre a evolução da administração educativa em Portugal, nos últimos trinta anos, permite concluir que, ressalvando o hiato temporal que decorreu entre o 25 de Abril de 1974 e finais de 1976, período que Licínio Lima apelidou de *ensaio autogestionário* (Lima, 1998: 277), se consolidou de então para cá um processo de «retorno do poder ao centro e a reposição da organização

centralizada (Lima, 2007: 39). Este regresso ao controlo centralizado da administração educativa remeteu para o plano discursivo e retórico os princípios tão apregoados da descentralização, da autonomia e da participação.

Para caracterizar este processo, tomaremos como referência teórica os estudos desenvolvidos por Licínio Lima (1998a; 2002a; 2004; 2007a; 2007b), onde surpreende e contextualiza esta política desenvolvida por vários governos no sentido da recentralização do poder.

Onde melhor nos podemos apoiar para inferir esta realidade é na análise das chamadas Leis Orgânicas do Ministério da Educação, matriz política e organizacional da maior relevância, mas que pouca atenção têm merecido em termos de debate e de estudo, como refere o autor. Estas «orgânicas» plasmadas nos Decreto-lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de Abril, Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro, e, mais recentemente, no Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro, representam uma decisão política de grande alcance, afirmando valores e objectivos, assumindo prioridades, organizando o sistema de administração, estabelecendo relações de poder entre o centro, as estruturas pericentrais e as escolas (*idem*). Revelam-se ainda bons indicadores das políticas efectivamente adoptadas pelos governos e permitem aceder às críticas relativamente a orgânicas anteriores que pretendem superar, para ser mais tarde objecto de crítica e de intenção de superação, num autêntico círculo vicioso da burocracia (*idem*).

Um dos primeiros passos ocorre com a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, da responsabilidade do então Ministro da Educação do I Governo Constitucional – Sottomayor Cardia -, que foi recebido com forte contestação sindical. Este decreto normalizador anunciava o processo de reconstrução do paradigma da centralização (o retorno do poder ao centro), desvalorizando fortemente as experiências anteriores de tipo autonómico e associando-as à desordem e ao caos total nas escolas (Lima, 2007a: 26).

A Lei de Bases do Sistema Educativo – Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – consagrou os princípios da democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo (art.º 45º) e visava descentralizar e desconcentrar as estruturas e acções educativas (art.º 3º, alínea g). Fez a distinção entre estruturas administrativas de âmbito nacional, regional e local (art.º 43º, ponto 2) e previa a adopção de orgânicas de descentralização e desconcentração dos serviços, criando «novos departamentos regionais de educação», transformados, mais tarde, nas conhecidas Direcções Regionais de Educação. No entanto, o entendimento restritivo do espírito da Lei de Bases por parte do Governo quanto às questões da descentralização e da autonomia impediu a ocorrência de qualquer devolução de poderes. A anunciada descentralização acabará por não ter consequências, seja relativamente às direcções regionais (desconcentradas), seja face às atribuições e competências dos órgãos próprios de direcção de cada estabelecimento, os quais, não dotados de graus de autonomia

minimamente significativos, permaneceriam subordinados ao centro, embora agora a partir de departamentos pericentrais regionalmente disseminados, com maior capacidade de exercer o controlo central sobre as escolas (Lima, 2007a: 31).

Emergia, assim, uma administração educativa muito centralizada, revelando não ter apetência para ensaiar qualquer tipo de descentralização, procurando mesmo a total recentralização, recusando qualquer lógica reformista.

É neste contexto que se desenvolvem os trabalhos preparatórios da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, nomeada pelo primeiro-ministro Cavaco Silva, em 1986, e que propõe medidas mais avançadas, assumindo a necessidade de descentralizar a administração educativa, tanto no plano regional e local, como no plano institucional, procedendo ao reforço das competências dos estabelecimentos do Ensino Básico e Secundário, reconhecendo a falência do modelo centralizador (Lima, 2007a: 32). Estas propostas reformistas apareciam em contraciclo com as orientações definidas pelo Ministério da Educação que já havia definido uma reorganização da sua estrutura numa lógica de reprodução da administração centralizada. Com efeito, as Leis Orgânicas do Ministério da Educação (1987, 1993, 2002 e 2006), todas elas posteriores à aprovação da Lei de Bases procuram desenvolver estratégias de desconcentração e de reconcentração, e nunca de descentralização e de democratização (Lima, 2007b: 41).

No momento em que se encontravam em elaboração as propostas descentralizadoras e autonómicas produzidas pelo Grupo de Trabalho da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, o governo aprovava uma nova orgânica do Ministério da Educação, com a publicação do Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro, que se revela em total oposição às perspectivas reformistas inspiradas pela Lei de Bases (Lima, 2007a: 37).

Este normativo optava pela reprodução da administração centralizada e por uma lógica modernizadora e gestionária. No seu preâmbulo, o diploma desenvolvia um diagnóstico tão crítico quanto alguns dos textos apresentados pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, considerando o Ministério da Educação uma estrutura complexa e ultrapassada, representando um quadro desarticulado e centralizador. No entanto, analisando o seu articulado, depressa se conclui que se trata de uma redefinição organizacional de tipo centralizado – desconcentrado. As agora designadas “direcções regionais” não passam de órgãos desconcentrados de coordenação e apoio, remetendo-se para futura regionalização a criação de direcções regionais autónomas. Ficava, assim, definido um quadro político-institucional incompatível com as propostas de reforma quanto à democratização, descentralização e autonomia das escolas, assumindo-se o poder central como o mais decisivo opositor da descentralização da educação e da autonomia das escolas (Lima, 2007b: 41-42).

A Lei Orgânica aprovada em 1993 – Decreto-Lei n.º 133/95, de 26 de Abril –, e que iria vigorar durante todo o período de governação do Partido Socialista liderada por António Guterres, radicalizará a anterior estratégia de desconcentração como forma de garantir a recentralização de poderes por controlo remoto, recusando qualquer lógica democrática de descentralização e de autonomia das escolas (Lima, 2007a: 44). Adoptava uma perspectiva tipicamente gerencialista, centrada nas questões de modernização, racionalização e desburocratização, dando continuidade aos discursos governamentais em torno da descentralização e da autonomia (Lima, 2007b: 42).

Daí não surpreender o diminuto impacto da aprovação do regime jurídico de autonomia das escolas – Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro – e do novo regime de direcção, administração e gestão das escolas, aprovado a título de experimentação – Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio – dado que ambos ficavam dependentes de um contexto macro-político, jurídico e administrativo que se revelava profundamente contraditório (*idem*: 43).

Em 1998, é aprovado o «regime de autonomia e gestão» das escolas (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio), em coerência com o Programa do Governo e com o *Pacto Educativo para o Futuro* do Governo Socialista, após ter sido solicitado a João Barroso (1998) um estudo prévio (Despacho n.º 130/ME/96), no qual aquele investigador adianta vários princípios a que, num contexto de territorialização das políticas educativas, deve obedecer um processo de outorga de autonomia de forma gradual, diversificada e sustentada e assumir um modelo de tipo contratual que, no quadro de um processo de descentralização, comprometa as partes contratantes nos objectivos estabelecidos e nos resultados esperados (Formosinho, 2004: 13). A publicação do referido diploma ocorre, contraditoriamente, num contexto normativo marcado pela Lei Orgânica do Ministério da Educação de 1993 que, como se viu, partiu de pressupostos gerencialistas e modernizadores e recentralizou o poder através de mecanismos de desconcentração, as direcções regionais e os extintos centros de área educativa (Lima, 2007b: 43).

Como refere Licínio Lima (*idem*), não surpreende que, a vários títulos, as conclusões do estudo de avaliação posteriormente dirigido por João Barroso esteja, em termos críticos, para o Decreto-Lei n.º 115-A/98 como o relatório do Conselho de Acompanhamento e Avaliação esteve para o Decreto-Lei n.º 172/91. Não é possível, como se concluiu em ambos os casos, decretar retoricamente a autonomia das escolas e, em simultâneo, manter inalterada a política centralista e a mesma orgânica do ministério.

O Governo presidido por Durão Barroso aprovou uma nova Lei Orgânica do Ministério da Educação – Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro –, considerando a orgânica de 1993 inadequada e obedece a uma orientação política marcada pelo discurso de modernização do sistema e pela racionalização de recursos, pela competitividade e performatividade e ainda pelo reordenamento

da rede educativa. A nova orgânica reclama-se como uma reforma estrutural e como instrumento de racionalização, assumindo um cunho marcadamente gerencialista, mantendo um discurso retórico sobre a autonomia e a descentralização. Pelo contrário, esta orgânica apresenta uma estrutura mais concentrada em termos de departamentos centrais, extinguindo todos os institutos públicos dotados de autonomia e criando novos órgãos centrais, como o Conselho Coordenador da Administração Educativa. De forma complexa e aparentemente contraditória, a referida (re)concentração foi acompanhada por processos de desconcentração (Lima, 2007a: 55). À primeira vista, o novo ordenamento parece simplificar os serviços regionais, extinguindo os Centros de Área Educativa que são substituídos por Coordenadores Educativos apoiados por pequenos secretariados de apoio, mas, como refere Licínio Lima (2004), vem criar um novo escalão de administração desconcentrada, agora ainda mais próxima das escolas, resultante dos espaços de livre associação e agrupamento de escolas localizando-se nas respectivas sedes.

Daí que concordemos com Licínio Lima quando afirma

«Será (...) no âmbito regional e local que se completará a lógica centralista e de controlo, agora servida por dois elementos relevantes: um de legitimação, invocando a autonomia da escola e a territorialização, e outro de eficiência, apostando na padronização da informação e numa espécie de taylorismo informático *on line* que almeja o controlo automático das escolas» (Lima, 2007b: 44).

O processo de recentralização política e administrativa da educação, operado pelos XV e XVI governos constitucionais, caracterizou-se pela combinação, aparentemente paradoxal, de estratégias de reconcentração com estratégias de desconcentração, estas sobretudo em torno do «reordenamento da rede de ofertas educativas» (*idem*).

Foi o que aconteceu com a publicação do Despacho n.º 13.313, da responsabilidade do então Secretário de Estado da Administração Educativa, Abílio Morgado, que representou a principal solução desconcentradora. Contrariando o estabelecido na Lei de Bases e também no Decreto-Lei n.º 115-A/98, veio impor unilateralmente um dado modelo de agrupamento de escolas, determinação zelosamente cumprida por muitas direcções regionais (Lima, 2007b: 44). Objecto de um processo de erosão, cada escola agrupada passou à categoria de «subunidade de gestão», vendo os seus órgãos de representação e gestão deslocalizados para a escola-sede do agrupamento, a qual se constitui como verdadeira «unidade de gestão». Isto veio reforçar o carácter periférico da escola, dado que a escola-sede passará sobretudo a representar a administração central junto das escolas, assumindo-se como o nível mais estratégico da administração desconcentrada (*idem*: 45).

Da iniciativa do XV Governo Constitucional foi também a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, normativo onde podemos igualmente observar uma tendência para a recentralização e para a reconcentração, embora se insista numa lógica discursiva em torno da concretização da descentralização enquanto aposta no princípio da subsidiariedade. A lógica gerencialista está também presente, pretendendo-se imprimir uma dinâmica de modernização do Estado e um modelo de organização administrativa tendente à obtenção de melhores níveis de satisfação das necessidades reais dos cidadãos, em termos mais eficientes e eficazes.

O diploma pretende suprir lacunas no que respeita à transferência de competências para os municípios, elegendo como áreas de intervenção a constituição dos Conselhos Municipais de Educação, órgão essencial da institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível concelhio e a elaboração da Carta Educativa, objecto da nossa análise, considerado instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino.

Embora aparentemente estejamos perante um espaço de afirmação da autonomia municipal na definição da política educativa local, cedo se percebe que a administração educativa não pretende abrir mão da sua missão orientadora e indutora de processos. Desde logo o director regional de educação com competências na área do município compõe obrigatoriamente o órgão (art.º 5º, n.º 1, alínea d), devendo o representante do Ministério apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo. Por outro lado, a Carta Educativa deverá ser o reflexo a nível municipal, do processo de ordenamento da rede de ofertas a nível nacional, deverá promover o desenvolvimento do processo de agrupamento de escolas, políticas essas definidas centralmente. O quadro tendente à centralização fica completo quando se afirma que o Ministério da Educação prestará apoio técnico à elaboração da Carta Educativa e que esta fica sujeita à ratificação governamental, mediante parecer prévio vinculativo do Ministério da Educação (art.º 19º, ponto 3).

O XVII Governo Constitucional, suportado pela maioria parlamentar do Partido Socialista e sob liderança de José Sócrates, publicou nova Lei Orgânica – Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro -, pela qual insiste na concretização do processo de recentralização política e administrativa da educação, interrompida por actos de desconcentração, que mais não pretendem do que servir aquele propósito, repetindo a argumentação gerencialista da qualidade dos serviços, dos ganhos de eficiência e eficácia, pela simplificação e racionalização.

CAPÍTULO II

PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO

CAPÍTULO II

PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO

1. Autonomia e heteronomia no Sistema Educativo Português

O debate em torno da questão da autonomia tem constituído, a par com as problemáticas da participação, da inovação e da qualidade, o núcleo duro das áreas de discussão que tem orientado, nos últimos anos, a definição das políticas educativas.

O conceito de autonomia está intimamente relacionado com a ideia de autogoverno, ou seja, com a faculdade que os indivíduos ou as organizações têm de se orientar por regras próprias, pressupondo liberdade e capacidade de decisão. A autonomia é considerada um conceito relacional, o que leva a que a sua acção se exerça num contexto de interdependência e num sistema de relações.

Na lógica weberiana, falar de autonomia significa que a ordem social não é imposta por alguém exógeno ao processo, mas sim pelos seus próprios membros, isto é, significa retratar a capacidade que qualquer sociedade tem, independentemente da sua extensão, de se auto-governar e de auto-regular.

O termo autonomia é utilizado em diversos campos, como o político, o económico, o cultural e o académico, revelando o seu carácter policromático, traduzido nos diferentes significados que assume (Sarmiento, 1993: 7) e nos distintos contextos e dimensões em que é percepcionado.

Na perspectiva da administração pública, o termo autonomia ocorre habitualmente com um duplo sentido quer quando se refere a serviços públicos que se revestem de carácter autónomo, não sujeitos aos procedimentos burocráticos do Estado, quer quando pretende designar determinados corpos administrativos com competências próprias, como, por exemplo, os municípios (Formosinho, 2005: 21). Nesta linha, tenha-se presente que os municípios dispõem, constitucionalmente – *Constituição da República Portuguesa*, artigo 6º -, de autonomia para o livre exercício da sua acção nos domínios das suas atribuições, sobretudo em matéria de educação.

A aplicação deste conceito às escolas materializa-se em dois tipos de influências: uma mais antiga, de natureza jurídico-administrativa, e outra mais recente, que decorre de uma abordagem sócio-organizacional da instituição escolar. Relacionada com a influência jurídico-administrativa, as duas modalidades de autonomia mais frequentes são: a “autonomia administrativa”, ou seja, o poder atribuído a uma entidade pública de práticas de actos definitivos e executórios somente impugnáveis por recurso contencioso administrativo, e a “autonomia financeira”, que significa a possibilidade de

entidades públicas disporem de receitas próprias, aplicadas livremente para cobertura de despesas que elas próprias autorizam. O ordenamento jurídico prevê ainda outros tipos de autonomia no que respeita às escolas, que se podem estender aos domínios pedagógico, estatutário e disciplinar.

Vários autores têm procurado esclarecer o significado do conceito de autonomia, distinguindo-o claramente de heteronomia.

Baptista Machado (1982) estabelece a distinção entre aqueles dois conceitos do seguinte modo: o conceito de autonomia, no seu sentido mais genérico, significa o poder de se autodeterminar, de auto-regular os seus interesses ou o poder de se dar a própria norma. Ao contrário, a heteronomia implica a subordinação a normas dadas e impostas por outrem. Refere ainda que, por vezes, também se aplica o termo autonomia ou administração autónoma com o sentido de administração descentralizada quer na descentralização por serviços personalizados “devolução de poderes”, quer na forma de descentralização territorial nas autarquias locais.

João Barroso (1997: 25-26) afirma que, em Portugal, as escolas situam-se entre a *heteronomia* absoluta e quase completa *anomia*, havendo, no entanto, situações de real *autonomia* quer aproveitando as situações legalmente consagradas, quer utilizando as *autonomias clandestinas* (*idem*: 25) ou *infidelidades normativas* (Lima, 1998). Deste modo, considera Barroso tratar-se de heteronomia quando os responsáveis pela gestão das escolas se sentem totalmente dependentes da administração; anomia, quando se verifica a ausência total de normas claras, situação em que nem as normas da administração são cumpridas, nem o órgão de gestão da escola é capaz de produzir normas e valores colectivos alternativos; e autonomia, quando as escolas tentam aproveitar todos os espaços de autonomia consagrados pela lei.

Sousa Fernandes (1992: 223) procede a uma análise do conceito de autonomia numa tripla perspectiva.

Um primeiro tipo de autonomia corresponde à de «uma colectividade ou agrupamento territorial que usufrui de total independência quanto à definição dos seus interesses, quanto à designação dos seus órgãos e quanto ao estabelecimento da sua ordem social» - o estado nacional.

Uma segunda acepção é a que

«(...) significa descentralização, ou seja, caracteriza uma colectividade ou agrupamento territorial que dispõe de poderes para definir os seus interesses, designar os seus órgãos e estabelecer a sua ordem social dentro dos limites estabelecidos por um ordenamento social mais amplo – o Estado – e sujeito ao controlo de legalidade por parte deste mas não à subordinação hierárquica».

Finalmente, no conceito

«(...) mais restrito, a autonomia caracteriza as unidades orgânicas que dispõem de alguma margem de discricionariedade para regular a sua ordem social concreta sem prejuízo de esta poder vir a ser alterada ou definida de forma diferente pelos órgãos que dirigem essa colectividade ou agrupamento».

Licínio Lima (2004b: 37) denuncia a existência de uma certa babelização em torno do conceito de autonomia e, procurando clarificar o conceito, diz:

«Em princípio, podemos falar de autonomia como uma capacidade de ingerência legítima no processo de decisão, uma autonomia em sentido político e democrático forte. Autonomia em oposição a heteronomia. Autonomia, deste ponto de vista, é auto-governação, auto-controlo, com prestação de contas, evidentemente, portanto, ingerência legítima no processo de decisão. Os órgãos escolares, os agentes educativos, teriam legitimamente a capacidade de decidir».

Acompanhando o processo de implementação da autonomia, podemos perceber a autonomia da escola num duplo sentido.

Entendendo-a, por um lado, como um conjunto de competências adjudicadas normativamente à escola, conferindo-lhe autoridade em algumas matérias, mas dependendo sempre do poder da tutela e da própria administração e, por isso, uma autonomia relativa, comumente denominada por *autonomia decretada* (Barroso, 1996: 172) e que não tem passado de uma simples *retórica oficial* (Lima, 1995a), sistematicamente desmentida ora pela produção excessiva de normativos, ora pelas práticas dos responsáveis da administração.

Por outro lado, a autonomia deve ser entendida como um processo colectivo de construção, isto é, uma *autonomia construída* (Barroso, 1996: 185), reconhecendo capacidades autónomas tanto à organização escolar, como a cada um dos elementos que a integram, nomeadamente a própria administração, os pais, os professores, os alunos, as autarquias locais e outros agentes do meio social, cultural e económico onde a escola se insere. Esta perspectiva abre espaço a uma efectiva intervenção e participação dos diferentes actores na construção da autonomia da organização escolar.

Seguidamente, consideraremos a ideia de autonomia e as linhas-força da sua influência nas práticas educativas e no sistema educativo português, a partir de 1974 à luz da evolução da gestão democrática das escolas portuguesas verificadas desde então. Essa evolução e o significado do próprio termo *autonomia* adquirem um sentido muito mitigado ao longo dos cerca de trinta e cinco anos de democracia, revestindo-se como uma realidade política e social de uma historicidade própria caracterizada pela intervenção dos próprios actores políticos e sociais em confronto na arena social e política do país.

Nesta abordagem, socorrer-nos-emos da periodização proposta por Licínio Lima (1998), que recobre o período situado entre o 25 de Abril e a década de 90, no qual o autor propõe a análise da gestão democrática em torno de duas edições, cada uma delas também subdividida em diversas fases: a primeira edição, situa-a entre 1974-1976; a segunda, entre 1976 e 1990. Consideramos que esta se revela adequada às tendências e alterações verificadas na escola portuguesa e, conseqüentemente, projectada na evolução da produção legislativa em termos educativos, em geral, e da organização da administração educativa em particular. Sabemos, contudo, que a periodização não é estanque, sendo possível colher contributos junto de outros autores⁴.

Assim, segundo a proposta de Licínio Lima (1998), assinalam-se à gestão democrática dois períodos mais significativos.

Na primeira edição, compreendida entre 1974-1976, e designada “Período Revolucionário ou Auto-Gestionário”, o autor identifica três fases fundamentais:

- 1ª fase , que situa entre 25 de Abril de 1974 até à publicação do Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de Maio, que veio legalizar as Comissões de Gestão que estavam em auto-gestão, sendo considerado como a primeira tentativa do Ministério da Educação em controlar a dinâmica que varria as escolas;
- 2ª fase, que coloca entre a publicação do referido Decreto-Lei, em Maio de 1974, até ao surgimento do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro, que instituiu uma nova filosofia organizacional das escolas, com base em três órgãos: Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo, introduzindo o factor hierárquico e organizacional, representando, na opinião do autor, «o início do processo de reconstrução do paradigma da centralização e do retorno do poder ao centro» (Lima, 1998a: 33);
- 3ª fase, que situa entre Dezembro de 1974 até à publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, vulgarmente designado, na altura, por “decreto de Gestão Cardia”. Estabeleceu o funcionamento dos órgãos de administração e gestão e as suas competências. Marca o fim do período revolucionário, já que lhe é reconhecido um pendor normalizador da situação nas escolas. Este normativo seria complementado

⁴ Decorrente da leitura atenta da bibliografia de vários autores da especialidade, podemos encontrar diferentes interpretações e propostas de periodização relativamente à gestão democrática das escolas, nomeadamente: Formosinho, Fernandes A.S. e Lima, L.C. (1988), “Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas”, in *Documentos Preparatórios II*, ME/CRSE, pp.239-274; Barroso, João (1995), “Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre direcção e gestão”, in *Revista Portuguesa de Educação*, Universidade do Minho, 8, (1), pp. 33-56; Barroso, João (1996), “O Estudo da Autonomia da Escola: da autonomia decretada à autonomia construída”, in João Barroso (org.), *O estudo da escola*, Porto: Porto Editora, pp. 167-189.

pelas Portarias n.º 677/77, de 4 de Novembro (regulamento do Conselho Directivo), e n.º 679/77, de 8 de Novembro (regulamento do Conselho Pedagógico e regime disciplinar dos alunos), altura em que, na opinião de Lima (1998), se inicia a “segunda edição da gestão democrática”.

Licínio Lima caracteriza o período “autogestionário” como um período em que emergiram movimentos locais em quase todas as escolas do país, tendo como objectivo depor uma velha ordem instituída pelo Estado Novo, substituindo as suas estruturas organizacionais e representativas (o Reitor, o Director Escolar ou o Delegado Escolar) por lógicas representativas dos professores, alunos e funcionários, cuja legitimidade revolucionária assentava essencialmente na força das assembleias de escola. Daí que alguns daqueles normativos produzidos neste período, mais do que tencionarem dotar as escolas de novos modelos organizacionais ou regimes legais estruturantes, procuraram enquadrar legalmente as iniciativas revolucionárias e sancionar a tomada do poder pelas bases dentro das escolas, embora não descurando a pretensa normalização e controlo de situação pelo Ministério que, circunstancialmente, lhe viu esse poder escapar.

Mas o mesmo autor realça a ideia que, apesar de todo esse movimento verificado nas bases, e do conteúdo dos diplomas legais publicados entre Abril e Dezembro de 1974, o Ministério da Educação nunca teve real intenção de descentralizar ou de devolver poderes às escolas a partir de um projecto democrático de descentralização da educação ou de autonomia das escolas.

Ressalva, porém, a seguinte leitura:

«Não se falando de autonomia, mas preferencialmente de gestão democrática, ou de autogestão pedagógica, foi, contudo, de autonomia que verdadeiramente se tratou quando, em muitas escolas, se operou um ensaio autogestionário e que se passou a exercer uma autonomia de facto, embora não *de jure*, através de processos de mobilização, de participação e de activismo que afrontaram os poderes centrais» (Lima, 2007a: 23).

A partir de 1976, e num período que se prolonga no tempo até 1990, propõe Licínio Lima que se considere uma segunda edição da gestão democrática das escolas - período longo, de notáveis evoluções e mudanças na própria vida política e social do país, que aconselha a uma subdivisão do período de tempo tão longo no que à gestão democrática diz respeito. Esta fase foi estabilizada durante uma década (1976-1986) e reproduzida, no essencial, entre 1986-1998, apenas havendo a registar a sua substituição pelo «novo regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário», instituído pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio.

Designado pelo autor como período de normalização ou de reconstrução do paradigma da centralização ou recentralização, encontra nele, principalmente, duas fases distintas: a 4ª fase assinalada desde a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro, até ao ano de 1980, e a 5ª fase da gestão democrática das escolas, que situa entre 1980 e 1990/1991, ano em que se assinala o início da crise do modelo da gestão democrática, coincidente com o consulado político de Cavaco Silva e dos seus governos de maioria absoluta. Esta crise do sistema de gestão da escola caracterizou-se pela nomeação de professores pelo Ministério da Educação para essas funções que deveriam ser legitimadas pela eleição democrática, como consequência do desinteresse dos professores pela participação nos processos de renovação eleitoral dos órgãos de gestão.

O ano de 1976, coincidindo com o início da normalização constitucional – com a aprovação, em 25 de Abril desse ano, da primeira Constituição Política da República Portuguesa, após o 25 de Abril de 1974 – e política do país – entrada em funções do I Governo Constitucional, liderado por Mário Soares -, significou, no contexto das políticas educativas, o regresso ao controlo centralizado do sistema escolar e das escolas, colocando um ponto final, pelo menos no campo da retórica discursiva, às intenções de descentralização, autonomia e participação que tinham sido até aí as bandeiras da acção política neste sector.

A década de oitenta representou um período em que se verificaram alterações significativas ao nível das políticas educativas, particularmente a partir da sua segunda metade, tendo como marco principal a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que Licínio Lima considerou «o segundo período de implantação da gestão democrática» (Lima, 1998a: 337). Desde então, o discurso político tem promovido a defesa de políticas educativas de cariz modernizador, baseadas em medidas de descentralização e enunciando reformas, legitimadas pela necessidade de desburocratizar e de racionalizar, de aumentar a eficácia, a eficiência, e aumentar a qualidade, num contexto em que se verifica a redução do envolvimento do Estado.

É neste contexto que é publicada a *Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo*. Embora as referências explícitas à Constituição de 1976, para fundamentar as disposições concretas dos normativos, estejam ausentes, no seu Capítulo VI são enunciados princípios e orientações políticas que derivam directamente da lei fundamental ou constituem um desenvolvimento interpretativo das orientações nela consignadas, salientando-se os seguintes: a democraticidade e a participação; a descentralização e a desconcentração; e a prevalência de critérios pedagógicos e científicos sobre critérios administrativos.

Em termos estruturais, a Lei de Bases define dois níveis de administração – o central e o regional (art.º 44º). A administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino (art.º 45º) estão claramente subordinadas aos anteriores e às suas respectivas funções. À administração central

eram confiadas funções de «concepção, planeamento e definição normativa», de «coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa», de «inspecção e tutela», de «definição de critérios gerais de implantação da rede escolar» e de «garantia da qualidade», ou seja, as funções mais relevantes e mais típicas de uma modalidade centralizada de administração da educação. À administração regional, através de cada um dos departamentos regionais de educação a criar em cada região, caberiam funções de integração, coordenação e acompanhamento da actividade educativa (Lima, 2007a: 30).

A anunciada descentralização acabará por não ter consequências, seja relativamente às direcções regionais (desconcentradas), seja face às atribuições e competências dos órgãos “próprios” de “direcção” de cada estabelecimento, os quais, não dotados de graus de autonomia minimamente significativos, permaneceriam subordinados ao centro, embora a partir de agora através de departamentos pericentrais regionalmente disseminados, com maior capacidade de exercer o controlo sobre as escolas (*idem*: 31).

Em Março de 1986, na concretização de alguns dos seus objectivos programáticos, o X Governo Constitucional dá posse à *Comissão de Reforma do Sistema Educativo*, iniciando-se um novo ciclo nas políticas educativas em Portugal. Nesta sequência, foi criado um grupo de trabalho constituído por três docentes e investigadores da Universidade do Minho (João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima), que produziu três estudos, devidamente articulados, embora assinados individualmente, sobre a reforma da administração e gestão das escolas, tomando como referências essenciais a Constituição da República e a Lei de Bases entretanto aprovada em sede parlamentar. Os referidos estudos foram apresentados publicamente no Seminário realizado em Braga pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, a 7 e 8 de Maio de 1987, subordinado ao tema *A Gestão do Sistema Escolar*, posteriormente publicados em Setembro de 1988.

Este trabalho teve como ponto de partida um diagnóstico pessimista quanto ao “modelo de gestão democrática”, o seu esgotamento e incapacidade de redinamizar e mobilizar os actores escolares. Como refere Almerindo Afonso (1999: 123),

«Era necessário, defendia-se, encontrar uma nova configuração organizacional que permitisse revitalizar pedagógica e democraticamente a escola, viabilizasse a participação em torno de projectos educativos próprios, subordinasse o exercício das competências técnicas de uma *comissão de gestão* às orientações de um *conselho de direcção* representativo dos diferentes grupos de interesses escolares e comunitários, e possibilitasse a assunção de margens de autonomia em dimensões que não fossem meramente instrumentais».

Quanto à organização do Sistema Educativo, o grupo de trabalho apresentou uma proposta de descentralização em diferentes níveis que incluía mesmo a criação de um órgão de coordenação de natureza local - “Conselho Local de Educação” -, omissa na Lei de Bases, mas que se inseria numa lógica de política de descentralização.

Relativamente às escolas, foram diversas as propostas apresentadas, nomeadamente: o alargamento da participação na direcção a elementos exteriores à escola, mas implicados na acção educativa, no sentido do reforço da dimensão política da participação; o reconhecimento do direito da escola de elaborar e aplicar um projecto educativo de acordo com a sua identidade e tendo em conta o contexto social em que se insere; a autonomia institucional em áreas de âmbito administrativo, financeiro, organizacional, curricular, pedagógico e cultural, como imperativo de concretização do projecto educativo; o ordenamento jurídico sobre direcção e gestão das escolas básicas e secundárias, incluindo a educação pré-escolar, o primeiro ciclo e o ensino especial, lançando-se uma proposta de colaboração activa entre as escolas e a administração educativa, permitindo uma adesão progressiva por parte das escolas, sendo esta adesão estimulada com reforços positivos no âmbito da sua autonomia nas diferentes áreas de actuação.

Contudo, e apesar de compatibilizados com as disposições genéricas sobre a administração do sistema educativo, consagradas na Constituição da República e na Lei de Bases, os princípios gerais da direcção e gestão das escolas apresentados nunca tiveram tradução legal integral, enquanto conjunto articulado (Lima, 2007a: 37).

Acompanhando um processo de reorganização e reestruturação de toda a administração pública e no momento em que se encontravam em elaboração as propostas descentralizadoras e autonómicas da Comissão de Reforma, o Ministério da Educação desenvolvia um processo de reorganização orgânica, tendo por lógica fundamental a recentralização do poder, publicando a Lei Orgânica – Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro – em total oposição às perspectivas reformistas que se desenhavam (*idem*).

É neste contexto político e administrativo de feição centralizadora (*idem*: 39) que serão publicados dois normativos teoricamente centrais à reforma da administração da educação – o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio.

O primeiro estabelece o regime jurídico da autonomia das escolas preparatórias e secundárias públicas, definindo um quadro orientador genérico e flexível da autonomia da escola. Este diploma, a propósito da autonomia da escola, retoma os princípios da Lei de Bases, como a descentralização regional e local, o diálogo com a comunidade envolvente e a desregulamentação da administração educativa. Afirmava que a autonomia da escola se concretizava na elaboração de um projecto educativo próprio em que participariam os vários intervenientes no processo educativo, considerado um

documento estratégico da política educativa da escola que se traduz, na formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em planos anuais de actividades educativas e na elaboração do regulamento interno. Licínio Lima, na sua análise (*idem*: 39-40), aponta a fragilidade deste decreto que se pautou por «(...) definições vagas e genéricas e por competências limitadas e instrumentais (...)», considerando-o uma «declaração de intenções», mais do que um instrumento normativo de uma efectiva descentralização.

Na sequência das conclusões produzidas pela Comissão de Reforma, foi publicado o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, embora não tenha havido a tradução integral de todas as suas propostas, sobretudo no que respeita ao alcance relativamente ao conceito de autonomia. Este diploma pretendia concretizar os princípios de participação, democraticidade e integração comunitária, com a participação dos pais e encarregados de educação e dos representantes locais no “Conselho de Escola”, definido como órgão de “d direcção”, ainda que muito afastado da configuração que os trabalhos da Comissão de Reforma lhe queriam imprimir. A administração e gestão eram garantidas por um órgão unipessoal, o *director executivo*, designado através de concurso pelo conselho de escola, perante quem era responsável. A este cabia, por exemplo, a função de representação da escola, o que lhe conferia maior protagonismo no relacionamento com a administração central e regional.

Este regime de direcção, administração e gestão escolar motivou opiniões divergentes sobre a sua aplicação em regime de experiência, virtualidades, desvios e aprofundamentos, atendendo a que nem sempre o discurso teve correspondência na prática. Foi, assim, objecto de avaliação durante três anos por parte do Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA), criado pela Portaria n.º 812/92, de 18 de Agosto.

No seu relatório final, o CAA (1997) refere-se à desarticulação existente entre o vector administração escolar e outros vectores centrais no âmbito da reforma educativa, observa a insuficiente formação dos diversos participantes nos órgãos escolares, a inexistência de dispositivos de auto-avaliação, concluindo ter havido uma deficiente preparação do lançamento da experiência e do processo de integração das escolas e de sensibilização dos actores escolares. Criticava também a excessiva regulamentação e a ambiguidade nas competências dos principais órgãos de gestão e no processo de recrutamento do director executivo, a incongruência entre as funções de direcção atribuídas ao “Conselho de Escola” e a ausência de competências próprias do seu presidente. Concluía ainda o insuficiente grau de autonomia concedido à escola e o reforço da centralização do poder. Recomendava, por último, que o modelo em experimentação não deveria ser generalizado, proposta que viria a ser seguida por Marçal Grilo (Lima, 2007a: 43).

Tomado por uma surpreendente “Paixão pela Educação”, o Partido Socialista apresentou as suas propostas para as eleições legislativas de 1995, assumindo a educação como prioridade da

política governativa, pretendendo superar as iniciativas de «reforma educativa» desenvolvidas ao longo da década de governação do Partido Social Democrata, caracterizada por aquilo que Almerindo Afonso denominou de «neoliberalismo educacional mitigado» (1998: 210).

O XIII Governo Constitucional, chefiado por António Guterres, tendo como responsável pela pasta da Educação Eduardo Marçal Grilo, no seu Programa (p. 223-225), relativamente à Educação e, em concreto, no que respeita à gestão da educação e ao reforço da autonomia das escolas, deixava claras as suas intenções: entender a gestão da educação como uma questão de sociedade, envolvendo todos os parceiros, descentralizando competências; e reforçar a autonomia das escolas, valorizando a sua identidade e os seus projectos educativos, criando as condições materiais, profissionais e administrativas necessárias a uma verdadeira autonomia.

Nesta sequência, Marçal Grilo, Ministro da Educação, apresentou no Parlamento, em 6 de Fevereiro de 1996, um conjunto de dez compromissos de acção: descentralizar as políticas educativas; fazer da escola o centro privilegiado das políticas educativas; criar uma rede nacional de educação pré-escolar; melhorar a qualidade do processo educativo; assegurar a educação e a formação como um processo permanente ao longo de toda a vida; assegurar a formação para a vida activa e a relação entre educação e formação; valorizar e dignificar o papel dos professores e educadores; reequacionar os sistemas de financiamento da educação; promover o desenvolvimento equilibrado do ensino superior e valorizar e dignificar o papel e a inserção do ensino particular e cooperativo no sistema educativo. Esta estratégia foi considerada pelo ministro como essencial para pacificar o sector da educação e para enquadrar as grandes opções e linhas de orientação da política educativa, tendo sido designada como *Pacto Educativo para o Futuro*.

Precisamente em 1996, o Ministro da Educação, nos termos do Despacho n.º 130/ME/96, de 8 de Julho, encarrega João Barroso de realizar um estudo prévio de natureza prospectiva e operacional para a execução de um “programa de reforço de autonomia das escolas”, que foi entregue ao Ministro em Dezembro de 1996 (Barroso, 2004: 60) e publicado em Fevereiro do ano seguinte (Barroso, 1997).

Este estudo apresenta-se organizado em duas partes: a primeira integra a problemática da autonomia das escolas no contexto da territorialização das políticas educativas e clarifica o conceito de *autonomia*; e a segunda parte apresenta a estratégia e as propostas para um programa de reforço de autonomia das escolas.

João Barroso (1997) define concretamente sete princípios de autonomia:

1º O reforço da autonomia não pode ser definido de um modo isolado, mas articulado com a reorganização e redefinição do aparelho do Estado, num processo de transferência de competências

para as autarquias, bem como no estabelecimento de parcerias, resultante dos interesses, da negociação e das políticas educativas definidas a nível local;

2º A autonomia das escolas é sempre uma autonomia relativa, ou seja, num processo de descentralização continuará a estar condicionada pelos poderes estatais e local;

3º A autonomia das escolas não pode limitar-se à produção de um quadro legal, pelo que não é suficiente legislar, mas é importante que se criem condições para uma efectiva construção da autonomia, resultante da interacção dos seus actores (Barroso, 1997: 31);

4º O reforço da autonomia não deve ser encarado como uma obrigação para as escolas, mas antes como uma possibilidade que se pretende venha a concretizar-se. Por outras palavras, não se pode impor a autonomia porque o processo no qual ela se inscreve deve ser indutivo, diversificado, progressivo, sustentado, compensado pela administração, devidamente contratualizado e avaliado;

5º O processo de reforço da autonomia das escolas não constitui um fim em si mesmo. Pelo contrário, é um meio que deve ser utilizado para se prosseguirem os fins e os objectivos da educação, numa subordinação aos interesses dos alunos e das especificidades locais, num controlo social da escola por toda a comunidade educativa (Barroso, 1997: 32);

6º A autonomia é um investimento nas escolas. Como tal, tem custos, deve estabelecer-se em compromissos e produzir benefícios, sendo importante que se estabeleça uma relação de confiança entre a administração, as escolas e a comunidade;

7º A autonomia também se aprende, sendo necessário promover uma pedagogia da autonomia (Barroso, 1997: 34).

Na opinião de Licínio Lima (2007a: 48), o estudo desenvolvido por Barroso é «(...) importante do ponto de vista político e conceptual, onde várias perspectivas incluídas em alguns trabalhos da CRSE e no relatório final da CAA são retomadas e desenvolvidas». No entanto, como nota o mesmo autor (*idem*: 49), Barroso parece não depositar grande confiança numa possível mudança global e profunda da administração da educação, nem da política centralizada cuja transformação pudesse vir a contribuir para a autonomia das escolas.

Tendo por base o “Estudo Prévio” sobre autonomia e gestão, da autoria de João Barroso, e na sequência do Despacho n.º 27/97, de 2 de Junho – que lançou, em regime de experiência, os agrupamentos de escolas como uma nova forma de exercício da autonomia, no sentido de transformar a escola no centro privilegiado das políticas educativas –, o Governo apresentou, em Janeiro de 1998, um projecto de “Autonomia e Gestão das Escolas” que, depois das alterações decorrentes da discussão pública e de um parecer do Conselho Nacional de Educação, deu origem ao Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, sobre o “Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos

estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, alterado, por apreciação parlamentar, pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril.

O diploma refere, no seu preâmbulo, que a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação. Pretende potenciar a Escola como centro privilegiado das políticas educativas, não encarando o pretenso reforço de autonomia como uma alienação de responsabilidades por parte do Estado. À administração educativa, o normativo atribuía uma acção de regulação e apoio, visando assegurar a igualdade de oportunidades e a correcção das desigualdades existentes. O desenvolvimento da autonomia exige que sejam tidas em conta as diferentes dimensões da escola no que se refere à sua organização interna e às relações entre os vários níveis da administração. Consagra a possibilidade de desenvolvimento de estratégias de agrupamento de escolas resultantes das dinâmicas locais e do levantamento rigoroso das necessidades educativas através das cartas escolares concelhias. Previa ainda a figura dos “contratos de autonomia” de primeira e segunda fases.

Analisando o conteúdo do Decreto-Lei n.º 115-A/98, Licínio Lima (2004) aponta-lhe uma série de contradições. Por um lado, apela a uma orientação de tipo associativo e autonómico, conferindo iniciativa às periferias, embora, por outro, conceda grande protagonismo à administração regional desconcentrada, a calendários impostos e à lógica dominante de reordenamento da rede escolar (*idem*: 19). Esta contradição é sublinhada pelo mesmo autor (Lima, 2007a: 51) quando afirma:

«Ora logo nos primeiros actos constituintes do “novo modelo”, designadamente através da aprovação dos regulamentos internos, a administração regional assumiu o tradicional comportamento hierárquico e autoritário, considerando-se o melhor intérprete do decreto, uniformizando regras, impedindo certas soluções em benefício de outras, à semelhança do que virá a ocorrer mais tarde com a imposição de uma lógica vertical de agrupamento das escolas».

O mesmo autor insiste que um dos maiores problemas do diploma reside no capítulo da autonomia das escolas e agrupamentos, mais concretamente no carácter essencialmente retórico e instrumental da autonomia aparentemente concedida às escolas, uma autonomia principalmente técnica e processual de execução e não de decisão, por isso mais compatível com a tradição de uma escola governada heteronomamente do que uma escola governante, dotada de graus de autonomia legítima (Lima, 2004: 20).

A avaliação do processo de implementação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 deixa claro que este não foi um instrumento facilitador da democratização do governo das escolas e de ganhos significativos de autonomia, remetendo a autonomia decretada para um estatuto frequentemente retórico e

favorecendo um processo de recentralização de poderes. Como escreveu João Barroso (2001: 21), «Para quem imaginava que o Decreto-Lei n.º 115-A/98 era muito mais do que uma remodelação formal de gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois [anos], são frustrantes».

Como já referimos anteriormente, o processo de recentralização política e administrativa da educação, desencadeado a partir do XV Governo Constitucional, combinou, ainda que em aparente contradição, estratégias de reconcentração com estratégias de desconcentração, estas operadas em torno do designado reordenamento da rede de ofertas educativas. A lógica desconcentradora verificou-se no processo imposto no sentido da verticalização dos agrupamentos quer dos que já se encontravam constituídos, quer dos que se vieram a constituir na sequência da aplicação do Despacho n.º 13313 do Secretário de Estado da Administração Educativa. Este processo foi desenvolvido em oposição ao espírito e letra do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, impondo a constituição de agrupamentos verticais, de forma unilateral, pela administração educativa às comunidades escolares.

Organizacionalmente, esta medida provocou um processo de erosão, pelo que cada escola agrupada passou a constituir uma subcategoria designada de “subunidade de gestão”, deslocalizando-se para a escola-sede do agrupamento os respectivos órgãos de representação e gestão, sem ganhos evidentes em termos de conquista de parcelas de autonomia por parte das escolas assim agrupadas. Como mudança estrutural e qualitativa resultante deste processo, temos o acentuar do carácter periférico das subunidades de gestão em relação à escola-sede do agrupamento, a constituição, nesta, de uma nova unidade de gestão, investida da função e missão de representar a administração central junto das demais escolas agrupadas, daí resultando a potenciação da escola-sede do agrupamento como a emergência de um novo escalão e de um nível mais estratégico da administração desconcentrada, otimizando recursos humanos e materiais e cumprindo a função de representante local da administração educativa.

Ao mesmo tempo que se operaram estas mudanças, a administração educativa desenvolveu um conjunto de instrumentos de gestão assente na utilização das novas tecnologias de informação e comunicação, configurando aquilo que Licínio Lima designou como *taylorismo informático* (Lima, 2007b: 44), acentuando a distância entre quem pensa as políticas educativas e quem as executa no terreno, reduzindo os órgãos de gestão a simples dispositivos ao serviço da burocracia central, em nome de um maior controlo e centralização da informação (*idem*: 45).

Neste quadro, a autonomia e o reforço da autonomia das escolas está cada vez mais longe no horizonte, ao passo que o reforço do controlo central sobre as unidades de gestão é cada vez mais sentido, tendo-se interiorizado a ideia de que o agrupamento de escolas é, em si, a escola sede e que esta pouco mais trata do que dar resposta às solicitações burocráticas que, quotidianamente, se abate

sobre as periferias. Tudo se resume, portanto, a uma mera delegação de serviços ou agência de recolha e tratamento de informação a encaminhar para a estrutura central do Ministério da Educação.

O XVII Governo Constitucional não demonstrou querer romper com as lógicas centralistas que se vinham afirmando. A pretexto da implementação do Programa “Choque Tecnológico”, “Programa Novas Oportunidades” e outras iniciativas congéneres, acentuou-se a racionalidade tecnológica, elevada, agora, à categoria de aferição da eficácia do sistema. Candidaturas a Programas e Concursos de financiamento de políticas educativas, gestão da mobilidade e colocação do pessoal docente, comunicação entre os órgãos centrais e de administração desconcentrada do Ministério da Educação, articulação de políticas e programas de formação contínua através das plataformas digitais – Moodle e Blackbourn -, passaram a processar-se informaticamente, em nome do princípio da desburocratização das organizações educativas, aumentando o controlo das estruturas centrais e regionais do Ministério sobre as unidades de gestão, em nome da eficácia e qualidade do sistema educativo.

Actualmente, a ressemantização do significado do termo autonomia é mais evidente do que nunca quando, por exemplo, se analisa o conteúdo da nova Lei Orgânica do Ministério da Educação – Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro – ou se estuda o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário – Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. A autonomia, hoje, é uma autonomia da gestão de recursos e meios, uma autonomia meramente instrumental e funcional, pois as políticas educativas estruturantes são tomadas centralmente e transmitidas às periferias para execução. Como nota Licínio Lima (2008: 28):

«Esta “autonomia” de tipo operacional, predominantemente técnico, revela-se um novo instrumento de controlo e regulação. A referida concepção de autonomia instrumental, ocorrendo em contextos organizacionais mais heterónomos e revelando-se incapaz de contribuir para a democratização dos sistema de governo das escolas, vem contudo justificando uma espécie de mudança de paradigma».

É o próprio Ministério da Educação que reconhece que, antecedendo a revisão do regime jurídico de autonomia, administração e gestão das escolas, tomou medidas, ainda no âmbito do modelo e regime tutelado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, no sentido de reforçar a autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direcção das escolas para uma mais eficaz execução das medidas de política educativa. São exemplos dessas medidas a institucionalização de reuniões periódicas e frequentes entre a equipa do Ministério da Educação e os Conselhos executivos, a delegação, nestes, de competências da administração educativa, como a contratação pelas escolas de pessoal docente e da promoção de ofertas públicas e locais de emprego, além de competências na

esfera da avaliação de professores. Tratam-se de medidas meramente conjunturais, funcionais e executivas, desfiladas de qualquer contexto de tomada de decisão que envolva o reconhecimento de uma verdadeira política educativa decidida e potenciada por um órgão de direcção dentro da escola.

Para a sua observância, basta o poder de gestão executivo transmitido aos órgãos de direcção executiva pelas normas, circulares e ofícios que acompanham essa transferência de poderes. São transferências de competências em domínios burocráticos que apenas libertam a máquina e estrutura orgânica central desse tipo de tarefas, transferindo-as para as periferias, sem colocar em causa o essencial que é a manutenção do poder de decisão das políticas educativas na esfera do Ministério da Educação. Por outro lado, todas estas medidas foram enquadradas em legislação avulsa e ordinária, aparentemente desligada e atomizada, mas reunindo-se num todo coerente e articulado que conduziu à publicação do novo modelo de autonomia, administração e gestão – Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

Esta publicação é feita em nome da abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais, em nome do reforço das lideranças das escolas e, naturalmente, em ordem ao reforço da autonomia da escola. Como consequência destas linhas-força preambulares do diploma, reforçou-se a representatividade dos pais e encarregados de educação nos órgãos colectivos, optou-se definitivamente por um modelo de gestão unipessoal com a concentração de todo o poder e de toda a responsabilidade na figura de um director, recrutado concursalmente e seleccionado por um Conselho Geral, instituindo-se ao mesmo tempo um regime muito exigente de avaliação e de prestação de contas, ou *accountability*, como define Almerindo Afonso (1998: 66), sob o lema de que a maior autonomia tem de corresponder maior responsabilidade. Esta prestação de contas organiza-se de forma imediata, pela participação determinante dos interessados e da comunidade educativa no órgão de direcção estratégica, bem como no processo de escolha do director e, noutra vertente, através do desenvolvimento de um sistema de auto-avaliação e de avaliação externa, na qual os serviços de Inspecção terão um papel determinante e fundamental.

Licínio Lima, na Audição Parlamentar perante a Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República, sobre o Projecto Governamental de “Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário”, realizada em 12 de Fevereiro de 2008, dois meses antes da publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, deixava vertidas as suas reticências sobre o grau de aplicação do futuro normativo.

Em primeiro lugar, considerava que a centralização do Ministério tem proporcionado o governo das escolas aos serviços centrais e pericentrais, consagrando uma direcção de cada escola que se situa acima e para além de cada escola concreta. Esta direcção central, que apelida de *atópica*,

representa, no seu entender, o principal obstáculo a uma maior participação na decisão por parte das famílias e do meio.

Além disso, duvida do objectivo enunciado de reforçar a autonomia das escolas, já que se insiste em mudanças morfológicas, mantendo inalterada a orgânica do ministério, bem como um extenso corpo de legislação sobre diversas áreas, repetindo erros já apontados na avaliação aos regimes de autonomia, administração e gestão inspirados no Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, e no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

Considera também que a criação da figura do Director, órgão unipessoal, se inscreve no quadro de uma ideologia de feição tecnocrática e gerencialista, contrapondo que uma escola mais autónoma exigiria a reforma do governo central e heterónimo que, quotidianamente, esmaga as escolas e os seus actores, e mais democracia e participação nas decisões, de forma a garantir uma autonomia enquanto capacidade crescente e responsável de auto-governo e direcção própria.

Finalmente, entende o autor que «o projecto governamental representará mais uma oportunidade perdida no sentido de dotar as escolas portuguesas de um sistema de governo mais democrático, participado e autónomo».

2. O valor da participação na organização escolar

Consideramos fundamental para o desenvolvimento do nosso trabalho realizado no âmbito de uma área de investigação de natureza organizacional reflectir antecipadamente sobre o quadro conceptual do estudo da *participação* na organização escolar, o qual inscreve, por seu turno, a participação no quadro de uma ideia de democracia que a eleva à categoria de valor, concretizada na designada democracia participativa no âmago das organizações, nomeadamente da escola como organização.

No nosso exercício, seguiremos de perto os contributos teóricos adiantados por Gomes Canotilho (1993) e Baptista Machado (1982) no que toca à perspectiva jurídica e constitucional do conceito, bem como as tipologias propostas por Virgínio Sá e Licínio Lima para o estudo da participação na decisão, no governo, na organização e administração da educação.

O conceito de participação democrática é analisado por Gomes Canotilho, que se refere à participação *lato sensu* e *stricto sensu* (Canotilho, 1993: 426-427). Por participação *lato sensu* entende este constitucionalista a participação mediante o exercício de sufrágio directo e universal, descrevendo a democracia nos seus contornos mais formal e normativo, na perspectiva de uma democracia representativa e indirecta. Quanto ao conceito de participação *stricto sensu*, o mesmo reporta-se à participação directa dos indivíduos nos processos de tomada de decisão, surgindo enquadrada na

perspectiva da democracia directa. Neste prisma de análise, Canotilho assinala que a *intensidade* conferida à participação pode ser diversa, destacando três graus de participação nos processos de decisão:

- A *participação não vinculante*, que significa participar nos processos de decisão, mas apenas através de informações, propostas, exposições e protestos;
- A *participação vinculante*, que se refere à participação na própria tomada de decisão com capacidade de limitação do poder de direcção, a que corresponde, por exemplo, a participação em órgãos de gestão;
- A *participação vinculante e autónoma*, ou seja, a autogestão.

Já Baptista Machado (1982) enuncia outra perspectiva de participação. Partindo daquilo que apelida como *níveis de profundidade*, distingue:

- *Participação consultiva* ou participação na fase preparatória do processo de decisão (participação que decorre da necessidade da administração obter informação no processo de resolução);
- *Participação na decisão* do próprio processo conseguida através do exercício do direito de voto sobre a decisão final;
- *Participação cooptativa*, correspondente à participação na implementação ou execução da decisão.

Machado (*ibid.*) realça igualmente a ideia de descentralização como corolário da democracia, fazendo emergir o valor intrínseco da participação, salientando a função pedagógica que esta desempenha na educação para a cidadania e democracia. No seu entender, a «gestão dos assuntos locais pelas respectivas populações e pelos seus eleitos constitui uma óptima escola de formação cívica que prepara e educa para a democracia» (Machado, 1982: 31). Na mesma linha, a participação é um elemento fundamental pelo qual as pessoas se consciencializam dos seus interesses (*idem*: 37), referindo ainda a possibilidade de, pela participação, se prevenirem a apatia e a desintegração social.

Relativamente à tipologia proposta por Baptista Machado, Licínio Lima (1988: 27) menciona que a mesma

«aponta para vários tipos de participação e para situações diferenciadas que caracterizam a tentativa de, partindo de uma concepção global de sociedade

democrática, reproduzir ou transferir os princípios democráticos para os vários níveis do sistema social».

Virgínio Sá (2002) sublinha igualmente o contributo da proposta enunciada por Machado (1982), considerando que a mesma

«permite discriminar graus diferenciados de partilha do poder e denunciar o carácter meramente instrumental de boa parte das ofertas participativa, frequentemente situadas ao nível da simples consulta e, portanto, susceptíveis de serem utilizadas para legitimar decisões eventualmente já tomadas» (Sá, 2002: 135).

Prosseguindo na mesma linha e assumindo à partida o carácter representativo da participação organizacional, alerta para o facto de que não basta saber em que momento ocorre a participação (se antes, depois ou durante a tomada de decisão), sendo fundamental conhecer a *proporcionalidade* da representação e a *substância* da participação realizada. No caso vertente da *proporcionalidade*, Virgínio Sá (2002: 135) analisa a possibilidade da representação de um corpo social ser minoritária, daí decorrendo, possivelmente, situações de incapacidade de determinar ou condicionar as decisões por parte desse grupo. Considera ainda a possibilidade da representação ser maioritária, podendo, neste último caso, sobrepor-se a questão da falta de *substância* da participação, acontecendo, por exemplo, que os órgãos para os quais é solicitada a participação dos diversos representantes não possuam poder expressivo, não dispendo, portanto, de grande poder na organização.

De referência obrigatória nesta análise é também o modelo teórico-conceitual proposto por Licínio Lima (1988b; 1998a; 2001) que, com base nos critérios da *democraticidade*, *regulamentação*, *envolvimento* e *orientação* e, através de um processo de combinação de diferentes formas e tipos de participação, permite estabelecer, estudar e qualificar a participação praticada pelos diversos actores na organização-escola⁵.

Ao deter-se sobre a participação na organização escolar, Licínio Lima (1998a) considera «o plano das orientações para a acção organizacional e o plano da acção organizacional». No designado «plano das orientações para a acção organizacional», Lima considera a participação consagrada – participação que constitui um princípio político consagrado ao mais alto nível normativo – e a participação decretada – participação instituída e regulamentada formalmente através de leis, decretos-

⁵ Licínio Lima (1988, 1998a) estabelece um quadro conceptual para o estudo da participação na organização escolar por referência a um projecto político democrático, que assume a defesa da participação enquanto valor, à luz da democracia participativa, alargada às organizações, referindo, a este propósito: «O conceito de participação, embora complexo e polifacetado, assume um significado relativamente preciso no quadro da democracia como participação, onde é associado à decisão, ao governo, à partilha de poder (...)» (Lima, 1998a: 132). «Neste sentido, a participação é associada ao governo das organizações, à negociação colectiva, à co-gestão, e ao conflito enquanto fenómeno social» (*idem*: 131).

lei, portarias produzidos pelos órgãos com poder legislativo -, a que haveria de acrescentar (Lima, 2001: 57) ainda circulares, ordens de serviço e esclarecimentos produzidos pela administração.

No «plano da acção organizacional», Lima (1998a) destaca a participação praticada ou, como afirma, «a participação efectivamente actualizada». Nesta plano, estabelece uma tipologia da participação que atende aos critérios atrás enunciados da: *Democraticidade, Regulamentação, Envolvimento e Orientação*.

Considerando o critério da *Democraticidade*, Lima (1998a) estabelece as categorias «participação directa» e «participação indirecta»⁶. Por *participação directa* entende-se aquela que possibilita a qualquer indivíduo, segundo critérios estabelecidos, intervir directamente no processo de tomada de decisões, geralmente pelo exercício do direito de voto (Lima, 1998a: 184). A *participação indirecta*⁷ é uma forma de participação mediada, por contraposição com a categoria anterior, de carácter representativo. Esta é levada a efeito através de representantes com direito a voto, os quais podem ser designados para esse fim por formas diversas, podendo essa representação assumir diferentes tipos de representação. Lima aponta exemplos que podem variar da *representação livre à representação vinculada* ou *imperativa* (1998a: 184).

No quadro do critério *Regulamentação*, Lima (1998a: 185) distingue «participação formal», «participação não formal» e «participação informal». No caso vertente deste conceito, assinala-se uma evolução em relação ao estudo produzido em 1988⁸, no qual o investigador apenas operava a distinção entre «participação formal» e «participação informal». Aclarando os conceitos, a *participação formal* corresponde à participação decretada, ou seja, trata-se daquela participação normativamente referenciada, prevista e regulamentada (*idem*: 185). A *participação não formal* é aquela que tem por base um conjunto de regras geralmente produzidas pela organização, tomando em consideração as regras para a participação decretada, podendo citar-se, a título de exemplo, as normas constantes nos Regulamentos Internos dos Agrupamentos de Escolas, que definem os termos da participação e não-participação dos representantes das associações sócio-culturais locais na Assembleia de Escola (*idem*: 185-186). A *participação informal* é a que emerge no âmbito e por causa da acção organizacional e

⁶ Estas categorias *participação directa* e *participação indirecta* haviam sido já consideradas pelo autor (Lima, 1988a: 68), embora sob o critério denominado *representatividade*.

⁷ Lima (1988a: 29) delimita o conceito de *participação indirecta* por referência ao que Pateman designa por *democracia clássica* por oposição ao conceito de *democracia participativa* (democracia baseada na interacção entre cidadãos e instituições).

⁸ No seu trabalho *Gestão das Escolas Secundárias – A participação dos Alunos*, Licínio Lima (1988a: 48) distingue em relação ao critério *regulamentação* apenas *participação formal* e *participação informal*. A primeira procura a sua legitimação em bases legais, bases contratuais (negociação colectiva) e política de *management* (regulamentos unilaterais das organizações), ao passo que a segunda se baseia em esquemas informais de participação que, sendo desenvolvidos, acabam por ser legitimados pela prática, pelos costumes e pelos consensos progressivamente construídos.

vem complementar o processo da participação formal e da participação não-formal na medida em que lhe acrescenta algo de novo (Lima, 1998a: 186).

No âmbito do critério do *Envolvimento*, a participação reveste-se de uma «participação activa», «participação reservada» ou «participação passiva». A *participação activa* caracteriza atitudes e comportamentos de elevado envolvimento na organização e traduz-se em capacidade de mobilização para a acção, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos considerados importantes, defesa e alargamento das margens de autonomia dos actores e da sua capacidade de influenciar decisões (*idem*: 187). A *participação reservada* caracteriza-se por uma postura mais expectante ou mesmo calculista, que aguarda eventualmente uma tomada de posição mais definida ou adopta uma atitude reservada para proteger interesses próprios ou para não comprometimento face a futuros desenvolvimentos (*idem*: 187). A *participação passiva* caracteriza-se geralmente por uma certa apatia dos actores traduzida em comportamentos de desinteresse e de alheamento, em que estes não aproveitam totalmente as possibilidades da participação oferecida. Como exemplos caracterizadores desta categoria podem referir-se atitudes com a falta de comparência a certas reuniões, a resistência oferecida na aceitação de determinados cargos e a falta de informação em relação às regras estabelecidas para a participação (Lima, 1998a: 188).

Relativamente ao critério da *Orientação*, o investigador considerou a «participação convergente» e a «participação divergente», distinguíveis mediante a concordância ou discordância dos actores relativamente aos objectivos da organização. A *participação convergente* é sempre orientada no sentido de realizar esses objectivos formais em vigor na organização. Essencialmente, é uma participação orientada para o consenso, podendo assumir formas de grande empenhamento, de militância, de emulação ou, ao contrário, ceder lugar à ritualização e ao formalismo, assumindo-se, dessa forma, como obstáculo à inovação e à mudança (Lima, 1998a: 189). A *Participação divergente* é interpretada como uma forma de intervenção indispensável com vista ao desenvolvimento, à inovação e à mudança ou como forma de contestação ou boicote (*idem*: 189).

Rejeitando uma «concepção imanentista de participação», Licínio Lima (1998a: 195; 2001) considera também o conceito de *não-participação* na decisão, no governo, na organização. Este conceito «rompe com a ideia e com a prática da participação, rejeitando o envolvimento nos processos de decisão, recusando a eleição de representantes, não ensaiando formas alternativas de participação» (Lima, 1998a: 197; 2001: 89). De acordo com o autor (Lima, 2001: 87-89), o tratamento conceptual da *não-participação* poderá seguir um esquema idêntico ao utilizado para o estudo da participação. Nesta perspectiva, considera no «plano das orientações para a acção organizacional» a *não participação consagrada* e a *não-participação decretada* e, no «plano da acção organizacional», a *não-participação praticada*.

Considerando a consagração normativa da não participação rara, pelo facto dos textos legais utilizarem predominantemente no discurso afirmativo, Lima (2001: 87) refere que, não obstante, será de admitir uma *não-participação consagrada* por omissão, ou seja, uma não-participação que resulta, por exemplo, de não ser prevista a participação consagrada por prever modalidades de participação que não chegam a ocorrer, seja pela ausência de regulamentação, seja pela excessiva e controversa regulamentação posterior.

A *não-participação decretada* pode ocorrer mesmo nos casos em que a participação é consagrada como princípio de realização da democracia. Ocorre nos casos em que os normativos estabelecem a participação de determinados actores, excluindo a hipótese de participação de outros, quando prevê a participação dos actores em certas áreas de intervenção, excluindo outras ou ainda por referência expressiva a actores a quem está vedada a participação.

A *não-participação praticada* pode ser *imposta* ou *forçada*, se resulta da actualização de regras formais, não-formais ou informais; ou da sua combinação para a não-participação; pode ser uma *não-participação induzida*, resultado de arranjos organizacionais concretos, ausência de recursos ou falta de condições para a participação decretada. A não-participação praticada pode ainda ser *voluntária*, quando resulta de uma opção estratégica individual ou de grupo, sem que se descortinem elementos de imposição ou de indução à não-participação (Lima, 2001: 87).

Tal como refere Virgínio Sá (2002: 136), entendemos igualmente que a proposta teórico-conceptual definida por Licínio Lima é compatível com a análise das práticas participativas dos alunos e dos professores, mas também com o estudo da participação de todos os actores intervenientes na governação da escola pública, dos quais destacamos os municípios portugueses, como seguidamente analisaremos.

Os estudos recentemente desenvolvidos, tendo como referência o envolvimento dos municípios na educação, têm deixado claro a diversidade dos níveis de participação registados, que variam consoante a heterogeneidade e dimensão das várias autarquias.

Aparentemente, a participação das autarquias na educação surge associada a imperativos de natureza económica, relacionados com a escassez de recursos ao nível das instituições educativas e com a optimização dos recursos criados ou já existentes nas comunidades, mas também a motivações de índole política relacionada com a participação, definição e concepção de projectos educativos e com a articulação existente em muitos casos entre as escolas, pelo que podemos falar em participação convergente, como designa Licínio Lima (1998). No entanto, a dimensão económica prevalece em relação à dimensão política, uma vez que as autarquias participam numa perspectiva de optimização e angariação de recursos, embora sejam menos solicitadas a participar na tomada de decisões ao nível de política educativa.

Quanto à natureza e grau de regulamentação, a participação das autarquias assumem-se, em muitos casos, como espontânea e informal (Lima, 1998), sempre que deriva da iniciativa da autarquia. Verifica-se também a existência de uma participação consagrada/formalizada quando emerge da prática instituída pelos actores.

3. A intervenção dos Municípios Portugueses na Educação

3.1. Do liberalismo ao final do Estado Novo

A intervenção do poder local em matéria educativa surge, hoje, como fundamental. No entanto, a intervenção das autarquias locais na administração da educação não tem tradição em Portugal, podendo constatar-se, historicamente, ser pouca e de reduzida expressão a extensão das suas competências educacionais, como têm demonstrado os estudos de A. Sousa Fernandes (1992, 1995, 2000) e de João Pinhal (1997, 2004 e 2006).

As relações entre o poder local e a educação vêm assumindo uma grande relevância enquanto objecto de estudo da investigação das Ciências da Educação e da Sociologia das Organizações Educativas, mas também enquanto fenómeno politicamente reconhecido (Sousa Fernandes, 1995: 45). Tem sido a emergência de algum protagonismo municipal na resposta a solicitações do seu contexto legal que tem tornado mais perceptível a observação deste fenómeno (Sousa Fernandes, 1996: 113).

Concordando com a opinião de João Pinhal (2004: 45), segundo a qual os municípios portugueses são intervenientes essenciais na organização e administração do sistema educativo, pretendemos com o nosso estudo estabelecer uma linha diacrónica, assinalando os principais momentos da crescente intervenção dos municípios na administração da educação, aspecto considerado fundamental por Licínio Lima (1987) para o sucesso da reforma educativa em Portugal, constituindo-se como alternativa ao paradigma da centralização tão característico do sistema educativo português nos últimos cento e cinquenta anos.

A crescente intervenção municipal na área da educação não é uma decorrência directa e linear da evolução da legislação sobre a administração do sistema educativo, mas antes é justificada pelas carências reveladas por esse mesmo sistema e pela incapacidade manifestada pelo Ministério da Educação para responder, de modo contextualizado, aos problemas das diferentes regiões e localidades do país. A resposta a desejos e necessidades urgentes da população e a consciência crescente do valor da educação como condição do desenvolvimento local explicam que esse envolvimento tenha ganho considerável incremento em muitos municípios (Pinhal, 2006: 104).

As relações entre o espaço local e o espaço nacional, no campo educativo, marcaram desde sempre a abordagem da história da educação. A emergência do Estado Nação surge associada à sua dimensão territorial cuja identidade havia que defender e preservar, cabendo ao sistema escolar um papel educador em substituição da Igreja e das comunidades locais.

Em Portugal, é com a Reforma Pombalina do Ensino, desenvolvida entre 1755 e 1772 e que atingiu em grau diferente o ensino universitário, o ensino secundário (liceal e profissional) e o ensino primário e, ainda, a administração do ensino (Sousa Fernandes, 1992: 59), que encontramos a definição de políticas públicas de educação, com domínio do Estado, caracterizada pela centralização do sistema educativo, situação que perdura até aos nossos dias (*idem*: 62).

A Revolução Liberal de 1820, além das muitas alterações que provocou na estrutura económica, social e política do país, trouxe ao municipalismo responsabilidades acrescidas no domínio da educação, instrução e ensino. Mas só em 1832 é que se vai notar mais concretamente o papel dos municípios nas reformas da instrução pública, já que a acção das Câmaras é agora considerada em paralelo com o de outras instituições. As Câmaras Municipais contribuíam para o pagamento das gratificações aos professores, suportavam o aluguer de casas para escolas e habitação dos professores, bem como a aquisição de material didáctico para os alunos.

Nesta época, foram várias as figuras do regime liberal que advogaram o envolvimento municipal na educação. Foi o caso de D. António da Costa, grande defensor da descentralização, que preconizava a passagem da instrução primária para a responsabilidade do município, pois constituiria uma medida que ajudava a generalizar a instrução popular, indo ao ponto de recomendar que os poderes públicos aplicassem os meios ao seu alcance para montar um sistema de educação local (Torrão, 1999: 149).

Será, no entanto, a partir de 1878, com António Rodrigues de Sampaio, que se corporiza uma reforma administrativa descentralizadora, com o alargamento das competências e autonomias municipais. As Câmaras ficavam com o encargo de dotar e manter a instrução, princípio que se concretizou na construção de escolas, na criação de cursos de alfabetização, na nomeação e remuneração de professores e na concessão de subsídios aos alunos (Carvalho, 1996: 623). Porém, manteve-se o afastamento das Câmaras de qualquer superintendência administrativa na gestão dos edifícios escolares e em relação a competências pedagógicas, curriculares e inspectivas (Sousa Fernandes, 1995: 51). Mantinha-se, portanto, uma visão concordante com a concepção de Estado-Educador, segundo a qual os municípios e os cidadãos tinham sobretudo deveres e não direitos educativos (*idem*: 52). Esta tentativa de reforma do ensino viria, no entanto, a ser prejudicada pela insuficiência financeira dos cofres do Estado e pelo que Sousa Fernandes designa como a carência crónica de recursos dos municípios (*idem*: 53). O liberalismo português tinha uma concepção restritiva

do município quer quanto à sua representatividade política, quer quanto à sua autonomia perante o poder central com consequências na intervenção educativa municipal (Sousa Fernandes, 2004: 36).

Com o advento da Primeira República, a educação escolar torna-se um objectivo primordial, já que, no pensamento republicano, seria através dela que se conseguiria atingir e consolidar a democratização e modernização do país, sendo a educação moral e cívica o trampolim para a sua consecução e a escola laica um dos princípios basilares da República (Catroga, 2000: 237). A inclusão da educação cívica nos currículos tornou-se num instrumento indispensável para estabilizar o regime, um factor de legitimação do poder e, não menos importante, numa condição para assegurar a sobrevivência do jovem regime republicano. A escola era vista como a nova igreja cívica do povo e o professor, como sacerdote do ensino, o apóstolo laico a quem se impunha o sacratíssimo dever de formar o novo cidadão (Catroga, 2000: 253). A educação escolar tinha, assim, uma finalidade directamente política, uma finalidade democrática, na qual colaboravam os municípios que procuravam reaver a sua administração a fim de continuarem a obra da descentralização.

Relativamente ao pensamento ideológico sobre a organização da educação durante a Primeira República, é incontornável referir os contributos de João de Barros e António Sérgio.

João de Barros formou o seu ideário educativo numa época marcada por grandes transformações de carácter filosófico-ideológico e político, enraizadas na filosofia de matriz positivista de inspiração «littriana», embora se note igualmente uma importante influência do positivismo comteano (Oliveira, 1992: 134). Desenvolve o seu ideário educativo expressando um conjunto de ideias e princípios-chave que considerava fundamentais para a construção e implementação de uma educação republicana capaz de constituir um factor importante para o progresso e prosperidade do país, entre os quais o princípio da descentralização, ou seja, da democratização da educação, segundo o qual se entregavam às Câmaras Municipais a vertente administrativa do ensino primário.

António Sérgio, que foi Ministro da Instrução, continuador da ideia de municipalismo de Alexandre Herculano, mas também influenciado pelo pensamento de José Félix Henriques Nogueira (Catroga, 2000: 44), desenvolve a ideia da organização municipal como modelo de referência para a organização da escola (Lima, 1998a: 143-144), baseado no pressuposto de que o *município escolar* teria uma organização em tudo semelhante ao município territorial, com presidente, vereadores, tribunal, cargos que seriam ocupados por alunos através da realização de eleições nas quais todos participariam, permitindo, por essa via, desenvolver nos alunos a prática da cidadania e da democracia (Sousa Fernandes, 1992: 323-324).

O princípio da descentralização para o poder local encontrava-se parcialmente plasmado na reforma do ensino primário publicada pelo Decreto de 29 de Março de 1911. A descentralização administrativa fazia parte integrante do pensamento republicano desde as suas origens no século XIX,

pelo que a reforma de 1911 parece uma reedição do projecto de Rodrigues Sampaio de 1878 (Nóvoa, 1987: 536). As Câmaras Municipais eram responsáveis pela construção das escolas infantis (art.º 21), pelo recenseamento de todas as crianças em idade escolar, medida essencial para combater o analfabetismo (art.º 41), pela criação de cursos nocturnos, missões escolares, cursos dominicais e outros análogos, para extinção do analfabetismo (art.º 31). O poder local era ainda responsável por despesas com os serviços de instrução primária, nomeadamente, ordenados dos professores, as rendas de casa, a aquisição de mobiliário e material escolar, a reparação e conservação dos edifícios das escolas (art.º 52). Seriam as Câmaras a nomear, transferir e demitir os professores (Carvalho, 1996: 677).

A descentralização do ensino era para o governo um desígnio político, levando mesmo Afonso Costa num discurso perante o Parlamento, em 20 de Maio de 1913, a afirmar categoricamente: «Para que o País caminhe, é preciso descentralizar o ensino, entregando-o às municipalidades» (Costa, 1976: 468).

A descentralização do ensino foi bem recebida pela maioria dos pedagogos e ideólogos republicanos (Nóvoa, 1987: 537), que defendiam que a entrega de competências educativas aos eleitos locais libertaria o aparelho de Estado de uma fonte permanente de conflitos e obrigariam as Câmaras a procurar os recursos necessários para a manutenção e desenvolvimento da rede escolar, contribuindo assim para a redução dos desequilíbrios regionais e para um controlo mais rigoroso das práticas de ensino (*idem*: 538).

Importa, no entanto, sublinhar que, durante o regime republicano, o papel dos municípios na educação nunca foi uma questão pacífica, tendo motivado reservas dos vários intervenientes no processo: dos municípios, devido à falta de recursos para sustentarem o sistema educativo; e dos professores, pela desconfiança que manifestavam, dado o conhecimento que tinham da situação financeira das autarquias, receando a falta de pagamento dos salários e de ficarem enquadrados por uma rede de clientelas locais. Também as imagens de corrupção, caciquismo e incompetência levavam a classe docente a não ser muito favorável à transferência de competências para os municípios, sendo, como denunciava Afonso Costa, partidários da centralização do ensino (Evangelista, 2005: 98).

Mas a descentralização só por si não resolveu os problemas que caracterizavam o ensino, reconhecendo-se, em 1918, que a experiência em vigor desde 1911 não tinha produzido os efeitos esperados e que muitas Câmaras Municipais não revelavam interesse pelos problemas do ensino e dos professores. Assim, a ditadura sidonista decretava, em 12 de Julho de 1918, que «Os serviços de instrução primária que (...) pertenciam às Câmaras Municipais passam a ser administrados pelo Estado a partir do ano económico de 1918-1919». Terminava desta forma o ensaio descentralizador do

ensino, um dos estandartes erguidos com mais entusiasmo em prol do progresso da Nação, correspondendo o Governo, deste modo, às queixas dos professores que se viam com salários em atraso e cujo pagamento competia às Câmaras (Carvalho, 1996: 679).

A questão da descentralização do ensino voltaria à ordem do dia com a publicação do Decreto de 10 de Maio de 1919, onde se ensaiava um novo sistema, uma solução intermédia que atribuía a gestão dos serviços do ensino primário não às Câmaras nem ao Estado, mas a organismos chamados *Juntas Escolares*, que incluíam representantes das Câmaras e dos professores primários. Foi, igualmente, uma experiência efémera, sendo aqueles organismos dissolvidos por Decreto de 12 de Maio de 1922, completando o Estado o processo de recentralização iniciado anos antes (Carvalho, 1996: 679).

Durante o Estado Novo, Salazar, na sua cruzada centralizadora, acabou por fazer substituir na administração das escolas a intervenção local pelo poder central, mantendo na responsabilidade do município a reparação e conservação das infra-estruturas escolares (Pinhal, 1997: 182).

A presença autoritária do Estado é uma das características dominantes da política educativa no período de 1933 a 1974. Vislumbram-se linhas de continuidade que se prolongam por todo o período de vigência do Estado Novo, as quais se traduzem na adopção de quatro grandes perspectivas (Nóvoa, 1996: 286-288): uma lógica de *compartimentação do ensino*, manifestada na separação dos sexos e dos grupos sociais, bem patente nas medidas contra os princípios integradores da coeducação ou da escola única; uma concepção de *realismo pragmático*, que tenta ajustar a oferta institucional à procura social da educação, conduzindo a uma espécie de nivelamento por baixo das aprendizagens escolares; uma política de *centralismo administrativo* do sistema educativo, concretizada por via de um reforço dos mecanismos de inspecção e de um controlo mais apertado dos corpos docentes e dos reitores dos liceus; e uma atitude de profissionalização do professorado, levada a cabo através da desvalorização das bases profissionais e científicas da actividade docente.

Através da «normativização do sistema de ensino» (Fernandes, 1992), o Estado cumpre a sua missão centralizadora ao serviço do controlo social, que se desenvolve numa «educação para a passividade» de que fala João Formosinho (1987) e cujos objectivos de conformidade com o modelo social vigente se conciliam com os de mobilização dentro da lei e da ordem estabelecida. Como grandes momentos da política educativa do regime salazarista, contam-se a Reforma do Ensino Liceal de 1936, de Carneiro Pacheco (Decreto-Lei n.º 27084, de 14 de Outubro), que demonstra uma visão marcadamente ideológica, estruturadora de uma escola identificada com a trilogia «Deus, Pátria e Família»; a Reforma designada de Pires de Lima, de 1947 (Decreto-Lei n.º 36507, de 17 de Setembro), que acentua as vertentes de controlo burocrático e conformista; a Reforma Veiga Simão (Lei n.º 5173, de 25 de Julho), visando a «democratização do ensino», permitindo, no interior da

escola, a ocupação, por parte de professores e alunos, de espaços de participação que deixam evidente a necessidade de «democratização da sociedade», pressuposto sempre negado pelo regime (Formosinho e Machado, 1999: 100).

3.2. Após o 25 de Abril de 1974

O regime democrático instituído na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974 veio alterar significativamente esta realidade, impulsionando também os municípios portugueses a uma maior intervenção na educação. Desde logo, consagrou constitucionalmente um novo enquadramento dos municípios na organização política do país (*Constituição da República Portuguesa*, art.º 237º, n.ºs 1 e 2), restaurando o princípio da autonomia municipal, reforçando consideravelmente as suas receitas, conferindo-lhes uma intervenção mais activa na educação.

As autarquias locais, munidas de legitimação constitucional, mas também legitimadas democraticamente pelo mandato das populações, têm assumido um papel decisivo na determinação de modelos e processos de desenvolvimento onde assumem particular dimensão as questões educativas.

Este maior envolvimento das autarquias locais na Educação está também ligada à questão da crise do Estado Educador ou, como refere Held, à teoria do «Governo sobrecarregado» (Barroso, 1997: 9). Entre outros factores, podemos caracterizar esta crise apontando os seguintes: o crescimento exponencial do sistema educativo; a complexidade das situações geradas pela heterogeneidade dos alunos; a quebra de confiança na transição entre educação e emprego; as restrições orçamentais decorrentes da crise económica; e os disfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo do Estado.

No domínio da Administração Educacional, vários autores que têm dedicado as suas reflexões a esta temática, tal como Licínio Lima, António Sousa Fernandes, João Barroso, João Pinhal ou Eurico Lemos Pires, vêm, advogando, em várias instâncias, uma maior descentralização de competências da administração central para as autarquias locais em matéria de educação, uma maior valorização e uma participação mais efectiva dos municípios, quer no desenvolvimento da educação, quer na própria administração das escolas, evitando, porém, a sua municipalização.

Na perspectiva de Sousa Fernandes (2000), a intervenção dos municípios ao nível da educação, após 1974, passou por três fases:

- Desde 1974 até à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986;

- Desde 1986 até ao XII Governo Constitucional em 1995, presidido pelo Partido Socialista;
- Desde 1995 até à actualidade.

Na caracterização que procuraremos desenvolver de seguida, tomaremos como referência esta proposta de periodização.

Durante esse período, a participação do município na administração e gestão da educação foi-se consolidando e alargando num percurso que passou por três fases onde foi sucessivamente considerado: a) um serviço periférico de apoio à educação infantil e básica obrigatória; b) um parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema educativo público; e c) um participante público na promoção e coordenação local da política educativa (Sousa Fernandes, 2004: 37).

3.2.1. Da Revolução de 1974 à Lei de Bases do Sistema Educativo

Com a Revolução de 25 de Abril de 1974 e a aprovação da Constituição Portuguesa em 1976, verificou-se «(...) o renascimento do município como expressão da democracia local» (Fernandes, 1999b: 167). Esse renascimento constata-se pela eleição, por sufrágio directo e universal, dos órgãos constituintes do poder local, pelo alargamento das suas competências e pela mudança na forma de financiamento das autarquias. Esta alteração política veio garantir alguma margem de autonomia municipal perante as alterações de Governo, transformando a imagem do poder local perante as populações.

Deixando de serem encarados como meras extensões do poder central, os municípios alteraram a sua forma de actuação, começando a solucionar muitas das carências sentidas nos concelhos, ao nível de equipamentos e infra-estruturas, mas também no sector da educação.

Para o período designado, encontramos em alguns normativos um conjunto de competências que são transferidas para os municípios e que simbolizam o ponto de partida da crescente influência que estes têm assumido em matéria de educação.

Desde logo referência para a Lei n.º 1/77, de 6 de Janeiro – Fundo de Equilíbrio Financeiro –, que impôs a transferência de uma percentagem do orçamento do estado para os municípios, reforçando os seus magros orçamentos. Sousa Fernandes (1996: 114) destaca a importância deste diploma para a educação, abrindo uma fase de intervenção municipal sem paralelo com épocas anteriores. É a partir deste momento que as Câmaras Municipais iniciam a construção, recuperação e expansão do parque escolar do ensino primário, até então deficiente e degradado. Constroem centros de educação infantil, criam bibliotecas escolares e municipais, apoiam a educação de adultos e dão

apoios diversos no âmbito das actividades extra-curriculares, acção social escolar e desporto. Alguns municípios começam mesmo a estruturar departamentos ou serviços educativos municipais. Ainda na década de 70, as atribuições educacionais dos municípios viriam a ser reforçadas no plano legal, pela criação do sistema público de educação pré-escolar (Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro) e pela aprovação dos estatutos dos jardins-de-infância (Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro), bem como pela aprovação de legislação de combate ao analfabetismo (Lei n.º 3/79, de 10 de Janeiro) (Pinhal, 1997: 183).

No plano normativo, a tendência para conferir maior protagonismo aos municípios em matéria educativa aconteceria com a promulgação do pacote legislativo autárquico em 1984, durante o governo do Bloco Central.

O Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, veio enunciar as competências municipais na educação e ensino. Este decreto-lei tinha como objecto delimitar e coordenar as actuações entre a administração central, regional e local relativamente a investimentos públicos. As Câmaras Municipais ficam responsabilizadas pelos investimentos públicos afectados à construção de centros de educação pré-escolar e ensino básico, residências e alojamento para estudantes destes ensinos, transportes escolares, acção social escolar e ocupação de tempos livres e equipamentos para a educação de adultos.

Esta legislação não trouxe novidade ao papel dos municípios na educação, deixando claro que a sua função se limitava ao suporte dos encargos de todo o ensino básico, à data ainda de seis anos. Logo no preâmbulo se salientava que era «(...) ao Governo que incumbe a definição das diferentes políticas, bem como o exercício das funções de planeamento, quer a nível global, quer a nível sectorial, prevendo o presente diploma a articulação entre os diferentes níveis decisórios».

Como refere oportunamente Sousa Fernandes (1996: 115),

«O teor e o enquadramento destas responsabilidades, a que o decreto-lei eufemisticamente chama “competências”, mostram que de facto não estamos perante verdadeiras competências educativas mas antes perante uma transferência unilateral de encargos financeiros da administração central para a administração local».

O que esta lei trouxe foi apenas a legalização da actuação autárquica ao nível da educação pré-escolar e ensino básico, aumentando as suas responsabilidades, facto que originaria tensões entre os municípios e o Governo, quando os primeiros se aperceberam que o que se verificava era uma transferência de encargos financeiros, sem contrapartida relativamente ao reforço das receitas municipais (*idem*).

O Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, veio fixar as atribuições e competências das autarquias locais e dos seus órgãos, atribuindo aos municípios as intervenções que dizem respeito «aos interesses próprios, comuns e específicos das populações locais» em diversos domínios, entre os quais os da educação e ensino. De acordo com João Pinhal (1997: 184), este movimento era muito amplo e indefinido, permitindo variadas interpretações ao nível das intervenções a efectuar. Constatase, portanto, que o referido *pacote legislativo autárquico* não concretizou uma verdadeira transferência de competências educativas do nível central para o nível local, mas antes uma transferência unilateral da administração central para a local, dos encargos financeiros gerados pelas tarefas logísticas e operacionais, tarefas das quais o Estado desejava libertar-se (*idem*).

As autarquias continuam, nesta fase, a não dispor de recursos financeiros, técnicos e humanos para poderem assegurar a plena concretização das suas atribuições, continuando a suportar os custos com a construção e manutenção de edifícios escolares, mas também ao nível da acção social escolar – Decreto-Lei n.º 399/84, de 28 de Setembro -, e com o fornecimento de transportes escolares – Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro -, que significavam elevados ónus para os cofres autárquicos.

Nesta fase, os municípios são encarados como meros contribuintes financeiros da educação escolar (Fernandes, 2000: 36) e não como parceiros activos, ouvidos na tomada de decisões locais relativamente à educação (Fernandes, 1995: 55).

3.2.2. Da Lei de Bases do Sistema Educativo até 1995

O ano de 1986 é crucial para o reconhecimento da importância da intervenção dos municípios na educação. Por um lado, com a adesão à Comunidade Europeia, Portugal assinou a Carta Europeia de Autonomia Local, onde se reconhecia a necessidade de reforçar o papel das autarquias locais na administração do estado. Por outro lado, é publicada nesse ano a Lei de Bases do Sistema Educativo – Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro -, documento organizador do sistema educativo português que, para além de reforçar o direito constitucional à educação, refere igualmente o papel protagonizado pelas autarquias no sistema de ensino.

Em várias disposições avulsas, a Lei de Bases reconhece um papel educativo ao município em certas áreas ou modalidades do sistema educativo (Fernandes, 2004: 37). É o caso da educação pré-escolar, da formação profissional, da educação especial, da ocupação de tempos livres e de outras modalidades de educação extra-escolar. O artigo 43º da Lei prevê o princípio da participação das autarquias no sistema educativo, embora deixe claro que continuam a caber ao poder central as

importantes funções de concepção, planeamento e definição normativa do sistema, de coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa.

A Lei de Bases começou por significar uma inversão relativamente ao modelo centralizado tão característico da administração educativa portuguesa, abrindo portas para um sistema descentralizado próprio dos países do norte da Europa (Fernandes, 1996: 116). Mas cedo se percebeu a enorme diferença existente entre o consagrado legislativamente e as práticas decorrentes desses normativos.

Quanto às competências do poder local, a Lei de Bases avança com cautela na enumeração das competências genéricas, remetendo a sua delimitação para posterior lei especial. Verifica-se, assim, a existência de uma lei geral bastante avançada quanto aos seus princípios norteadores, mas de difícil concretização, já que, a exemplo do que havia sucedido relativamente à descentralização, a lei que viria a delimitar as competências para o poder local só seria publicada em 1999. Tal situação criou um vazio legal às autarquias que tinham um conjunto de competências impostas pelo pacote legislativo de 1984, que se agrava em 1986 com a atribuição de novas competências para assegurar. As autarquias vêem-se na posse de competências que não estão devidamente regulamentadas, com as quais têm avultados encargos financeiros, sem que exista financiamento para a concretização das mesmas por falta de enquadramento legal.

Fica, assim, evidente que a realidade que deriva da publicação da Lei de Bases continua a veicular o paradigma do estado educador, considerando que as autarquias apenas possuem deveres e não direitos (Fernandes, 1995: 55). A Lei de Bases do Sistema Educativo ficou bastante aquém do esperado no que respeita às questões da participação e da descentralização. Como observa Sousa Fernandes (1995), não será uma omissão sem significado o facto de não se pronunciar directamente sobre a intervenção das autarquias no sistema de ensino regular e de reduzir a autarquia a um mero recurso, ao nível de outras entidades privadas e não como parceiro, como era expectável que acontecesse. Esta atitude revela alguma desconfiança, que é histórica, quanto às capacidades das autarquias na educação, mantendo o modelo centralizado (Evangelista, 2005: 100).

Como refere Sousa Fernandes (1996: 115), a Lei de Bases, apesar de definir o sistema educativo como descentralizado e desconcentrado, acaba por situar os municípios no conjunto das instituições privadas que colaboram, participam ou prestam serviços educativos. Concede ao poder local um estatuto privado ao nível educativo e não um verdadeiro estatuto público, apesar de lhe reconhecer competências na criação de centros de educação pré-escolar e de educação especial. O poder local é, deste modo, colocado ao mesmo nível das associações representativas das famílias, actividades sociais, culturais e outras associações e instituições, tal como as instituições particulares de solidariedade social. O mesmo autor (Fernandes, 1995: 57) considera que a Lei de Bases revela uma visão muito restritiva de território educativo, focalizando-a apenas nos estabelecimentos de ensino,

omitindo o papel da autarquia na inserção e participação nas actividades. Esta visão limitada de território educativo coloca a autarquia como um recurso essencialmente financeiro e não parceiro.

No final da década de oitenta, surgem novas mudanças legislativas que conduzem a um novo entendimento do papel do município na educação.

É o caso do Decreto-Lei n.º 311-B/86, de 31 de Julho, que veio alterar a regulamentação do funcionamento do Conselho Pedagógico das escolas, pretendendo conferir àquele órgão um papel mais relevante na relação Escola-Comunidade, criando um Conselho Consultivo do Conselho Pedagógico, com importância bastante limitada, mas que não deixa de assinalar a primeira participação formal de autarcas na vida das escolas, entre outros representantes da comunidade local (Évangelista, 2005: 99). Os termos desta participação viriam a ser clarificados com o Despacho 8/SERE/89, de 3 de Fevereiro. Refira-se igualmente a inclusão de representantes das autarquias nos Conselhos de Gestão dos Fundos de Conservação e Manutenção das Escolas – Decreto-Lei n.º 357/88, de 13 de Outubro – e ainda do conteúdo do Despacho Conjunto 28/SERE/SEAM/88, de 30 de Junho, que previa uma participação activa das autarquias no processo de planificação da rede escolar.

Outras mudanças legislativas foram igualmente importantes para o reconhecimento do município como parceiro social na definição e gestão da política educativa nacional e local. Concretamente, através da Associação Nacional de Municípios Portugueses, que passou a estar representada no Conselho Nacional de Educação, criado em 1987, e em 1988, com a criação do Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional, destinado a apoiar e promover este tipo de ensino, levando a que, em 1989, se instituissem legalmente as Escolas Profissionais – Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro -, podendo os municípios intervir na criação destas escolas através de parcerias com outras entidades.

No entanto, segundo João Pinhal (1997: 184), esta legislação avulsa, publicada em obediência às determinações da Lei de Bases, não modificou substancialmente o papel dos municípios na educação, limitando-se a prever a participação dos órgãos das autarquias locais em dispositivos de gestão dos estabelecimentos de ensino, que não aumentaram realmente a capacidade de intervenção autárquica.

Em pleno contexto de Reforma Educativa, Licínio Lima (1987) escreve um artigo em que aborda particularmente as possibilidades de intervenção e participação autárquica na educação. As autarquias são aqui consideradas como instâncias representativas que, pela sua importância, não podem deixar de ser consideradas como vectores de desenvolvimento de uma nova política educativa. Passando em revista o conjunto de competências exercidas pelas autarquias na sequência do pacote legislativo de 1984, o autor deixa implícita a ideia da insuficiência legislativa que se traduziu na

publicação da Lei de Bases, no que respeita à participação das autarquias locais na direcção dos estabelecimentos de educação e ensino.

Reconhecendo a menorização a que os municípios estavam submetidos em matéria de educação, o autor referia:

«À intervenção autárquica em diversas áreas educativas não tem correspondido uma política de descentralização a nível municipal e regional, de tal forma que em muitos casos se pode afirmar que os investimentos realizados e as responsabilidades assumidas não têm paralelo no plano da participação na administração dos estabelecimentos de ensino» (Lima, 1987: 16).

Daí que considere de toda a vantagem o estabelecimento de condições de administração e gestão que garantam a participação autárquica. E, premonitoriamente, menciona os campos onde essa intervenção se poderia concretizar, sublinhando:

«Uma reforma educativa não deixará certamente de considerar estas e outras questões – o alargamento da intervenção autárquica até ao 9º ano de escolaridade (obrigatória); a participação autárquica na direcção dos estabelecimentos de ensino; as relações entre professores e outros agentes educativos, e as respectivas autoridades locais; o financiamento e a gestão de recursos, etc» (*idem*).

Insistindo na argumentação, considera «(...) que é indispensável garantir uma maior intervenção e participação autárquica, nos respectivos níveis regional, municipal e de freguesia, até porque diversos problemas não serão provavelmente resolvidos de outra forma (...)» (*idem*).

Estas ideias viriam a ser trabalhadas e consagradas nos anos subsequentes, emergindo o seu autor como precursor de um caminho que pretendia conferir uma maior democraticidade à administração educativa.

É neste período que surgem as propostas da Comissão de Reforma do Sistema Educativo e do Grupo de Trabalho responsável pelo projecto do novo modelo de “organização e administração das escolas do ensino básico e secundário”. Constituído pelos docentes da Universidade do Minho, João Formosinho, Sousa Fernandes e Licínio Lima, foram apresentados publicamente à discussão “os primeiros estudos”, num Seminário realizado nos dias 7 e 8 de Maio de 1987, no Salão Nobre da Universidade do Minho, com o título *A Gestão do Sistema Escolar*. Como refere Sousa Fernandes (2004: 37), a C.R.S.E. procurou dar ao município um papel mais interventivo na educação.

Partindo do princípio orientador da participação de todos os interessados na administração da educação escolar, entre os quais as autarquias, conclui-se que a intervenção dos órgãos locais na administração do sistema educativo implica três tipos diversificados de acções exercidas: a) através de

competências próprias, no âmbito dos equipamentos e acção social escolar; b) através da participação de representantes autárquicos na direcção dos estabelecimentos de educação e ensino; c) através da colaboração, mediante acordos pontuais ou protocolos, nas actividades de complemento educativo realizadas pela escola. Todas estas intervenções pressupunham a existência, a nível municipal, de um departamento encarregado de exercer as competências próprias do município e coordenar as restantes intervenções previstas na Lei de Bases, mais tarde designado por lei como Conselho Local de Educação (Fernandes, 1988: 139-140). Ressalvava-se que a participação de entidades locais na actividade educativa da escola só teria sentido se as mesmas pudessem interferir na orientação do ensino, ou seja, na definição do plano educativo de cada escola.

Interpretando os princípios da Lei de Bases do Sistema Educativo, que derivam directamente da Constituição da República, nomeadamente a descentralização e desconcentração de estruturas com soluções de carácter regional, local e institucional, bem como a democraticidade e participação envolvendo em graus variados a comunidade escolar, a comunidade envolvente, a família, as autarquias e outros agentes locais, a CRSE, nos Documentos Preparatórios II (1988a), introduziu alguns desenvolvimentos que expressam uma interpretação desses mesmos princípios aplicados à organização do sistema e à direcção e gestão das escolas.

Ao nível do sistema educativo, apresenta em concreto uma proposta de descentralização em diversos níveis e avança mesmo com um órgão de coordenação a nível local – Conselho Local de Educação –, que era omissa na própria Lei de Bases, mas que se insere numa lógica política de descentralização.

Ainda no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Reforma do Sistema Educativo, Licínio Lima (1988b: 162) refere as principais orientações em que devia basear-se os modelos de organização das escolas básica e secundária, entre os quais: envolver professores, alunos, famílias, autarquias e instituições locais; mobilizar a participação de todos os interessados no processo educativo, como estratégia de mudança; assegurar a participação de todos os interessados, sobretudo ao nível da direcção dos estabelecimentos de ensino. Defende-se aqui a participação das autarquias (*idem*:167) no órgão de direcção das escolas, designado *Conselho de Direcção*, órgão colegial e de decisão mais importante das escolas e que teria o poder de decidir sobre todas as questões relevantes a nível pedagógico e administrativo.

Menção ainda para o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, que estabeleceu o regime jurídico da autonomia das escolas dos 2º e 3º ciclos do Ensino Básico e do Ensino Secundário. Este diploma apelava à participação de todos os intervenientes no processo educativo na elaboração e realização de um projecto educativo. As autarquias aparecem aqui como entidades com as quais a escola colabora para concretizar o princípio da autonomia cultural (art.º 4º), podendo prestar apoio

sócio-educativos, nomeadamente na solução de problemas de transportes (art.º 20º) e participar na realização de obras de beneficiação, reparações e trabalhos de embelezamento (art.º 21º).

Com o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, pretende-se concretizar os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária, que se efectivavam no conselho de área escolar e de escola, através do processo de eleição, onde se encontram representados os intervenientes na comunidade escolar, competindo a este órgão colegial as funções de direcção. Desta forma, a representação municipal está situada ao mesmo nível da representação dos pais, das associações docentes, das instituições privadas de ensino e de outras organizações económicas, profissionais ou culturais.

Alguns autores consideram que a participação autárquica prevista neste normativo assume um carácter simplesmente consultivo, ocorrendo em órgãos em parceria com outros intervenientes (Pinhal, 1997: 185) que lhe retira capacidade interventiva.

Assim, o relatório do Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA, 1996) recomendava o alargamento da participação dos actores no órgão de direcção que deve assumir a responsabilidade e implementação de processos de auto-avaliação do desempenho da escola, para além de definir a política da escola e zelar pela correcta execução dessa política, entre os quais estaria obrigatoriamente o representante da respectiva Câmara Municipal, que integraria o “núcleo duro” de um órgão de direcção estratégica, juntamente com os representantes dos docentes, dos alunos, do pessoal não docente, dos pais e encarregados de educação (CAA, 1996: 73).

Constata-se, então, que, entre 1986 e 1995, foram dados passos que inicialmente pareciam grandes, mas que se relativizaram com o tempo, esvaziando as potencialidades da participação dos municípios na educação, secundarizando o seu papel como parceiro educativo, negando os recursos financeiros potenciadores de um maior protagonismo.

3.2.3. De 1995 à actualidade

É com os governos do Partido Socialista presididos por António Guterres que se começa a reconhecer a importância dos municípios enquanto instituições públicas ao nível da educação. A partir de 1995, perspectiva-se uma maior participação das autarquias em órgãos de administração educativa e o reconhecimento da autonomia das escolas. O município deixa de ser considerado como um contribuinte líquido da educação escolar para ser tido como um parceiro que participa na gestão dos interesses públicos educativos (Fernandes, 2000: 37).

O XIII Governo Constitucional anunciou, então, o designado Pacto Educativo para o Futuro, que apresentava como um dos muitos princípios o de descentralizar as políticas educativas e transferir

competências para os órgãos do poder local, apostando na dinamização da constituição de Conselhos Locais de Educação em parceria com a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

A iniciativa política do governo passa, então, pela solicitação de um estudo prévio para a execução de um «programa de reforço de autonomia das escolas», realizado por João Barroso, na sequência do Despacho n.º 130/ME/96, de 8 de Julho. Nesse estudo (Barroso, 1997), são definidos vários princípios a que deveria obedecer um programa de reforço de autonomia das escolas. Nessa abordagem, Barroso fala da necessidade de transferir para as autarquias locais competências – e respectivos meios – no domínio do planeamento, financiamento e gestão de políticas e sistemas locais de recursos educativos, com particular destaque para a rede escolar, os equipamentos, as actividades de complemento curricular e sócio-educativas, de formação profissional e de educação de adultos.

O autor clarifica o conceito de territorialização, que

«é utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a *afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da acção política*» (*idem*:10).

A territorialização das políticas educativas é um fenómeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidades entre o Estado e a Sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local.

Ancorado nesta perspectiva, enuncia-se um conjunto de competências às quais as autoridades locais se devem confinar, abrangendo os seguintes domínios: planificação educativa (definir necessidades de formação, elaborar a carta escolar/educativa local, estabelecer programas previsionais de investimentos); responsabilidades de investimentos e de financiamento material das escolas, a partir de verbas do orçamento do estado; e articulação entre a comunidade e as escolas, no quadro da construção de uma “política local de educação”. O autor conclui que o próprio adiantamento do processo de reforço da autonomia das escolas pode ser benéfico para uma melhor clarificação do processo de transferência de competências para as autarquias (*idem*: 13-14).

Como afirma Licínio Lima (2004: 17), numa antecipação à aprovação do regime de autonomia, administração e gestão das escolas e respectivos agrupamentos, o Governo publicou, de forma precipitada, o Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho, assumindo que o ano lectivo de 1997/1998 seria o ano de preparação e aplicação de um novo regime de autonomia e gestão das escolas, designadamente em termos de reordenamento da rede escolar, através da apresentação de

propostas de associações ou agrupamentos de escolas, bem como do desenvolvimento dos respectivos projectos educativos e regulamentos internos. O Despacho referido conferia especial protagonismo às Direcções Regionais de Educação e prioridade à constituição de agrupamentos verticais. As autarquias são remetidas para integrarem um Conselho Consultivo no qual devia ser salvaguardado o princípio da paridade entre docentes e não docentes, reflectindo a especificidade da comunidade local em que a escola se encontra inserida. Este documento simboliza o início da lógica racionalizadora e de reordenamento da rede escolar, incapaz de atender a objectivos políticos mais substantivos, de carácter participativo, descentralizador e autonómico, incompatíveis com a imposição burocrática de soluções uniformes consideradas óptimas (*idem*).

A publicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário – Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio – simboliza uma nova etapa na vida dos municípios ao nível da educação. Deixam de ser considerados como meros apoiantes financeiros das escolas e do sistema educativo, para começarem a ser reconhecidos como parceiros na definição da política educativa.

O decreto refere no seu preâmbulo o importante papel a desempenhar pelo poder local:

«O desenvolvimento da autonomia das escolas exige, porém, que se tenham em consideração as diversas dimensões da escola quer no tocante à sua organização interna e às relações entre os níveis central, regional e local da Administração, quer no assumir pelo poder local de novas competências com adequados meios, quer ainda na constituição de parcerias socioeducativas que garantam a iniciativa e a participação da sociedade civil».

Os municípios passam a participar no processo de ordenamento da rede educativa. O art.º 8º define a metodologia a adoptar no processo de reordenamento da rede educativa, que confere especial importância à criação de agrupamentos de escolas. A elaboração das propostas de criação de agrupamentos de escolas é competência dos Directores Regionais de Educação, precedido de audição de várias entidades, entre as quais o município da área, que emite parecer que não será, no entanto, vinculativo.

A partir de 1998, os municípios passam a ter um papel mais importante no domínio da educação, o que se verifica pela criação dos Conselhos Locais de Educação. O artigo segundo do Decreto-Lei n.º 115-A/98 adianta que, com base na iniciativa do município, serão criadas estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais, com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e transportes escolares. Os Conselhos Locais de Educação são espaços privilegiados de debate, de reflexão e de contratualização de soluções que

favoreçam a articulação das políticas educativas locais e destas com a política educativa a nível nacional.

O normativo consagrou ainda o direito de participação das autarquias locais nos órgãos de gestão e de administração das escolas e dos agrupamentos de escolas. Tal direito traduz-se, nos termos do art.º 8º do mesmo articulado, na designação de representantes da autarquia local na Assembleia de Escola. Nos termos do número 3, do art.º 12º, a designação dos representantes da autarquia local na Assembleia compete à Câmara Municipal, podendo esta delegar tal competência nas Juntas de Freguesia. A Assembleia de Escola, recorde-se, é o órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola.

Considerando o disposto no número 1, do art.º 10º, do mesmo Decreto-Lei, os representantes da autarquia local participam na elaboração dos instrumentos de autonomia da escola, sobretudo no processo de aprovação do Projecto Educativo de Escola e de avaliação da sua execução; no processo de aprovação do Regulamento Interno e no processo de aprovação do parecer sobre o Plano Anual de Actividades, verificando da sua conformidade com o Projecto Educativo.

Fica igualmente prevista – artigos 47º e 48º - a participação municipal na celebração dos contratos de autonomia, entendidos como

«(...) o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas».

É necessária uma avaliação favorável por parte do poder local para que os estabelecimentos de ensino possam ascender a uma segunda fase no seu contrato de autonomia. As autarquias assinam o contrato de autonomia, com as responsabilidades que lhe são inerentes e avaliam o desempenho da escola.

Em momento posterior – 2001 –, foi desenvolvido um *Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*, tendo João Pinhal e Sofia Viseu (2001) coordenado o Relatório Sectorial 6 – *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão*. O estudo concluiu que os municípios estavam a corresponder ao que havia sido determinado pela lei, fazendo-se representar nas assembleias de escola e de agrupamento, concedendo parecer favorável à constituição de agrupamentos e implementando os conselhos locais de educação. Notavam-se

diferenças importantes entre os diferentes municípios no que respeita ao modo como estavam a cumprir as novas competências. As diferenças mais notadas eram as distintas orientações políticas sobre o processo de incremento dos poderes locais em matéria de educação, bem como as diferenças resultantes da complexidade dos sistemas educativos concelhios ou da desigual capacidade financeira e organizacional dos municípios. Recomendava-se a necessidade de atribuir coerência às competências e papéis dos diferentes intervenientes, numa altura em que aumentam os poderes autárquicos, em que a escola também ganha mais autonomia e em que se instalam os conselhos locais de educação.

Um dos aspectos essenciais da política educativa posterior a 1995 foi o conceito de territorialização das políticas, amplamente desenvolvido por João Barroso (1997), posto em prática através do aumento da autonomia das escolas e das competências dos municípios, ao nível da educação. Para atingir aquele desiderato, foi publicada nova legislação relativa às competências e atribuições das autarquias locais, bem como à delimitação das responsabilidades quanto ao investimento público entre o poder local e central, substituindo a legislação datada de 1984.

No que respeita à intervenção autárquica em matéria de educação, o quadro legal previsto no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, completa-se com o quadro mais geral das atribuições e competências autárquicas estabelecido pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e fixa regras de delimitação da intervenção das administrações central e local, tendo acrescentado algumas novas competências educacionais relativamente às que vinham da antecedente legislação – Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março. Assim, o art.º 19º da Lei n.º 159/99 define as seguintes competências educacionais dos órgãos municipais: construir, apetrechar e manter os estabelecimentos de educação pré-escolar e as escolas do ensino básico; elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais; criar os conselhos locais de educação; assegurar os transportes escolares; assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; garantir o alojamento dos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar; participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e dos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar; apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, participar no apoio à educação extra-escolar; e gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico. São competências relacionadas com o planeamento, a gestão de equipamentos, a realização de investimentos e a organização de certos aspectos do sistema educativo local. Assinale-se que esta lei não faz qualquer referência explícita à intervenção das autarquias na direcção, administração e

gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, o que é de estranhar, dado ter sido publicada bastante depois do Decreto-Lei n.º 115-A/98 e sendo esta uma legislação especificamente autárquica (Pinhal, 2006: 102-103).

Apesar da Lei n.º 159/99 ter possibilitado um grande impulso e clarificação das competências dos municípios a nível educativo, ela não recebeu a concordância plena da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP). No seu XII Congresso, realizado no ano 2000, em Vilamoura, o órgão representativo dos municípios defendeu que determinadas competências deviam passar a ser não universais, enquanto outras deveriam ser retiradas do seu conjunto de competências. A Associação de Municípios sustentou, por exemplo, que o assegurar de transportes escolares para a educação pré-escolar e alunos deficientes deveria ser uma competência não universal, cabendo aos municípios decidir se a asseguram e, para isso, contratualizar com a administração central, enquanto que, relativamente ao ensino secundário, esta competência devia ser exclusiva do Ministério da Educação. Quanto à comparticipação da acção social escolar aos alunos do pré-escolar e do ensino básico, as autarquias reclamam só poder assegurar a referida comparticipação aos alunos do primeiro ciclo, defendendo a manutenção da comparticipação no fornecimento de refeições e nos complementos de horário, mediante o estabelecimento de um valor por sala e não por criança. Foi ainda reiterada a necessidade de transformar em competências não universais o alojamento de alunos do ensino básico, o apoio ao desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa e o apoio à educação extra-escolar, até que se definissem melhor os parâmetros de cada competência e os respectivos encargos envolvidos na concretização destas atribuições (ANMP, 2000).

Outro documento normativo importante para a descentralização de competências para o poder local foi a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, onde se estabelece o quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. De acordo com esta legislação, as questões relacionadas com a educação passam a ser da competência tanto das juntas de freguesia, como da assembleia municipal, da câmara municipal e do presidente da Câmara Municipal (Lemos, 2002).

A cargo da Junta de Freguesia está o fornecimento de material de limpeza e expediente às escolas do primeiro ciclo e da educação pré-escolar, o apoio ou comparticipação de actividades de interesse para a freguesia a nível social, cultural, educativo, desportivo ou outro. À Assembleia Municipal, no domínio da educação, compete-lhe deliberar sobre a criação do Conselho Local de Educação, sob proposta da Câmara Municipal. Já à Câmara Municipal compete apoiar ou comparticipar a acção social escolar; as actividades complementares relativas a projectos educativos; organizar e gerir os transportes escolares; designar os representantes do município no conselho local de educação; e gerir, conservar e reparar os equipamentos e as escolas do ensino básico e pré-escolar.

Estas últimas competências podiam, contudo, ser delegadas nas juntas de freguesia, mediante celebração de protocolos com a autorização da Assembleia Municipal.

Neste processo, que temos vindo a acompanhar, do gradual envolvimento dos municípios na gestão do sistema educativo local, cabe ainda referência para o significado que assume neste capítulo o conteúdo do Decreto Regulamentar 12/2000, de 29 de Agosto, que tinha como objecto a constituição e a instalação dos agrupamentos de escolas do ensino básico, processo em que o município é tido como parceiro fundamental. Como referencia, o artigo 4º do Decreto, a criação de um agrupamento de escolas depende da verificação cumulativa de vários requisitos, tais como: o parecer favorável do município e a compatibilidade com os princípios orientadores do reordenamento da rede educativa e com a carta escolar concelhia. Também o artigo 5º esclarece que a iniciativa para a constituição de um agrupamento de escolas cabe à respectiva comunidade educativa, nomeadamente ao município. No artigo 6º, é definido o conjunto de procedimentos para a criação do agrupamento de escolas. Note-se, no entanto, que cabe, em última análise, ao director regional de educação homologar a criação do agrupamento ou proceder à sua rejeição mediante despacho fundamentado. O regime de competências da administração local e desta relativamente aos agrupamentos de escolas foi definido no artigo 14º do Decreto Regulamentar, competindo ao município assegurar a construção, manutenção e conservação das instalações dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo, bem como o fornecimento do equipamento e material didáctico e a prestação dos apoios sócio-educativos aos mesmos níveis. À freguesia compete fornecer o material de limpeza e de expediente aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico (Lemos, 2002).

Entre os pacotes legislativos autárquicos de 1984 e de 1999, verifica-se uma alteração qualitativa no quadro legal em que os municípios se movem, ganhando, do ponto de vista da consagração legislativa, a possibilidade de intervenção em áreas-chave do sistema educativo, como o planeamento estratégico do seu desenvolvimento ou a organização e funcionamento do sistema educativo a nível local.

3.2.4. A tendência para a municipalização da Educação

A descentralização de competências na administração local e o maior envolvimento dos municípios nas questões educativas conheceram um grande incremento no decurso da presente década, factos visíveis nas definições programáticas dos vários governos, na legislação produzida, nos programas contratualizados e nas práticas que muitos municípios têm desenvolvido. É, no entanto, passível de discussão se esta realidade é ditada por uma estratégia de recentralização por parte da administração central, que insiste em não ceder o múnus da decisão estratégica sobre as políticas

educativas ou se ela aponta para um efectivo protagonismo educacional dos municípios, favorecendo o que se designa por municipalização da educação.

Embora semanticamente haja um conhecimento genérico sobre a amplitude do termo, podendo o mesmo assumir uma diversidade de significados consoante a pluralidade das análises, consideramos pertinente contribuir para a clarificação de um conceito tão considerado nos estudos recentes sobre administração educacional.

Pensamos que, decorrente do fenómeno de territorialização e no pólo oposto à centralização característica do Estado Educador, emerge o conceito de *municipalização da educação*, que acontece quando reconhecemos a centralidade do município, como organizador, promotor, dinamizador e coordenador de uma política educativa local, bem como de programas e serviços sociais, culturais e educativos desenvolvidos em articulação com instituições da sociedade civil e com os estabelecimentos de ensino, que concorram para a concretização de um projecto educativo municipal.

Baseia-se num princípio magnânimo e optimista de querer contribuir para a melhoria da qualidade de vida e do ensino das populações, no pressuposto de que uma política de confiança e proximidade permite resolver melhor os problemas educativos específicos de cada concelho.

Constitui uma interessante agenda e um ambicioso desafio este de conferir maior poder aos municípios em matéria educativa. No entanto, assaltam-nos fundadas reservas sobre se parte substancial das autarquias portuguesas estão tecnicamente preparadas e evidenciam sensibilidade política para assumirem tão amplas funções, ao mesmo tempo que aumentam as nossas dúvidas quanto às reais intenções que as levam à assumpção destas novas responsabilidades. É histórica, e mesmo actual, a desconfiança relativamente à solução de municipalização da educação, já ensaiada noutros países e que não confirmou a bondade e a justiça da via da descentralização. Em alguns casos, verificou-se o acentuar das assimetrias entre as escolas de diferentes municípios, um maior controlo sobre as escolas em virtude de o poder se encontrar agora mais próximo, o erguer de obstáculos à construção da autonomia da escola, uma maior exposição do pessoal não docente e dos professores à influência e à pressão dos interesses locais, bem como a lógicas de poder dúbias e prepotentes.

São vários os autores que se opõem à possibilidade da municipalização da educação. Como refere Licínio Lima (1987: 18),

«entre uma administração burocrática centralizada e uma situação de municipalização da educação escolar básica (extremos de um mesmo *continuum*), existem variados modelos e muitas possibilidades a considerar, muitas das quais, de resto, têm já vindo a ser ensaiadas nos domínios da educação de adultos, do associativismo, dos projectos de intervenção socioeducativa».

Na perspectiva de Eurico Lemos Pires (1995: 434), «considera-se essencial valorizar e definir uma participação mais efectiva da autarquia municipal e local no desenvolvimento da educação básica, evitando porém a sua municipalização». Na mesma linha, João Pinhal (1997: 191) ressalva: «(...) não se antevendo que as câmaras municipais possam ser guindadas à posição de governos educativos locais (caso em que se estaria a substituir o Estado-educador pela Câmara-educadora)». Comentando o papel do município no âmbito do movimento das cidades educadoras, Sousa Fernandes (2004: 42) afirma: «(...) não imaginamos o município como uma reprodução a nível local do paradigma do estado educador com a tentação de hegemonizar a educação da cidade».

Paulo Freire (1991, 1999: 52) é um dos autores que defende o princípio da municipalização, sendo que o que o coloca a favor do processo é «(...) o que pode haver nele (e por que devemos nos bater) de democrático, de descentralizador, de antiautoritário». Ao falar de caciquismo, da política clientelista e do autoritarismo, Freire destaca que não estão à espera da municipalização do sistema educativo para existirem e «o que se imporia era um esforço de colaboração efectiva do governo central (...) bem como uma política entre municipalidades». Licínio Lima (1998d: 50) procura explicitar esta opção de Paulo Freire:

«À fidelidade a concepções políticas e a projectos de democratização, enquanto práticas da liberdade, revela-se ainda como radical, porque recorrentemente afirmada para além dos medos de contaminação por ideais políticos opostos, para além de conveniências partidárias, de circunstâncias do debate político, de razões pragmáticas, ou de riscos, efectivos ou potenciais. Por isso pôde permitir-se aderir a um ideal de *municipalização da educação*, seguramente um dos mais arriscados, e de facto violentamente criticado no seio do seu próprio partido, confessando que aquilo que nele o punha de imediato a favor do processo era o que ele continha de democrático, de descentralizador, de antiautoritário, assim merecendo luta por ela».

Em nossa opinião, a questão de deslocar o poder no domínio da educação para a escala local pode ser vista com algumas reticências, considerando os “perigos” que a maior proximidade do poder poderia gerar. A discriminação, os favorecimentos, entre outros comportamentos menos éticos, deverão ser acautelados. Daí que seja imperioso que, nesta questão da atribuição de novas competências às autarquias no domínio da educação, se definam, com rigor, as competências dos diferentes níveis da administração. Embora reconheçamos a necessidade de uma maior descentralização de competências para os municípios em matéria de educação e de uma maior participação autárquica nos órgãos de direcção e gestão das escolas, pensamos que estes pressupostos não devem desenvolver o princípio da municipalização da educação, nem devem estender-se a aspectos tão polémicos como a contratação e gestão de pessoal docente, como se tem equacionado. Tal situação, a concretizar-se, pode levar o poder local a assumir uma posição

centralizadora sobre a escola, introduzindo lógicas de politização do espaço escolar que reproduzem as lutas políticas locais, favorecendo a criação de rede de influências e dependências características do espaço local que virão a retirar aos profissionais que trabalham no ensino, não só os professores, margens de autonomia e de independência, essenciais à sua acção, colocando-os à mercê de lógicas políticas e partidárias geradoras de incerteza, que anularão a sua capacidade crítica de se posicionarem sobre a sociedade, as realidades e contextos locais.

O XV Governo Constitucional, liderado por Durão Barroso e tendo David Justino como titular da pasta da Educação, influenciou decisivamente o grau de participação dos municípios na gestão da educação.

Logo no seu *Programa*, o Governo de maioria PSD-PP refere pretender incrementar um projecto reformista de modernização organizativa e de processos da administração educativa. Ao mesmo tempo anunciava-se que

«o governo procederá à revisão e racionalização da estrutura orgânica, dos serviços no respeito pelas regras de funcionamento da administração pública e da autonomia das escolas. Dar-se-á corpo, de forma progressivamente mais intensa, à subsidiariedade da função autárquica para com a função central, através, sobretudo, de uma política de descentralização de competências e em nome de um maior envolvimento das comunidades locais e das famílias na vivência e no sucesso do sistema educativo».

Este enunciado viria a concretizar-se com a aprovação da nova orgânica do Ministério da Educação – Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro. No seu longo preâmbulo, é referido que a reforma estrutural da educação passa pela evolução de novas e efectivas atribuições às autarquias locais, reconhecendo que os municípios constituem o núcleo essencial de uma estratégia de subsidiariedade e que o modelo de descentralização administrativa enforma uma dinâmica de modernização do estado e de melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Os municípios são considerados parceiros insubstituíveis no desenvolvimento da educação, o que só por si se reclama constituir uma nova visão estrutural do sistema educativo português. Fazendo um recenseamento das competências já entregues aos municípios, antecipa-se que os municípios desenvolverão competências inerentes aos conselhos municipais de educação, um órgão fundamental de institucionalização da intervenção das comunidades educativas e à elaboração das cartas educativas, um instrumento essencial, de âmbito municipal e intermunicipal, de ordenamento da rede de ofertas educativas e de definição das responsabilidades pela sua concretização.

É neste enquadramento legal que é publicado o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, mais tarde alterado pela Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto, que regulamenta os Conselhos Municipais

de Educação e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa, legislação que, considerando os objectivos e a natureza da nossa dissertação, merecerá da nossa parte particular atenção.

Seguindo os princípios teóricos já desenvolvidos no Programa de Governo e na Lei Orgânica atrás analisada, o novo normativo pretende suprir algumas lacunas criadas pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, relativamente à regulamentação dos conselhos municipais de educação e à elaboração da Carta Educativa. Importa analisar, com algum detalhe, a importância destes instrumentos no contexto mais geral das políticas educativas.

a) O Conselho Municipal de Educação

A ideia da criação de conselhos locais de educação foi mencionada pela primeira vez em 1988, através do Grupo de Trabalho constituído por João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima, no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo. Num estudo intitulado “Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas”, evidenciava-se o facto da descentralização proposta pela Lei de Bases do Sistema Educativo não se ter concretizado até ao nível local, principalmente a nível municipal. Esta proposta inicial de estrutura de coordenação dos recursos existentes a nível local, possíveis de serem utilizados no sistema educativo, foi denominada *Conselho Local do Ensino Básico*.

Segundo o estudo da Comissão de Reforma, esta instância seria uma rede inter-institucional, congregando entidades locais com importância no âmbito educativo, mas também entidades nacionais, as quais funcionariam como fornecedoras de informação, financiamento ou outros recursos. Nesta estrutura, a autarquia deveria desempenhar o papel de dinamizadora de iniciativas locais, por ser um dos membros que melhor deveria conhecer a realidade local, em todos os seus aspectos, reforçando, desta forma, o próprio poder local.

O “Conselho Local do Ensino Básico” teria funções de consulta, apoio, dinamização e coordenação educativa a nível municipal. Estaria ainda encarregue de reflectir sobre a organização da rede e agrupamento de escolas, adopção de componentes curriculares de âmbito local, integração da escola na comunidade ou promoção do sucesso educativo. Na sua composição entrariam os representantes dos serviços regionais de educação, autarquias, escolas, pais, serviços de saúde e segurança social, sindicatos, associações culturais, científicas e económicas. Esta proposta foi aprofundada e apresentada pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo sob a forma de “projecto de diploma” na *Proposta Global de Reforma – Relatório Final*, em 1988, já com a designação de Conselho Local de Educação.

Este órgão seria uma estrutura municipal, podendo ser criada pelas escolas e centros de educação pré-escolar, pelas autarquias ou Direcções Regionais de Educação, sendo um «(...) órgão de

consulta, apoio técnico e coordenação das actividades educativas de um município» (CRSE, 1988: 623). Seria composto por: um representante da direcção regional de educação, indicado pelo director regional; dois ou três representantes da autarquia local, indicados pela Câmara Municipal; representantes de todos os níveis escolares existentes, desde o pré-escolar até ao secundário, sendo eleitos pelos presidentes do conselho de direcção das escolas; representante da educação de adultos, formação profissional, ensino especial, ou outros serviços educativos que pudessem existir no concelho; representantes das associações de pais e estudantes do ensino secundário e ainda um a três representantes das associações mais significativas do concelho, como sejam associações culturais, recreativas ou económicas. O Conselho Local de Educação teria como atribuições gerais:

«a) emitir pareceres sobre a rede escolar e rede de transportes; b) propor às escolas a introdução de componentes curriculares de âmbito local; c) fazer propostas de actividade de ocupação de tempos livres; d) fazer propostas orientadas para a promoção do sucesso educativo dos alunos; e) apoiar e promover iniciativas de carácter educativo e cultural que tenham como alvo a população do município ou de conjuntos de comunidades educativas; f) apoiar planos de actividades que lhe sejam propostos pelas escolas e centros de educação pré-escolar, mobilizando para eles recursos de acordo com as prioridades que forem estabelecidas com a apreciação da qualidade dos referidos planos; g) promover a coordenação entre escolas do mesmo nível e de diferentes níveis de educação e ensino, de modo a potenciar a acção educativa; h) promover a articulação harmónica entre os diversos níveis de educação e ensino; i) promover a coordenação das actividades da escola e centros de educação pré-escolar com as de serviços e associações no âmbito das actividades educativas; j) apoiar e promover iniciativas tendentes à formação de pais, autarcas, professores, pessoal não docente e outros agentes educativos» (CRSE, 1988: 625-626).

Era, como se vê, um órgão com competências alargadas, de composição ampla e representativa, com funções predominantemente relacionadas com a coordenação dos diferentes níveis de ensino.

Não tendo vingado imediatamente, nem por isso a ideia deixou de iniciar o seu caminho, tendo a evolução da política educativa confirmado a generalização da ideia. O artigo 2º do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, refere que, com base na iniciativa do município, serão criadas estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais, com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e transportes escolares. Os Conselhos Locais de Educação eram considerados espaços privilegiados de debate, de reflexão e de contratualização de soluções que favoreçam a articulação das políticas educativas locais e destas com a política educativa a nível nacional. Note-se, contudo, que este decreto-lei não obrigava as autarquias a criar o Conselho

Local de Educação, revelando as autarquias que o fizeram um impulso criador e renovador de projectos e de estruturas educativas.

Em Março de 1999, foi celebrado um protocolo entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios Portugueses para a criação do Conselho Local de Educação. Neste protocolo, era exemplificada a constituição, composição e áreas da sua intervenção. Competiria ao município definir a composição do Conselho, devendo ser salvaguardada a participação de representantes das autarquias locais, dos serviços e organismos de educação, saúde, segurança social, formação e emprego, dos estabelecimentos de educação e ensino públicos e privados, de associações de pais e de entidades empresariais, culturais e recreativas. O Conselho Local de Educação era uma instância consultiva, desenvolvendo a sua acção através da emissão de pareceres e de recomendações e da formulação de propostas que devia encaminhar para as entidades e serviços competentes a nível local, regional e central.

Esta medida viria a ser confirmada pela publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (transferência de atribuições e competências para as autarquias locais), pela qual se considera a criação de conselhos locais de educação como uma competência dos órgãos municipais (art.º 19º, n.º 2, alínea b).

Mas só com o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, é que se verificaria a regulamentação do Conselho Local de Educação. O art.º 2º, n.º 1, começa por alterar-lhe a designação para Conselho Municipal de Educação. Este órgão passa a ser considerado como uma instância de coordenação e consulta, tendo por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo (art.º 3º). No que respeita a competências, o art.º 4º do diploma refere que «compete ao conselho municipal de educação deliberar, em especial sobre as seguintes matérias: a) Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego; b) Acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa, a qual deve resultar da estreita colaboração entre os órgãos municipais, com vista a assegurar a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do concelho, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal; c) Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia; d) Apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município; e) Adequação das diferentes modalidades de acção social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios sócio-educativos, à rede de transportes escolares e à alimentação; f) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito de apoio a crianças e

jovens com necessidades educativas especiais, da organização de actividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania; g) Programas e acções de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos; h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar. Compete ainda ao Conselho Municipal de Educação analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo. Integram o Conselho Municipal de Educação (art.º 5º) o presidente da câmara municipal, que preside; o presidente da assembleia municipal; o vereador responsável pela educação, que assegura a substituição do presidente, nas suas ausências e impedimentos; o director regional de educação com competências na área do município ou quem este designar em sua substituição. Fazem também parte do referido conselho representantes das seguintes entidades, desde que as estruturas representadas existam no município, nomeadamente: um representante das instituições de ensino superior público; um representante das instituições de ensino superior privado; um representante do pessoal docente do ensino secundário público; um representante do ensino básico público; um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública; um representante dos estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário privados; dois representantes das associações de pais e encarregados de educação; um representante das associações de estudantes; um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam actividade na área da educação; um representante dos serviços públicos de saúde; um representante dos serviços de segurança social; um representante dos serviços de emprego e formação profissional; um representante dos serviços públicos na área da juventude e do desporto; um representante das forças de segurança. O Conselho Municipal de Educação é nomeado pela Assembleia Municipal por proposta da Câmara Municipal, cabendo a esta o apoio logístico e administrativo necessário ao funcionamento deste órgão.

A regulamentação do Conselho Municipal de Educação conheceu uma crítica generalizada da parte das entidades representativas dos professores, quer mesmo de autarcas.

A Federação Nacional de Professores (FenProf) criticou o facto do Conselho Municipal de Educação ter como competência a análise do funcionamento dos estabelecimentos de ensino e o desempenho dos docentes, considerando esta competência «(...) uma clara ingerência em matérias da exclusiva responsabilidade das escolas. A avaliação do desempenho do pessoal docente só pode ser

competência de quem vive o quotidiano das escolas» (FenProf, 2003). Defendia também que a avaliação das instituições escolares deveria ser realizada pela Inspeção-Geral de Educação e não pelo Conselho Municipal de Educação. Reconhecendo que o decreto pode conduzir a uma situação de «municipalização da educação», critica-se a fraca representatividade dos professores naquele órgão. Aliás, a própria forma de designação de representante de docentes era susceptível de polémica, devido à indefinição, do seu processo de escolha na letra do decreto. Considerava-se, da mesma forma, que o ensino ao nível do 1.º CEB não estava devidamente representado, tal como os interesses económicos da região. Estas críticas levavam a Federação Nacional dos Professores a defender a orgânica dos Conselhos Locais de Educação, tal como haviam sido propostos em 1988 pela Comissão de Reforma, e a rejeitar liminarmente o modelo preconizado pelo Conselho Municipal de Educação, considerando-o uma imposição do Governo.

As críticas a esta legislação partiram também de autarcas que consideram a excessiva institucionalização da estrutura e reduzida representatividade do local e uma excessiva carga técnico-burocrática, bem como a execução de algumas competências, como a avaliação dos professores.

A Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto, viria a proceder a algumas alterações, nomeadamente no que respeita à composição do Conselho Municipal de Educação. O director regional de educação deixa de integrar esta estrutura, que passa a integrar um presidente de junta de freguesia eleito em assembleia municipal e representando as freguesias do concelho. Define-se, igualmente, a forma de selecção dos representantes dos docentes da educação pré-escolar, básico, e secundário públicos, sendo estes eleitos pelos docentes do respectivo grau de ensino, evitando, desta forma, a indicação e nomeação dos docentes pelos serviços da administração central.

Procedendo a um estudo comparativo entre o projecto de diploma do Conselho Local de Educação, datado de 1988, e o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, mesmo com as alterações introduzidas pela Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto, é possível recensar algumas diferenças significativas que vão muito além do aspecto morfológico da mudança de designação. O Conselho Local de Educação, apesar de ser criado em cada município, podia ter um âmbito interconcelhio, através da lógica de associação de municípios, o que fazia inteiro sentido em concelhos de baixa densidade, como aquele onde suportamos o nosso estudo de caso. Já o Conselho Municipal de Educação está apenas confinado ao espaço delimitado geograficamente pelo município.

Outra diferença assinalável verifica-se ao nível da composição. O Conselho Local de Educação incluía representantes dos variados serviços educativos existentes no concelho, não limitando os representantes do sector educativo apenas aos docentes da educação pré-escolar, básico e secundário e superior públicos e privados, como acontece no Concelho Municipal de Educação, deixando de parte representantes da educação de adultos, da educação especial e dos serviços de orientação escolar e

vocacional, ou outros serviços educativos, tal como previa o projecto da Comissão de Reforma, em 1988.

Parece-nos, da mesma forma, que a proposta do Conselho Local de Educação transportava consigo uma visão mais alargada do papel da autarquia na educação, reflectindo-se essa visão nas suas competências que abarcavam atribuições mais burocráticas, como a emissão de pareceres relativamente à rede escolar e à rede de transportes e competências mais interventivas e dinamizadoras do tecido educativo local, como propor a introdução de componentes curriculares de âmbito local, sendo esta uma forma de valorizar o local através das suas especificidades e saberes endógenos, procurando uma aproximação do sistema educativo ao tecido sócio-cultural do local, valorizando, assim, os saberes intrínsecos a cada território. Uma outra competência que conferia maior capacidade de acção ao Conselho Local de Educação era a realização de propostas para a promoção do sucesso educativo dos seus alunos, bem como o apoio e promoção de actividades de âmbito educativo e cultural, que tinham na população do concelho o principal destinatário. Esta acção dinamizadora não se vislumbra no Conselho Municipal de Educação, que exhibe um papel mais técnico-burocrático, cujo exemplo mais flagrante é a elaboração e a actualização da Carta Educativa e a participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, a adequação das formas de acção social escolar às necessidades locais, intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar. Este pendor burocrático ganha relevo quando se fala em analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, nos aspectos do desempenho do pessoal docente e não docente e a assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos.

Daí que muitos autores entendam a regulamentação dos Conselhos Municipais de Educação, como «uma oportunidade perdida» (Pinhal, 2004: 1), um retrocesso em termos da participação contextualizada e de vinculação de decisões, tendo em conta o anterior modelo de Conselho Local de Educação (Ribeiro, 2005: 247) e quem vaticine um desfecho menos feliz para estes órgãos. Outros autores integram os Conselhos Municipais numa política de desconcentração administrativa que, ao mesmo tempo que aproxima os serviços das populações, garante um controlo mais remoto das políticas definidas a nível central (Formosinho e Machado, 2004: 27), havendo ainda quem o enquadre numa medida política de descentralização e territorialização (Cruz, 2007: 67-76).

b) A Carta Educativa

O artigo 10º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, define

«A carta educativa é, a nível municipal, o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município».

Na perspectiva da administração educativa, mais concretamente do *Gabinete de Informação de Avaliação do Sistema Educativo (GIASE)* criado pela lei orgânica do Ministério da Educação – Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro, art.º 19º - a Carta Educativa é fundamentalmente um instrumento de planeamento. É uma metodologia de intervenção no planeamento e ordenamento da rede educativa, inserida no contexto mais abrangente do ordenamento territorial. Mas como refere Édio Martins (2005: 149), também é um documento técnico-político e um poderoso instrumento de acesso a recursos financeiros. Serve de suporte à decisão política, orientando a expansão do sistema educativo de um determinado território, em função do seu desenvolvimento económico e sociocultural, orientado as decisões relativamente ao investimento em novos empreendimentos ou no encerramento de escolas e às opções pela reconversão e adaptação do parque escolar.

No artigo 11º do mesmo decreto apresentam-se os objectivos da Carta Educativa, designadamente: adequar a rede de estabelecimentos à procura efectiva das ofertas educativas disponíveis; valorizar o papel das comunidades educativas e os projectos educativos das escolas; promover o desenvolvimento do processo de agrupamento de escolas e garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município.

Como esclarece o artigo 19º, a elaboração da Carta Educativa é da competência da Câmara Municipal, sendo aprovada pela Assembleia Municipal, após discussão e parecer do Conselho Municipal de Educação. O documento integra o plano director municipal respectivo, estando, nestes termos, sujeita a ratificação governamental, mediante parecer prévio vinculativo do Ministério da Educação, que se prevê venha a prestar apoio técnico necessário e a suportar os custos em partes iguais com as câmaras municipais.

O decreto prevê ainda que o documento seja obrigatoriamente reavaliado de cinco em cinco anos e estão sujeitas a monitorização, processo que permite acompanhar e controlar o processo de intervenção e identificar eventuais desvios face ao inicialmente previsto.

Em Dezembro de 2004, o Ministério da Educação celebrou um protocolo com a Associação Nacional de Municípios, no âmbito do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, com vista à elaboração das Cartas Educativas, procurando, por essa via, intensificar e agilizar o processo dessa elaboração (ANMP, 2004). O referido protocolo estabeleceu os termos da requalificação do primeiro ciclo e aprofunda a descentralização administrativa ao nível da educação. De acordo com este

protocolo, a Carta Educativa seguirá o modelo padrão aprovado e será elaborada por um grupo de trabalho composto por um representante da câmara municipal, um representante do GIASE e um representante da direcção regional de educação. Neste protocolo é salvaguardada a hipótese de alguns municípios não conseguirem adoptar a metodologia defendida no protocolo, sendo necessário utilizar serviços externos à autarquia. Com este protocolo uniformiza-se, em todos os municípios, a criação da Carta Educativa, deixando esta de conter as especificidades do concelho em causa. As Cartas Educativas, criadas a partir de Dezembro de 2004, seguirão assim o modelo proposto pela Associação de Municípios, devidamente acompanhado pela respectiva direcção regional de educação. Mais uma vez se manifesta a tendência para a conformidade, para a recentralização do poder de decisão na administração educativa, que controla remotamente o exercício de competências pela administração municipal, que se vê irremediavelmente afastado do promissor papel que julgava deter na concepção do sistema educativo local.

Em Março de 2005, iniciou funções o XVII Governo Constitucional, presidido por José Sócrates, tendo, como Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues. O governo socialista pretendia abrir um Ciclo de Novas Políticas Sociais, em que a educação era encarada como essencial, vendo nos municípios um parceiro fundamental para a concretização das políticas.

O Programa do Governo era muito claro quanto às áreas em que seria pedida a intervenção dos municípios. Desde logo, na consolidação da dinâmica dos agrupamentos de escolas e da racionalização das redes de pré-escolar e de escolas do ensino básico, em estreita colaboração com as autarquias. Também na implementação do programa “Escola a tempo inteiro”, que pretendia responder às necessidades das famílias oferecendo actividades de complemento educativo, ocupação de tempos livres e apoio social e que se dizia só ser realizável pela colaboração e partilha de responsabilidades entre o Ministério e as autarquias. As autarquias seriam chamadas a exercer novas competências, designadamente no que respeita ao planeamento educativo e à gestão dos recursos físicos e humanos não docentes. Em termos de participação nos órgãos de direcção, defende-se um quadro comum a todas as escolas e agrupamentos – colegialidade na direcção estratégica, participação da comunidade local, gestão executiva a cargo de profissionais da educação.

No XVII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses, realizado a 15 e 16 de Junho de 2007, em Ponta Delgada, os municípios, reclamando-se como profundos conhecedores nas realidades locais, assumiam a educação como uma prioridade política, dizendo-se disponíveis para assumir novas competências em matéria de educação pré-escolar relativamente à implementação da componente de apoio à família; promoção de actividades de enriquecimento curricular no 1ºCEB-AEC; transportes escolares relativos ao 3ºCEB e às crianças deslocadas do 1ºCEB, em consequência do

encerramento de escolas; parque escolar dos 2º e 3ºCEB, refeitórios e residências para estudantes; e gestão do pessoal não docente até ao nono ano.

Nesta sequência e abrindo uma nova geração de políticas locais e sociais de proximidade às populações, o Governo anunciava que iria proceder a uma efectiva descentralização de competências para os municípios em matéria de educação, como resultado de um consenso negocial com a Associação Nacional de Municípios, a partir do ano lectivo de 2008/2009, nas áreas atrás referidas, processo que se encontra em curso.

Quanto à participação nos órgãos de gestão das escolas, o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário – Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril – remete a participação autárquica para um órgão designado *Conselho Geral*, órgão colegial de direcção a quem cabe a aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola, as decisões estratégicas e de planeamento, o acompanhamento da sua concretização e eleger e destituir o director, que lhe tem que prestar contas.

A dimensão da participação do município nos órgãos de direcção e gestão das escolas suscita-nos uma reflexão particular. Na sua nota preambular, o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, refere o desejo de promover o reforço de participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino. No entanto, a fórmula prevista para a participação das autarquias locais na gestão e administração das escolas segue o mesmo enquadramento previsto noutros modelos de gestão anteriormente experimentados, tais como os inspirados pelo Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 Maio, e Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, o que vem confirmar o pensamento de vários investigadores portugueses no domínio da Administração Educacional que a caracterizam como uma “referência semântica” ou mesmo “retórica discursiva”.

Tal como prevista no novo enquadramento legal, a participação do município no órgão de administração da escola só se pode justificar no quadro de uma administração centralizada e no adiamento de uma efectiva descentralização municipal. Se tal se verificasse, a autarquia municipal deveria assumir plenamente o seu papel de tutela nos domínios das suas competências plasmadas, por exemplo, na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, mas também de controlo externo, através de órgãos próprios, como o Conselho Municipal de Educação, não fazendo sentido integrar um órgão interno de administração da escola.

A modalidade criada para enquadrar a representação das autarquias locais no Conselho Geral pode vir a constituir-se como fonte de ambiguidades e resistências quanto a um eficaz envolvimento dos municípios na administração da educação. É que o espírito que preside à constituição do Conselho Geral pressupõe a valorização da participação da sociedade civil (pais e encarregados de educação e instituições locais) na gestão local da educação, num quadro de fomento do controlo social da

educação e de prestação de contas por parte das autoridades públicas responsáveis pela prestação do serviço. Tal como prevê o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, ao município fica reservado um estatuto semelhante ao de qualquer outra entidade da sociedade civil, obscurecendo o seu papel como entidade pública envolvida na provisão do serviço de educação, num momento em que se desenvolve um processo político de crescente envolvimento autárquico na administração da educação, por via de uma conflituante transferência de competências da administração central para os municípios.

Com efeito, o envolvimento das autarquias locais na provisão local da educação deve concretizar-se por via da descentralização de competências e a relação Escola/Autarquia pautar-se pela representação das estruturas de gestão das escolas no Conselho Municipal de Educação, com um âmbito de acção e competências mais alargado, visando a consecução de um Projecto Educativo Concelhio.

Ainda assim, entendemos que a Câmara Municipal deverá estar representada no Conselho Geral por membros que detenham efectivo poder de intervenção e decisão, tal como o vereador do pelouro da Educação e por pessoal técnico responsável pela execução de matérias e assuntos relacionados com a educação, para que se consiga contribuir para uma relação mais próxima entre a autarquia e a escola e para o cumprimento das metas e objectivos do seu Projecto Educativo.

Consideramos ainda que, em conformidade com a relevância e o contributo do município em matéria de provisão da educação, bem como as competências que detém de presidência do Conselho Municipal de Educação, e aproveitando a possibilidade criada pelo novo Decreto-Lei, nomeadamente na alínea a) do art.º 13º, a câmara municipal deveria presidir ao Conselho Geral, seguindo mesmo uma recomendação da Associação de Municípios neste sentido, ao mesmo tempo que a relação da escola com a respectiva câmara se deveria canalizar pela via da representação através do presidente do Conselho Geral no Conselho Municipal de Educação.

CAPÍTULO III

A INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO À LUZ DOS MODELOS BUROCRÁTICO E POLÍTICO

CAPÍTULO III

A INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO À LUZ DOS MODELOS BUROCRÁTICO E POLÍTICO

1. Os modelos de análise organizacional

A opção por um determinado modelo organizacional é essencial para o desenvolvimento do processo de investigação, pois permite articular os seus diversos momentos, já que a teoria ou modelo teórico é o ponto de partida da investigação, ao definir o objecto de análise, conferindo-lhe orientação e significado, construindo as suas potencialidades explicativas e estabelecendo os seus limites. Tal como afirma Licínio Lima (1998: 65): «Interessa-nos considerar modelos teóricos para o estudo da escola como organização, possibilitando a sua descrição enquanto tal mas, sobretudo, permitindo a sua compreensão e explicação».

É o mesmo autor quem melhor nos elucida relativamente ao significado de *Modelos*, referindo que são «(...) corpos teóricos e conceptuais, abordagens, ou “lentes”, que nos permitem realizar leituras e ensaios interpretativos das realidades organizacionais» (Lima, 2001: 98).

Também Manuel Sarmiento (2000: 103) nos informa que

«Modelos, ou os seus correspondentes *metáforas* ou *imagens* (...), são aqui entendidos como formulações teóricas das organizações escolares, através das quais elas são como objectos teóricos com características próprias. Os modelos são corpos agregados de conceitos, de problemáticas e de métodos que permitem apresentar determinadas características dos objectos reais “escolas”, subestimando outras».

Como reconhece Baldrige (1971: 19), devemos entender por modelo «(...) uma estrutura teórica para análise, um conjunto de questões heurísticas que nos podem ajudar no estudo de um particular fenómeno, chamando a atenção para algumas das suas mais importantes características».

É vasta a plêiade de modelos, imagens, metáforas e abordagens a que o investigador que estuda a escola como organização pode recorrer para melhor concretizar os objectivos da investigação. Vários autores tentaram organizar diversas tipologias, procurando “arrumar” os diferentes modelos organizacionais aplicáveis ao estudo das organizações educativas.

Firestone e Harriot (1984) apresentam três imagens ou perspectivas de análise das organizações educativas: “The Rational-Bureaucratic Image”, “The Loose Coupling Image” e “The Political-Systems Image”.

Ellström (1983), tomando como referência os critérios de distinção, os diferentes níveis de consenso e de clareza relativamente aos objectivos e ao grau de ambiguidade das tecnologias e dos processos organizacionais, propõe uma tipologia com base em quatro modelos, que designou como as “quatro faces das organizações educacionais”, nomeadamente: “The rational, the political, the social system, and the anarchistic model”.

Já Tyler (1991), ao caracterizar a escola como uma organização complexa, destaca três modelos: “The Bureaucratic model”, “The contingency model” e “The loosely compled system”.

Tony Bush (1986) aponta seis modelos: “formal”, “collegial”, political”, “subjective”, “ambiguity” e “cultural”. Estes modelos apresentam-se como um grande guarda-chuva conceptual onde é possível encontrar várias abordagens.

Para além destes autores, alguns investigadores portugueses têm apresentado propostas de modelos teóricos para o estudo da escola como organização.

Jorge Adelino Costa (1996) adianta várias “imagens organizacionais da escola”, das quais destacamos: “A Escola como Empresa”, “A Escola como Burocracia”, “A Escola como Democracia”, “A Escola como Arena Política”, “A Escola como Anarquia” e “A Escola como Cultura”.

Carlos V. Estêvão (1998) adopta para o estudo da escola como organização uma construção teórica que designa como *políptico*, sujeito a uma pluralidade de focalizações teóricas que espelham uma heterogeneidade de ângulos que retiram a hegemonia de um só modelo, beneficiando a análise organizacional de um *diálogo* entre modelos.

Guilherme Silva (2006) refere que a visão que cada observador obtém do terreno tende a ser sobredeterminada pelo ponto de onde faz a observação, isto é, pela *abordagem* (ou *abordagens*) que estruturam a sua percepção, destacando a abordagem legal-burocrática, a abordagem empresarialista e a abordagem sociopolítica. Neste estudo, identificamo-nos com a primeira abordagem que se enquadra nos modelos organizacionais normativistas/pragmáticos, e com a terceira abordagem, que corresponde aos modelos organizacionais analíticos e interpretativos de que fala Licínio Lima (1998).

Partindo de uma tipologia em boa parte influenciada por Per-Erik Ellström, Licínio Lima apresenta o que define como o “modo de funcionamento díptico da escola como organização”, segundo o qual os vários modelos organizacionais aplicados à escola, bem como todas as imagens ou metáforas que lhes estão associadas, ocorrem numa das duas faces do chamado “díptico”, mais ou menos próximo do pólo do “modelo racional burocrático” ou do pólo do “modelo anárquico” (Lima, 1998: 163). O “díptico” é aqui entendido no sentido em que é dobrado em dois a partir de um eixo constituído pelo plano de acção e, por referência, ao plano das orientações para a acção, ora exibindo mais um lado ou face – a burocrática-racional ou de sistema social -, ou a face metaforicamente designada como anárquica, ou ainda aquelas mais associadas aos modelos políticos (arena política),

ou culturais e subjectivos, ora ainda apresentando simultaneamente as duas faces em grau variado de abertura ou de fechamento (Lima, 2001: 47-48).

Revisitando os conceitos leccionados nas sessões da disciplina de *Sociologia das Organizações*, o investigador deve definir o seu campo de acção, as suas opções teóricas, os contornos da investigação, revelando, nesse momento, com que “escolas” se identifica e a linha que pretende prosseguir.

Considerando a problemática da investigação e os objectivos que nos norteiam, optaremos pelo *Modelo Racional-Burocrático* e pelo *Modelo Político* para fundamentar a nossa análise teórica, através dos quais procuraremos compreender o grau de cumprimento e a imposição de regras e normas formais e legais, as motivações, as lógicas de acção, os interesses e conflitos, as relações de poder e de negociação, promovidas pelos actores e desenvolvidas pelas instituições e instâncias de poder, no processo de elaboração e discussão da Carta Educativa. Ao mesmo tempo, pensamos que serão estas “lentes” que melhor nos ajudarão a perceber se, ao nível local, se evidencia e afirma a lógica centralizadora da administração educativa, em contraciclo com o discurso normativo e legal, esvaziando de conteúdo a necessidade e o desejo de uma maior participação e autonomia dos municípios na definição das políticas ao nível local.

2. O modelo burocrático racional

Tomando como referência os modelos formais, o modelo racional-burocrático, numa perspectiva analítica, encerra dimensões que possibilitam a compreensão e interpretação de alguns aspectos relacionados com o funcionamento das organizações, na medida em que confere importância à estrutura formal e abstracta e destaca as questões da racionalidade e da dominação, tal como assinala Carlos Estêvão (1998: 177): «O modelo burocrático, enquanto modelo analítico, apresenta dimensões que possibilitam a compreensão de alguns aspectos relacionados com a estruturação e funcionamento das organizações em geral e das educativas em particular». Segundo Licínio Lima (1998: 69), «O modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objectivos organizacionais (que não constituem matéria relevante para discussão) e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes». Compreende-se, assim, que seja um dos modelos preferencialmente utilizados por muitos autores para o estudo das organizações.

No modelo burocrático, uma organização é perspectivada como uma estrutura formalmente organizada, com um conjunto de objectivos definido e preciso, em função dos quais toda a estrutura organizacional funciona. Os objectivos organizacionais são aceites por todo o *staff*, não constituindo matéria para discussão. Licínio Lima (1998: 72) lembra, a este propósito, que a clareza e um certo

grau de consensualidade em torno dos objectivos possibilita a existência de um sistema de preferências completo e consciente, a partir do qual é possível conhecer virtualmente todas as alternativas ou escolhas possíveis e prever as suas consequências, isto é, decidir racionalmente. A tomada de decisão ocorre no topo da hierarquia que, a partir da centralização da informação, sintetiza e calcula as escolhas mais racionais. A partir daqui, a autoridade é sucessivamente delegada em níveis organizacionais inferiores, de tal forma que cada nível detém os meios adequados para atingir a sua principal finalidade.

O modelo burocrático-racional tem, na sua base, a teoria da burocracia de Max Weber e na correspondência que opera entre *burocracia* e *tipo ideal*. Enquanto Frederic W. Taylor desenvolvia o seu sistema racionalizador dos processos de produção industrial, Max Weber elaborava conceptualmente a noção de Burocracia, apoiando-se sobre alguns exemplos históricos conhecidos – como o Egipto Antigo, a China Imperial, o Império Romano, a Igreja Católica – e sobre o sentido da evolução que ele próprio apercebia no seu tempo, nomeadamente no caso do Estado Moderno Europeu.

Ao procedermos a esta referência, importa clarificar, como insistentemente nos recorda Licínio Lima (1998: 124), que

«A Teoria da Burocracia (...), embora desenvolvida por Max Weber sensivelmente na mesma época em que F. W. Taylor e H. Fayol desenvolviam os seus trabalhos, representava um percurso paralelo, um universo sociológico que, embora passível de cruzamento com estes trabalhos, não se situa exactamente no mesmo plano ou, pelo menos, no mesmo tipo de registo teórico e disciplinar».

Max Weber desenvolveu a primeira interpretação sistemática da emergência das organizações modernas. Weber estabelecia a relação entre a mecanização da indústria e a proliferação de formas burocráticas de organização, concluindo que as formas burocráticas rotinizam os processos de administração, da mesma forma que a máquina rotiniza a produção (Morgan, 1996: 26). Assim, caracterizou a burocracia como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através da criação de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos. (*ibidem*: 26). Para Weber, todas as grandes organizações em grande escala tendem a ser de natureza burocrática (Giddens, 2007: 350).

Foi De Gournay que, em 1745, utilizou pela primeira vez o termo *Burocracia*, juntando o prefixo "*Bureau*", que significa escritório ou secretária, ao verbo grego "*cracia*", que significa governar (*ibidem*: 350). O vocábulo *Burocracia* tomou, na linguagem corrente, uma conotação fortemente crítica

e negativa, assumindo mesmo uma configuração depreciativa, sendo muitas vezes associado à formalidade, à ineficácia e ao desperdício, o que é precisamente o contrário da imagem concebida por Weber, para quem o sistema burocrático de organização é aquele que, nas condições de desenvolvimento histórico e civilizacional, exhibe mais clara superioridade e melhores resultados sobre quaisquer outros devido à sua racionalidade.

Weber perspectivava a Burocracia como uma parte central da racionalização da sociedade que estava a afectar todas as facetas da vida, desde a ciência à educação e ao Governo. Ultrapassando as crenças e costumes tradicionais, as pessoas, na Idade Moderna, tomavam decisões racionais orientadas para um objectivo concreto. Para Weber, a expansão da burocracia é um fenómeno inevitável das sociedades modernas, a autoridade burocrática é a única forma de lidar com as implicações administrativas dos grandes sistemas sociais (Giddens, 2007: 350).

Para Max Weber, o conceito de poder «é sociologicamente amorfo, defendendo que o conceito sociológico de «dominação» deve ser mais preciso e só pode significar a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem. Referindo-se ao poder na forma de *dominação legítima*, identifica «Três tipos puros de dominação»: de carácter tradicional, de carácter carismático e de carácter racional.

A dominação de carácter tradicional assenta, na perspectiva do autor, na consagração de tradições (normas consuetudinárias), que se mantêm ao longo do tempo e na legitimidade dos seus herdeiros de as fazer cumprir. Como afirma Parkin (1996: 58), «baseia-se no apelo à santidade dos costumes e às tradições imemoriais». A autoridade tradicional tem a sua génese nas tradições e costumes e no património cultural que é transmitido das gerações mais velhas para as mais jovens, podendo dar-se como exemplo as monarquias, regimes em que a forma de sucessão e autoridade do rei sobre os seus súbditos pode ser um exemplo de autoridade tradicional.

Já a denominação carismática é baseada na ascendência de alguém que, pelo seu heroísmo, exemplaridade, tipo de personalidade tem sobre o outro, ou seja, segundo Frank Parkin (idem), pelo «magnetismo pessoal de uma figura heróica que está em estado de graça». A autoridade carismática emerge do carisma característico de cada sujeito, ou seja, de qualidades e atributos pessoais reconhecidos pelos outros, o que lhes permite exercer persuasão sobre o grupo.

Quanto à dominação de carácter racional, assenta nas leis e normas formalmente estatuídas. Quem as actualiza, goza de uma autoridade legal, tendo na burocracia «o seu arquétipo» (Parkin, 1996: 58). A dominação de carácter racional é processada através de ordenações de forma impessoal e objectiva. A autoridade legal advém de regras formais de natureza jurídica que se materializam em leis, normas e regulamentos, estabelecendo formas de conduta padronizadas, tanto ao nível dos Estados, como nas organizações. Esta curiosidade legal assenta na racionalidade rejeitando a irracionalidade das autoridades tradicional e carismática e impondo o chamado Estado de Direito.

Por forma a estudar as origens e a natureza da expansão das organizações burocráticas, Weber considerou a Burocracia como um *tipo ideal*⁹, entendido como uma construção conceptual, despida de intenções prescritivas e servindo de medida à realidade, encontrando a sua legitimação na *autoridade legal*, traduzida na igualdade de tratamento perante a lei e no carácter universal e abstracto da sua aplicação (Lima, 1998: 24). Assim, Weber concluiu que a burocracia, deixando de estar sujeita quer ao *capricho* do líder carismático, quer às sentenças dos costumes, constitui, tecnicamente - porque submetida ao império da lei -, o modelo mais puro da autoridade legal e, portanto, de organização administrativa. O sistema burocrático teorizado por Weber tenta eliminar os favoritismos, os subjectivismos, os actos discricionários ou as pressões pessoais, através do estabelecimento do «rule of law», na teoria política do Estado.

Enquanto *tipo ideal*, a burocracia surge, portanto, como um modelo organizacional caracterizado globalmente pela *racionalidade* e pela *eficiência* e, nesta perspectiva, não se afasta significativamente dos objectivos da *administração científica* pretendidos por Taylor, ganhando, assim, relevo a análise de Licínio Lima (1998: 125), quando afirma que,

«Ao acentuar a hierarquia, a existência de competências rigorosamente fixadas, o rigor da disciplina e das formas de controlo, entre outros, Weber consubstancia um modelo teoricamente centralizado, impessoal, alheio a influências e a sentimentos (*sine ira et studio*), que partilha, sem dúvida, critérios assumidos pela Escola Clássica».

Numa leitura mais normativa do *tipo ideal* definido por Weber, podemos evidenciar um conjunto de características distintivas da burocracia, entre as quais: a definição de competências, de deveres e de direitos, da autoridade de cada função é feita através de regras fixas e impessoais, por intermédio de norma e regulamentos administrativos; a existência de uma hierarquia de funções perfeitamente definida, com níveis de autoridade específicos, implica um sistema bem ordenado de subordinação, no qual se exerce um controlo dos graus inferiores pelos superiores; a utilização de documentos escritos na gestão da organização, geralmente conservados em arquivos, a clara separação entre a actividade oficial dos funcionários e a sua vida privada; a organização burocrática obedece a regras gerais, formais e impessoais; a necessidade de uma aprendizagem técnica especializada que pressupõe, normalmente, uma formação profissional avançada. Como refere Carlos

⁹ Max Weber define a burocracia como um «*tipo ideal*» de organização, acentua a hierarquia de autoridade, a divisão do trabalho, a competência técnica, normas de procedimento para actuação no cargo, normas que controlam o comportamento dos empregados, entre outros, consubstanciando assim um modelo teoricamente centralizado, fortemente hierarquizado, impessoal, alheio a influências e a sentimentos (Weber, in Campos, 1978: 15-28).

Estêvão (1998: 178): «É o maior ou o menor grau de presença ou de ausência destas características que determina a definição de uma organização como mais ou menos burocrática (...)».

As vantagens da burocracia para Weber circunscreviam-se, fundamentalmente, à redução das irracionalidades das grandes organizações onde abundam relações de favoritismo pessoal, defendendo, assim, a máxima racionalidade das organizações. Esta grande finalidade era conseguida com a precisão na definição do cargo e no seu desempenho, na rapidez das decisões, com a univocidade de interpretação dos regulamentos específicos, com a uniformidade de rotinas e procedimentos, com uma continuidade na organização, com a redução da fricção entre as pessoas, com a formalização da hierarquia e com a subordinação dos mais novos aos mais antigos.

Estas e outras características da burocracia são também destacadas por outros autores.

David Beetham (1988: 24-25), por exemplo, na leitura que faz da teoria de Weber sobre a burocracia, reduz a quatro as características básicas que, no seu entendimento, constituem o padrão definidor de Weber relativo à burocracia, nomeadamente:

«(...) *hierarquia* (cada funcionário tem uma competência claramente definida dentro da divisão hierárquica do trabalho e é responsável pelo seu cumprimento perante um superior); *continuidade* (a repartição constitui uma ocupação remunerada a tempo inteiro, com uma estrutura de carreira que oferece perspectivas de promoção regular); *impessoalidade* (o trabalho é conduzido segundo regras prescritas, sem arbitrariedades ou favoritismos, e existe um registo escrito de cada transacção); *competência* (os funcionários são seleccionados conforme o seu mérito, são treinados para as suas funções e controlam o acesso aos conhecimentos reunidos nos processos)».

Por seu turno, Richard Hall (1971: 34), utilizando não só o quadro conceptual de Weber, mas também o de outros autores, como Friedrich, Merton, Udy, Heady, Parsons, Berger, Michels e Dimock, indica-nos onze características da organização burocrática: hierarquia da autoridade; divisão do trabalho; competência técnica; normas de procedimento para actuação no cargo; normas que controlam o comportamento dos empregados; autoridade limitada do cargo; gratificação diferencial por cargo; impessoalidade dos contactos pessoais; separação entre propriedade e administração; ênfase nas comunicações escritas; disciplina racional».

O conjunto de características agora evidenciado revela a burocracia como um modelo organizacional assente no princípio da racionalidade, sendo que esta se traduz em aspectos como a previsibilidade e a certeza face ao futuro, na consensualidade sobre os objectivos, na correcta adequação dos meios aos fins, nas tecnologias claras, e nos processos de planeamento e decisão estáveis, centrando-se, enquanto modelo de análise organizacional, naquilo que Licínio Lima designou como «versões oficiais da realidade» (1998: 77).

Na perspectiva de vários autores (Costa, 1996; Lima, 1998; Estêvão, 1998), ao nível da administração educacional, as características do modelo burocrático que mais frequentemente se aplicam à organização escolar são: o centralismo na tomada de decisões, a manifesta autoridade e hierarquia, o peso da legalidade e o excessivo normativismo, a divisão do trabalho e a competência técnica, a impessoalidade na aplicação das normas marcadas pela uniformidade, o formalismo escrito, a generalização do desempenho mínimo, as normas de procedimento para a actuação no cargo e a definição de estatutos profissionais.

Este modelo coloca, ainda, em evidência a estrutura hierárquica enquanto autoridade racional legal sobre os diferentes níveis organizacionais, baseada numa organização de cargos bem delimitados, onde os candidatos são seleccionados por nomeação sustentada em critérios de qualificações e competência técnica claramente identificáveis. A estrutura obedece a princípios de racionalidade na divisão das tarefas, em objectivos muito claros, na hierarquia dos cargos e em regras e procedimentos rígidos e com elevado nível de previsibilidade de comportamentos. Em termos de decisão, a parte da organização que assume maior destaque são as estruturas de topo que pressionam todo o resto da organização no sentido de uma centralização estratégica. Tudo é previamente decidido e previsto, através de regulamentos o mais pormenorizadamente possível, de modo a retirar todo o carácter de incerteza e a restringir a margem de autonomia dos actores.

Como sublinha Licínio Lima (2001: 24): «O modelo burocrático, quando aplicado ao estudo das escolas, acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, o consenso e o carácter *predictivo* das acções organizacionais».

Carlos Estêvão (1998: 180) observa igualmente que

«o modelo burocrático-racional tem merecido também a atenção dos estudiosos dos fenómenos organizacionais no campo da educação, que acentuam, designadamente, que as organizações educativas detêm um conjunto único de objectivos claros que orientam o seu funcionamento; que esses objectivos ou metas são traduzidos pelos níveis hierárquicos superiores da burocracia em critérios racionais de execução para os professores e outros actores; que os processos de decisão se desenrolam segundo o modelo racional de resolução de problemas; e que o sistema é fundamentalmente um sistema fechado em que se estabelece claramente a diferença entre “política” e “administração”».

Entre os estudos mais relevantes que demonstram as premissas atrás enunciadas, conta-se o trabalho de Charles Bidwell que, na década de sessenta, apontava alguns traços identificativos da existência de um certo grau de burocracia na escola, bem como os estudos desenvolvidos por Firestone e Herriott (1984), que identificam uma série de características do modelo burocrático racional nas organizações educativas.

Apesar de ser «(...) um modelo de análise predominante nos estudos sobre a escola (...)» (Lima, 2001: 25), o modelo burocrático racional e a burocracia têm sido alvo de crescentes críticas e até de sátiras produzidas por investigadores que se empenharam em analisar as limitações e os problemas causados por este modelo organizacional, apontando as suas críticas centradas no facto de a burocracia se ter esquecido das manifestações espontâneas dos indivíduos nas organizações e ignorar os aspectos informais inerentes ao funcionamento de toda e qualquer organização que interagem com os aspectos formais dando corpo à organização real (Canavarro, 2000: 41).

O académico americano Robert Merton (1971), de orientação funcionalista, analisou o *tipo ideal* de burocracia de Weber e concluiu que vários dos elementos inerentes à mesma podiam levar a consequências prejudiciais ao funcionamento da própria burocracia, referindo-se às mesmas como *disfunções da burocracia*. Merton observou e apontou algumas consequências imprevistas que originam ineficiências e imperfeições no modo de funcionar de um tipo de organização burocrática pensada para ser perfeita. Entre outras, podemos destacar as seguintes: a excessiva interiorização de regras e normas e a excessiva submissão aos regulamentos (Merton, 1971: 113); o excesso de formalismo que leva à produção de rigidez e incapacidade de reajustamentos imediatos (*ibidem*: 114); a resistência à mudança, resultante da repetição constante das tarefas, o estabelecimento de rotinas que levam à criação de hábitos de actuação e comportamentos padronizados (*ibidem*: 117); a despersonalização das relações interpessoais provocada pelo estabelecimento da impessoabilidade dos contactos pessoais; a hierarquização como base no processo de tomada de decisão, que leva a que a decisão seja tomada por quem ocupa o cargo mais elevado na estrutura organizacional, mesmo que pouco saiba sobre o problema a resolver; o excessivo grau de conformidade com rotinas e procedimentos, que provoca nos funcionários limitações à sua liberdade e espontaneidade e uma crescente incapacidade para compreender o significado das suas tarefas e actividades dentro da organização, coartando a sua iniciativa pessoal e capacidade de inovação; e as dificuldades em dar atenção ao público e clientes, o que, amiúde, potenciam a ocorrência de conflitos e a projecção de uma imagem de arrogância e insolência por parte do público em relação aos burocratas (*ibidem*: 119).

Já o sociólogo francês Michel Crozier (1991) estudou uma questão fulcral das organizações, mas que toma habitualmente formas agudas de crise e disfunção nas organizações burocráticas: a mudança. Uma organização burocrática é, em princípio, uma estrutura muito pouco aberta ao exterior, que tende a fechar-se sobre si mesma, a partir dos postulados racionalizadores. Crozier refere que é um sistema que não consegue autocorrigir-se em função dos seus erros. O processo interno mais característico deste género de organizações é o do *círculo vicioso burocrático*, sendo que, para contrariar as disfunções que o sistema burocrático segrega, há a tendência para o desenvolvimento em paralelo de aspectos como: o aumento das regras impessoais, a centralização das decisões, o

isolamento do pessoal dentro dos seus estratos hierárquicos e o desenvolvimento de relações de poder paralelas. Crozier faz referência a uma estrutura burocrática lenta, rotineira e inadaptada, acusando-a de uma inércia que o próprio modelo tenta combater, criando uma espécie de paradoxo da burocracia. Para este autor, o modelo burocrático da teoria das organizações, ao acentuar uma visão integradora, ignorando que as organizações não possuem conflitos, subestima a problemática das relações de poder enquanto problema central no campo da sociologia das organizações. Na sua opinião, o desenvolvimento de regras impessoais cria mecanismos que condicionam ou impedem a rigidez burocrática quer ao nível do exercício de determinadas funções, quer ao nível da qualificação para o exercício das funções ou ainda pela execução de regras impostas superiormente.

Também Victor Baldridge (1971: 11) enuncia um conjunto de razões para considerar que o modelo burocrático se revela insuficiente para a análise e compreensão da acção organizacional. Em seu entender, o modelo burocrático coloca a ênfase na *estrutura* organizacional, secundarizando os *processos* que conferem dinamismo à organização; baseia-se, acima de tudo, no estudo do poder formal, legítimo, dizendo-nos pouco sobre outras formas de poder, tais como o poder baseado no estabelecimentos de acordos não formais, na força dos movimentos de massas, na habilidade particular em termos de competência e de especialização ou no apelo à emoção e sentimentos; não comporta qualquer explicação para a forma como as organizações mudam ao longo do tempo e, embora explique como as orientações políticas podem ser postas em prática de forma eficiente, nada refere relativamente ao modo como essas decisões são tomadas.

Na mesma linha de análise, Licínio Lima (1998: 77) sustenta que «(...) uma sociologia das organizações não poderá quedar-se pelo estudo apenas da morfologia organizacional, das estruturas formais do poder; terá de considerar também a estrutura informal (...)».

Carlos Estêvão (1998: 183) enfatiza a ideia da insuficiência do modelo burocrático racional para a explicação sociológica da estruturação e funcionamento das organizações educativas, afirmando que,

«(...) apesar de todas as características assinaladas e das suas potencialidades analíticas, este modelo pouco nos informa, pelo menos em algumas das suas leituras, sobre os processos dinâmicos das organizações educativas, sobre a eventualidade e normalidade da ocorrência de conflitos, sobre as lógicas diferenciadas de interacção dos actores, sobre a permeabilidade das organizações aos seus meios».

Como conclui José Manuel Canavarro (2000: 41-42),

«(...) a abordagem burocrática, ao pretender controlar tudo o que se passa na organização através da utilização de normas e regras aplicadas de forma legal, racional e impessoal, falhou na antecipação das consequências que essa forma de abordar as questões organizacionais poderiam determinar no comportamento das pessoas».

E, prosseguindo o mesmo autor, remata:

«A teoria burocrática falha como explicação porque não considera a existência duma actividade informal na organização, redu-la a um conjunto de peças duma máquina que podem ser montadas através de um livro de instruções e postas a funcionar sempre da mesma forma. Ao procurar ser justa e imparcial, sempre sob a capa da legalidade, a organização burocrática acabou por se revelar foco de arbitrariedades e de exercício incontrolado e abusivo da autoridade».

No caso vertente da investigação a que nos propomos, a opção pela “lente” racional burocrática justifica-se pelo desejo em compreender as limitações colocadas à participação e autonomia dos municípios na definição das políticas educativas ao nível local, dado que, como nos recorda Licínio Lima (1998: 158): «O controlo burocrático é a máxima expressão de um modo de administração da educação, identifica-se e confunde-se com o próprio aparelho de controlo central – uma máquina burocrática gigantesca que tudo pretende centralizar». Procuraremos compreender se, no processo de implementação da Carta Educativa, se descortinam algumas das principais características próprias das organizações burocráticas, nomeadamente a centralização das decisões nos órgãos de cúpula do Ministério da Educação, a previsibilidade de funcionamento com base numa programação pré-definida, a excessiva regulação, formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional.

No entanto, o Modelo Burocrático revela-se insuficiente para a análise e compreensão da acção organizacional, devendo-se reconhecer a utilidade da existência de outras racionalidades que não só a racionalidade formal-burocrática, como por exemplo a racionalidade política.

3. O modelo político

O modelo político, enquanto perspectiva analítica desenvolvida para o estudo das organizações, assume-se como alternativa de análise ao modelo burocrático racional, uma vez que permite compreender dimensões importantes da organização que eram frequentemente encobertas ou negligenciadas (Morgan, 1996: 146).

Licínio Lima (1998: 66) caracteriza o modelo político como aquele que «(...) realça a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política». O mesmo autor salienta as virtualidades da sua utilização no estudo das organizações educativas, já que

«(...) ele tem as vantagens de chamar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogéneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas acções e, até, para o seu potencial de intervenção e de mudança» (Lima, 2001: 17-18).

Jorge Adelino Costa (1996: 86) reforça a ideia de o modelo político apresentar

«(...) significativas potencialidades para a compreensão do funcionamento interno das escolas (na sua dimensão mais micropolítica), bem como para a explicação daquilo que se passa na escola na sua relação com o contexto social e político mais vasto (...)».

Se considerarmos que a política é inerente à vida organizacional, sendo, por isso, característica de toda a organização (Canavarro, 2000: 82), ganha força a ideia expressa por Carlos Estêvão (1998: 186) quando considera que, «Aplicado às organizações educativas, o modelo político realça-as como construções sociais, como arenas de luta e liberdade». Esta imagem das organizações como *arenas políticas*, perspectiva-as no sentido de considerar que a tomada de decisões no seu interior decorre de acordo com processos de confrontação e negociação, tendo por base os interesses conflitantes e as estratégias de poder desencadeadas pelos diversos grupos.

Também Natércio Afonso (1993: 43) reflecte no mesmo sentido, afirmando:

«A abordagem política concebe as escolas e os sistemas escolares como organizações políticas onde grupos distintos com interesses próprios entram em interacção com o objectivo de satisfazer esses interesses particulares, num contexto caracterizado pela diversidade dos objectivos, pela existência de conflitos abertos ou latentes, e pela luta por mais legitimidade e poder».

No modelo político, podemos destacar como conceitos centrais os *interesses*, o *conflito* e o *poder*. Vários autores têm dedicado parte da sua análise ao tratamento de algumas destas dimensões que seguidamente procuraremos caracterizar.

Tony Bush (1986) descreve o modelo político de análise organizacional como aquele que valoriza predominantemente a acção de grupos de actores organizacionais, secundarizando a instituição como um todo unitário. Os actores organizacionais, com interesses individuais frequentemente divergentes, formam grupos de interesse. Perseguindo os seus próprios objectivos e metas e agindo no sentido da sua concretização, estes grupos de interesse muitas vezes desenvolvem a sua acção mediante o estabelecimento de alianças ou de *coligações*, através das quais pressionam quem define as políticas da organização no sentido da obtenção de respostas positivas a esses mesmos interesses.

Reportando-se ao modelo político, Tony Bush (1986: 69-73) realça a existência de oito características fundamentais:

«1. They tend to focus on *group activity* rather than the institution as an entity (...)» (*ibidem*: 69). A actividade política está associada a uma actividade de grupo e não é associada à instituição enquanto entidade. Valoriza-se fundamentalmente o papel dos actores organizacionais enquanto actores estratégicos, remetendo para segundo plano a organização como um todo unitário, portadora de identidade própria.

«2. Political models are concerned with *interests* and *interest groups* (...)» (*ibidem*: 69). Esta actividade é desenvolvida em torno de coligações de interesses entre pessoas ou grupos que, ocasionalmente, podem formar alianças, visando a satisfação de interesses específicos.

«3. Political models stress the prevalence of *conflict* in organizations. Interest groups pursue their independent objectives which may be in contrast to the aims of other elements within the institution and lead to conflict between them (...)» (*ibidem*: 70). Aqui o *conflito* é encarado como uma das características naturais das organizações. Ao invés do modelo burocrático racional, que privilegia o consenso no interior das organizações, na abordagem política a dimensão do conflito é considerada como inevitável e capaz de operar substanciais mudanças organizacionais e não como facto de destabilização.

«4. Political perspectives assume that the *goals* of organizations are unstable, ambiguous and contested. Individuals, interest groups and coalitions have their own purposes and act towards the achievement of these objectives (...)» (*ibidem*: 70). Os objectivos organizacionais são considerados instáveis, ambíguos e contestáveis, sendo frequentemente estabelecidos pelos actores organizacionais que têm os seus próprios objectivos e metas, agindo no sentido da sua concretização.

«5. In political arenas decisions emerge after a complex process of *bargaining* and *negotiation* (...)» (*ibidem*: 71). Destaca os complexos processos de regateio e negociação, de compromissos e de coligações essenciais no decurso do processo de tomada de decisão.

«6. The concept of *power* is central to all political theories of organizations. The complex decision-making process is likely to be determined ultimately according to the relative power of the participating individuals and groups (...)» (*ibidem*: 71). O poder assume-se como uma questão nuclear no seio das organizações, independentemente do tipo de poder de que se possa revestir.

«7.(...) *external influences* on internal decision-making. The political process includes inputs from outside bodies and individuals which are often mediated by the internal participants (...)» (*ibidem*: 65). Nesta perspectiva, a influência externa assume particular relevância no processo de tomada de decisão interna, dado que as organizações e, no caso particular, as organizações educativas, não se assumem como sistemas fechados, estando, por isso, à mercê de influências externas.

«8. Political models are particularly appropriate as ways of understanding the distribution of resources in educational institutions» (*ibidem*: 73). O modelo político confere particular importância à questão da distribuição dos recursos – activos financeiros, equipamentos ou humanos, estes entendidos como actores organizacionais – dentro da organização, dado que interfere com a capacidade de mobilizar esforços no sentido de defender interesses parciais ou particulares.

Conferindo especial atenção à questão do *poder*, Tony Bush (1986: 76) define-o como «a capacidade para determinar o comportamento de outros ou decidir quando existe conflito». Destaca também a existência de, pelo menos, dois tipos de emanação de *poder* (ou fontes de poder) em contexto organizacional, que assumem grau de importância diverso: *autoridade* e *influência*. «Authority involves a legal right to make decisions which may be supported by sanctions. Influence represents an ability to affect outcomes and depends on personal characteristics and expertise» (Bush, 1986: 72).

O mesmo autor enuncia cinco tipos de poder distintos que se podem encontrar na análise das organizações educativas (Bush, 1986: 76-78): 1. *Official position* – o poder que advém da posição oficial – as posições formais conferem autoridade aos seus detentores, os quais têm um valor reconhecido para tomar decisões ou para desempenhar um papel relevante no processo de tomada de decisão; 2. *Expertise* – o poder dos *peritos* ou *especialistas* – acentua a importância em termos organizacionais do princípio da especialização e dos indivíduos que a detêm, podendo gerar situações de conflito entre a liderança formal e os peritos; 3. *Personal power* – o poder pessoal protagonizado pelos líderes carismáticos – realça a importância das competências verbais de figuras carismáticas no processo de expansão do seu poder pessoal, o que leva a considerar que a liderança advém da potenciação das qualidades pessoais e não tanto de uma posição oficial; 4. *Control of rewards* – o poder proveniente do controlo de recompensas – em que os indivíduos que exercem um determinado controlo sobre as recompensas de outros membros da organização (promoção e prémios) são considerados como detentores de alguma margem de poder. Para Bush, o controlo de recompensas

pode ser considerado como autoridade e não como influência; 5. *Coersive power* – o poder coercivo – em certos momentos, a atribuição ou não atribuição de recompensas pode tornar-se num tipo de poder coercivo, produto da conjugação da ameaça de sanções, que envolvam a não atribuição de recompensas.

Gareth Morgan (1996) analisa, igualmente, os conceitos centrais do modelo político. De acordo com este investigador (Morgan, 1996: 153-159), quando se fala de *interesses*, «fala-se sobre um conjunto complexo de predisposições que envolvem objectivos, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a agir em uma e não em outra direcção». Pressupõe-se que as diferentes clientelas adoptem interesses diferentes e frequentemente opostos, dado que a sua participação na organização é orientada por objectivos divergentes. O mesmo autor salienta que os interesses podem ser centrados em tarefas ou funções organizacionais específicas, ou relacionados com a carreira, ou centrados em interesses externos. Os interesses específicos podem ser agrupados em determinadas circunstâncias, tais como quando se constituem coligações entre as clientelas ou entre os actores individuais.

Para Morgan (1996: 163-191): «O *poder* é o meio através do qual os conflitos de interesses são, afinal, resolvidos. O poder influencia quem consegue o quê, quando e como» (*ibidem*: 163). Considera ainda que as fontes de poder são ricas e variadas, «provendo aqueles que querem dirigir e agir de modo escuso» e que as mesmas conferem aos membros da organização uma variedade de meios para ampliar os seus interesses, resolvendo ou perpetuando os conflitos organizacionais. Entre as várias fontes de poder nas organizações, Morgan destaca as seguintes: autoridade formal; controlo sobre os recursos escassos; uso da estrutura organizacional, regras e regulamentos; controlo do processo de decisão; controlo do conhecimento e da informação; controlo dos limites; habilidade de lidar com a incerteza; controlo da tecnologia; alianças interpessoais, redes e controlo da organização informal; controlo das contra-organizações; simbolismo e administração do significado; sexo e administração das relações entre os sexos; factores estruturais que definem o estágio da acção; e o poder que já se tem.

Depois de analisar demoradamente estas catorze fontes de poder, Morgan afirma que o *poder* se revela como um conceito de complexa compreensão, revestido de elevado grau de ambiguidade, deixando expresso que «Não está claro se as pessoas têm e exercem o poder como seres humanos autónomos, ou se são simplesmente portadores de relação de poder que são o produto de forças mais fundamentais», acrescentando, de seguida, que «(...) está longe de ficar claro se o poder deveria ser compreendido como um fenómeno de comportamento interpessoal ou como uma manifestação de factores estruturais profundamente instalados» (Morgan, 1996: 191). Já os *conflitos* são considerados

como situações de colisão de interesses, podendo ser institucionalizados ou ignorados nas regras formais ou informais do sistema político.

Victor Baldrige (1971) é muito justamente referenciado como um dos autores que, de forma pioneira, se dedicou ao estudo das organizações educativas partindo da perspectiva política, especialmente visando o estudo das universidades (Estêvão, 1998: 187). No seu trabalho *Power and conflict in the University*, o autor denota a existência de um grande activismo estudantil e o surgimento de novas pressões exercidas a partir do mundo exterior à organização. Baldrige destaca, assim, a necessidade da adopção de novas ferramentas intelectuais para a percepção da acção organizacional, conferindo maior visibilidade aos processos de definição de políticas e tomada de decisão, muito pouco contemplados nos estudos organizacionais realizados à data onde imperava a análise com base no modelo burocrático, facto que tão severamente criticou, como atrás referenciámos.

Para o estudo das organizações educativas, Baldrige propõe uma conjugação teórica de vários conceitos básicos num modelo político global que inclui focos analíticos, como: a estrutura social; a articulação de interesses; a fase legislativa; a formulação de políticas; e a execução de políticas.

O primeiro aspecto diz respeito à definição dos grupos sociais com valores e objectivos específicos, gerando interesses políticos diferentes, o que configura uma fonte potencial de conflito. O segundo passo representa um processo de tradução, através do qual os interesses são organizados em formas de influência e pressão concretas e adequadas. A fase legislativa corresponde à fase de negociação, onde os interesses são jogados uns contra os outros e onde se obtêm trocas e compromissos. O momento da formulação de política obedece à definição de políticas específicas concebidas com base nos resultados da negociação estabelecida. Por último, surge o momento da implementação de políticas, processo algo controverso, no qual os grupos perdedores tentarão opor-se à sua efectivação, gerando novos conflitos, deixando em aberto o desenvolvimento do processo político.

Para Baldrige (1971), a abordagem política do estudo das organizações desenvolveu-se a partir de três fontes importantes: as teorias do conflito (*conflict theory*) e a ênfase colocada por estas perspectivas na questão dos interesses dos diversos grupos sociais e os respectivos processos de dominação e de divisão social; os estudos do poder na comunidade (*community power studies*) e a sua influência na determinação das decisões políticas; e a investigação sobre grupos de interesse em contextos organizativos (*interest group theory*).

Negando que, no interior das organizações educativas, reine o consenso e a harmonia entre os actores, Baldrige faz emergir, na sua análise, a *teoria do conflito*, aspecto nuclear da sua obra. Numa perspectiva mais tradicional, identificada com o modelo burocrático racional, o conflito é encarado como um problema e como uma disfunção organizacional. Na óptica do modelo político, ele é tido como inevitável e natural, resultado do choque de interesses divergentes, fazendo parte da própria

dinâmica da organização. Afirma ainda que «O conflito pode ser e muitas vezes é bastante saudável, pois pode revitalizar sistemas que de outra forma se encontrariam estagnados» (Baldrige, 1971: 202).

O mesmo autor (Baldrige, 1971: 15-16) apresenta os princípios fundamentais, relativamente ao conceito de conflito, da seguinte forma:

«em primeiro lugar, os teóricos do conflito enfatizam a fragmentação do sistema social em grupos, cada qual com os seus próprios objectivos. Em segundo lugar, os teóricos do conflito estudam a interacção entre estes diferentes grupos de interesse e especialmente os processos de conflito através dos quais um grupo tenta ganhar vantagens sobre outro; terceiro, os grupos de interesse encerram valores divergentes e o estudo dos interesses conflituais é uma parte da análise. Finalmente, o estudo da mudança é um factor central na abordagem do conflito, pois a mudança é esperada se o sistema social se encontra fragmentado por valores divergentes e conflitos entre grupos de interesse».

Decorre desta nossa análise que o modelo político permite a focalização da politicidade da organização, particularmente das organizações educativas. Estamos, no entanto, alertados, para um conjunto de limitações que este modelo encerra quando utilizado na análise organizacional.

Licínio Lima (1998: 66) considera a possibilidade de ocorrerem

«algumas dificuldades na aplicação do modelo político ao estudo da escola pública portuguesa, controlada centralmente pelo Estado, em que a mobilização de interesses e de grupos antagónicos se pode tornar mais difícil, seja por falta de espaço de intervenção, seja mesmo devido aos efeitos de socialização para a conformidade, indispensável e funcional num sistema centralizado (...)».

Para Carlos Estêvão (1998: 190):

«(...) este modelo globalmente considerado apresenta a fragilidade de, muitas vezes, não atender aos interesses gerados na organização e acentuarem em demasia o sentido estratégicos dos actores como se tudo fosse calculado e avaliado (...)».

João Abreu Bilhim (1996: 72) alerta para o perigo da tentação de querer «(...) ver actividade política em tudo, e motivações escondidas em todos os actos dos outros (...)», mas também de «(...) sobrevalorizar o poder e a importância dos indivíduos, e desvalorizar as determinantes dinâmicas do sistema (...)».

José Manuel Canavarro (2000: 84) questiona a objectividade da análise de uma organização sob o prisma do modelo político, referindo: «Se não existe racionalidade nem neutralidade na vida organizacional, então o analista entra no jogo político e descreve o que vê de acordo com a sua

interpretação». Também Gareth Morgan (1996: 202) recomenda prudência para a excessiva politização da organização:

«Em lugar de usar a metáfora política para gerar novas descobertas e compreensões que possam ajudar a lidar com interesses divergentes, pode-se quase sempre reduzir a metáfora a um instrumento utilizado para servir melhor aos nossos próprios interesses pessoais».

É nossa intenção, com a adopção do modelo político, compreender o plano da acção, perceber a importância dos aspectos não formais, interpretar o sentido e o posicionamento que os diversos actores conferem à sua acção. A nossa análise recairá na percepção dos jogos de poder, na luta estabelecida na “arena política”, na identificação dos interesses antagónicos, na evidência de factores de conflito latentes no momento de elaboração e discussão da Carta Educativa, processo complexo marcado pela expressão de racionalidades divergentes, nem sempre fáceis de identificar.

4. Contributos para uma tipologia de Cartas Educativas

Orientados por este quadro teórico, pensamos estar melhor preparados para compreender os processos organizacionais ligados à margem de Autonomia e nível de Participação que os actores usaram no processo de elaboração da Carta Educativa.

O Modelo Racional Burocrático permite-nos definir o plano das orientações para a acção, vislumbrando o conjunto das orientações normativas, centradas nas lógicas burocráticas da hierarquização e na definição de soluções uniformes. Este modelo faz-nos perceber as limitações colocadas à participação e autonomia dos municípios na definição das políticas educativas a nível local, dado que, como nos recorda Licínio Lima (1998a: 158): «O controlo burocrático é a máxima expressão de um modo de administração da educação, identifica-se com o próprio aparelho de controlo central – uma máquina burocrática gigantesca que tudo pretende centralizar». Procuraremos compreender se, no processo de construção da Carta Educativa, se descortinam algumas das principais características próprias das organizações burocráticas, nomeadamente a centralização das decisões nos órgãos de cúpula do Ministério da Educação, a previsibilidade de funcionamento com base numa programação pré-definida, a excessiva regulação, formalização, hierarquização e centralização da estrutura organizacional.

Com o Modelo Político, queremos colocar em evidência as formas de definição de políticas e tomada de decisão e compreender o plano da acção, percebendo a importância dos aspectos não formais, interpretar o sentido e o posicionamento que os diversos actores conferem à sua acção.

Como refere Natércio Afonso (1994: 36), o modelo político desenvolve-se em torno de determinados conceitos específicos, tais como interesses, ideologias, conflitos, poder e negociação.

Com base nestes pressupostos teóricos, permitimo-nos estabelecer uma tipologia de Cartas Educativas, encarando-as como:

- a) Documento de natureza gestonária e de planeamento;
- b) Documento de natureza político-institucional.

4.1. Documento de natureza gestonária e de planeamento

A Carta Educativa assume uma natureza gestonária e de planeamento porque visa fundamentalmente a racionalização e redimensionamento do parque de recursos físicos existentes e o cumprimento dos grandes objectivos da Lei de Bases do Sistema Educativo e dos normativos daí emanados, sobretudo prever uma resposta adequada às necessidades de redimensionamento da Rede Escolar colocadas pela evolução da política educativa, pelas oscilações da procura da educação, rentabilizando o parque escolar existente; e caminhar no sentido de um esbatimento das disparidades inter e intra-regionais, promovendo a igualdade de acesso ao ensino numa perspectiva de adequação da Rede Escolar às características regionais e locais, assegurando a coerência dos princípios normativos ao todo nacional.

Deve, como instrumento de planeamento, permitir aos responsáveis desenvolver uma actuação estratégica no sentido de orientar a expansão do sistema educativo num determinado território em função do desenvolvimento económico e sócio-cultural; tomar decisões relativamente à construção de novos empreendimentos, ao encerramento de escolas e à reconversão e adaptação do parque, otimizando a funcionalidade da rede existente e a respectiva expansão; definir prioridades; otimizar a utilização de recursos consagrados à educação e evitar rupturas e desadequações da rede educativa à dinâmica social e ao desenvolvimento urbanístico. Nesta linha, pressupõe-se a observância de determinados critérios de planeamento da rede educativa, tais como: a exequibilidade técnica, nomeadamente nos que se refere à disponibilização de recursos (humanos, físicos, técnicos e organizacionais) que viabilizem a sua implementação do cenário; viabilidade financeira e social, numa perspectiva de análise custo-benefício ou de custo-eficácia, no curto, médio e longo prazo; viabilidade institucional, tendo em atenção particularmente a partilha de responsabilidades entre as diferentes instâncias envolvidas e as fontes e mecanismos de financiamento.

Numa lógica de planeamento, o processo tendente à elaboração da Carta Educativa tem de ser articulado com outras iniciativas de desenvolvimento que devem convergir com o planeamento

educativo. Ou seja, uma estratégia de desenvolvimento educativo deve ser inserida numa estratégia de desenvolvimento integrado, dado que esta visa criar condições básicas à expressão e valorização das potencialidades diversificadas das pessoas, dos grupos e das instituições.

A dimensão gestonária da Carta Educativa está relacionada com a ideia muito cara do Taylorismo de que a exequibilidade de qualquer projecto exige uma organização e actuação adequadas. Pretende-se que todos os intervenientes no processo tenham acesso ao máximo de informação disponibilizada, por forma a anular o perigo da subjectividade que cada um dos intervenientes transporta, ao mesmo tempo que procura contrariar possíveis divergências que condicionem a validade da execução que, para ser bem sucedida, passa por uma série de tramitações processuais, burocráticas e financeiras. Nesta perspectiva, as entidades envolvidas devem proceder a uma sumária avaliação das suas capacidades: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direcção, subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais, remuneração, centralização, ordem, equidade, estabilidade e duração do pessoal, iniciativa e espírito de equipa. A natureza gestonária do documento está também relacionada com o facto de a Carta Educativa constituir um poderoso instrumento de acesso a recursos financeiros, tornando imperioso que o acesso aos mesmos exija conhecimento profundo das realidades e apresentação de propostas consistentes. Procurando ser um documento de rigor, pretende reduzir a arbitrariedade, a apreciação sumária e subjectiva, as resoluções “conjunturais” e pontuais, que tendem, por vezes, a enfermar as decisões na área da educação.

Ao legislar em matéria de Cartas Educativas, o Estado ensaiou um apelo à “descentralização”, mas com cuidados políticos e democráticos de não esvaziar a sua chefia, tornando o processo de decisão centralista e burocratizado, exibindo uma autoridade baseada no controlo vertical, monopolista e hierárquico. É o que sucede quando o Estado torna obrigatória a elaboração da Carta Educativa e estabelece prazos para a sua concretização; quando atribui essa competência aos municípios, mas impõe um modelo, “carta piloto” a ser seguida por todos, coarctando a iniciativa das autarquias e interrompendo abruptamente dinâmicas instaladas localmente, decorrentes da feitura das Cartas Escolares em muitos concelhos que seguiram à risca a indicação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro; quando não aceita propostas localmente formuladas de reorganização da rede escolar, que se afastem de forma substancial daquilo que nesta matéria é definido centralmente; e quando reserva para si a decisão leonina de homologação ou não da Carta Educativa, colidindo com os princípios da autonomia municipal e de participação dos interesses locais na definição das políticas educativas ao nível local.

A Carta Educativa, encarada como documento de natureza gestonária e de planeamento, propicia o desenvolvimento de condições para a centralização típica da organização burocrática

weberiana, contrariando as proclamações expressas no preâmbulo do normativo que a criou, e abre caminho para a afirmação dos postulados tayloristas da divisão científica do trabalho; da necessidade de racionalização; na aferição dos resultados; na busca da melhor solução; na preocupação com a eficiência e a eficácia e a participação na execução e não na tomada de decisão.

4.2. Documento de natureza político-institucional

A Carta Educativa é um documento político-institucional por dizer respeito a questões de interesse comum, explicitando propósitos ideológicos e políticos que revelam conflitos de interesses e jogos de poder. Considerando a diversidade de actores e interesses, o documento visa conseguir uma relação de equidade entre maiorias e minorias, comprometendo os intervenientes, por forma a que o projecto possa sustentar-se no domínio da crítica, da divergência ou do pluralismo de ideias e de posições.

Este processo está intimamente ligado à ideia de descentralização ou à vontade do Estado central abrir um espaço e um tempo de decisão democrática, transferindo responsabilidades e competências para o nível local, melhorando a qualidade da tomada de decisão, aumentando o sentido de responsabilização dos órgãos e das comunidades locais, estimulando a inovação e a participação de todos.

É na fase da formulação das propostas que melhor se infere a dimensão política do documento. Essas revelam a expressão da vontade político-institucional de uma estrutura, coadunada com a justificação técnica de uma política pré-definida. As propostas devem ser princípios orientadores de uma acção convergente de muitas instituições e vontades, de parceiros sociais com perspectivas diversas da mesma realidade. Princípios orientadores de uma política democrática e participada, que toma expressão na fase de concretização das propostas, que é também a manifestação da autonomia e da territorialização.

As propostas devem ser orientações de política educativa porque esta só se constituirá nas tomadas de decisão e concretização, havendo a necessidade de um prévio entendimento mínimo entre os actores envolvidos sobre os rumos da construção do futuro. Essas orientações contêm avaliações de situação, quantificações e pormenorizações, funcionando também como sugestões de acções a desenvolver, depois de caldeadas pelo debate político.

A Carta Educativa assume uma configuração mais institucional, já que a validação das análises e das propostas ocorre numa instituição ampla que, de forma organizada, exprime a opinião diversificada dos intervenientes, directos ou indirectos, nos sistemas educativo e de formação. Essa discussão desenvolve-se num fórum como o Conselho Municipal de Educação, onde se tratam as

grandes problemáticas da educação sentidas pelos parceiros sociais e institucionais e prolonga-se nas assembleias dos órgãos autárquicos – Câmara Municipal e Assembleia Municipal -, a quem a lei atribui competências de elaboração e aprovação, exprimindo a legitimidade conferida pela escolha das populações.

O aspecto mais controverso das propostas em discussão passa pelo redimensionamento da rede educativa. Pensar a rede escolar de um concelho é suscitar o debate alargado do funcionamento da acção educativa. Qualquer intervenção na rede educativa deverá expressar a mobilização de toda uma comunidade local que reconhece, no papel dos agentes educativos, os vectores principais da necessária animação, mediação e concertação de vontades, na promoção e procura constante da qualidade e adequabilidade do sistema educativo local aos desafios colocados por uma sociedade cada vez mais exigente com as competências dos seus cidadãos. A Carta Educativa representa muito mais do que um produto finalizado, revelando-se como um compromisso de actuação contínua e conjunta em prol do desenvolvimento de um projecto educativo concelhio, com base na desejada responsabilização partilhada do processo pelos representantes dos cidadãos da comunidade. A intervenção dos municípios sobre a sua rede educativa ultrapassa, por isso, o âmbito legislativo, constituindo-se como pilar fundamental do desenvolvimento local.

Expressão de uma visão política, a Carta Educativa encerra um duplo registo. Enquanto produto, traduz-se num documento temporalmente finalizado, enquadrador de uma política educativa concelhia, sustentada por um projecto educativo local de contornos profusamente participados. Enquanto processo, assume-se como em permanente construção e reinvenção, com uma dinâmica pró-activa em torno de uma federação de acções e projectos, rumo a uma identidade localmente construída, numa crítica constante dos processos, recursos e metodologias mobilizados dentro do sistema educativo local.

Como processo aberto e participado e sublinhando a sua natureza política, a Carta Educativa ganharia se fosse sujeita a um período de discussão pública. Este momento, embora não previsto legalmente, poderia desenvolver-se por um período de trinta dias – a exemplo de outros regulamentos municipais -, através da divulgação em jornais locais, ou com a apresentação formal realizada em auditório público do concelho, numa iniciativa aberta a toda a população.

Esta proposta que formulamos viria a conferir maior impacto ao processo de elaboração da Carta Educativa e uma maior aceitação no tecido social local.

CAPÍTULO IV
A FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA DA INVESTIGAÇÃO

CAPÍTULO IV

A FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA DA INVESTIGAÇÃO

1. A opção por uma investigação de natureza qualitativa

No desenvolvimento do processo de investigação empírica, optámos por uma *abordagem qualitativa*, por pensarmos que a tentativa de compreender os sentidos e as tendências presentes no momento da elaboração da Carta Educativa do Concelho de Pinhais do Zêzere beneficiaria da utilização da metodologia qualitativa, sendo a mais adequada quando considerados os objectivos que presidem à investigação.

A sustentar a nossa escolha está a especificidade deste tipo de abordagem.

Tal como Merriam (1998: 5), entendemos a investigação qualitativa como «(...) an umbrella concept covering several forms of inquiry that help us understand and explain the meaning of social phenomence with as little disruption of natural setting as possible».

Bogdan e Biklen (1994: 47-50) salientam que um estudo baseado numa investigação qualitativa pressupõe algumas características próprias, como seja o facto de a fonte directa dos dados ser o ambiente natural, sendo o investigador o instrumento principal: «Na investigação qualitativa a fonte directa dos dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal»; «A investigação qualitativa é descritiva. Os dados recolhidos são em forma de palavras ou imagens e não de números»; «Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos»; «Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva»; «O significado é de importância vital na abordagem qualitativa». A primeira característica confere dimensão ao papel do investigador qualitativo, principal instrumento da investigação, que frequenta o local de estudo – *o ambiente natural* – interessado em perceber o contexto. A segunda característica enunciada assenta no facto deste tipo de investigação ser descritiva, pressupondo uma recolha de dados exaustiva, atenta a todos os detalhes, mesmo os que inicialmente se revelam insignificantes. Outra característica deste método de investigação centra-se na ênfase que é dada ao *processo*, no qual o investigador visa a desocultação e o conhecimento das práticas e na análise dos dados de forma indutiva.

Uma outra particularidade da investigação qualitativa reside no facto de os investigadores procurarem apreender os sentidos que os membros em estudo dão às realidades dinâmicas (Bogdan e

Biklen, 1994: 51). No mesmo sentido, Ludke e André (1986: 11-3) analisam as características da investigação qualitativa ou “naturalística”.

Bogdan e Biklen (1994: 51) concluem que

«Os investigadores qualitativos estabelecem estratégias e procedimentos que lhes permitam tomar em consideração as experiências do ponto de vista do informador. O processo de condução de investigação reflecte uma espécie de diálogo entre os investigadores e respectivos sujeitos, dado estes não serem abordados por aqueles de forma neutra».

Na perspectiva de Ludke e André (1986: 13), a pesquisa qualitativa pode assumir várias formas, destacando-se, principalmente, a pesquisa etnográfica e o estudo de caso, estratégias que vêm ganhando cada vez maior aceitação e credibilidade nos estudos sobre educação. Optámos pelo desenvolvimento de um *estudo de caso*.

2. O estudo de caso

Procurando responder à pergunta de partida e às hipóteses formuladas anteriormente, a estratégia de pesquisa escolhida foi o *estudo de caso*. Na base desta opção está o desejo de desenvolver um estudo que permita compreender, na sua plenitude, a problemática da elaboração, a nível municipal, da Carta Educativa, das lógicas que lhe estão subjacentes, bem como o significado que os actores envolvidos conferem a esse processo.

Para Merriam (1998: 27), o *design* de estudo de caso caracteriza-se pelo seu carácter descritivo e indutivo, que se coaduna com uma abordagem qualitativa; pelo seu particularismo, por se focar na especificidade de uma situação; e pela sua natureza heurística, por levar à compreensão do fenómeno analisado.

Daí que, quando pretendemos conferir um cunho mais descritivo e interpretativo à realidade estudada, e, na medida em que o nosso interesse se coloca mais ao nível dos processos do que dos resultados e em descobrir, e não tanto confirmar, nos pareça que o estudo de caso se revele como mais adequado.

Consideramos, na esteira de Judith Bell (1997: 22), que a grande vantagem deste método consiste no facto de permitir ao investigador a possibilidade de se concentrar num caso específico ou situação, de identificar os diversos processos interactivos em curso e de proporcionar uma oportunidade para estudar, de forma mais ou menos aprofundada, um determinado aspecto de um problema, num espaço relativamente curto.

Bogdan e Biklen (1994) fazem notar que o estudo de caso não se limita a descrever factos, acontecimentos ou histórias, mas tenta analisar a interacção existente entre eles. Entre outros métodos de abordagem, o estudo de caso recorre à entrevista, procurando desvendar aspectos menos nítidos e evidentes.

Ludke e André (1986: 18-20) anunciam várias características deste tipo de investigação qualitativa, nomeadamente: visa a descoberta, na medida em que podem surgir, em qualquer altura, novos elementos e aspectos importantes para a investigação, além dos pressupostos do enquadramento teórico inicial; realça a interpretação em contexto, pois todo o estudo desta natureza deve ter em conta as características da escola, o meio social em que está inserida, os recursos materiais e humanos, entre outros aspectos; analisa a realidade de forma completa e profunda; usa uma variedade de fontes de informação; permite formular generalizações naturalistas; procura representar as diferentes perspectivas presentes numa situação social; e utiliza uma linguagem e uma forma mais acessível do que outros métodos de investigação.

A investigação assumiu a forma de aproximação a um *estudo de caso*, pois só este, a par de uma investigação de tipo qualitativo, permite a observação detalhada de um determinado contexto. A propósito do percurso de uma investigação qualitativa recorrendo ao estudo de caso, Bogdan e Biklen (1994: 89-90) referem o seguinte:

«O plano geral do estudo de caso pode ser representado como um funil. Num estudo qualitativo, o tipo adequado de perguntas nunca é muito específico. O início do estudo é representado pela extremidade mais larga do funil: os investigadores procuram locais ou pessoas que possam ser objecto de estudo ou fontes de dados e, ao encontrarem aquilo que pensam interessar-lhes, organizam então uma malha larga, tentando avaliar o interesse do terreno ou das fontes de dados para os seus objectivos. (...) Começam pela recolha de dados, revendo-os, e vão tomando decisões acerca do objectivo do trabalho. Organizam e distribuem o seu tempo, escolhem as pessoas que irão entrevistar e quais os aspectos a aprofundar. Podem pôr de parte algumas ideias e planos iniciais e desenvolver outros novos. À medida que vão conhecendo melhor o tema em estudo, os planos são modificados e as estratégias seleccionadas. Com o tempo acabarão por tomar decisões no que diz respeito aos aspectos específicos do contexto, indivíduos ou fonte de dados que irão estudar. A área de trabalho é delimitada. A recolha de dados e as actividades de pesquisa são canalizadas para terrenos, sujeitos, materiais, assuntos e temas. De uma fase de exploração alargada passam para uma área mais restrita de análise dos dados coligidos».

São vários os autores que se referem às vantagens e limites do estudo de caso, contando-se, entre outros, os contributos de Bell (1993), Bogdan e Biklen (1994) e Yin (1993). Não obstante as questões que se levantam à generalização de um estudo de caso, o seu desenvolvimento pareceu-nos

adequado como contributo para o aumento do conhecimento sobre a realidade organizacional do sistema educativo, sobrepondo-se os ganhos obtidos à eventual impossibilidade de generalização da investigação empírica realizada.

Procurámos desenvolver aquilo a que Bogdan e Biklen (1994: 90) apelidam de «estudo de caso de organizações numa perspectiva histórica», privilegiando o carácter intensivo e aprofundado do estudo, na medida em que permite estudar as representações, as atitudes e comportamentos dos actores, assim como proceder à reconstituição das suas práticas, no processo de discussão, elaboração e aprovação da Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere. Assumimos como desiderato a análise dos processos, mais que os produtos, a procura, mais que a confirmação e/ou infirmação de hipóteses pré-definidas. Tal como refere oportunamente Maroy (1997: 117),

«As hipóteses de trabalho, as próprias questões-chave apoiam-se na investigação de campo. Este trabalho indutivo, o vaivém constante entre as hipóteses de partida, a recolha e o tratamento dos dados são particularmente importantes quando se encara a análise qualitativa numa lógica exploratória, como meio de descoberta e de um esquema teórico de inteligibilidade, e não tanto de numa óptica de verificação ou teste de uma teoria ou de hipóteses preexistentes».

3. As técnicas de investigação

No desenvolvimento da metodologia qualitativa, optámos pelo recurso a formas diversificadas de recolha de dados de modo a poder fundamentar as possíveis conclusões. Com efeito, partimos para esta investigação orientados por um conjunto de hipóteses de trabalho que condicionaram a opção por determinadas técnicas de investigação, que, por sua vez, presidiram à recolha, observação e interpretação dos dados. A este propósito, Taylor e Bogdan (1996: 20) referem: «a frase metodologia qualitativa refere-se no seu mais amplo sentido à investigação que produz dados descritivos: as próprias palavras das pessoas, faladas ou escritas e a conduta observável».

Visando o cumprimento deste desiderato, procurámos seleccionar as técnicas capazes de produzir as informações adequadas e necessárias à comprovação e refutação das hipóteses oportunamente formuladas. Daí a tentativa de que, no processo de recolha de dados, fossem incluídos indicadores previamente definidos de acordo com o modelo teórico. Foi esse o ponto de partida para a definição dos assuntos a abordar no momento de realização das entrevistas ou dos elementos a retirar do *corpus* documental analisado.

A preferência por estas técnicas diferenciadas é justificada por permitirem proceder à triangulação dos dados. Também porque, como é sabido, nem sempre dos documentos transparece a situação real, especialmente no que respeita às discussões e ao modo como são sentidas por cada um

dos actores. A opção pela entrevista explica-se pela possibilidade da obtenção de material precioso fundamental para a compreensão da realidade a analisar. Privilegiámos a entrevista semi-estruturada ou dirigida, conferindo ao entrevistado livre iniciativa nas respostas produzidas, procurando captar o seu ponto de vista sobre as situações que lhe serão apresentadas. Deixaremos ainda assim alguma margem para reconduzir a entrevista aos objectivos definidos, inculcando-lhe uma dinâmica própria e um aprofundamento de aspectos considerados determinantes para o objectivo da investigação a que nos propusemos.

Saliente-se que a opção por um determinado conjunto de métodos de recolha de dados influencia os resultados do trabalho de forma directa, como aliás notam Quivy e Campenhoudt (1998: 185), quando afirmam que «Os métodos de recolha e os métodos de análise dos dados são normalmente complementares e devem, portanto, ser escolhidos em conjunto, em função dos objectivos e das hipóteses de trabalho».

Orientados por estes pressupostos, optámos por determinadas técnicas de recolha de dados, que se complementam e permitem uma maior relação e percepção na análise dos mesmos. Utilizámos preferencialmente as técnicas da entrevista e da análise documental, sendo de assinalar a disponibilidade demonstrada pelas pessoas a quem solicitámos as entrevistas e colaboração das entidades a quem dirigimos o pedido de cedência de documentação.

3.1. A análise documental

A maioria dos projectos em Ciências da Educação exige a análise documental: «Nalguns casos servirá para complementar a informação obtida por outros métodos; noutros constituirá o método de pesquisa central ou mesmo exclusiva» (Duffy, 1997: 90). No caso vertente da nossa investigação, a opção, enquanto técnica pela análise documental, prende-se com a intenção de encontrar documentos produzidos pelos actores, contribuindo para descrever o objecto de estudo.

Existe um extenso *corpus* documental que consideramos essencial consultar. Desde logo, as actas da Câmara Municipal, da Assembleia Municipal, do Conselho Municipal de Educação e da Assembleia de Escola do Agrupamento de Escolas que foquem essencialmente os processos de discussão e decisão da matéria em apreço. Como oportunamente assinala Tuckman (2002: 522), as actas

«são descrições, por escrito, das acções consideradas e realizadas durante uma reunião. Constituem normalmente um registo oficial de todas as transacções e procedimentos feitos pelo conjunto dos membros da organização que promovem o encontro. Contêm o relatório de todas as propostas de acção e itens em discussão

e o carácter dessas propostas. Indicam também quais os participantes da reunião que puseram à discussão propostas específicas».

Depois, todo o conjunto de correspondência trocada entre os vários órgãos autárquicos, destes com as escolas e com a administração educativa desconcentrada.

Em terceiro lugar, o vasto conjunto de normativos que regulam questões, como a descentralização de competências para as autarquias, a autonomia e participação destas na direcção das escolas, com particular destaque para o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa.

Finalmente, a imprensa escrita de carácter regional e local mereceu, igualmente, a nossa melhor atenção.

Estamos particularmente cientes das limitações que tal técnica encerra, nomeadamente em relação às actas e ao seu conteúdo, dado que, normalmente obedecem a um padrão formal de escrita e porque, como avisa Licínio Lima (1998a: 370), «(...) tendem a fixar mais as decisões do que os processos e as discussões, escondem, ou simplesmente não registam, certos factos, tendem a oferecer uma versão “oficial” da realidade, até pelo facto de o seu conteúdo ser “negociado”».

No entanto, reúne esta técnica de investigação algumas vantagens, como a de adquirir uma perspectiva mais abrangente sobre esta problemática ao permitir obter dados de diferente natureza para que possamos proceder a comparações, confirmando ou não as informações obtidas na realização das entrevistas.

3.2. As entrevistas

Como referem Erasmie e Lima (1989: 85), uma entrevista é uma conversa cuidadosamente planeada que visa obter informações sobre crenças, opiniões, atitudes, comportamentos, conhecimentos do entrevistado relativamente a certas questões ou matérias. Esta técnica assume-se como uma das principais técnicas de trabalho em quase todos os tipos de pesquisa utilizados em Ciências Sociais (Ludke e André, 1986: 33).

A entrevista baseia-se essencialmente na comunicação e interacção humana e é um processo directo de obtenção de informações sobre determinados fenómenos, pois consiste na formulação de questões às pessoas que estão directamente envolvidas nos mesmos. Tuckman (2002: 517) destaca que

«as respostas de cada uma das pessoas vão reflectir as suas percepções e interesses. Dado que as pessoas diferentes têm também diferentes perspectivas, pode emergir assim um quadro razoavelmente representativo da ocorrência ou ausência do fenómeno e, desse modo, propiciar-nos uma base para a sua interpretação».

Para Quivy e Campenhoudt (1998: 192), os métodos de entrevista caracterizam-se por um contacto directo entre o investigador e os seus interlocutores e por uma fraca directividade por parte daquele. Os mesmos autores (1998: 193) destacam os objectivos para os quais a técnica de entrevista é especialmente adequada:

«A análise do sentido que os actores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se vêem confrontados: os seus sistemas de valores, as suas referências normativas, as suas interpretações de situações conflituosas ou não, as leituras que fazem das próprias experiências; a análise de um problema específico: os dados do problema, os pontos de vista presentes, o que está em jogo, os sistemas de relações, o funcionamento de uma organização; a reconstituição de um processo de acção de experiências ou de *acontecimentos* do passado».

Bogdan e Biklen (1994: 134) lembram que, em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas: constituírem a estratégia dominante para a recolha de dados ou serem utilizadas em conjunto com outras técnicas. A entrevista é utilizada para recolher dados dos critérios na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo (*idem*).

Cohen e Manion (1990: 378) apresentam a entrevista como o diálogo iniciado pelo investigador com o objectivo específico de obter informação relevante para a investigação definida por ele em função dos objectivos de investigação.

Também Silva e Pinto (2001: 140) consideram a entrevista como a técnica mais adequada para a captação de acontecimentos, práticas e narrativas. A entrevista a informantes é a técnica preferencial para a recolha de normas e classificações de *status* sociais de conhecimento geral no contexto social em estudo (*idem*).

A preferência por esta técnica de recolha de dados deriva do aproveitamento que propiciam as suas múltiplas vantagens, as quais são recenseadas por diversos autores.

Desde logo, Bell (1997: 118) refere que «A grande vantagem da entrevista é a sua adaptabilidade. Um entrevistador habilidoso consegue explorar determinadas ideias, testar respostas, investigar motivos e sentimentos, coisa que o inquirido nunca poderá fazer».

Cohen e Manion (1990: 378) destacam que a entrevista utilizada como técnica diferenciada de investigação pode servir para três fins:

«Pode usar-se como meio principal de recolha de informação relativa aos objectivos da investigação; pode usar-se para comprovar as hipóteses definidas ou para sugerir novas hipóteses e pode usar-se em conjugação com outras técnicas para aprofundar a investigação».

Ludke e André (1986: 33) evidenciam algumas vantagens da entrevista, pois permite «a captação imediata da informação desejada; o aprofundamento de pontos de vista suscitados por outras técnicas; permite chegar a qualquer tipo de entrevistado e permite proceder a correcções, esclarecimentos e adaptações».

Importa ainda fazer referência às considerações adiantadas por Quivy e Campenhoudt (1997: 70) que apresentam a entrevista como

«uma técnica surpreendentemente preciosa para uma grande variedade de trabalhos de investigação social, a qual, desde de que bem utilizada pode prestar serviços inestimáveis, permitindo um ganho de tempo e economia de meios, constituindo, para o investigador, uma das fases mais agradáveis da investigação: a da descoberta».

Alguns autores distinguem diferentes tipos de entrevistas.

Bogdan e Bicklen (1994: 135) consideram que as entrevistas podem ser *estruturadas*, pois obedecem a um esquema rígido, previamente fixado, que o entrevistador deverá respeitar integralmente. Neste tipo de entrevistas, as questões são, geralmente, fechadas, ou seja, o entrevistado não tem a possibilidade de desenvolver a sua resposta, o objectivo é conseguir uma standardização máxima da entrevista.

Os mesmos autores falam ainda nas entrevistas *não estruturadas*, em que a condução por parte do entrevistador é mais flexível, podendo orientá-la com a sequência e as questões que julgar mais convenientes, de acordo com a sua sensibilidade e tacto. As questões apresentadas são, sobretudo, abertas, isto é, o entrevistado tem a possibilidade de exprimir e justificar livremente a sua opinião. Neste tipo de entrevistas, não existe uma lista pré-definida de questões que possa ser rigorosamente seguida. O entrevistador dispõe, apenas, de um guia de tópicos que lhe recorda os temas sobre os quais deve inquirir.

Wragg (1984) distingue três tipos de entrevistas: estruturadas, semi-estruturadas e não estruturadas. As primeiras identificam-se com o inquérito por questionário e baseiam-se num guião que prescreve o tipo de perguntas e a ordem por que devem ser feitas. Já a entrevista semi-estruturada confere maior latitude na resposta do entrevistado, embora todos os inquiridos sejam sujeitos às mesmas questões. Na entrevista não estruturada, também designada por entrevista em profundidade, o entrevistador usa a técnica não directiva. Depois de um estímulo inicial, confere uma grande

liberdade de acção ao entrevistado, deixando-o estruturar livremente a sua resposta. Durante o curso da entrevista, o entrevistador limita-se a reforçar as declarações do inquirido.

Quivy e Campenhoudt (1998: 192-193) focam particularmente as características da entrevista semidirectiva. Para os autores, a entrevista

«é semidirectiva no sentido em que não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. Geralmente o investigador dispõe de uma série de perguntas-guia, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber informação por parte do entrevistado. (...) Tanto quanto possível, deixará andar o entrevistado para que este possa falar abertamente, com as palavras que desejar e pela ordem que lhe convier. O investigador esforçar-se-á simplesmente por reencaminhar a entrevista para os objectivos cada vez que o entrevistado deles se afastar e por colocar as perguntas às quais o entrevistado não chega por si próprio no momento mais apropriado e de forma tão natural quanto possível».

Ainda quanto ao tipo de entrevistas, Erasmie e Lima (1989: 85) consideram a existência de dois tipos: a entrevista estruturada e a entrevista do tipo de respostas livres. Basicamente, a primeira está na esteira das entrevistas estruturadas e a segunda, na das não estruturadas.

Orientados por estas considerações teóricas, elaborámos um Guião da entrevista (Anexo), visando descortinar elementos que conferissem respostas para as hipóteses previamente colocadas. As mesmas foram dirigidas a um painel de actores particularmente envolvidos no processo de construção e elaboração da Carta Educativa do concelho Pinhais do Zêzere. Como referiram Silva e Pinto (2001: 139), os informantes privilegiados são escolhidos por terem lugares de preponderância na unidade social em estudo.

A selecção dos participantes nas entrevistas foi feita com base numa combinação de vários critérios: cargos ocupados, representação nos órgãos autárquicos e no Conselho Municipal de Educação, o papel desempenhado no processo de elaboração, discussão e aprovação da Carta Educativa.

Nestes termos, considerámos como informantes privilegiados ou actores-chave: o Presidente da Câmara Municipal a quem coube a decisão de encetar o processo de elaboração da Carta Educativa e que por imperativo legal – Artigo 5º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro -, preside ao Conselho Municipal de Educação; o Vice-Presidente da Câmara Municipal, Vereador do pelouro da Educação e membro do Conselho Municipal de Educação e que foi o coordenador do processo de elaboração da Carta Educativa e um dos principais protagonistas na fase da sua negociação e discussão nos órgãos autárquicos; a Presidente da Assembleia Municipal, que presidiu ao órgão deliberativo do Município onde se discutiu e aprovou a Carta Educativa e que se revelou bastante

interventiva no processo de discussão do documento; um dos Presidentes de Junta de Freguesia do concelho, com larga experiência autárquica e que por vontade da Câmara municipal passou a integrar o Conselho municipal de Educação, sendo por inerência de funções, membro da Assembleia Municipal, instâncias onde demonstrou a sua insatisfação face às propostas de reorganização da rede educativa do concelho formuladas na Carta Educativa; a Directora do Agrupamento de Escolas do Concelho que integrava o Conselho Municipal de Educação onde defendeu uma perspectiva mais racionalista da rede expressa na Carta Educativa.

As entrevistas foram realizadas no mês de Agosto, após termos efectuado uma primeira análise global dos dados obtidos através da leitura das actas.

Consideramos que o trabalho de entrevista acentua a «construção de uma relação». Foram realizadas cinco entrevistas. Cada entrevista foi previamente negociada em relação ao tempo necessário, ao local, forma de registo e compromisso em termos de garantias éticas, para que as condições adequadas para a sua realização pudessem ser encontradas. Procurámos respeitar a disponibilidade que cada actor manifestou no momento em que negociámos a entrevista. As entrevistas decorreram em espaços diferentes, de acordo com a preferência dos entrevistados, geralmente nos seus gabinetes de trabalho, sem interrupções que prejudicassem o seu decurso.

Tivemos a preocupação em previamente informar os entrevistados acerca dos objectivos da entrevista garantindo que os dados obtidos seriam apenas utilizados exclusivamente para fins da pesquisa, respeitando sempre o sigilo e confidencialidade, como aliás recomendavam Ludke e André (1986: 34).

Prevendo, à partida, que as entrevistas seriam extensas, recorremos à utilização de um gravador, com o objectivo da sua transcrição, dado que constituiriam a principal fonte do estudo empírico. No início da entrevista, foi pedida autorização para a gravação da entrevista, à qual nenhum entrevistado se opôs, seguindo a sugestão de Bogdan e Biklen (1994: 137). Todos os entrevistados foram informados de que o anonimato seria salvaguardado.

Depois de transcritas, o objecto das entrevistas foi sujeito a uma cuidadosa análise, com vista a testar as hipóteses de trabalho. Desta forma, procurámos encontrar quais os sentidos e o olhar que os principais actores têm da sua acção no processo de elaboração, discussão e aprovação da Carta Educativa, assim como consideraram quais os níveis de participação e autonomia do município, na definição de uma política educativa a nível local.

Nesta análise foi possível definir um conjunto de ideias síntese.

Desde logo, os vários actores que entrevistámos reconhecem que a educação funciona como um factor de transformação da sociedade, em especial numa zona economicamente desfavorecida como aquela em que decorreu o nosso estudo de caso. Ficou ainda evidente o amplo leque de áreas

em que a autarquia faz notar a sua intervenção em matéria de educação e que vai muito para além das competências definidas na lei. É também notória, a forte interligação existente ao nível local entre a Autarquia, o Agrupamento de Escolas e outros parceiros educativos como a Associação de Pais e Encarregados de Educação, os serviços de Emprego, Saúde e Segurança e até Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Descortinámos também que, sobretudo, os autarcas consideram que a autonomia da Autarquia Local no estabelecimento de dinâmicas e implementação de uma política local de educação é muito relativa, sendo notória a existência de uma certa tensão no relacionamento com as estruturas desconcentradas do Ministério da Educação, mais especificamente a Direcção Regional de Educação, sendo várias as reticências colocadas quanto à sua intervenção no processo de acompanhamento, elaboração e homologação da Carta Educativa.

O painel de entrevistados reconhece a importância do Conselho Municipal de Educação como órgão de consulta, revestido de uma representatividade alargada e potenciador da participação dos vários actores na definição de uma política de educação ao nível local.

Relativamente à Carta Educativa, os vários parceiros educativos consideram-na fundamentalmente um documento estratégico, de natureza gestionária e de planeamento, que muito contribui para o reordenamento dos equipamentos educativos, seguindo directrizes emanadas centralmente. Ao mesmo tempo é reconhecida a sua dimensão política e institucional, tendo presente os momentos de discussão gerados nos órgãos municipais, onde foram nitidas a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objectivos partilhados por todos, os jogos de poder, as manifestações de luta e de conflito.

Ficou ainda implícita a ideia de que na opinião dos vários entrevistados, a Carta Educativa não expressa a autonomia do município na definição de uma política educativa a nível local, já que referiram a existência de orientações de cariz nacional que balizam a sua área de intervenção, ao mesmo tempo, que consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar, impostas pela Administração Central, e que se traduzem no encerramento de escolas do 1ª Ciclo do Ensino Básico.

Outra premissa que ficou bem vincada, é que embora se revelem apologistas do processo de transferência de competências da Administração Central para o poder Local, os autarcas que entrevistámos desconfiam das reais intenções desta política, vendo nela uma forma de o estado aliviar responsabilidades funcionais e encargos financeiros, sobrecarregando os orçamentos municipais. Por outro lado, demonstraram-se disponíveis para aceitarem o exercício de novas competências desde que sejam transferidos os montantes financeiros correspondentes. O futuro é visto com muitas reservas e muitas dificuldades.

CAPÍTULO V

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA CARTA EDUCATIVA DO CONCELHO PINHAIS DO ZÊZERE

CAPÍTULO V

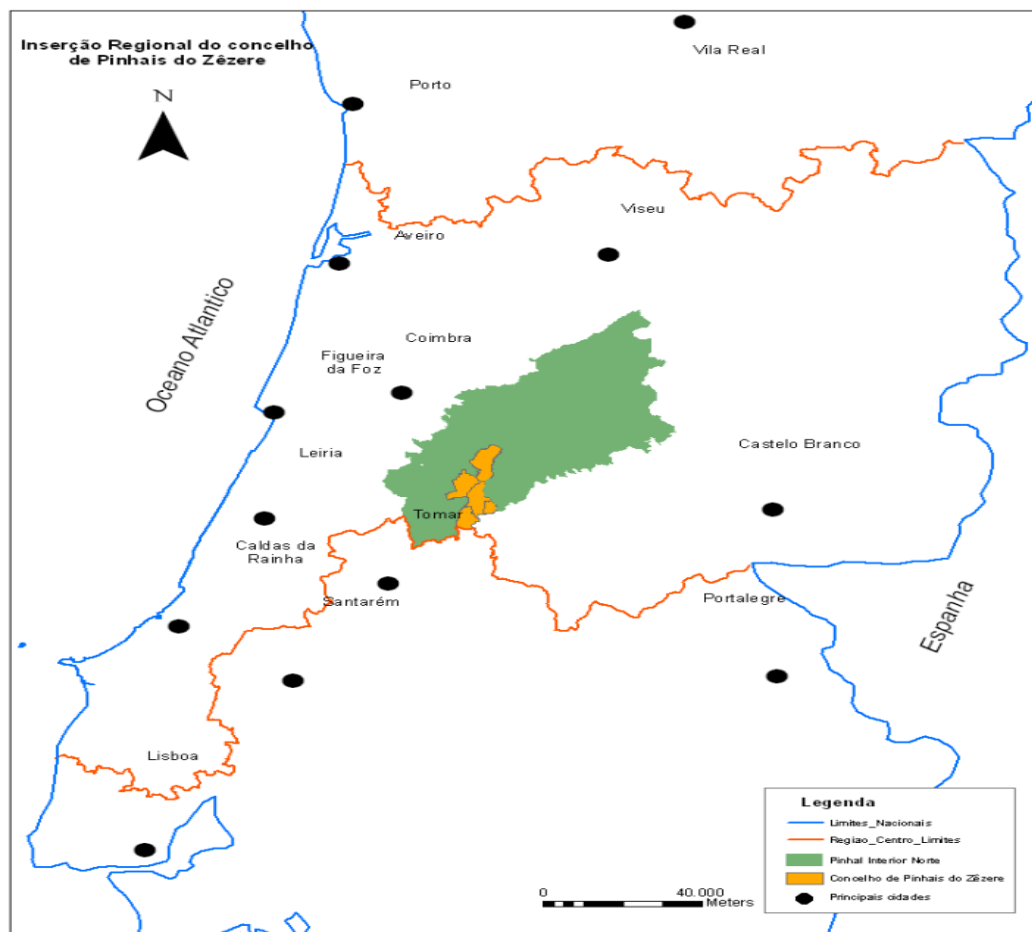
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA CARTA EDUCATIVA DO CONCELHO PINHAIS DO ZÊZERE

1. O contexto do caso

1.1. O enquadramento territorial

O concelho Pinhais do Zêzere integra o Território do Pinhal Interior Norte (NUT III) que, por sua vez, se insere na Região Centro (NUT II). O município constitui um território de intermediação e charneira entre um litoral urbanizado, onde um conjunto significativo de cidades médias exerce uma importante e crescente atractividade e um interior marcado pela ruralidade e pelo contínuo despovoamento e subsequente envelhecimento populacional (Gaspar, 2004: 16-20).

Dotado de uma elevada centralidade geográfica no espaço regional, Pinhais do Zêzere confina com os concelhos de Miranda do Corvo e Lousã, a Norte, com Penela, Ansião e Alvaiázere, a Oeste, com Pedrógão Grande e Castanheira de Pêra, a Este, e com Ferreira do Zêzere e Sertã, a Sul.



Com uma área de cerca de 173,6 km², o concelho divide-se em cinco freguesias e beneficia de boas acessibilidades externas (IC8 e IC3) que permitem uma ligação relativamente rápida à A1 e A23 e, por consequência, a centros urbanos como Lisboa, Porto, Coimbra, Leiria, Castelo Branco, Tomar e Pombal.

1.2. A dinâmica demográfica

Segundo os dados fornecidos pelos Censos de 2001, o concelho registava um efectivo populacional de 7.352 habitantes. A sua população agrupa-se numa centena de lugares, apresentando uma densidade populacional de 42,2 hab./Km², uma das mais baixas do Pinhal Interior Norte.

Até meados do século XX, o concelho Pinhais do Zêzere apresentou um crescimento populacional contínuo, embora moderado, sendo marcado por algumas etapas em que o ritmo de crescimento excedeu os 10%. Entre 1864 e 1950, a população concelhia aumentou em 50%. Contudo, desde 1950, regista-se um novo comportamento demográfico, caracterizado por uma perda contínua de população, visível em todas as suas freguesias. Este decréscimo populacional foi sobretudo evidente durante a década de sessenta, resultando numa diminuição superior a 20% entre 1960 e 1970, o que resulta do maior movimento emigratório vivido até hoje em Portugal e que se fez sentir de forma particularmente intensa nas áreas rurais do interior do país (Gaspar, 2004: 123-145).

Este comportamento demográfico pode ser explicado, em parte, pela estrutura económica e produtiva do concelho, ainda muito assente no sector agrícola e com uma fraca expressão industrial, o que tem dificultado a fixação da população, nomeadamente a mais jovem.

Desde 1970 que o concelho tem registado um saldo fisiológico negativo, que se traduz numa importante debilidade demográfica, uma vez que a capacidade de rejuvenescimento da população concelhia se encontra comprometida. Este panorama adquire contornos ainda mais preocupantes quando confrontado com os valores do saldo migratório concelhio, evidenciando uma dificuldade quer na fixação dos seus habitantes, quer na atracção de populações das áreas envolventes.

Em consequência, o concelho tem conhecido uma situação de duplo envelhecimento, o que levou a profundas alterações da estrutura da sua pirâmide etária. Assiste-se a um decréscimo dos jovens (grupo etário 0 aos 14 anos), ao mesmo tempo que se dá um alargamento da classe com 65 ou mais anos. Relevante é ainda o facto de se verificar uma diminuição dos activos jovens (15 aos 40 anos), o que leva a um aumento do índice de dependência dos idosos face aos seus activos, situação que se afirma como um constrangimento ao desenvolvimento concelhio.

1.3. A base económica e a estrutura produtiva

O concelho Pinhais do Zêzere apresentava, em 1991, uma taxa de actividade de 35,3%, muito próxima da registada a nível regional. Apesar da sua conjuntura demográfica desfavorável, o concelho apresentou, no decénio seguinte, um ritmo de evolução positivo, o qual se pode comprovar pelo aumento dessa mesma taxa, que passou a ser de 40,6% em 2001.

De um modo geral, Pinhais do Zêzere conheceu importantes transformações económicas e produtivas nas últimas três décadas. Os indicadores de emprego, à semelhança do observado em todo o espaço regional, revelaram um certo dinamismo associado às alterações das condições sócio-culturais, nomeadamente o aumento das mulheres no mercado de trabalho, tendo a taxa de actividade feminina conhecido um crescimento de 8,4% no período compreendido entre 1991 e 2001 (Gaspar, 2004: 155-173).

Uma das transformações mais profundas verificou-se ao nível da estrutura do emprego, cuja evolução tem acentuado o processo de terciarização. Em apenas vinte anos, passa-se de uma situação em que grande parte da população se dedicava à agricultura (46% da população activa, em 1981) para uma realidade onde a terciarização da base económica foi bastante evidente. Em 2001, mais de metade da população activa do concelho encontrava-se a trabalhar neste sector de actividade. O sector secundário abrangia, no mesmo ano, 37,8% da sua população activa, tendo aumentado ligeiramente no último decénio, fruto de alguns investimentos, designadamente nos têxteis.

A agricultura concelhia continua a caracterizar-se pela relevância da pluriactividade para a subsistência de muitas famílias e pela existência de explorações muito fragmentadas e com uma dimensão média muito reduzida. A condicioná-la, revelam-se vários constrangimentos, designadamente o crescente envelhecimento da população agrícola, a redução da superfície agrícola utilizável e o facto de o sector se encontrar ainda muito desprovido de níveis razoáveis de mecanização.

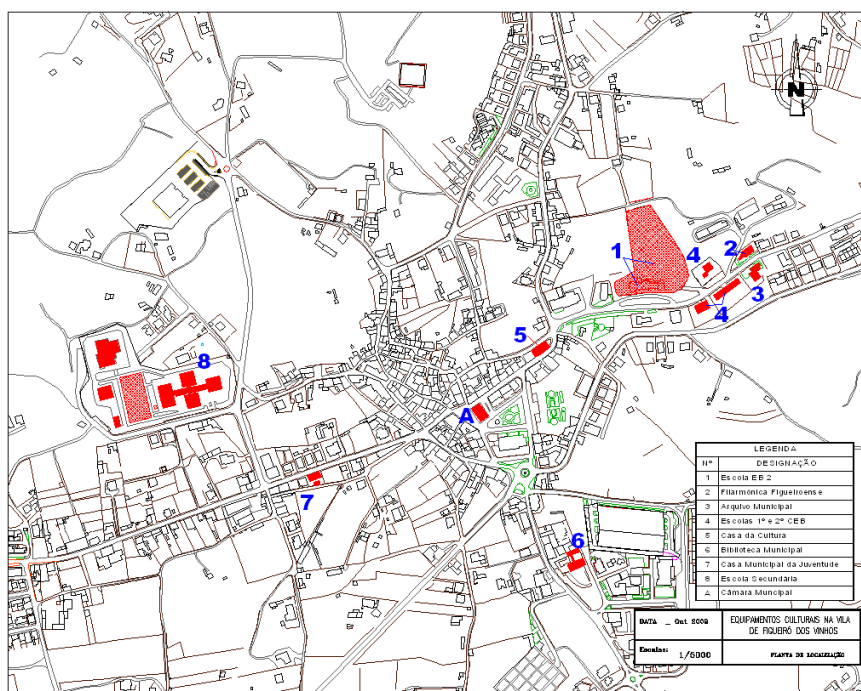
A estrutura industrial revela-se pouco diversificada e, simultaneamente, concentrada num reduzido número de actividades, tais como os têxteis, madeira, mobiliário e produtos químicos, e claramente dominada pelos estabelecimentos de pequena dimensão.

A estrutura do sector terciário por ramos de actividade revela uma predominância acentuada do emprego nas actividades do comércio retalhista e grossista e dos serviços sociais e pessoais (administração pública, educação, saúde, entre outros). Os serviços financeiros, onde se incluem os bancos, as caixas económicas, as cooperativas de crédito, as sociedades de seguros e outras actividades de intermediação financeira, são, do conjunto de serviços de apoio à produção, os que detêm uma menor importância relativa.

1.4. A procura cultural

A população de Pinhais do Zêzere apresentava, em 2001, um baixo nível de escolarização, em que apenas 4,1% dos seus habitantes tinha completado o terceiro ciclo do Ensino Básico e registava uma taxa de analfabetismo persistentemente elevada de 14,6%. Também a significativa dispersão do povoamento concelhio, com um elevado número de lugares de pequena dimensão, constitui um elemento condicionador da procura cultural.

No entanto, o concelho vem registando um interessante dinamismo cultural, traduzido não apenas por parte da oferta, como também da procura. Com efeito, verifica-se que a procura de actividades culturais tem crescido de forma expressiva e em correlação directa com a realização de iniciativas e eventos culturais e com a construção e apetrechamento de equipamentos culturais, que procuram satisfazer o potencial de procura por parte da população mais jovem, já que cerca de 25,7% da população residente no concelho tem menos de 25 anos (Gaspar, 2004: 200-203).



A Biblioteca Municipal Simões de Almeida (Tio) é um dos equipamentos culturais mais recentes e modernos do concelho. Alvo de elevados investimentos, este espaço encontra-se adaptado às crescentes necessidades da sociedade contemporânea, pois dispõe de várias salas direccionadas para grupos etários heterogéneos, assim como para diversas finalidades (leitura, pesquisa na Internet,

jogos lúdicos, utilização de computadores para realização de trabalhos individuais), permitindo assegurar, simultaneamente, um acesso à cultura, à educação e à informática.

Albergando mais de um século de existência enquanto espaço de confraternização e de preservação de algumas manifestações culturais concelhias, sobretudo ao nível da denominada *alta cultura*, a Casa da Cultura assume-se como um equipamento fundamental na promoção cultural do concelho. Entre as diversas actividades culturais aí desenvolvidas, encontram-se as sessões de cinema comercial, a apresentação de peças de teatro e a realização de espectáculos musicais, exibidos no seu Auditório. A Casa da Cultura tem servido de palco para a realização de conferências, colóquios e seminários de temática diversa, bem como de exposições, individuais e colectivas, de temas diversificados.

A Casa Municipal da Juventude é um equipamento recente que permite aos jovens o acesso a serviços especialmente vocacionados para o seu bem-estar e desenvolvimento pessoal, estando dividido o edifício em várias áreas, como o Espaço Internet, Sala Multiusos, Sala de Trabalho e Serviços CPCJ.

As associações culturais e recreativas desempenham um importante papel no sistema cultural de Pinhais do Zêzere, uma vez que promovem a participação da população em iniciativas culturais, nomeadamente ao nível da *cultura popular*. A oferta é relativamente significativa, existindo cerca de vinte e duas associações culturais e recreativas, mais de metade das quais localizadas na sede do concelho. As manifestações culturais organizadas por estas associações apresentam um leque de actividades relativamente variado, sendo as suas principais áreas de actuação a dança, o canto, o teatro, a música e o artesanato.

2. A Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere

2.1. A estrutura do documento e as orientações normativas

A elaboração da Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere foi um processo algo demorado, balizado temporalmente entre Outubro de 2006, altura em que a Câmara Municipal decidiu despoletar os procedimentos, e Junho de 2008, data da homologação por parte da então Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues.

Da leitura da *Informação* (anexo) assinada pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal, percebe-se que a autarquia assume essa incumbência para responder à exigência contida no normativo legal, nomeadamente no artigo 19º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, isto porque «(...) verifica-se que actualmente a Câmara Municipal ainda não dispõe deste instrumento nos termos legalmente

exigidos sendo o mesmo imprescindível». Prevalece uma lógica marcadamente burocrática, visando adaptar a situação do Município à ordem normativa.

Um aspecto que não pôde passar despercebido na nossa análise é o facto de se referir que

«Dadas as exigências de que este trabalho se reveste em face do disposto na lei, e os recursos humanos da Câmara Municipal verifica-se ser necessário proceder à contratação externa deste trabalho, pelo que poderá ser realizada uma consulta prévia para o efeito».

Esta decisão do executivo camarário, a quem cabe a competência da elaboração da Carta Educativa, contribuiria para que o Documento final assumisse um cunho marcadamente gestor e de planeamento, e, não tanto de natureza político-institucional.

A adjudicação viria ser feita por concurso público a uma empresa especializada em ordenamento do território e desenvolvimento regional, dotada de um quadro técnico multidisciplinar (geógrafos, arquitecto paisagista, técnico de protecção civil, técnico de planeamento regional e urbano e engenheiro florestal) e que presta ainda serviços nas áreas do desenvolvimento rural e das florestas, dos direitos reais, dos sistemas de informação e do ordenamento e planeamento, e, por isso vocacionada para a elaboração de instrumentos de planeamento como Planos Municipais de Ordenamento do Território, Estudos de Mobilidade e Transportes e Cartas Educativas, entre outros.

O reconhecimento implícito das fragilidades existentes ao nível do Município, em termos de recursos humanos e materiais, para procederem à elaboração da Carta Educativa chama a atenção para a reflexão produzida por Licínio Lima (2007c) sobre a assessoria em educação. Numa situação como esta,

«O recurso ao *outsourcing* é frequentemente considerado preferível, através da contratação de empresas privadas representadas como mais independentes e mais competentes para responder positivamente aos “termos de referência” (políticos) que lhe são apresentados pelas autoridades» (Lima, 2007c: 16).

Isto sucede, aliás, porque

«A centralização política e administrativa que é marca indelével da administração do sistema escolar português, a par da sua dimensão e crescente complexidade, acentuaram, desde há muito, as suas necessidades de apoio assessorial, compreensivelmente localizadas no âmago da administração central e, mais recentemente, também implicando as estruturas desconcentradas a nível *regional* e local» (Lima, 2007c: 20).

Na análise a que procedemos da Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere, denotamos que o documento produzido se pode dividir em duas partes distintas, obedecendo à tipologia por nós proposta anteriormente: um documento de *natureza gestonária e de planeamento*, mas, também, um documento *de natureza político-institucional*. Deste modo, analise-se o esquema que seguidamente propomos:

Quadro I – “A estrutura da Carta Educativa do Município Pinhais do Zêzere”

Partes	Títulos e rubricas	Páginas
CAP. I	PRINCÍPIOS ORIENTADORES E OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS <ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquadramento legislativo 	13-19
CAP. II	ENQUADRAMENTO TERRITORIAL E GEOGRÁFICO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquadramento administrativo ▪ Breve caracterização física do concelho: clima e morfologia 	20-28
CAP. III	CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÓMICA <ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise demográfica <ol style="list-style-type: none"> 1. População residente e estrutura etária 2. Densidade populacional 3. Envelhecimento da população ▪ Tipologia das áreas urbanas ▪ Actividades económicas <ul style="list-style-type: none"> • Sectores de actividade • Estrutura de emprego no concelho • Qualificação de recursos humanos 	29-61
CAP. IV	CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Enquadramento / Disparidades concelhias <ul style="list-style-type: none"> • Taxas de pré-escolarização • Taxas de conclusão • Abandono e saída precoce • Taxa de retenção no Ensino Básico ▪ Agrupamento de Escolas <ul style="list-style-type: none"> • Agrupamento constituído • Escola não agrupada ▪ Oferta de Educação, Ensino e Formação <ul style="list-style-type: none"> • Caracterização do parque escolar • Oferta formativa • População docente • Caracterização das infra-estruturas ▪ Procura da Educação <ul style="list-style-type: none"> • Evolução do número de alunos no concelho 	62-112

	<ul style="list-style-type: none"> • Educação Pré-Escolar • Ensino Básico • Ensino Secundário • Ensino Profissional • Ensino Especial ▪ Acção Social <ul style="list-style-type: none"> • Refeições • Transportes escolares 	
CAP. V	PROJECCÕES DA POPULAÇÃO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Projecções da população municipal ▪ Projecções da população em idade escolar 	113-124
CAP. VI	SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Potencialidades e fragilidades do Município ▪ Rede Educativa <ul style="list-style-type: none"> • Educação Pré-Escolar • 1º Ciclo do Ensino Básico • 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico • Ensino Secundário / Ensino Especial ▪ Análise qualitativa e quantitativa <ul style="list-style-type: none"> • Oferta pública e privada • Procura existente e potencial • Estado de conservação e segurança dos edifícios escolares 	125-135

Partes	Títulos e rubricas	Páginas
CAP. VII	PROPOSTAS DE REORDENAMENTO DA REDE EDUCATIVA <ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectivos estratégicos <ul style="list-style-type: none"> • Estratégia de desenvolvimento do concelho • Revitalização das dinâmicas populacionais • Diversificação do tecido económico local • Optimização e racionalização da rede escolar • Combate ao abandono e insucesso escolar ▪ Critérios para o reordenamento da rede <ul style="list-style-type: none"> • Condições de acesso dos alunos à escola • Rede de transportes • Análise da proximidade de outros equipamentos • Integração da escola na comunidade • Intercâmbio no uso de equipamentos colectivos • Integração urbanística e arquitectónica das escolas • Ausência de aspectos ambientais negativos • Integração dos estabelecimentos de ensino em territórios educativos ▪ Entidades responsáveis ▪ Medidas de intervenção / Propostas <ul style="list-style-type: none"> • Implementação da configuração transitória (Fase I) 	136-162

	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação da configuração final (fase II) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Novos territórios educativos ▪ Cronograma 	
CAP. VIII	PLANO FINANCEIRO E PRIORIZAÇÃO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano Financeiro ▪ Priorização 	163-165
CAP. IX	PLANO DE MONITORIZAÇÃO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Processo de monitorização 4. Recursos 5. Dispositivos 6. Componentes <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos • Responsabilidades • Dispositivos de alerta 	166-171
BIBLIOGRAFIA ANEXOS		172-176

Numa primeira parte da Carta, entre os capítulos II a VI, procede-se a um extenso exercício de caracterização e diagnóstico. Feito o enquadramento regional e uma breve caracterização do clima e morfologia do concelho, avança-se para a caracterização socioeconómica.

Assinala-se a perda contínua de população, a fraca densidade populacional, o decréscimo da população jovem e a tendência para o envelhecimento da população. Por outro lado, o estudo acentua a vocação rural do concelho, já que, considerando a tipologia das áreas urbanas das cinco freguesias do concelho, apenas a sua sede se encontra classificada como *mediamente urbana*, sendo que as restantes são *predominantemente rurais*.

Referencia-se a debilidade da estrutura económica concelhia com o aumento da terciarização e o abandono progressivo do sector primário, o aumento progressivo da taxa de desemprego e a fraca qualificação dos recursos humanos, persistindo uma taxa de analfabetismo alta.

O estado de conservação da rede viária que serve o concelho e o respectivo traçado, aponta para traçados sinuosos e perfis transversais que não são os mais apropriados, factor que influenciará de forma determinante a reconfiguração da rede educativa.

No capítulo IV, procede-se à caracterização do sistema educativo concelhio. Aponta-se uma elevada taxa de pré-escolarização e de conclusão do 2º Ciclo do Ensino Básico, embora mais modestas quando se analisa a conclusão do Ensino Secundário e Superior. De realçar a baixa taxa de abandono escolar no Ensino Básico, mas já preocupante em termos de abandono escolar no Ensino Secundário. Também as taxas de retenção têm decrescido nos vários ciclos de ensino.

Quanto ao estado de conservação do parque escolar, considera-se que os estabelecimentos de ensino da Educação Pré-Escolar se encontravam em razoável estado de conservação. Já no que respeita ao 1º Ciclo do Ensino Básico, só a Escola Básica do 1º Ciclo da sede do concelho foi considerada em bom estado de conservação, apontando-se, às escolas do 1º Ciclo existentes nas restantes freguesias do concelho, insuficiências ao nível da manutenção do espaço construído, da conservação do mobiliário e das instalações sanitárias e de segurança. Sendo este um factor que influencia a aprendizagem dos alunos, o facto de existirem instalações degradadas pesará determinantemente na proposta de reorganização da rede escolar concelhia. Ainda neste âmbito, a Escola Básica n.º 2 da sede do concelho foi considerada em bom estado de conservação e a Escola Secundária em razoável estado de conservação.

O diagnóstico demonstra claramente que o número de alunos nos vários ciclos de ensino no concelho tem vindo a diminuir progressivamente, facto que viria a condicionar este documento na fase de elaboração de propostas.

Quadro II – “Evolução do número de alunos no concelho (2001/2002 a 2006/2007)”

Ano Lectivo	N.º de alunos
2001/2002	1090
2002/2003	1007
2003/2004	1011
2004/2005	990
2005/2006	929
2006/2007	832

Fonte: *Carta Educativa Concelho (...)*, p. 96

Numa segunda parte da Carta Educativa, orientada pelo diagnóstico estratégico, pelos dados e orientações fornecidos pelo GIASE – Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo – e pelo GEPE – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação –, apresentam-se as propostas de reordenamento da Rede Educativa do concelho, que corresponde ao capítulo VII do documento.

É a parte mais política e institucional do trabalho, no momento em que a equipa responsável pela elaboração do documento propõe uma estratégia de intervenção que será assumida pelo órgão político autárquico. Ou seja, a empresa a quem o trabalho foi adjudicado, interpretando escrupulosamente os critérios definidos pelo Ministério da Educação, apresenta ao Município aquilo

que se julga ser a melhor solução, *the one best way*, a que preferencialmente se adequa às características do concelho. Cabe ao órgão autárquico assumir a proposta, conferindo legitimidade política à visão apresentada como a mais eficaz e eficiente. Esta leitura leva-nos a dar razão à conclusão apresentada por Licínio Lima (2007c: 13) quando refere

«(...) por mais técnica e especializada que a acção assessorial seja, não se pode ignorar a sua *politicidade*, não apenas devido ao facto de o saber e as competências técnicas influenciarem a tomada de decisão política, mas também pelo próprio facto, mais elementar, de não poderem deixar de assumir valores, objectivos, visões do mundo e interesses específicos, por mais consensuais e partilhados que possam apresentar-se».

Assim, o capítulo VII da Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere tem como principal objectivo apresentar a proposta de reordenamento da rede escolar no município, incidindo no 1º Ciclo do Ensino Básico, numa lógica de encerramento de estabelecimentos de ensino e de concentração de alunos na escola da sede do concelho, facto que decorre dos princípios normativos publicados no documento *Critérios de Reordenamento da Rede Educativa*, da responsabilidade do Ministério da Educação.

2.2. Os princípios orientadores da Carta

A Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere é apresentada como um instrumento de planeamento que visa a racionalização e redimensionamento do parque de recursos físicos existentes e o cumprimento dos grandes objectivos da Lei de Bases do Sistema Educativo e dos normativos daí emanados, nomeadamente:

- prever uma resposta adequada às necessidades de redimensionamento da Rede Escolar colocadas pela evolução da política educativa, pelas oscilações da procura da educação, rentabilizando o parque escolar existente (Carta Educativa, 2008: 14);
- caminhar no sentido de um “esbatimento das disparidades inter e trans-regionais, promovendo a igualdade do acesso ao ensino numa perspectiva de adequação da Rede Escolar às características regionais e locais, assegurando a coerência dos princípios normativos no todo nacional” (Martins, 2000b).

Como se refere no documento (Carta Educativa, 2008: 14), o objectivo principal da sua elaboração orienta-se na necessidade de desenvolver uma proposta de reordenamento da rede

educativa do município, definindo propostas estratégicas no âmbito do sistema educativo, nomeadamente:

- otimizar a expansão do sistema educativo em função do desenvolvimento económico e sociocultural;
- deliberar sobre hipóteses de construção, encerramento e/ou reconversão/adaptação do parque escolar, rentabilizando a funcionalidade da rede existente e sua expansão;
- definir prioridades de actuação.

Em obediência aos princípios orientadores definidos, e na sequência do diagnóstico realizado, onde foram referidas as insuficiências e debilidades existentes, resultou a formulação de uma proposta de reorganização da rede escolar que visava a racionalização e rentabilização dos meios e recursos, a requalificação do parque escolar, a melhoria da oferta educativa e a diminuição do isolamento dos alunos.

Essencialmente, a proposta de reordenamento da rede escolar concelhia assentava nos seguintes pressupostos:

- Relativamente à Educação Pré-Escolar, foi privilegiada a permanência em funcionamento de um estabelecimento em cada uma das freguesias, embora, em função da procura e a médio prazo, se admitisse a sua concentração na sede do concelho;
- Quanto ao 1º Ciclo do Ensino Básico, era proposta uma redução total dos vários estabelecimentos de ensino, dada a inadequação do parque escolar existente, conjecturando-se dois cenários:
 - a construção de um Centro Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico, que concentraria, na sede do concelho, alunos de todas as freguesias;
 - a constituição de um Centro Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico, que concentraria os alunos de três freguesias, complementado por um pólo escolar rural do 1º CEB numa freguesia, e pela requalificação de uma Escola Básica do 1º CEB noutra freguesia.
- Os estabelecimentos de ensino que ministram o 2º e o 3º Ciclo do Ensino Básico e o Ensino Secundário manteriam a sua área de influência a todo o concelho, apostando-

se na existência de um Agrupamento de Escolas que engloba a Educação Pré-Escolar, o 1º CEB e o 2º CEB, e, numa Escola Não Agrupada, o 3º CEB e o Ensino Secundário.

O cenário traçado nesta proposta de reordenamento da Rede Escolar concelhia apontava para a progressiva extinção das escolas do 1º CEB e, a médio prazo, dos Jardins-de-Infância situados na área mais rural do concelho, o que traz à ordem do dia o debate em torno da questão do encerramento das Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico em zonas rurais.

2.3. A questão do encerramento das escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico em zonas rurais

O reordenamento da rede educativa ou escolar tem sido um dos aspectos que maior controvérsia tem gerado na aplicação das políticas educativas desde a década de noventa do século XX e, com maior acuidade, nestes últimos anos.

Historicamente, o nascimento e a consolidação dos sistemas escolares públicos aparecem associados à emergência dos Estados Modernos, na transição do Antigo Regime para as sociedades liberais. Os séculos XIX e XX assistiram à constituição de uma extensa e desconexa rede de escolas públicas nas zonas rurais, vistas como factor de progresso. O Estado Social, visando uma distribuição mais justa dos recursos e pretendendo assegurar os direitos sociais, nomeadamente o acesso à educação, continuou e intensificou aquela opção. A redefinição do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação levou, desde finais da década de oitenta do século XX, ao retrocesso dos conceitos de bem-comum, de igualdade e de justiça, assim como à generalidade dos direitos sociais.

Esta tendência, perfeitamente identificada em Portugal, é visível, por exemplo, na definição de novos critérios de reordenamento da Rede Educativa (Martins, 2000b: 6), norteados pelos princípios da racionalização, da qualidade, da avaliação, da eficácia e eficiência. O peso asfixiante destes princípios tem levado, nos últimos anos, ao encerramento de milhares de escolas primárias nas zonas rurais do interior do país, o que tem gerado um debate nacional cuja expressão mais imediata tem sido dada pelos órgãos de comunicação social que, todos os anos, descrevem situações de melancolia, fatalismo e de revolta perante a anunciada morte do mundo rural, apresentando reacções de oposição e resistência de pais, professores e autarcas, em contradição profunda com discurso e prática política de administração educativa e do Governo (Azevedo, 1996: 20-24).

Genericamente, entendemos por *Rede Escolar* ou *Educativa* a configuração da organização territorial dos edifícios escolares afectos aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Do ponto de vista normativo, são vários os diplomas legais que definem e interferem na organização da Rede Educativa. Pela sua relevância, destacaremos os seguintes:

1. *A Constituição da República Portuguesa*, no seu artigo 74º, refere expressamente, no seu número um, que «*Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escola*».
Prosegue o texto no seu número dois, alínea f), incumbindo ao Estado «*Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais e culturais*».
2. *A Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo*, no seu artigo 37º, referente à Rede Escolar, enuncia:
«1 – Compete ao Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população»;
«2 – O planeamento da rede de estabelecimentos escolares deve contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens».
A LBSE evidenciava, desde logo, o clima híbrido que a gerou, já que preconizava a aplicação de medidas tendentes a promover a democratização de acesso e sucesso na educação e, simultaneamente, a adaptar e pôr o sistema educativo a serviço do desenvolvimento económico e da modernização.
3. *O Despacho Ministerial 76/ME/88, de 4 de Maio*, veio reconhecer o papel vital que desempenha o planeamento da rede escolar na execução das políticas educativas, considerando os desequilíbrios do desenvolvimento da educação nas rupturas de funcionamento da escola e na relação entre a oferta e a procura educativa.
4. *O Despacho Conjunto 28/SERE/SEAM/88, de 2 de Agosto*, destacava os princípios de diversidade, de flexibilidade e de complementaridade, como elementos essenciais de uma política integrada de planeamento, construção e gestão dos equipamentos educativos tendo em consideração a existência de outros espaços vocacionados para a formação profissional. Falava já na necessidade de equacionar a racionalização da rede, bem com na integração vertical de vários ciclos na mesma escola, por

agrupamento horizontal de escolas do mesmo ciclo ou por combinação destes dois modelos.

5. *O Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho*, como define o seu preâmbulo, visa o reordenamento da rede de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Previa a tendência para a constituição de agrupamentos de escolas.
Com este normativo,

«A lógica racionalizadora e de reordenamento da rede escolar emergia lentamente para não mais deixar de se manifestar, por vezes incapaz de atender a objectivos políticos mais substantivos, de carácter participativo, descentralizador e autónomico, incompatíveis com a imposição burocrática de soluções uniformes consideradas óptimas» (Lima, 2004: 17).

6. *O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio*, no seu artigo 6º, definia os princípios gerais sobre agrupamentos de escolas, essenciais à reorganização da Rede Educativa, salientando-se que se deveria garantir que nenhum estabelecimento de ensino fique em condições de isolamento que dificultem uma prática pedagógica de qualidade.
7. *O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro*, regula a composição, as competências e o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, bem como o processo da elaboração e aprovação da Carta educativa. No seu art.º 15º, são definidos os princípios gerais do ordenamento da Rede Educativa, tais como a sequencialidade entre os diferentes ciclos do Ensino Básico, de preferência numa única escola ou agrupamento de escolas. Referia-se, ainda, a necessidade da expressão territorial da Rede Educativa, tendo em conta a racionalidade e complementaridade das ofertas.
8. *O Despacho n.º 13.313/2003, de 8 de Julho*, impõe uma nova e decisiva fase de constituição de agrupamento de escolas, reforçando o ordenamento das ofertas educativas, numa perspectiva de racionalização de meios e de aumento da qualidade das aprendizagens.
9. *O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril* que aprova o novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, no seu Artigo 6º apresenta o Agrupamento de Escolas

como uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, com vista à realização de entre outras, as seguintes finalidades: superar situações de isolamento de escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar e prevenir a exclusão social e escolar, bem como reforçar a capacidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integram e realizar a gestão racional dos recursos. Este decreto estabelecia igualmente que a proximidade geográfica e as necessidades de ordenamento da rede dos ensinos básico e secundário e da educação pré-escolar, são critérios a que obedece a constituição de agrupamentos de escolas. O Artigo 7º do citado normativo prevê que para fins específicos, como a organização da gestão do currículo e de programas, da avaliação da aprendizagem, a orientação e acompanhamento dos alunos, a avaliação, formação e desenvolvimento profissional do pessoal docente, pode a administração educativa, por sua iniciativa ou sob proposta dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, constituir unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, favorecendo a constituição dos chamados *mega-agrupamentos*.

Uma análise transversal de todos estes diplomas legais deixa transparecer a inflexão verificada desde fins da década de oitenta do século XX, no sentido de deixar de considerar a expansão da Rede Escolar com factor de promoção social ao nível local para a equacionar numa lógica de racionalização, de qualidade de aprendizagens, de eficácia e eficiência. Esta agenda é característica de uma época em que se assiste ao retroceder do Estado Social que visava compensar as desigualdades e as injustiças e assegurar, sobretudo, os direitos sociais, tentando combinar a racionalidade com a equidade, a democracia e o capitalismo, a igualdade com a liberdade (Estêvão, 2004: 8). Emerge a lógica do Estado Neoliberal, no qual os conceitos de bem comum, de igualdade e de justiça retrocedem para afirmar a dimensão mercantil, a que não foge a questão da Rede Escolar e que é uma premissa tão presente actualmente no desenvolvimento das políticas educativas (Estêvão, 2004: 9).

Curiosamente, foi um Governo Socialista que assumiu, como um desígnio da sua política educativa, proceder à reorganização da Rede Escolar, encerrando, nos últimos anos, milhares de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico, sobretudo no interior do país. Os critérios advogados são a existência de menos de dez alunos e as taxas de insucesso. Como razões para a sua acção, os responsáveis ministeriais falam do isolamento, do estado degradado das instalações escolares, da falta de espaços e equipamentos necessários ao sucesso das aprendizagens, da inexistência de refeitórios, bibliotecas e ginásios, e da partilha da mesma sala e do mesmo docente com alunos de níveis de

escolaridade diferentes. O encerramento de escolas é, assim, entendido como uma medida preventiva para combater o atraso e o bloqueio social e cultural das crianças e jovens que habitam o interior do país.

Numa extensa entrevista dada ao órgão de comunicação oficial do partido que sustenta o Governo, a Ministra da Educação do XVII Governo Constitucional dizia que a Escola não tem que ser um equipamento de proximidade e que é urgente encerrar escolas que combinam a pequena dimensão com o isolamento e o insucesso escolar. A melhor solução seria concentrar os alunos em centros escolares de maior dimensão, passando as crianças a ter acesso não apenas à possibilidade de brincarem com mais amigos, mas também a um conjunto mais vasto de recursos escolares (“Entrevista a Maria de Lurdes Rodrigues”, in *Acção Socialista*, n.º 1290, de 29 de Setembro de 2007).

Esta opção governativa é, aliás, justificada como uma solução preconizada pelos vários Governos nos últimos vinte anos. Sobre esta questão Roberto Carneiro considera que nada justifica manter em funcionamento guetos com menos de dez alunos, onde falecem as condições mínimas de socialização. O antigo Ministro da Educação acrescenta ainda que o encerramento não deve ser feito às cegas e por mera discricionariedade administrativa. Alerta para o facto de que cada caso deve ser analisado nos seus contornos e méritos próprios, para que sejam criadas efectivas condições de melhoria de enquadramento escolar, comunitário e pedagógico dos alunos atingidos, já que as crianças não são abstrações estatísticas. Na sua opinião, cada criança e cada família merecem uma atenção e uma explicação que torne evidente que a mudança se fará para melhor (“Entrevista a Roberto Carneiro”, in *Educare.pt*, de 2 de Novembro de 2006).

O Governo prossegue, assim, sustentado a sua «missão» de reordenar e requalificar a Rede Escolar pela via da extinção de escolas de pequena dimensão sem as mínimas oportunidades e condições de ensino-aprendizagem, tendo a Ministra da Educação, num debate parlamentar ocorrido a 23 de Fevereiro de 2006, referido que é «fundamental que exista em Portugal uma visão nacional de rede e que se aproveite a dinâmica do próximo quadro comunitário de apoio para a construção de novos centros escolares, solução definitiva para o problema da rede escolar».

Nesta sequência, o Governo lançou o *PER. EB 1 – Programa Especial de Reordenamento da Rede de Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico*, com o subtítulo *Dar Futuro ao Interior*. Fazendo o diagnóstico da distribuição regional das escolas do 1º CEB com menos de onze alunos, partilha o processo da requalificação do parque escolar com as Autarquias Locais, no contexto da elaboração das Cartas Educativas, lançando mão das verbas do PIDDAC e PRODEP, para dotar as escolas de bibliotecas, mediatecas, equipamento informático e mobiliário, essenciais às práticas educativas de uma escola de qualidade.

Este mesmo Programa refere taxativamente que

“Os encargos financeiros com estas escolas são uma das principais fontes de desperdício no sistema educativo português. Em muitos concelhos do interior do país, o custo médio por aluno chega a atingir os 14.000 €, tanto quanto o custo de um aluno de medicina e muito mais do que um aluno de engenharia, economia ou direito”.

Revela-se, claramente, o motivo mais significativo para o encerramento das escolas. Vê os alunos como recursos económicos e sociais, sublinha a qualificação e a qualidade das aprendizagens, assim como a racionalização da despesa. É a prevalência da lógica do mercado que se torna cada vez mais evidente, deformando o próprio princípio da igualdade educativa no que ao acesso diz respeito, funcionando como um mecanismo que favorece posições desiguais da sociedade, legitimando desigualdades, podendo objectivamente justificar a desigualdade na obtenção de outros benefícios a que a educação dá acesso, como o emprego (Estêvão, 2004: 34).

Vence uma *perspectiva racional-tecnocrática*, que vê a manutenção das pequenas escolas como irracional, ineficiente e dispendiosa, contrapondo critérios de eficiência e racionalidade, defendida pelos responsáveis da administração escolar, numa política que persegue o que é melhor para o sistema, mesmo que, e se pior para alguns, seja a mais poderosa porque dominante entre quem acaba por decidir (Azevedo, 1996: 69-70).

É, se quisermos ainda, o triunfo de uma *consciência urbana-idealista*, segundo a qual a vida urbana e as suas instituições são sinónimo de bem-estar e progresso, defendendo, por isso, a deslocação das crianças para as escolas concentradas em áreas mais densamente povoadas, vendo a escola pequena e rural como um obstáculo ao progresso individual e do sistema educativo (Azevedo, 1996: 69).

A política de encerramento de escolas do 1º CEB seguida pelo Governo tem sido mais notada no interior do país, um imenso território caracterizado por uma demografia de desequilíbrios, com significativa perda de população residente devido aos movimentos migratórios inter-regionais e para o estrangeiro.

A economia nas áreas mais densamente rurais, onde pontuam as chamadas *escolas isoladas*, é caracterizada por um ciclo vicioso: difíceis acessibilidades, explorações agrícolas não suficientemente rendíveis, debilidade da estrutura de emprego, emigração, degradação da paisagem e do património construído, incêndios florestais, acentuado êxodo rural e desertificação.

No campo escolar, verifica-se uma forte relação entre as opções de ordenamento do território, nos últimos trinta anos, e o planeamento da Rede Escolar. Esta interage, de um modo complexo, com a hierarquização dos lugares e da rede urbana (Martins, 2000b). As orientações políticas e as práticas administrativas vão no sentido da concentração no que respeita ao 1º Ciclo do Ensino Básico.

As questões em torno do futuro das escolas primárias inserem-se num conjunto de problemas comuns a outros serviços públicos e colectivos em meio rural. É frequente que o encerramento de uma escola ocorra numa sequência que inclui a desactivação da estação dos correios, da extensão da Saúde e da diminuição do serviço religioso.

Num contexto de depressão demográfica e social, a necessidade de decidir do encerramento de uma escola é uma ocasião de inquietação e crise para a colectividade em causa. Fechar a escola é agir negativamente ao nível simbólico, no modo como a colectividade olha o seu futuro. Mais do que um elemento e construção e reforço da identidade local por via da sua acção pedagógica e cultural, a escola das pequenas povoações rurais é um instrumento de afirmação, um sinal de pertença, um raro benefício de que não se prescinde sem resistência (CNE, 1996: 54).

Abordando a questão das escolas isoladas, Licínio Lima (2004b: 36) refere que, em determinados contextos, a existência de uma escola isolada, se adequadamente revitalizada em termos sócio-educativos e comunitários, poderá vir a contribuir para contrariar a própria desvitalização material e simbólica em curso especialmente no interior do país, vendo no encerramento de mais de duas mil escolas isolada uma solução escolar radical para um problema fundo e complexo.

O mesmo autor (Lima, 2004a: 32) considera que a questão das escolas em contexto rural assuma particular interesse no debate pela crítica à lógica racionalizadora-centralizadora do reordenamento da rede escolar relativamente indiferente aos impactos negativos da extinção de escolas em termos de desvitalização material e simbólica de certas comunidades rurais, menorizando os sacrifícios impostos às crianças pelo tempo e condições das deslocações, pelo seu precoce desenraizamento e também pelo sentimento de perda que o encerramento de uma escola provoca numa população.

A situação actual de proliferação de um movimento de encerramento de escolas e a pobreza das alternativas criadas pela administração educativa para acolhimento dos alunos não assegura aos habitantes das áreas rurais o usufruto de uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares. O problema ganha em ser colocado no campo do exercício da cidadania, da possibilidade de discussão e debate dos problemas e de afirmação de vontades colectivas locais (Azevedo, 1996: 111).

Perante tal quadro, os meios de comunicação social amiúde vêm descrevendo situações de melancolia, fatalismo ou de revolta perante o facto consumado do fechamento da escola, apresentando as reacções, habitualmente de resistência, dos pais, sindicatos e autarcas.

As famílias desconfiam das intenções governamentais, falando dos inconvenientes do longo tempo da deslocação, por vezes de dez a vinte quilómetros, das condições do próprio transporte, das condições das escolas de acolhimento, sentindo-se traídas pelo sistema.

Os sindicatos representativos dos professores têm-se revelado críticos relativamente à política de reordenamento da Rede Escolar do 1º CEB, marcado pelo encerramento de escolas, denunciando que a mesma assenta em lógicas economicistas e de mercado, que são medidas administrativas e restricionistas que ignoram dinâmicas pedagógicas e comunitárias (SPRC, “Conferência de Imprensa”, 22 de Março de 2007, p.3).

As autarquias locais tentam adiar situações de facto que lhes acarretam prejuízos políticos e eleitorais, denunciando a sobrecarga financeira adicional que decorre da concentração da Rede Escolar, o financiamento dos transportes escolares, o fornecimento das refeições, as condições deficitárias dos edifícios escolares para o financiamento das actividades de enriquecimento curricular e a inexistência de condições objectivas para a construção de raiz de Centros Educativos (ANMP – Notícias, n.º 165, Janeiro de 2008).

Nesta voragem de punição de vítimas, o mundo rural perde um dos últimos sinais de reconhecimento da sua existência e da sua identidade como espaço social, a braços com uma diversidade de problemas que acentuam a sua imagem negativa (Yves Jean, 1995: 34).

Como refere Rui Canário (2006: 97),

«Em Portugal, a política cega da administração que quer o fechamento das pequenas escolas rurais, invocando razões de economia de escala, conduz ao agravamento de um problema bem mais importante que se prende com a própria sobrevivência do mundo rural».

Eis, pois, que entendemos ser necessária uma alternativa a esta política que subordina o direito à sociabilidade, à pertença e à felicidade aos ditames da competitividade económica. Uma alternativa que assegure, nos termos constitucionais, uma rede de escolas públicas que garantam igualdade e equidade no acesso e sucesso escolar a todos, discriminando positivamente alunos, escolas e zonas mais desfavorecidas.

O concelho Pinhais do Zêzere, sobre o qual incide este estudo de caso, tem sentido de forma particular esta realidade, com o encerramento, nos últimos anos, de diversas escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico. O quadro, que seguidamente apresentamos, demonstra essa situação.

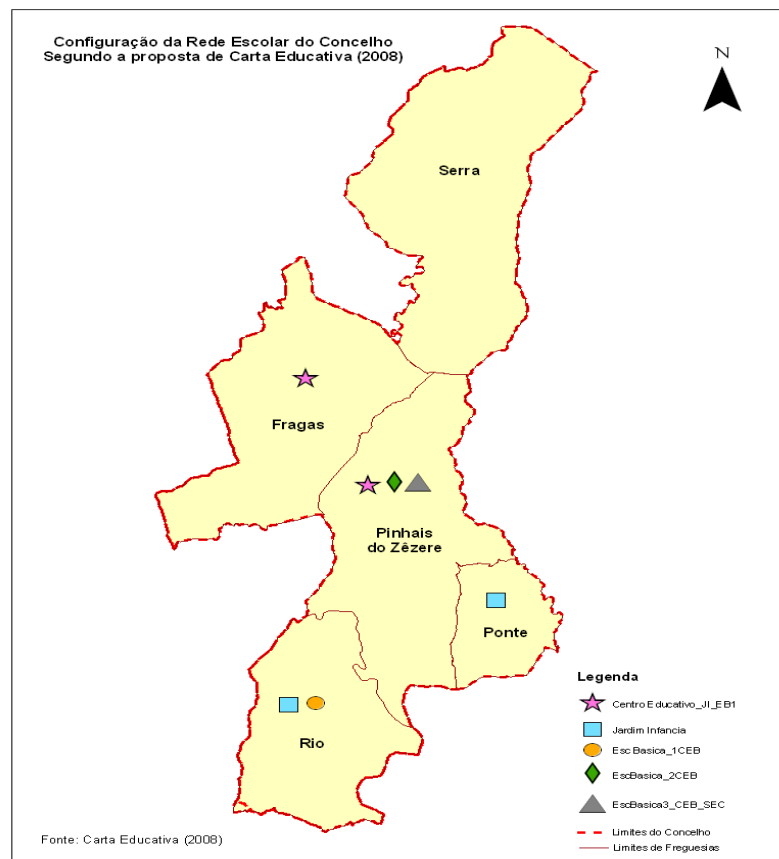
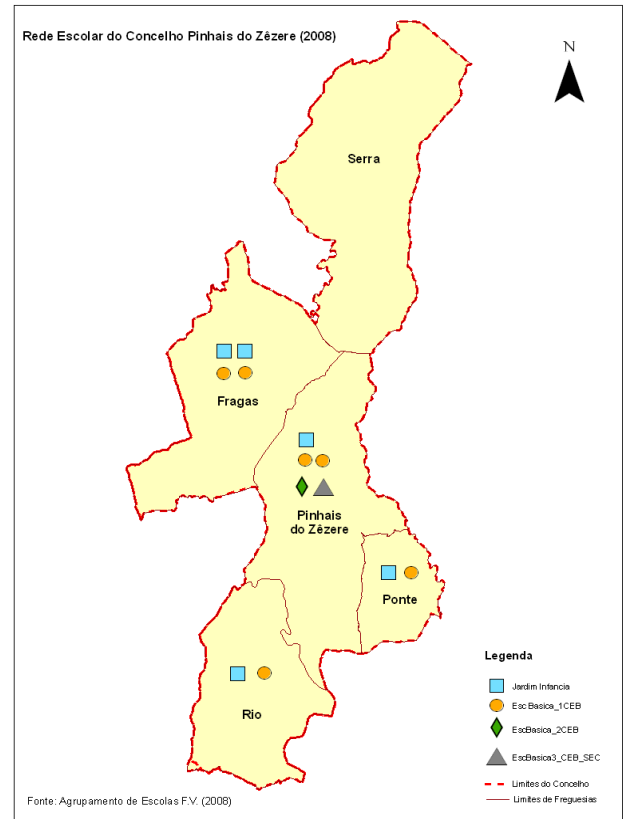
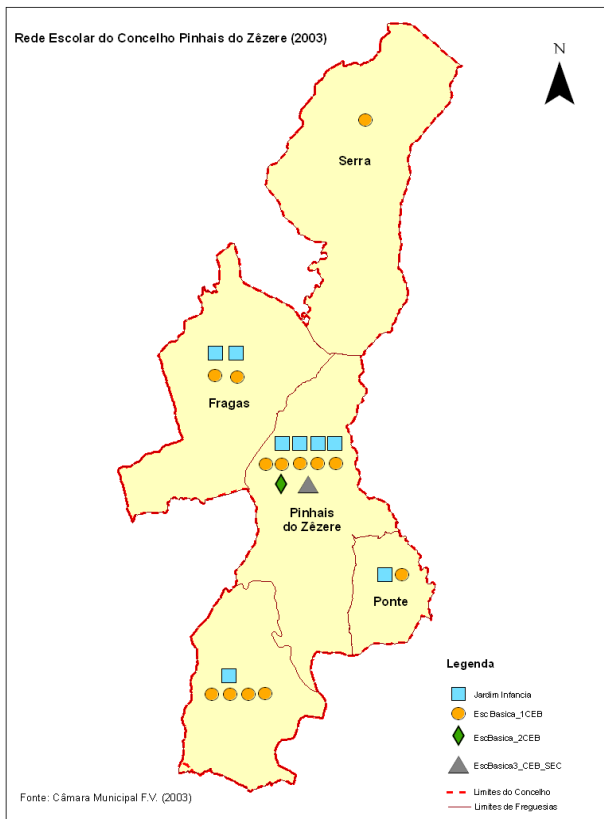
Quadro III – “Escolas encerradas no Concelho Pinhais do Zêzere”

Escolas encerradas	Ano	Observações
EB1 de Foz de Alge	2004/2005	
EB1 de Campelo	2005/2006	
EB1 de Aldeia Ana de Avis		
EB1 de Carapinhal		
EB1 de Jarda		
EB1 de Carreira	2006/2007	
EB1 de Aguda	2007/2008	Autorização de funcionamento excepcionalmente até ao ano lectivo 2010/2011
EB1 de Bairradas	2007/2008	Autorização de funcionamento excepcionalmente até 31/08/2010

Fonte: Agrupamento de Escolas (2010)

Fruto da diminuição da população residente, de uma menor procura da educação, traduzida numa elevada redução de alunos no 1º CEB e, ainda, e conseqüentemente, do baixo número de alunos nessas escolas - apenas onze, e, mais recentemente, vinte e um -, o encerramento de escolas deste nível de ensino tem sido progressivo.

Os mapas que apresentamos seguidamente evidenciam este facto.



Tomando como referência o ano de 2003, data da publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, verifica-se que existiam no concelho oito jardins-de-infância, catorze escolas do 1º CEB, uma Escola Básica do 2º Ciclo e uma escola do 3º CEB e Ensino Secundário.

Em 2008, data da aprovação e homologação da Carta Educativa, existiam cinco jardins-de-infância, cinco escolas do 1º CEB, uma Escola Básica do 2º Ciclo e uma escola do 3º CEB e Ensino Secundário.

A configuração da rede escolar no concelho, segundo a proposta formulada na Carta Educativa em 2008, previa a manutenção em funcionamento de quatro jardins-de-infância, até que a procura o justificasse, apontando-se para a concentração de alunos na sede do concelho; três escolas do 1º CEB; uma Escola Básica do 2º Ciclo; e uma escola do 3º CEB e Ensino Secundário.

3. Estudo de caso – A discussão em torno da aprovação da Carta Educativa

O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, define que a elaboração da Carta Educativa é da competência da Câmara Municipal, que a submete à aprovação da Assembleia Municipal depois do parecer do Conselho Municipal de Educação.

É este processo que seguidamente abordaremos: a discussão em torno da aprovação da Carta Educativa que se processou nas várias instâncias. Orientado pelo princípio do reordenamento da rede escolar concelhia, traduzido no encerramento de Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico e na tendência para a concentração de alunos na sede do concelho, o debate travado demonstra a clivagem gerada pelo confronto notório entre uma racionalidade burocrática e gestionária e uma racionalidade política, que conferem à Carta Educativa uma tipologia ao mesmo tempo de planeamento e de natureza político-institucional.

3.1. No Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação é, segundo o art.º 2º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, uma instância de coordenação e consulta, tendo por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando com a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados. É precisamente esta ideia de uma função consultiva a que mais colhe junto dos autarcas do concelho Pinhais do Zêzere que tivemos a ocasião de entrevistar, nomeadamente do Presidente da Câmara Municipal (E1), quando refere «(...) *todos os parceiros da área educativa sentam-se à volta de uma mesa e encontram soluções mais razoáveis e consensuais*». Também o Vereador da Educação e Vice-Presidente da Autarquia realça que «É

importante a sua existência no concelho, é importante que seja ouvido em muitas áreas educativas do concelho» (E2).

O Conselho Municipal de Educação (CME) do concelho Pinhais do Zêzere apresenta uma constituição muito próxima da prevista no art.º 5º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, embora apresente algumas nuances que importa assinalar:

Quadro IV – “Composição do Conselho Municipal de Educação do Concelho Pinhais do Zêzere”

1	Presidente da Câmara Municipal
1	Presidente da Assembleia Municipal
1	Vereador da Educação da Câmara Municipal
1	Presidente da Direcção Regional de Educação
1	Presidente do Conselho Executivo da Escola Secundária
2	Representantes do Agrupamento de Escolas do Concelho
2	Representantes da Associação de Pais e Encarregados de Educação
1	Representante da Associação de Estudantes
1	Representante das Instituições Particulares de Solidariedade Social
1	Representante dos Serviços Públicos de Saúde
1	Representante dos Serviços de Segurança Social
1	Representante dos Serviços de Emprego e Formação Profissional
1	Representante dos Serviços Públicos da Área da Juventude e Desporto
1	Representante das Forças de Segurança
5	Presidentes de Junta de Freguesia
TOTAL: 21	

Realce sobretudo para a participação neste órgão dos cinco Presidentes de Junta de Freguesia do Concelho, situação não prevista no normativo, mas que foi uma proposta do executivo camarário «(...) *por considerar de vital importância a sua colaboração*» (Acta n.º 4/2007-CME), por serem «(...) *elementos fundamentais e conhecedores dos problemas das suas freguesias*» (Acta n.º 5/2007 – AM). Esta ultrapassagem do quadro legal imposto configura uma situação de *infidelidade normativa*, expressão utilizada por Licínio Lima (1998a: 250), no seu estudo sobre a escola como organização. É que, pretendendo colmatar uma omissão, possivelmente deliberada do legislador, o órgão autárquico cria uma nova dimensão participativa, a dos Presidentes das Juntas de Freguesia no Conselho

Municipal de Educação, que já se pretendia suficientemente aglutinadora, visando superar localmente a moldura produzida pela Administração Central. Fá-lo, aliás, convicto de que, por essa via, estava a promover a possibilidade de uma «participação activa», nos termos definidos por Licínio Lima (1998a: 187), dos agentes autárquicos na definição de uma política local de educação, procurando legitimar as suas propostas de reordenamento da rede escolar concelhia, questão melindrosa do ponto de vista político e social, assim como obter a formulação de consensos, sendo que aí nos aproximamos daquilo que o mesmo autor definiu como «participação convergente» (*idem*: 189).

Apesar dos vários parceiros educativos considerarem pertinente a existência e funcionamento do Conselho Municipal de Educação – é esta a opinião da Directora do Agrupamento de Escolas (E5, p. 1), que afirmou: «*É importante realmente que o Conselho Municipal de Educação se pronuncie em relação à definição da rede escolar, estratégias a definir a longo prazo, a oferta educativa a nível local (...) fazer a ligação da escola com a comunidade*», mas também da Presidente da Assembleia Municipal por considerar que «*(...) aí vai-se ter a sensibilidade e a percepção do que é preciso e do que não é preciso para o concelho*» (E3, p. 1) -, há quem considere, tal como o Vereador da Educação e Vice-Presidente da Câmara Municipal, que a participação dos vários actores no CME acaba por se tornar redundante (E2, p. 3), já que a maioria deles já participa noutros órgãos, como é o caso do Conselho Geral e do Conselho Pedagógico: «*Praticamente todos os actores do Conselho Municipal de Educação também estão envolvidos nas várias áreas de actuação do Agrupamento*» (E2, p. 3). Talvez por essa razão o CME no Concelho Pinhais do Zêzere não reúna muitas vezes. Como refere a Directora do Agrupamento, «*O CME pode ser um instrumento muito importante, mas para isso é preciso que ele reúna. Aqui, ele tem reunido muito pouco*» (E5, p. 1).

Tal como preceitua a alínea b) do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, compete ao Conselho Municipal de Educação o acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da Carta Educativa. Para o efeito, o Conselho Municipal de Educação do Concelho Pinhais do Zêzere reuniu em cinco ocasiões, onde discutiu os termos da proposta, emitiu parecer e reapreciou o documento relativo à Carta Educativa.

Numa primeira reunião, realizada em 13 de Março de 2007, para além da aprovação do Regimento Interno do CME, foi apresentado um *powerpoint* relativo à primeira parte da Carta Educativa, correspondente à parte do diagnóstico estratégico, fazendo a Presidente da Assembleia Municipal sentir a necessidade de actualização dos dados apresentados relativos à população residente e aos tempos de deslocação dentro do concelho. Foi pedida, pela representante da Escola Secundária, a definição de uma linha de evolução a nível do Ensino Secundário, que aumentasse a oferta educativa e, conseqüentemente, o número de alunos neste nível de ensino. Reflectiu-se sobre o fraco nível de qualificação da população activa, tendo o Representante da Associação de Pais e Encarregados de

Educação (APEE) focado o aspecto do abandono escolar, sugerindo o envolvimento das Juntas de Freguesia na atitude de sensibilização da população para o prosseguimento de estudos ao nível do Ensino Secundário (Acta n.º 1/2007 – CME).

Num outro momento, em 13 de Abril de 2007, e continuando a analisar o diagnóstico produzido, foram vários os participantes a concluir que a Carta Educativa deveria reflectir as preocupações da população. O representante da Escola Secundária focou a necessidade da criação de uma residência para estudantes, tendo o Vereador da Educação sublinhado a necessidade de se focar a centralidade do concelho em relação a concelhos limítrofes, defendendo a ideia que só se deveria verificar o encerramento de escolas quando fossem efectuados os investimentos em novos centros escolares (Acta n.º 2/2007 – CME).

Posteriormente, o Conselho Municipal de Educação, reunido em 25 de Junho de 2007, analisou o conteúdo dos contributos apresentados pelos vários parceiros em matérias tão diversas como: a pertinência da concentração das Actividades de Enriquecimento Curricular na sede do concelho; a rede de jardins-de-infância; a rede de transportes escolares; as novas vias de formação do Ensino Secundário adequadas às realidades locais; a dinamização de Cursos de Educação e Formação e Cursos Profissionais; e a melhoria da oferta educativa e formativa. Foi ainda discutida a necessidade de conceder uma maior autonomia às escolas na gestão dos espaços escolares e vias para a dinamização económica do concelho, capazes de criar postos de trabalho e de fixarem a população. Foi ainda proposta a promoção de uma campanha de sensibilização no sentido de incentivar os alunos a prosseguirem estudos (Acta n.º 3/2007 – CME).

O Conselho Municipal de Educação voltaria a reunir-se em 16 de Julho de 2007 para apreciar, discutir e emitir parecer sobre a Carta Educativa do Município. Foi uma reunião onde prevaleceram critérios meramente técnicos, sustentados na crueza dos números colhidos na fase de diagnóstico, revelando a afirmação de uma racionalidade gestionária e de planeamento. Isto mesmo transparece na apresentação da proposta de reordenamento da rede escolar pela representante da empresa a quem foi adjudicada a elaboração da Carta Educativa. Propunha-se, assim, manter abertos os jardins-de-infância nas sedes de freguesia, enquanto se justificava a procura, tendo em conta o critério de proximidade e a sensibilidade da problemática do transporte de crianças entre os 3 e os 5 anos, embora se apontasse para a inevitabilidade da concentração de alunos na sede do concelho.

Em termos de rede escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico, adiantava-se a possibilidade da construção de um Pólo Escolar Rural na freguesia de Fragas, se tal se justificasse pelo aumento da natalidade nessa freguesia. Admitia-se a continuidade do funcionamento da Escola Básica do 1º CEB na freguesia do Rio, apontando-se para a construção de um Centro Escolar na sede do concelho, onde progressivamente se concentrariam todos os alunos (Acta n.º 4/2007 – CME).

A discussão que se seguiu à apresentação desta proposta evoluiu no sentido de a sancionar, tendo a representante do Agrupamento de Escolas assinalado a oportunidade de se investir no Primeiro Ciclo. Esta proposta seria também secundada pela representante da APEE, que referiu nunca ter sido apologista da existência de escolas com quatro e cinco alunos, onde o convívio é mais reduzido, afirmando que a vinda das crianças dos lugares das freguesias para a vila seria uma questão de habituação, podendo vir a usufruir de melhores condições, tais como piscina e pavilhão. Continuou, considerando que, numa primeira fase, a deslocação das crianças poderá não agradar à generalidade dos pais, situação que será ultrapassada quando os mesmos constatarem as vantagens daí decorrentes. Solicitou a colaboração das Juntas de Freguesia nesta questão, para que proporcionassem um transporte escolar de qualidade.

Esta argumentação seria confirmada pela representante do Agrupamento de Escolas, que indicou que os alunos oriundos das escolas com pouca frequência tinham dificuldades de integração no 5º ano.

Um outro representante da APEE, e também membro eleito da Assembleia Municipal, vincou a necessidade de uma constante actualização do documento, uma vez que o mesmo seria sujeito à aprovação da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal e podia ser gerador de conflitos políticos (Acta n.º 4/2007 – CME). Era, efectivamente, o prenúncio de um processo extremamente delicado que seguidamente abordaremos.

Em conformidade com as competências que lhe estão adstritas, o Conselho Municipal de Educação aprovaria, por unanimidade, a proposta de Carta Educativa numa reunião onde, curiosamente, não compareceu o representante da Direcção Regional de Educação, nem os cinco Presidentes de Juntas de Freguesia.

Após esta aprovação, o Conselho Municipal de Educação emitiu o parecer que, pelo seu significado, consideramos ser oportuno transcrever:

«Parecer do Conselho Municipal de Educação. O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro regulamentou os Conselhos Municipais de Educação e aprovou o processo de elaboração da carta educativa, pelo que, o Conselho Municipal do Concelho (...), reuniu extraordinariamente em 16 de Julho de 2007, para “apreciar e emitir parecer sobre a Carta Educativa do Município de (...). O documento elaborado pela Empresa (...) foi aprovado, por unanimidade, e, considerado de vital importância para o Concelho, porquanto melhorar-se-á a qualidade do ensino e a oferta educativa será enriquecida, sendo que poderá ser objecto de consulta no site, que estará disponível a partir de Setembro, no início do ano escolar.

Em cumprimento do estipulado no n.º 1, do art.º 19 do diploma acima mencionado, submete-se à apreciação da Câmara Municipal, a Carta Educativa do Município de (...), para posterior envio à Assembleia Municipal».

Embora não estivesse inicialmente previsto, o Conselho Municipal de Educação voltaria a reunir em 22 de Janeiro de 2008 para reapreciar a proposta de Carta Educativa, isto depois de a Assembleia Municipal não ter aprovado o documento, em Sessão daquele órgão autárquico que se realizou em 7 de Setembro de 2007.

Nesta reunião do Conselho Municipal de Educação, amplamente participada, vislumbramos nitidamente o confronto entre duas racionalidades distintas: uma mais tecnocrática e gestonária, protagonizada pelo executivo camarário, pela representante da empresa responsável pela elaboração da Carta Educativa e pela representante do Agrupamento de Escolas, e outra, mais de carácter político, que transporta para o seio do Conselho Municipal de Educação as tensões políticas geradas no debate travado na Assembleia Municipal, onde ganham peso as intervenções dos Presidentes de Juntas de Freguesia e da Presidente da Assembleia Municipal.

Procurando justificar a necessidade de uma nova reunião do Conselho Municipal de Educação, o Vereador da Educação da Câmara Municipal referiu que, na Assembleia Municipal, foram suscitadas dúvidas relacionadas com aspectos técnicos do documento e com a proposta de reordenamento da rede escolar, nomeadamente no que respeita ao encerramento de escolas. Reafirmou a convicção do Município em manter em funcionamento os Jardins-de-Infância, referindo que no caso do 1º Ciclo do Ensino Básico, o Ministério da Educação já havia assumido a intenção de encerrar as escolas de Fragas e Ponte, sendo impossível dar-lhes continuidade, apesar das pressões feitas pela Câmara Municipal junto da Direcção Regional de Educação (Acta n.º 1/2008-CME).

Esta intervenção do responsável autárquico reforça a ideia por nós formulada, a de que a Carta Educativa consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar, impostas pela Administração Central, nomeadamente no que concerne ao encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico. Perante esta nossa formulação, o Vice-Presidente da Câmara Municipal diria peremptoriamente: «*Naturalmente (...) Eu lembro-me que o encerramento das duas escolas foram previstas e tiveram de ser previstas na Carta Educativa*» (E2, p. 6). Mas também o Presidente da Câmara concretizava esta posição, afirmando:

«A nossa Carta Educativa de (...) teve que ter em conta o redimensionamento da rede escolar avançada e imposta pela Administração Central. E um exemplo concreto é o encerramento de algumas escolas, em que a Câmara tal como a anterior, batemos o pé, fazendo sentir a necessidade dessas escolas, nas sedes de freguesia de cariz mais rural (...)» (E1, p. 4).

Reforçando uma visão mais tecnocrática do processo, a representante da Empresa à qual foi adjudicada a Carta Educativa alertava para a necessidade de observar o prazo da apresentação de

candidaturas para a construção de Centros Escolares (31 de Março de 2008), pelo que era urgente definir o que iria ser candidatado por causa da avaliação da Direcção Regional de Educação, competindo ao Município saber qual a estratégia que se pretendia seguir para o concelho (Acta n.º 1/2008-CME).

Dando razão a esta observação, a representante do Agrupamento de Escolas opinava dizendo não ser boa solução manter escolas onde não há qualidade de ensino, alertando para o facto de o Ministério da Educação não financiar essas situações (Acta n.º 1/2008-CME).

Imprimindo um cunho mais marcadamente político na sua intervenção neste processo, a Presidente da Assembleia Municipal assumiria uma certa demarcação face à proposta inicial da Carta Educativa, o que a levaria a reconhecer posteriormente que *«(...) a minha atitude sempre foi uma atitude crítica relativamente aos conteúdos, à forma como as coisas estavam a ser apresentadas e àquilo que se deveria pretender que fosse a Carta Educativa do concelho (...)»* (E3, p. 2). Esta postura foi mais evidente nesta reunião realizada em 22 de Janeiro de 2008, onde começou por chamar a atenção para a existência de erros, lamentando que não tenha havido, da parte da Empresa contratada, o cuidado de corrigir inúmeras deficiências e lacunas. Afirmou ainda que no documento apresentado não via de forma consistente uma solução para o 1º Ciclo do Ensino Básico, discordando da solução da concentração de todos os alunos na sede do concelho, defendendo a construção de um Pólo Escolar na freguesia de Fragas (Acta n.º 1/2008-CME). Este protagonismo da presidente do órgão deliberativo do Município nas reuniões do Conselho Municipal de Educação explica-se em função da própria visão que a autarca tinha relativamente à pertinência em integrar o Conselho Municipal de Educação, porque, como a mesma refere,

«É o presidente do órgão fiscalizador da autarquia. E portanto, deve ter consciência de investimentos, de políticas, de situações e de orientações que se vão determinar enquadradas num conjunto que têm a ver não só com os planos de acção, como com os planos de actividade, os orçamentos, e portanto, também, a fundamentação de qual deve ser as linhas de futuro do concelho» (E3, p. 1).

Os autarcas de freguesia, em parte responsáveis pela não aprovação da Carta Educativa na Assembleia Municipal, demonstraram também, no Conselho Municipal de Educação, a sua frontal oposição à proposta de encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico nas freguesias rurais do concelho, previsto no reordenamento da rede escolar concelhia. Os presidentes de Junta de Freguesia viam com preocupação essa possibilidade, sendo intérpretes do estado de espírito dos habitantes das respectivas freguesias, como referia a propósito um desses autarcas:

«Sim. Porque na freguesia de (...) se está a deparar com esse problema. O encerramento da escola na sede de freguesia (já anunciado pela Direcção Regional de Educação em 2007) e que está a causar algum descontentamento por parte dos habitantes, nomeadamente dos pais das crianças que frequentam essa escola, da parte norte da freguesia e da própria Vila (...)» (E4).

O Presidente da Junta de Freguesia de Fragas alertou para o facto de, a verificar-se o encerramento de escolas na sua freguesia, os alunos preferirem deslocar-se para outro concelho limítrofe e não para a sede do concelho. A mesma posição foi assumida pelo autarca da freguesia de Rio, alegando a proximidade geográfica e o menor tempo de deslocação em relação a um outro concelho vizinho. Já o Presidente da Junta de Freguesia de Ponte alertou que a população da sua freguesia jamais aceitará que, na sua freguesia, fique apenas um Jardim-de-Infância, tal como se previa na Carta Educativa, temendo um aproveitamento político negativo dessa situação, advogando a adopção de toda e qualquer solução que mantenha a escola da sua freguesia em funcionamento. O autarca de Rio voltaria a intervir para anotar que os pais das crianças da sua freguesia, preferem ter as crianças próximas ainda que com piores condições, o que motivaria nova intervenção do autarca de Fragas, para denunciar que, se os equipamentos educativos nas freguesias não são os melhores, tal se deve não às Juntas de Freguesia, mas ao facto das condições não terem sido criadas por anteriores executivos, parecendo existir no concelho alunos de primeira e segunda (Acta n.º 1/2008-CME).

Depois de ficar definida a opção relativa ao reordenamento da rede escolar concelhia, prevaleceu a ideia de manter os Jardins-de-Infância nas freguesias de Fragas, Rio, Ponte e Pinhais do Zêzere; de construir dois Centros Escolares em Pinhais do Zêzere e Fragas; e de manter em funcionamento a Escola Básica do 1º Ciclo da freguesia de Rio. Assim, a Carta Educativa seria aprovada por maioria, em votação na qual o representante da Direcção Regional de Educação se absteve.

3.2. Na Câmara Municipal

A alínea a) do n.º 2 do artigo 19º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, refere que é competência dos órgãos municipais elaborar a Carta Escolar a integrar nos planos directores municipais. Esta competência só viria a ser regulamentada com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que, como já referimos, concedia à Câmara Municipal a competência de elaborar a Carta Educativa, a qual deveria ser aprovada pela Assembleia Municipal respectiva.

O Município Pinhais do Zêzere procedeu nesta conformidade, mandando elaborar a Carta Educativa para, como referia o Presidente da Câmara Municipal, *«No fundo, dar seguimento a*

directrizes nacionais (...)» (E1, p. 3), mas, sobretudo, e de acordo com as palavras do Vice-Presidente da Câmara, «*Nós elaborámos também esta Carta Educativa no pressuposto que esta Carta, a sua elaboração e a sua execução, a sua homologação seria importante para que os investimentos fossem eventualmente candidatados ao QREN*» (E2, p. 3).

A Câmara Municipal do concelho Pinhais do Zêzere apresentava, no mandato autárquico que decorreu entre Novembro de 2005 e Outubro de 2009, a seguinte composição:

Quadro V – “Composição da Câmara Municipal do Concelho Pinhais do Zêzere (2005-2009)”

P.S.D.	3
P.S.	2
TOTAL	5

O executivo municipal analisou a proposta de Carta Educativa em dois momentos distintos, que corresponderam à Reunião da Câmara Municipal, realizada em 8 de Agosto de 2007, onde foi discutida a proposta de Carta Educativa, e à Reunião de 13 de Fevereiro de 2008, na sequência da rejeição pela Assembleia Municipal dessa mesma proposta.

De anotar que a discussão da Carta Educativa do Município na Câmara Municipal ocorreu em duas Reuniões Não Públicas, conforme consta do registo das respectivas actas, embora se trate de uma situação prevista no artigo 13º do Regimento da Câmara Municipal, bem como no artigo 84º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. A circunstância não seria desperdiçada pela Oposição (P.S.), que imediatamente lamentou que a Carta Educativa fosse presente «*(...) a esta reunião, a primeira de Agosto em que não estão presentes todos os Vereadores e realizada à porta fechada sem hipótese de ser divulgada a discussão que se poderia gerar ao público e à imprensa*» (Acta n.º 15/2007-CM, p.37).

É nesta dimensão que a discussão em torno da proposta da Carta Educativa assume um cunho marcadamente político, e, por isso, passível de ser analisada com recurso à *lente* que nos é permitida pelo modelo político do estudo das organizações. Com efeito, estamos perante uma situação em que a Maioria (P.S.D.), detentora do poder, apresenta as suas propostas em resultado das suas opções estratégicas, que serão confrontadas pelos actores políticos, na Oposição (P.S.), que revelam interesses e racionalidades contrárias às da maioria, emanando o conflito como base das decisões face a interesses divergentes, na *arena política* - a reunião da Câmara Municipal -, onde se joga um processo de encenação política marcada por estratégias de maximização de interesses.

Esta perspectiva é tão mais nítida quando caracterizamos a acção dos actores com capacidade de intervenção no processo. Curiosamente, Presidente e Vice-Presidente da Câmara, no mandato que decorreu entre 2005 e 2009, haviam sido Vereadores da Oposição no mandato compreendido entre 2002 e 2005. Por seu lado, Presidente e Vice-Presidente da Câmara, no mandato de 2002 a 2005, passaram ao estatuto de oposição no mandato 2005 a 2009. Estão, portanto, em presença e em confronto actores políticos com visões e racionalidades diferentes de perceberem o concelho, que diferem entre si quanto a valores, preferências, crenças, interesses e percepção da realidade, que estarão bem presentes nas posições assumidas perante a Carta Educativa do Município.

Introduzindo a apresentação do documento, o Presidente da Câmara Municipal enalteceu o trabalho desenvolvido pelo Vice-Presidente da Câmara e Vereador da Educação, bem como elogiou a qualidade técnica da Empresa que elaborou a Carta Educativa. Afirmou que um dos principais objectivos foi o de desenvolver uma proposta de reordenamento da rede educativa do Município, manifestando a sua preocupação quanto ao encerramento de algumas escolas, informando que tudo tentaria para que as mesmas não encerrassem (Acta n.º 15/2007-CM, p. 35).

O Vice-Presidente da Câmara e Vereador da Educação, a quem coube a apresentação do documento, referenciou que a Carta Educativa aparece como uma imposição legal, para que a Câmara Municipal possa prosseguir em termos do reordenamento do Primeiro Ciclo do Ensino Básico. Informou que a Empresa que a elaborou tentou ir ao encontro do que havia sido estabelecido pela Direcção Regional de Educação, protelando ao máximo o encerramento das escolas. Chamou a atenção para a diminuição da população residente nas freguesias, destacando a importância do processo de monitorização. A sua intervenção serviu ainda para apresentar as linhas gerais do reordenamento da rede escolar, com a construção de um Pólo Educativo único na sede do concelho, ou, se o número de alunos o justificar, a construção de um Pólo Escolar Rural na freguesia de Fragas (Acta n.º 15/2007-CM, p. 35-36).

Contestando a argumentação aduzida e as propostas apresentadas, os Vereadores da Oposição (P.S.) começaram por considerar que a Carta Educativa não servia os interesses do concelho em termos de educação, contendo imprecisões mais ou menos graves, sendo parcial nas análises, superficial no diagnóstico, formulando propostas relativamente à organização da rede escolar, consideradas altamente penalizadoras para as crianças e famílias das freguesias de Fragas, Rio e Ponte.

A posição seria assumida com a apresentação de uma extensa Declaração Política, transcrita em acta, onde, embora trate de aspectos como a caracterização física do concelho, da evolução demográfica, do desenvolvimento económico, da estrutura do emprego e do estado e qualidade da

rede viária, se centra fundamentalmente na proposta de reordenamento da rede educativa (Acta n.º 15/2007-CM, p. 36-49).

Esta Declaração divide-se em três partes distintas: uma primeira, em que se contesta a proposta de reordenamento da rede escolar; uma segunda, na qual formulavam uma proposta alternativa e, uma outra, onde se produziam leituras de carácter mais político.

Os Vereadores na oposição começaram por verter uma posição de princípio de total e frontal oposição ao encerramento de qualquer Jardim-de-Infância e escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico, tal como se preconizava na proposta da Câmara Municipal, num horizonte de quatro anos, com a efectiva concentração de alunos na sede do concelho (Acta n.º 15/2007-CM, p. 43). Considerava-se que este é um processo de enorme sensibilidade que deveria ser amplamente discutido com as Juntas de Freguesia e com os Pais e Encarregados de Educação, e não analisados casuisticamente por uma qualquer equipa que aplica genericamente os critérios definidos pelo Ministério da Educação. A este propósito, defendia-se que *«(...) o encerramento de Jardins-de-Infância e Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico só virá a traduzir-se em prejuízo para as crianças e suas famílias»*, já que

«Não é viável deslocalizar do seu meio natural e familiar crianças de tenra idade, 3 aos 5 anos no caso dos Jardins-de-Infância e dos 6 aos 10 anos, no caso do 1º Ciclo do Ensino Básico, obrigando-os a permanecer na sede do concelho durante mais de 6 a 7 horas diárias, privadas do acompanhamento familiar» (Acta n.º 15/2007-CM, p. 43).

Reportando-se às insuficiências encontradas na Carta Educativa, referia-se que *«O próprio documento não expressa o custo e o ordenamento de uma nova rede de transportes escolares que seria necessária para o efeito e ver-se-iam agravados factos como o abandono e insucesso escolares»*, situação que, na opinião dos autarcas, viria a acentuar a desertificação humana das freguesias mais rurais do concelho, promovendo a fixação das famílias na sede do concelho ou em concelhos limítrofes, o que, dizia-se, *«(...) em última análise levaria à perda da população, pondo em perigo a coesão do espaço concelho»* (Acta n.º 15/2007-CM, p. 44).

Deixavam-se assinalados ainda outros factores negativos decorrentes, na opinião daqueles vereadores, do encerramento das escolas, tais como o agravamento do desemprego entre o pessoal docente e não docente e o abandono e deterioração do património escolar. Reclamava-se o estabelecimento de um processo de discussão e negociação com a Direcção Regional de Educação, no sentido da adopção de discriminações positivas, que permitissem manter em actividade Jardins-de-Infância e Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico abaixo dos 10 e 20 alunos, salvaguardando a possibilidade de um serviço de proximidade à população (Acta n.º 15/2007-CM, p. 44).

Na mesma declaração era formulada uma proposta:

«Em termos de reorganização da rede escolar concelhia, ao nível do Ensino Pré-Primário e do 1º Ciclo do Ensino Básico deve ser adoptada uma fórmula que concilie a racionalização dos recursos financeiros existentes, a melhoria e qualidade das instalações escolares e a promoção de condições para uma educação de qualidade» (Acta n.º 15/2007-CM, p. 44).

Nesta linha, preconizava-se que, ao nível das freguesias, se deveria privilegiar a integração de mais que um ciclo de ensino no mesmo edifício (Pré-Escolar e 1º CEB), promovendo a recuperação e reabilitação dos edifícios escolares existentes, acautelando situações arquitectónicas compatíveis e enquadradas no meio, salvaguardando as devidas condições de segurança e higiene quer interior, quer no exterior dos espaços educativos, adaptando os novos espaços aos princípios pedagógicos e curriculares em voga.

A efectivação destes princípios passava pelo desenvolvimento de um plano de beneficiação e expansão do Jardim-de-Infância da sede do concelho e pela constituição de Pólos Educativos nas freguesias de Rio, Fragas e Ponte, os quais agregariam o Pré-Escolar e o 1º Ciclo do Ensino Básico, promovendo a recuperação e reabilitação das estruturas existentes, criando novas salas de aula, salas de actividades de complemento curricular, sala de prolongamento, ludoteca/biblioteca e espaços para refeições, recreio e desportos. Esta opção justificava-se pelo facto de os espaços educativos estarem próximos de outros equipamentos, como as Extensões de Saúde, Pavilhões Desportivos e zonas de lazer existentes nessas freguesias. Preconizava-se, ainda, a construção de um espaço desportivo descoberto na Escola Básica do 2º Ciclo do Ensino Básico da sede do concelho e o aumento da oferta educativa ao nível do Ensino Secundário, após negociação com a respectiva Direcção Regional de Educação, de Cursos Tecnológicos e de Carácter Geral, de forma a travar a saída de alunos do concelho e atrair novos alunos provenientes de concelhos vizinhos (Acta n.º 15/2007-CM, p. 44-47).

Os Vereadores da Oposição (P.S.) formulavam ainda no referido documento, uma crítica política muito contundente e de confronto evidente com o executivo camarário por aceitar a inevitabilidade do encerramento de escolas do 1º Ciclo e de Jardins-de-Infância, propondo a concentração dos alunos na sede do concelho. Como se refere na Declaração Política apresentada

«Atente-se que não é uma qualquer equipa ou empresa que recomenda que se encerrem escolas. É a actual maioria camarária do P.S.D. que o assume como designio e objectivo de inovação e progresso. Os então candidatos e hoje responsáveis pelo concelho não anunciaram às populações das freguesias (...) o encerramento das suas escolas» (Acta n.º 15/2007-CM, p. 48-49).

A referida Declaração Política terminava com o lançamento de um repto

«Esperemos que no momento da aprovação na Assembleia Municipal, os senhores Deputados Municipais sejam mais fiéis aos compromissos assumidos com as populações que representam e rejeitem como nós esta proposta de Carta Educativa» (Acta n.º 15/2007-CM, p. 49).

Esta intervenção algo demorada por parte dos vereadores da Oposição (P.S.) mereceu uma breve reacção do Presidente e Vice-Presidente da Câmara Municipal, que justificaram as suas opções com a perda de população, referenciando a necessidade imperiosa de terem a aprovação da Carta Educativa, tendo em conta o aproveitamento dos Fundos Comunitários, bem como a sua integração no Plano Director Municipal (em processo de revisão) factos que, por si só, justificavam a sua cabal aprovação (Acta n.º 15/2007-CM, p. 50).

Nesta conformidade, a Câmara Municipal aceitou a proposta da Carta Educativa do Município, com a rejeição por parte dos Vereadores do P.S. Mais se deliberou submeter o assunto à Assembleia Municipal para efeitos de aprovação de acordo com o n.º 1 do artigo 19º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro.

Depois de a proposta de Carta Educativa ter sido rejeitada pela Assembleia Municipal em Sessão que decorreu em 7 de Setembro de 2007, a mesma voltou a ser presente, tendo sido apreciada em Reunião da Câmara Municipal realizada em 13 de Fevereiro de 2008.

Nota-se claramente um esbatimento do clima de tensão política registado na reunião anterior, sendo nítida uma propensão para a convergência de objectivos e formulação de consensos. Como havia de referir o Presidente da Câmara, depois de se terem verificado situações de conflito *«Depois com bom senso de todos, no início de 2008, a Carta Educativa (...) foi aprovada por unanimidade (...) e mais tarde pela Câmara Municipal (...)»* (E1, p. 3). Também o Vice-Presidente da Câmara reconheceria que

«As situações de conflito acabaram depois por desembocar em soluções de consenso. (...) Na questão da rede escolar, a discussão foi muito acalorada e muito aprofundada (...). A Carta Educativa teve várias discussões, e acabou, de facto, por se chegar a algum consenso em relação a esta questão (...)» (E2, p. 4-5).

Foi o Vice-Presidente da Câmara quem em nome do executivo municipal apresentou a «nova» versão da Carta Educativa. Começou por referir que o documento havia sido revisto, clarificando a filosofia do reordenamento da rede escolar, no sentido de assegurar a continuidade da Escola do 1º Ciclo do Ensino Básico na freguesia de Rio, melhorando as suas instalações e condições de aprendizagem, *«sendo uma questão assumida quer com o apoio da Direcção Regional de Educação ou*

não» (Acta n.º 3/2008-CM, p. 36). O mesmo responsável autárquico referiu ainda a construção de um Pólo Rural na freguesia de Fragas agregando alunos do Pré-Escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico. No entanto sustentava que as Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico, nas sedes de freguesia de Fragas e Ponte deveriam encerrar, embora ainda se tentasse adiar esta decisão por mais um ou dois anos, com a concordância da Direcção Regional de Educação (Acta n.º 3/2008-CM, p. 36).

Já os vereadores do P.S., depois de recordarem os pontos dos quais discordavam e as propostas que formularam, referiram que

«o que hoje nos é presente vem ao encontro dos propósitos que então defendemos, em particular no que respeita à proposta do não encerramento de Jardins-de-Infância e escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico, nas sedes das freguesias de Fragas, Rio e Ponte, estando previstas intervenções nas instalações dos respectivos estabelecimentos educativos» (Acta n.º 3/2008-CM, p.38).

Os mesmos actores políticos continuariam afirmando

«Consideramos que este recuo da actual maioria camarária melhora a proposta inicial e acautela os interesses da educação e das famílias do concelho (...) congratulamo-nos por termos contribuído com a nossa crítica e com os nossos argumentos para o aperfeiçoamento deste documento que merece assim desta forma a nossa apreciação positiva na generalidade» (Acta n.º 3/2008-CM, p. 38).

Após estas considerações, a Câmara Municipal mostrou-se favorável à proposta de Carta Educativa, sendo a mesma remetida nos termos da Lei, à Assembleia Municipal para efeitos de aprovação.

3.3. Na Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal é por definição o órgão deliberativo do Município, segundo o artigo 41º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, a quem compete como refere o n.º 1 do artigo 19º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro aprovar a Carta Educativa.

No concelho Pinhais do Zêzere, a Assembleia Municipal, no Mandato autárquico 2005-2009 apresentava uma composição muito bipolarizada, conforme se documenta:

Quadro VI – “Composição da Assembleia Municipal do Concelho Pinhais do Zêzere (2005-2009)”

8	Representantes do P.S.D.
7	Representantes do P.S.
3	Presidentes de Junta de Freguesia eleitos pelo P.S.
2	Presidentes de Junta de Freguesia eleitos pelo P.S.D.
TOTAL 20	

A correlação de forças demonstra a existência de um empate técnico hipoteticamente comprometedor da governação do concelho, mas que a prática autárquica ultrapassava, já que o n.º 2 do artigo 89º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro com a nova redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, prevê que o Presidente do órgão tem voto de qualidade em caso de empate.

A Assembleia Municipal discutiu a proposta do executivo municipal relativa à Carta Educativa do Município em dois momentos distintos. O primeiro em Sessão Pública realizada em 7 de Setembro de 2007 e, posteriormente, em nova Sessão realizada em 29 de Fevereiro de 2008.

No primeiro momento assistimos à reedição do debate travado em sede de Reunião de Câmara Municipal, em que grupos com valores e objectivos específicos, obedecendo a interesses políticos diferentes se confrontam perante a definição de uma política específica para a educação no concelho, gerando novos conflitos que deixam em aberto o desenvolvimento do processo político, tendo inclusivamente o resultado da votação final, contrariado a lógica das maiorias, que por vezes estagnam os sistemas políticos, provocando novas dinâmicas, na busca de soluções de negociação. Já na sessão realizada em 29 de Fevereiro de 2008, verificamos uma tentativa de apaziguamento do debate político e a procura de consensos.

Quem melhor sintetiza o processo de discussão da Carta Educativa no órgão deliberativo do Município, é a própria titular do cargo, que na entrevista que nos concedeu e quando questionada se na discussão e votação da Carta Educativa na Assembleia Municipal, se haviam gerado situações de consenso ou de conflito, respondeu:

«Houve situações de consenso e de conflito. Aliás, como sabe, e consta das actas, a primeira Carta Educativa não foi aprovada. Eu própria me abstive na votação porque foi considerado que havia incorrecções nessa Carta que foi apresentada pelo executivo à Assembleia Municipal. Isso levou a que ela fosse novamente discutida, novamente reprogramada e, portanto, a seguir houve uma situação de

consenso e foi aprovada por unanimidade, o que eu acho que é uma mais-valia» (E3, p. 3).

Na Sessão da Assembleia Municipal realizada em 7 de Setembro de 2007 foi o Presidente da Câmara Municipal que fez a primeira intervenção, tendo elogiado o trabalho executado pela Empresa a quem havia sido adjudicada a Carta Educativa, bem como o trabalho de coordenação desenvolvido pelo Vereador da educação e Vice-Presidente da Câmara. Realçou os contributos dados pelos parceiros, referindo a importância da Carta Educativa para o concelho, manifestando a sua preocupação relativamente ao escasso número de alunos, situação que origina o encerramento de algumas escolas por parte do governo central. Acabou dando conta da impossibilidade de estabelecer um pólo Educativo em cada uma das freguesias (Acta n.º 5/2007-AM, p. 13).

Coube ao Vereador da Educação e Vice-Presidente da Câmara dramatizar o discurso relativamente à Carta Educativa, enaltecendo o papel dos parceiros representados no Conselho Municipal de Educação, que deram os seus contributos num processo que suscitou ampla discussão e participação, tendo terminado com um parecer unânime daquele órgão. Referenciou que a Carta Educativa é um trabalho da máxima importância, dado que por via da sua integração no Plano Director Municipal, as candidaturas ao QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional – só serão possíveis com a sua aprovação, o que torna a sua elaboração e aprovação ainda mais premente. Apresentou depois o cenário previsto para o reordenamento da rede educativa, com a construção de um Pólo educativo único na sede de concelho, ou se o número de alunos o justificar, a construção de um Pólo Rural na freguesia de Fragas (Acta n.º 5/2007-AM, p. 14).

Todavia, e *a posteriori*, o mesmo responsável autárquico haveria de considerar que

«Não vejo hoje em dia que esta Carta seja uma condição “sine qua non” para que os investimentos sejam elaborados, e também não vejo por parte do Ministério da Educação que ela seja vista como aquele quadro orientador do qual não pode haver grandes desvios em termos daquele que é o rumo da educação» (E2, p. 3).

Contrariando a argumentação desenvolvida pelo executivo municipal e contestando fundamentalmente a proposta de reordenamento da rede escolar nela contida, os representantes da Oposição (P.S.) em várias intervenções consideraram que o documento continha erros e omissões, revelando-se mal redigido. Manifestaram o entendimento de que a Carta Educativa nunca deveria ter sido entregue a uma empresa *«porque nela devem ficar vertidas as opções político-estratégicas dos que respondem directamente perante os cidadãos que os elegeram»* (Acta n.º 5/2007-AM, p. 15). Foi ainda questionada a não opção pela conservação das escolas existentes, lembrando-se as promessas do executivo de que tudo faria para fixar a população no concelho. Defenderam igualmente a

necessidade urgente de revisão do documento, dado que considerava-se «*A Carta Educativa tem que servir os interesses do concelho, agarrando os factores positivos*» (Acta n.º 5/2007-AM, p. 15).

Nesta reunião fez-se também ouvir a voz dos Vereadores da Oposição (P.S.) na Câmara Municipal, que depois de devidamente autorizados a usar da palavra, através do expediente previsto no n.º 3 do artigo 48º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, fizeram sentir a necessidade de se lutar contra a desertificação, demonstrando o seu desacordo em relação à política seguida pelo Ministério da Educação relativamente ao encerramento de escolas nos meios rurais.

Surpreendentemente, quando se aguardava uma resposta política contundente por parte da bancada parlamentar que na Assembleia Municipal sustentava a maioria camarária (P.S.D.) rebatendo a argumentação da Oposição (P.S.), eis que no seio da referida bancada surgem vozes discordantes em relação à Carta Educativa.

Um deputado municipal da maioria (P.S.D.), numa posição escrita lida publicamente no debate consagrado à discussão do assunto, revelou a sua crítica em relação à Carta Educativa, questionando as muitas imprecisões nela contidas, discordando das propostas de encerramento de escolas, da aceitação da inevitabilidade de algumas projecções, da ausência da participação da população na sua discussão e da deficiente estratégia de desenvolvimento para o concelho nela consagrada (Acta n.º 5/2007-AM, p. 15).

Também a Presidente da Assembleia Municipal que integrava o Conselho Municipal de Educação referenciou que sempre havia sido muito crítica em relação aos erros contidos na Carta Educativa, há muito identificados esperando a sua correcção no documento final. Afirmou que esperava mais perspectivas no sentido de melhorar as condições e qualidade de vida dos residentes, deixando registado que «*O executivo tem que definir e aplicar uma estratégia política de fixação de jovens*» (Acta n.º 5/2007-AM, p. 16).

Em defesa das posições sustentadas pelo executivo municipal falou o líder da bancada do P.S.D. na Assembleia Municipal, que referenciou que em termos do Quadro Comunitário de Apoio era inevitável ter uma Carta Educativa aprovada, tendo responsabilizado o Ministério da Educação pela decisão do encerramento de escolas, afirmando que a Carta Educativa tinha que ser obrigatoriamente homologada pelo Ministério da Educação, exemplificando com o caso de um concelho vizinho que teria tido dificuldades com a Direcção Regional de Educação (Acta n.º 5/2007-AM, p. 17).

Decorrida a votação, a Carta Educativa do Município não foi aprovada, tendo colhido onze votos contra, seis votos a favor e duas abstenções.

Este foi um resultado que não estaria previsto inicialmente e que numa leitura política consubstancia uma demonstração de quebra de solidariedade política e institucional, já que a maioria

parlamentar na Assembleia Municipal afecta ao P.S.D. acabava de rejeitar um documento estratégico proposto pelo executivo municipal e que continha as suas propostas no campo da educação.

Posteriormente, o próprio Presidente da Câmara Municipal daria conta da delicadeza que a situação provocou em termos políticos locais, afirmando «*Na própria Assembleia Municipal (...) o próprio P.S.D. reprovou inicialmente a proposta da Carta Educativa. Foi uma situação que não foi fácil de gerir*» (E1, p. 3).

O resultado verificado na votação obrigou a que a Carta Educativa voltasse a ser analisada e discutida, pelo Conselho Municipal de Educação e pela Câmara Municipal, num processo que analisámos anteriormente, tornando a ser presente ao veredicto da Assembleia Municipal em Sessão Pública que decorreu em 29 de Fevereiro de 2008.

Na apresentação do documento, o Vice-Presidente da Câmara referiu que as dúvidas suscitadas anteriormente haviam sido analisadas e revistas, tendo clarificado a filosofia do reordenamento da rede escolar, com a continuação do funcionamento do jardim de Infância e Escola do 1º Ciclo do Ensino Básico de Rio e com a construção de um Pólo Educativo Rural na freguesia de Fragas, agregando alunos do ensino Pré-escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico. Deixou ainda a informação da construção de mais salas destinadas ao 1º Ciclo do Ensino Básico na sede do concelho, ficando em aberto a possibilidade do encerramento das escolas das sedes de freguesia Fragas e Ponte, alvitrando a possibilidade da sua prorrogação por mais ou dois anos dependendo da concordância da Direcção Regional de Educação (Acta n.º 1/2008-AM, p. 12-13).

O representante da Oposição (P.S.) realçou o facto de a nova proposta manter em funcionamento os Jardins-de-Infância nas freguesias de Fragas, Rio e Ponte, revelando a coragem e o desejo de investimento por parte da Câmara Municipal, acautelando os interesses da educação no concelho (Acta n.º 1/2008-AM, p. 13).

Por seu turno, o representante da maioria (P.S.D.) adiantou que a Carta Educativa é um documento que tem de seguir um pouco a política educativa do governo, concluindo: «*não sendo o documento ideal é o documento possível, tendo melhorado muito relativamente à versão original tanto nos aspectos técnicos como nas opções políticas*» (Acta n.º 1/2008-AM, p. 14).

Submetida à votação foi a Carta Educativa do Município (...) aprovada por unanimidade, estando em condições de ser remetida à respectiva Direcção Regional de Educação para efeitos de avaliação e homologação.

3.4 A Direcção Regional de Educação e a homologação da Carta Educativa

O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, no seu artigo 19º, n.º 2 refere que o apoio técnico necessário à elaboração da Carta Educativa compete ao Ministério da Educação, que disponibiliza toda a informação necessária, bem como a prestação dos serviços adequados. O n.º 5, do mesmo artigo 19º, do citado normativo prevê que na elaboração da Carta Educativa as Câmaras Municipais e o Ministério da Educação devem articular estreitamente as suas intervenções, de forma a garantir os princípios, objectivos e parâmetros técnicos estatuidos no diploma quanto ao ordenamento da rede educativa.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro – Lei Orgânica do Ministério da Educação – preceitua no seu artigo 16º, que as Direcções Regionais de Educação têm por missão desempenhar, no âmbito das circunscrições territoriais respectivas, funções de administração periférica relativas às atribuições do Ministério da Educação, cabendo-lhes ainda assegurar a articulação com as autarquias locais no exercício das atribuições destas na área do sistema educativo.

Seguindo a perspectiva que nos é proporcionada pela interpretação da legislação referida, supostamente no desenvolvimento do nosso *estudo de caso* relativo à discussão e elaboração da Carta Educativa do concelho Pinhais do Zêzere, encontraríamos uma Direcção Regional de Educação, a funcionar como catalisadora do processo, participativa, interventiva e facilitadora dos procedimentos, visando a construção de um documento expressivo da compatibilização da política definida pelo Poder Central, com a visão produzida a nível local.

No entanto, não foi esta a percepção com que ficámos, cruzando a leitura que fizemos do acervo documental consultado com a análise do conteúdo das entrevistas que realizámos.

Contrariamente ao que seria previsível, notámos por parte da Direcção Regional de Educação uma postura ausente e pouco participativa no processo de discussão da Carta Educativa, aliás demonstrada no voto de abstenção que tomou no momento da sua aprovação no Conselho Municipal de Educação. Notámos ainda que a Direcção Regional de Educação se tornou uma dificuldade para os órgãos autárquicos responsáveis pela elaboração e aprovação do documento, condicionando as suas opções políticas à rigidez normativa. Com efeito, a Direcção Regional de Educação, baseada numa superioridade técnica e legitimação funcional, estabeleceu uma lógica de imposição das determinações do Poder Central ao Município, constringendo a acção deste, coarctando a sua autonomia, inviabilizando a possibilidade do estabelecimento de uma política educativa definida localmente.

No desenvolvimento do nosso estudo empírico colocámos uma questão que tinha a seguinte formulação: Como avalia a intervenção da Direcção Regional de Educação no processo de

acompanhamento, elaboração e homologação da Carta Educativa? Valerá a pena dar conta de alguns testemunhos recolhidos para percebermos o que atrás se referenciou.

A Directora do Agrupamento de escolas considerou a este propósito:

«Eles foram muito pouco participativos. A colaboração que deram (...) puseram uma bateria de documentos na página. Estava disponível para as pessoas consultarem e depois participaram nalguns Conselhos Municipais de Educação não em todos. E acho realmente que a Carta Educativa acabou por ser construída com muito pouca colaboração da parte da Direcção Regional de Educação. Eles depois apenas se limitavam a dar pareceres relativamente à aprovação, se respeitava ou não respeitava as orientações que eles tinham dado. Mas poderia ter sido mais participativa se, realmente, a representante da Direcção Regional de Educação tivesse vindo mais vezes ao Conselho Municipal de Educação. E acabou por (...) já não me recordo exactamente do número de vezes que veio, mas tenho a sensação que foi muito pouco, talvez uma vez» (E5, p. 3).

Já os titulares dos órgãos autárquicos expressaram nestes termos o seu desalento em relação à intervenção da Direcção Regional de Educação neste processo. Taxativamente, o Presidente da Câmara afirmou

«A Direcção Regional de Educação, ao nível do acompanhamento, ao nível da homologação da Carta Educativa, poderia ter sido não digo mais positiva, mas mais eficaz, porque muitas vezes balizou-nos uma área de intervenção de maneira muito dura e essa visão economicista oriunda da Administração Central causou-nos alguns problemas. A homologação foi algo lenta e demorada e algo conturbada» (E1, p. 4).

Por sua vez, o Vereador da Educação e Vice-Presidente da Câmara que acompanhou mais de perto o processo de elaboração e discussão da Carta Educativa, caracterizou da seguinte forma a intervenção da Direcção Regional de Educação no processo:

«A intervenção da Direcção Regional de Educação neste caso, foi a sua homologação. Numa primeira fase, digamos assim, limitou-se a estabelecer (...) alguns limites à sua elaboração, uma vez que estávamos, digamos assim, proibidos à partida de estabelecer investimentos futuros em escolas que não tinham capacidade de evolução, ou melhor, que essa evolução seja negativa, em termos de evolução demográfica da população mais jovem. Mas, depois, a única intervenção que a Direcção Regional de Educação teve é a sua avaliação final e no seu envio para homologação (...). A sua intervenção aqui é praticamente desprovida de algum sentido» (E2, p. 5).

A Carta Educativa do concelho Pinhais do Zêzere viria a ser homologada, em 23 de Junho de 2008, pela Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues. Pelo interesse que assume para a economia desta investigação, reproduzimos o teor do Parecer Conjunto.

Parecer Conjunto

Em cumprimento do Protocolo celebrado entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, em Dezembro de 2004 e do Acordo relativo a cartas educativas e rede escolar do 1.º ciclo, celebrado entre as mesmas entidades, em Outubro de 2005, e ao abrigo do n.º 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, o Director-Geral do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE) e a Directora Regional de Educação do Centro (DREC) emitem **parecer favorável** sobre a carta educativa do concelho de Figueiró dos Vinhos, nos seguintes termos:

A Carta Educativa respeita a metodologia proposta para a sua elaboração, estando, em geral, em conformidade com as orientações de política educativa.

As propostas de intervenção apresentadas incidem na educação pré-escolar e no ensino básico revelando esforço de concentração do parque escolar. Recomenda-se, no entanto, que seja feito esforço adicional de concentração do parque escolar, de modo a evitar-se a vinculação dos edifícios a um único nível de educação/ensino, tal como definido na Lei de Bases de Educação.

O parque da educação pré-escolar e do ensino básico deverá ser constituído por estabelecimentos de tipologia EB1/JI ou EBI/JI.

A estas unidades poderão, excepcionalmente, juntar-se estabelecimentos de tipologia JI, desde que devidamente fundamentado.

Os centros escolares, sempre que possível, deverão ter no mínimo capacidade para 300 alunos. Assim, a proposta de construção do Centro Escolar de Aguda deverá ser reanalisada em sede de monitorização.

A Directora Regional do Centro

O Director-Geral do GEPE

Após um conturbado processo de discussão e aprovação da Carta Educativa nas diversas instâncias, Conselho Municipal de Educação, Câmara Municipal e Assembleia Municipal, o despacho de homologação acaba por não traduzir totalmente a proposta aprovada, nomeadamente, quando remete para sede de monitorização, a pertinência da construção de um Centro Escolar numa freguesia rural do concelho, condicionando, por essa via, a estratégia de reordenamento da rede escolar concelhia definida localmente, apontando para a inevitabilidade da concentração de alunos e níveis de ensino na sede do concelho.

Este facto fica assinalado na resposta que a Presidente da Assembleia Municipal nos transmitiu na entrevista que nos concedeu:

«Essa pergunta é muito difícil de responder, ou politicamente difícil de responder, porque a Direcção Regional de Educação, que fazia parte do Conselho Municipal de Educação, umas vezes estava, outras vezes não, outras fez-se representar. Acompanhou as discussões. Depois, na Carta Educativa, que foi aprovada em Assembleia Municipal e que foi para a Direcção Regional de Educação, também concordou com ela, aprovou. Para todos era uma situação pacífica que a Carta Educativa do concelho (...) tinha sido aprovada e era aquela (...) não entendo para

que é que foi tanto trabalho quando passados poucos meses desta aprovação, vieram afirmar que, afinal, não tinha validade aquela Carta Educativa» (E3, p. 3).

Da mesma opinião partilhava o Vice-Presidente da Câmara quando afirmava «(...) *dá-me a impressão que o actual Ministério não vê com os mesmos olhos a Carta Educativa (...)*» (E2, p. 4).

A mesma realidade tem ainda um outro exemplo no concelho e prende-se com o Despacho do Secretário de Estado da Educação, Valter Lemos, que em 31 de Janeiro de 2009 viria a autorizar a criação de novas unidades de gestão (fusão de escolas) de que resultaria a fusão da Escola Secundária (não agrupada) com o Agrupamento de Escolas existente, contrariando um princípio assente na Carta Educativa e ao arrepio da vontade expressa dos respectivos órgãos de administração e gestão e do próprio Município, vindo a constituir um só Agrupamento a nível concelhio, adequando o modelo de administração e gestão do Agrupamento de Escolas, aos princípios definidos no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

4. Síntese da investigação empírica

Na sequência do desenvolvimento do estudo empírico sobre o processo de elaboração, discussão e homologação da Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere e depois de proceder ao cruzamento dos dados recolhidos nas entrevistas e na análise documental, interpretados à luz dos modelos teóricos que nos serviram de orientação, pudemos estabelecer algumas sínteses que seguidamente desenvolveremos.

Em Portugal, o Estado tem vindo a exercer um papel determinante na definição da política educativa, acentuando um pendor centralizador que não tem permitido aos municípios a possibilidade da definição de uma política educativa ao nível local. Apesar das intenções expressas nos enunciados preambulares da vasta legislação produzida nas últimas décadas, nota-se, quando confrontamos a realidade e ouvimos os autarcas, que não tem existido uma efectiva vontade política, no sentido de proceder à *descentralização* de competências em matéria de educação para os órgãos do poder local, existindo sim uma clara tendência de *desconcentração* para os serviços periféricos da administração educativa – Direcções Regionais de Educação -, estratégia pela qual o Estado tem procedido a uma *recentralização* do poder.

Ainda assim, desde a década de oitenta, do século XX, que Portugal seguiu a tendência desenvolvida em vários países europeus para aplicar algumas políticas educativas, em parte concretizáveis com a transferência de competências da administração central para as autarquias locais. Como aliás notavam João Barroso e João Pinhal, a descentralização não é mais do que um

procedimento complexo que deriva da reformulação do papel do Estado ao redistribuir poderes entre a administração central e local (Barroso & Pinhal, 1996).

Interpretada à luz das políticas educativas, esta tendência legislativa, em torno da descentralização de competências no domínio da educação, mais não é que o reflexo da reforma da administração pública, o denominado «*New Public Management*» (Mons, 2007) emergente na década de oitenta, do século XX, com os governos conservadores, mas também com a nova esquerda em alguns países. Esta nova gestão assenta numa lógica de gestão privada e na individualização dos bens públicos através das seguintes situações: ao colocar em primeiro lugar o “o cliente” na acção estatal e, assim, romper com a lógica da administração; descentralizar poderes para delimitar o terreno de acção; responsabilizar os agentes do Estado ao responderem, com relatórios, perante a comunidade numa óptica de prestação de contas *accountability*, incidir qualidade e eficácia sobre os produtos e serviços da acção pública.

A nossa análise permitiu-nos aferir que é de grande diversidade a intervenção da autarquia em matéria educativa, quer no que diz respeito às competências legais, quer naquilo que resulta da iniciativa própria e da colaboração com as entidades locais. Intervenções ao nível da organização dos transportes escolares, o fornecimento de refeições, o programa da fruta escolar, a colaboração na implementação do desporto escolar e a coadjuvação no projecto de terapia da fala, bem como a organização das actividades extra-curriculares, deixa claro que o município desempenha uma acção fortíssima que o torna um actor principal e fundamental na área da educação do concelho. Por outro lado, para além da colaboração prestada na implementação de projectos de iniciativa das escolas, não é muito forte a participação do município na definição de uma política educativa local. Dotadas de competências meramente funcionais e devido às dificuldades técnicas e financeiras que atravessam muitas câmaras municipais, muitas autarquias de concelhos de baixa dimensão, tal como aquele que nos serviu de estudo, não poderão assumir novas funções educativas muito abrangentes, situação que em última análise poderá conduzir ao acentuar de assimetrias profundas.

A percepção com que ficamos é a de que a autonomia das autarquias em matéria de educação revela-se uma autonomia tutelada, em que a decisão final pertence em absoluto ao Ministério da Educação. As opções tomadas a nível local carecem da decisão política da administração central. Acentua-se, desta forma, o poder da autoridade de uma entidade hierarquicamente superior, numa linha clássica de racionalidade burocrática weberiana. Ganha força uma concepção de poder baseada numa forma superior de controlo, de cima para baixo, inspirada no modelo de organização proposto por Fayol, que impõe a *melhor solução* na linha do conceito defendido por Taylor. No processo que observámos, o grau de autonomia da administração local no estabelecimento de dinâmicas e implementação de uma política local de educação face aos normativos legais emanados e

produzidos centralmente é muito relativa, sendo uma autonomia mais funcional, baseada no desenvolvimento e execução de projectos e no exercício de competências, mas não uma autonomia ao nível da tomada de decisões.

Na linha do que acontece nas organizações burocráticas, também aqui é nítido que o processo de tomada de decisão ocorre no topo da hierarquia que, a partir da centralização da informação, sintetiza e calcula as escolhas mais racionais. A partir daqui, a autoridade é sucessivamente delegada em níveis organizacionais inferiores, de tal forma que cada nível detém os meios adequados para atingir a sua principal finalidade (Lima, 1998a: 72).

Em termos de decisão, a parte da organização que assume maior destaque são as estruturas de topo que pressionam todo o resto da organização no sentido de uma centralização estratégica. Tudo é previamente decidido e previsto, de modo a retirar todo o carácter de incerteza e a restringir a margem de autonomia dos actores locais.

No estudo que empreendemos, suscitou-nos particular atenção o grau de importância conferido a um órgão com a tipologia do Conselho Municipal de Educação, na definição de uma política educativa local, bem como da sua capacidade em influenciar a efectivação dessa mesma política. No caso vertente da nossa investigação, tivemos a oportunidade de perceber que embora se reconheça a importância deste órgão na definição das políticas educativas ao nível local e na sua articulação com as políticas definidas a nível nacional, o Conselho Municipal de Educação é visto fundamentalmente como um órgão de consulta, chamado a pronunciar-se de quando em quando, sobre questões mais ou menos determinantes para a política educativa local, como foi o caso da Carta Educativa. Dada a sua natureza consultiva, muitas vezes, as suas determinações e pareceres não têm correspondência com as decisões dos órgãos políticos, como aconteceu neste caso, na Câmara Municipal, na Assembleia Municipal e nas estruturas desconcentradas do Ministério da Educação.

Entendemos que as potencialidades que este órgão aparentemente encerra estão a ser desvalorizadas, já que como foi referido nas entrevistas efectuadas, raramente é convocado, reunindo pouco, dado que, como se procurou justificar, muitos dos parceiros que o compõem, fazem-se igualmente representar nos órgãos de administração do Agrupamento de escolas, tal como o Conselho Geral, chegando a sua participação a ser considerada redundante. A secundarização a que foi remetido e o não exercício da maioria das competências previstas no Artigo 4º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, reforçam a ideia expressa por vários autores (Pinhal, 2004: 1) e (Ribeiro, 2005: 247) que se demonstram frustrados com as condições da sua regulamentação e funcionamento, havendo, por isso, que deixar vertido o desafio aos órgãos autárquicos, em especial, em concelhos de reduzida dimensão, para que potenciem a intervenção dos Conselhos Municipais de Educação, tornando-os efectivamente numa medida política de descentralização e territorialização.

Sustentada na seriedade e no rigor dos dados estatísticos e numa moldura normativa bastante abrangente, atenta à demografia da população escolar e delineada para um período temporal relativamente longo, a Carta educativa é entendida como um documento vital para o planeamento e reordenamento da rede educativa concelhia, um instrumento de gestão decisivo para o sistema de ensino local, um verdadeiro Plano Director para a educação no concelho.

No caso que tivemos como referência, a Câmara Municipal deliberou abrir concurso público, adjudicando a elaboração da Carta educativa, a uma entidade externa dotada de técnicos de reconhecida competência e com formação académica elevada. Prevalece assim o critério da *competência técnica* (Hall, 1971: 34), um dos mais característicos das organizações burocráticas. Pretendia-se fundamentalmente responder cabalmente às apertadas exigências colocadas pelo Ministério da Educação, visando a obtenção de um documento capaz de merecer a sua homologação. No fundo, procurou-se garantir «um processo de planeamento e decisão estáveis» (Lima, 1998a: 77).

Do acompanhamento que fizemos do processo de discussão, elaboração e aprovação da carta educativa do concelho pinhais do Zêzere percebemos o cruzamento entre uma racionalidade burocrática e uma racionalidade política, numa dialéctica que alternou entre tentativas de afirmação de autonomia por parte do município e dinâmicas de participação dos vários parceiros educativos, imediatamente anuladas pela omnipresença centralizadora da administração educativa.

A Carta Educativa foi elaborada e os seus princípios substantivados em obediência à lei e aos critérios impostos pelo Ministério da Educação, através das orientações produzidas pela Direcção Regional de Educação, pelo Gabinete de Estudos e Planeamento da Educação e pelo Gabinete de Informação de Avaliação do Sistema Educativo, numa atitude de afirmação do império da lei, fruto de uma racionalidade burocrática. Estava destinada a ser permanentemente avaliada, através de uma monitorização, processo igualmente previsto no decreto-lei, devendo ser actualizada nos planos normativo e no da gestão administrativa e operacional. Aliás o extenso quadro legislativo apresentado inicialmente, não deixa dúvidas quanto à preocupação que houve em que a Carta Educativa estivesse de acordo e em constante observância dos normativos e da lei.

A discussão técnica e política em torno da Carta Educativa assentou essencialmente na questão do reordenamento da rede escolar concelhia, com o previsto encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico e do decorrente processo de concentração de alunos na sede de concelho em detrimento das freguesias rurais.

O debate gerado nas várias instâncias tais como o Conselho Municipal de Educação, a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal demonstrou que o processo de suspensão de escolas não foi pacífico e exigiria o envolvimento na sua discussão e no processo de decisão dos actores locais, particularmente das Juntas de Freguesia. Mas teria sido fundamental, na nossa óptica, uma

participação activa da população, em particular daqueles que seriam atingidos pelas consequências das decisões, cenário que demonstra a oportunidade do entendimento que deixámos vertido noutra fase deste trabalho, da importância que teria para a democratização do poder local e para a própria legitimação da Carta Educativa, que antes da fase da aprovação final por parte da Assembleia Municipal, houvesse um momento de consulta pública do documento. No decurso da nossa investigação ficou claro que em momento algum a Carta Educativa foi disponibilizada para consulta pública, donde resultasse a apresentação de sugestões e de propostas de alteração, ao arrepio do que sucede com outros documentos de planeamento municipal, como o Plano Director Municipal, ou mesmo quando se trata de regulamentos municipais destinados a ter eficácia externa.

Na construção da carta educativa observámos o desenvolvimento das componentes técnica e política que lhe estão subjacentes e que lhe conferem uma tipologia de natureza gestionária e de planeamento, mas também uma dimensão político-institucional. A componente técnica é muito acentuada na fase de elaboração da carta educativa pela empresa escolhida por concurso público, na sua análise pelo Conselho Municipal de Educação e no escrutínio feito pela Direcção Regional de Educação antes da emissão do parecer que conduz à homologação. Já a componente política é identificável na fase de apreciação, discussão e votação pelos órgãos autárquicos.

Através do recurso à *lente* política utilizada no estudo das organizações foi-nos possível descurtinar os contornos que envolveram a discussão que antecedeu a aprovação da Carta Educativa nos órgãos municipais, tendo sido aceso o despique no plano político-partidário, motivado sobretudo pelos posicionamentos assumidos relativamente às propostas de reordenamento da rede escolar e do encerramento de escolas.

Tornou-se evidente a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores a quem caberia, em abstracto, a decisão e a conflitualidade que determina os seus interesses e as suas acções (Lima, 2001: 17-18). Foi igualmente possível aferir essa imagem das organizações como *arenas políticas* em que a tomada de decisões no seu interior decorre de acordo com processos de confrontação e negociação, tendo por base os interesses conflitantes e as estratégias de poder desencadeados pelos diversos grupos.

É nítida uma propensão para a emergência do conflito, resultante da coligação de interesses, que determinam a definição de jogos de poder por parte dos partidos políticos. Esta lógica tão característica da racionalidade política, levou a que numa primeira fase, a proposta inicial de Carta Educativa apresentada pelo executivo municipal, fosse rejeitada no órgão deliberativo, por uma convergência inesperada de votos de alguns sectores do partido maioritário, com a oposição e com alguns dos presidentes de junta de freguesia. Como haveria de ser reconhecido mais tarde, através de

entrevistas, na fase de recolha empírica deste trabalho, o conflito registado, difícil de suportar politicamente, acabaria por melhorar a proposta final, então sim, aprovada por maioria.

Daí que, na esteira de Tony Bush (1986: 69-73), o *conflito*, encarado como uma das características naturais das organizações, seja considerado como inevitável e capaz de operar substanciais mudanças organizacionais ao contrário da racionalidade burocrática, que privilegia o consenso no interior das organizações. Na mesma linha, Baldrige (1971) já havia considerado o conflito como inevitável e natural, resultado do choque de interesses divergentes, fazendo parte da própria dinâmica da organização. Considerado como bastante saudável, pode revitalizar sistemas que de outra forma se encontrariam estagnados (Baldrige, 1971: 202). Já os *interesses* que movem os actores significam um conjunto complexo de predisposições que envolvem, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a agir em determinada direcção. As diferentes clientelas adoptam interesses diferentes e frequentemente opostos, dado que a sua participação na organização é orientada por objectivos divergentes (Morgan, 1996: 153-159).

A forma como decorreu o processo de elaboração, discussão e aprovação da carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere permite-nos, também, concluir que estamos muito longe do desejado reforço da autonomia dos municípios na definição de uma política local de educação e que a apregoada descentralização de competências neste domínio da administração central para a administração local, embora consagrada na lei, teima em não se concretizar, pelo menos em assuntos com a relevância que assume a definição da rede escolar concelhia. E tal acontece devido ao império da lei e à afirmação do poder normativo formal/racional, exposto com muita clareza no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. Com efeito, a Carta Educativa só adquire eficácia depois de ratificada pelo Ministério da Educação, o que só acontece depois de um minucioso processo de depuração produzido pela respectiva Direcção Regional de Educação. Secundariza-se, por esta via, o papel do poder local, que se limita à sua execução, mesmo que o cenário resultante do beneplácito da homologação altere completamente o que foi discutido e deliberado localmente.

Dada a existência de orientações de cariz nacional que balizam a área de intervenção dos municípios, a Carta Educativa acaba por não expressar a autonomia do município na definição de uma política educativa local, embora teoricamente a devesse expressar. O facto de existirem critérios relativos à rede escolar que foram impostos leva a que a referida autonomia se ache coarctada na sua essência. Os vários autarcas que ouvimos referiram a este propósito as dificuldades que sentiram em tentar sensibilizar a Direcção Regional de Educação para a necessidade de manter algumas escolas abertas, tendo esbarrado em decisões previamente tomadas pela tutela. Nesta sequência, ficou claro que a Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere acaba por consubstanciar, ao nível local, políticas

de redimensionamento da rede escolar impostas pela administração central, nomeadamente, no que concerne à política de encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico.

Numa outra dimensão procurámos perceber qual o estado de espírito dos autarcas relativamente ao processo de transferência de competências. A descentralização não tem sido em Portugal um processo pacífico, tal como o demonstram os avanços e recuos na implementação de protocolos de transferência de competências ao nível educativo entre a administração central e os municípios. A relação entre estes dois níveis de poder tem conhecido ao nível educativo algumas fontes de conflito como a não passagem de meios financeiros para as autarquias locais, quando se verifica a atribuição de novas competências e a aplicação de decisões relativas à racionalização da rede escolar.

Na generalidade os autarcas do concelho Pinhais do Zêzere concordam com a transferência de competências da administração central para o poder local. No entanto, consideram que as autarquias do interior deverão ter especial cuidado com as questões financeiras subjacentes, considerando as dificuldades em assumir novos encargos.

Este estado de espírito dos autarcas corresponde às incertezas de ordem variada que se têm levantado com a transferência de responsabilidades e atribuições no domínio da educação para as autarquias locais, que resultou na sequência do pré-acordo negocial entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, de um Protocolo subscrito apenas por nove dezenas de autarquias, num universo de 278 existentes no continente e que abrange as áreas da acção social escolar, construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino, transportes escolares, educação pré-escolar da rede pública, actividades de enriquecimento curricular e residências para estudantes. Note-se, no entanto, que a proposta governamental incluía, igualmente, a passagem para a tutela autárquica dos educadores e professores de todo o ensino básico.

A autarquia de Pinhais do Zêzere não subscreveu o referido protocolo, alegando a necessidade de uma maior ponderação, ao mesmo tempo que se considera que com esta transferência de competências, o Ministério da Educação não visa a melhoria das condições de educação, mas tão só aliviar-se de encargos, o que se acha constituir uma situação perversa para o município. Se por um lado existe todo o interesse do município em prestar um bom serviço de educação, por outro, o Ministério da Educação cria condições que colocam em causa a prestação desse serviço. Daí, que o envolvimento dos municípios na educação se afigure muito difícil e complicado no futuro.

Esta foi precisamente uma das questões que nos suscitou maior reflexão, ou seja, equacionar qual o futuro envolvimento dos municípios na definição de uma política educativa local.

Com as dificuldades financeiras que os municípios estão a atravessar e com a pressão que existe em termos de empurrar algumas competências para as autarquias, pensamos que se estas não

estiverem atentas, vão ter uma maior pressão financeira, pelo que o envolvimento futuro destes municípios na educação pode vir a ser menor.

Existem mesmo casos de algumas autarquias na região do Pinhal Interior Norte que denunciaram o protocolo a que nos referimos anteriormente e outras que equacionam fazê-lo. O Ministério da Educação não demonstra assumir uma posição de ser uma entidade dialogante e cooperante na educação, tentando apenas libertar-se de responsabilidades e encargos, o que leva os municípios a adoptarem uma postura de desconfiança que mina todo o processo.

Apesar das circunstâncias não se afigurarem fáceis, em virtude do clima de crispação e desconfiança instalados não consideramos que seja irremediavelmente catastrofista o quadro em que se inscreve o futuro envolvimento dos municípios na educação. As sinergias geradas a nível local poderão servir de catalisador para um novo paradigma de intervenção.

Convocando a nossa experiência como autarca e estudioso da administração educacional, entendemos que afastando a ideia pouco consensual da municipalização da educação, é possível enunciar alguns princípios que sirvam de orientação e referencial para uma política municipal de educação, em especial, nos concelhos de baixa densidade, como é o caso, do concelho de Pinhais do Zêzere. Assim, o futuro envolvimento do município na educação poderá passar por uma co-responsabilização pelo bom funcionamento do respectivo agrupamento de escolas; pelo desempenho activo na definição dos contratos de autonomia; pela efectiva concretização da Carta Educativa; Pela dinamização do Conselho Municipal de Educação dando eficácia às suas decisões e pareceres; pela participação activa e qualificada nos órgãos de administração do agrupamento de escolas; pelo apoio prioritário a projectos escolares, em especial, aos que privilegiem o combate ao insucesso, exclusão e abandono escolar precoce; pela promoção de projectos partilhados com as escolas em domínios como a educação para a cidadania, a educação ambiental, a educação para a saúde e a educação para a protecção civil; pela elaboração de orçamentos e projectos educativos municipais que envolvam a participação activa da população na sua definição e execução.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

A intervenção dos municípios na educação tem sido um dos temas que mais tem marcado o debate actual sobre o estado da educação em Portugal, pelo que tem merecido uma atenção muito particular dos estudos desenvolvidos na área da administração educacional. Embora geralmente menosprezado e olhado com desconfiança, por razões que têm a ver com o tradicional centralismo da administração educativa portuguesa, o envolvimento dos municípios na definição de uma política educativa local tem vindo, nos últimos anos, a conhecer importante evolução.

Na investigação que desenvolvemos, procurámos compreender se o processo de *elaboração, discussão e aprovação da Carta Educativa de um concelho do interior do país, consagra a participação e autonomia dos municípios na definição das políticas educativas locais ou se acentua uma tendência para a centralização por parte da administração educativa*. Foi esta a pergunta de partida que nos orientou ao longo do nosso trabalho.

O envolvimento educacional dos municípios representa um tema incontornável na análise das questões da descentralização, da territorialização, da regulação e da eficácia do sistema educativo, impondo-se uma reflexão sobre quem promove, define e executa as políticas de educação aplicadas localmente.

Em Portugal, a centralização sempre foi uma característica da administração desde o século XIX, destacando-se aspectos como a uniformidade burocrática e a não participação dos actores directamente interessados nas decisões. Só com a revolução de 25 de Abril de 1974, surge, de forma visível, a consagração do Poder local democrático e a descentralização de competências.

Embora a legislação produzida nos últimos trinta e cinco anos tenha conferido às autarquias uma maior intervenção em vários domínios da vida pública, em matéria educativa o quadro legal de competências próprias e delegadas, bem como o respectivo financiamento, manteve-se quase inalterado. O poder local, no que respeita à educação, continuou a exercer-se sobretudo ao nível da execução das tarefas mais pobres da logística educativa. A descentralização de competências está longe de se verificar na totalidade, continuando o poder local a depender do poder central.

Descentralizar o sistema educativo tem sido apenas uma tendência legislativa. A análise empírica a que procedemos demonstrou que o conjunto de competências atribuídas não se traduziu numa efectiva descentralização das políticas educativas. A descentralização administrativa da educação através das autarquias tem sido um processo lento. E isto porque, por um lado, o Estado mostra alguma hesitação e relutância em ceder margens de poder e, por outro lado, porque, em alguns

momentos, as autarquias, muitas delas impreparadas tecnicamente e exauridas financeiramente, recuam, esperando e reclamando por recursos de modo a garantir o exercício de novas competências.

Apesar disso, a descentralização de competências na administração local e o maior envolvimento dos municípios nas questões educativas conheceram um grande incremento no decurso da primeira década do século XXI, acentuando uma tendência que se vinha desenhando desde os anos oitenta, do século XX, comprovada nas definições programáticas de vários governos, na legislação publicada, nos programas contratualizados e nas práticas que muitos municípios têm desenvolvido. Pensamos poder assim confirmar uma das hipóteses que formulámos: *«Ao processo de descentralização de competências da administração central para o poder local, desenvolvido após a revolução de 25 de Abril de 1974, tem correspondido uma maior intervenção dos municípios na administração da educação».*

É, no entanto, passível de discussão se esta realidade é ditada por uma estratégia de recentralização por parte da administração central, que insiste em não ceder o fundamental da decisão estratégica sobre as políticas educativas, ou se ela aponta para um efectivo protagonismo educacional dos municípios, favorecendo o que se designa por *municipalização da educação*.

A nossa investigação permitiu assinalar uma extrema contradição. Inversamente à tendência para um maior envolvimento dos municípios nas questões educacionais, nota-se um desenvolvimento de políticas para o regresso ao controlo centralizado da administração educativa que remetem para o plano meramente discursivo e retórico os princípios tão apregoados da descentralização, da autonomia e da participação.

O processo de elaboração, discussão e aprovação da Carta Educativa do concelho Pinhais do Zêzere é elucidativo do que atrás referimos.

A Carta Educativa é definida no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, como um documento vital para o planeamento e reordenamento da rede educativa concelhia, como um instrumento de gestão para o sistema de ensino local, como um Plano Director para a educação no concelho. O documento foi elaborado por uma entidade externa aos serviços camarários, seguindo a observância escrupulosa da lei e dos critérios impostos pelo Ministério da Educação, através das orientações produzidas pela Direcção Regional de Educação. Este facto não nos permitiu confirmar uma outra hipótese que definimos: *«A competência da elaboração da Carta Educativa conferida às autarquias locais traduz uma maior autonomia municipal na definição das políticas educativas ao nível local».* Na realidade, a existência de orientações definidas centralmente que limitam a margem de intervenção das autarquias faz com que a Carta Educativa acabe por não expressar a autonomia do município na definição de uma política educativa local. A autonomia municipal em matéria educativa é uma autonomia de gestão de recursos e meios, uma autonomia meramente instrumental e funcional,

já que as opções políticas estruturantes são tomadas centralmente e transmitidas às periferias para execução.

A discussão técnica e política em torno da Carta Educativa gerada nos órgãos autárquicos, como a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal, centrou-se essencialmente na questão do reordenamento da rede escolar concelhia e no encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico e no decorrente processo de concentração de alunos na sede de concelho, em detrimento das freguesias rurais. O debate foi vivo e motivou a apresentação de uma extensa declaração política por parte da oposição ao executivo camarário, revelando, igualmente, a emergência de interesses defendidos pelos autarcas das freguesias. A conjugação de micro poderes partidários levou a que a proposta inicial da Carta Educativa fosse rejeitada no órgão deliberativo, contrariando a lógica da imposição das maiorias. Porém, as deliberações dos actores políticos acabaram por esbarrar nas decisões previamente tomadas pelo Ministério da Educação relativamente ao encerramento de escolas com menos de vinte alunos. Isto tornou evidente, tal como destacámos, que: *«A Carta Educativa do Concelho Pinhais do Zêzere acabou por consubstanciar, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela administração central, nomeadamente, no que concerne à política de encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico»*. Esta conclusão possibilitou a demonstração de outra hipótese por nós formulada: *«É ao nível local que se completa a lógica centralista e de controlo por parte da administração educativa»*.

O nosso estudo de caso permitiu concluir que se está ainda muito longe do tão reclamado reforço da autonomia dos municípios na definição de uma política local de educação e que a apregoada descentralização de competências neste domínio da administração central para a administração local, embora consagrada na lei e reclamada pelos actores, teima em não se concretizar.

O Parecer que sustenta a homologação da Carta Educativa pelo Ministério da Educação é bem demonstrativo da secundarização e desvalorização do Poder Local neste processo, acentuando por outro lado, o controlo, a concepção centralizadora e o pendor concentrado das decisões, típicas das concepções tradicionais weberianas, em que as decisões são tomadas nos órgãos de cúpula, neste caso, do Ministério da Educação. Nesta linha de análise, julgamos poder validar uma outra hipótese oportunamente definida: *«Num contexto discursivo sobre a autonomia, a Carta Educativa revela a tendência da Administração educativa para a centralização»*.

Estudar o processo de descentralização de competências da administração central para o poder local em matéria de educação permitiu tomar consciência da contradição que existe entre os princípios consagrados na lei e a prática seguida.

A descentralização da administração educativa é uma condição indispensável para a melhoria da educação. Um dos caminhos passa inevitavelmente pela transferência de competências para o nível local, não só para as escolas, mas, também, para os municípios, democraticamente legitimados por uma ampla representação comunitária.

É imperioso fomentar a participação das autarquias locais na definição de uma estratégia global de intervenção para a educação de um determinado concelho ou, em certos casos, de um agrupamento de concelhos. Tal só será concretizável quando o poder local for dotado de uma efectiva autonomia que permita aos municípios, através dos seus órgãos, decidirem sobre matérias essenciais, conferindo-lhe a oportunidade de estabelecer regras próprias numa perspectiva de auto-governo local, num clima de reflexão crítica amplamente participada.

Todavia, embora a política governamental seja a de passar para as autarquias locais um conjunto muito vasto de novas atribuições, numa aposta clara de municipalização da educação, urge avaliar com rigor o alcance destas medidas, para que não se venham a verificar no nosso país e nos nossos concelhos, os riscos já experimentados noutros países que enveredaram por esse caminho e que são: a desresponsabilização do Estado pelo serviço público de educação, o aprofundamento de assimetrias entre concelhos de maior e menor dimensão, o favorecimento de situações de clientelismo e a degradação do estatuto social e profissional dos agentes de educação.

Em nosso entender, a descentralização de competências em matéria de educação para o poder local e o reforço da participação e autonomia dos municípios na definição de uma política educativa local passará necessariamente por uma refundação da possibilidade criada pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro.

Desde logo, dever-se-á repensar o âmbito de actuação e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação. Este não deverá ser apenas um mero órgão consultivo da autarquia, mas deverá assumir-se como uma estrutura descentralizada de administração educativa a nível local. Deverá reunir com maior periodicidade e ser dotado de ampla representação, onde possam convergir uma alargada pluralidade de interesses, visando a elaboração de projectos de desenvolvimento local que contribuam para a definição de uma política educativa local.

Já a Carta Educativa deverá ser elaborada, actualizada e monitorizada após um apurado processo de discussão, conferindo ao documento uma característica não só meramente técnica e de planeamento, à qual se associa uma perspectiva gerencialista e gestionária, mas também uma dimensão política forte, capaz de traduzir nas suas propostas, o resultado de processos de discussão e de debate amplamente participados, que confirmem legitimidade às decisões políticas.

Matérias como a definição da rede educativa, a oferta curricular, a rede de transportes escolares, os investimentos em construção, manutenção e apetrechamento de escolas, a articulação

com os ensinos tecnológico, politécnico e superior no quadro local e regional, as ofertas de formação profissional e as modalidades de acção social escolar, deverão ser objecto de estudo e constar do documento, e, não só, como sucede, apenas a questão da racionalização da rede escolar.

Ao Estado pede-se que abandone a sua postura centralista, condicionadora da autonomia, baseada na imposição de soluções de formato único, por meio da crescente burocratização dos processos, que ignoram as dinâmicas geradas localmente e as decisões dos órgãos autárquicos. Das autarquias locais, espera-se que assumam a educação como um desígnio e desenvolvam a capacidade para definir uma estratégia global de intervenção em termos educativos ao nível local, inserida numa perspectiva mais geral de desenvolvimento do seu território visando a satisfação do bem comum.

O conhecimento adquirido sobre aquilo que é a intervenção das autarquias locais na educação permite que concluamos que a participação dos municípios na definição de uma política educativa local se concretiza num contexto de grande desigualdade e diversidade, decorrentes de estádios de desenvolvimento económico e social diferentes, resultado da sensibilidade dos actores locais que elegem ou não a educação como um dos pilares de desenvolvimento sustentável de um território.

Esse pode ser o caminho para a revitalização de territórios municipais economicamente e socialmente deprimidos. Mas, como em tudo, o caminho faz-se caminhando.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. FONTES IMPRESSAS

- AFONSO, Almerindo Janela (1995). «O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal». *Revista Portuguesa de Educação*, 8, n.º 1, 73-86.
- AFONSO, Almerindo Janela (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- AFONSO, Almerindo Janela (1999). «A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público». *Inovação*, 12, 121-137.
- AFONSO, Almerindo Janela (2000). «Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas». in *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Afrânio Catani e Romualdo Oliveira (orgs.). Belo Horizonte: Autêntica, 17-41.
- AFONSO, Natércio (1993). «A Análise Política das Organizações Escolares», in *Aprender*, 15, 42-49.
- AFONSO, Natércio (1994). *A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 262-267.
- AFONSO, Natércio (1999). «A Autonomia das Escolas Públicas: exercício prospectivo de análise da política educativa». in *Inovação*, vol. 12, n.º 3. Lisboa: Ministério da Educação, Instituto de Inovação Educacional, 45-64.
- ALBARELLO, Luc *et alii* (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- ALVES, Natália; CABRITO, Belmiro; CANÁRIO, Rui; GOMES, Rui (1996). *A Escola e o Espaço Local: Políticas e Actores*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- AMARAL, Diogo Freitas do (1994). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. 1, 2ª ed. Coimbra: Almedina.
- ANMP (2000). *Relatório Sobre a Transferência de Competências – Educação*, aprovado no XII Congresso da ANMP, em Vilamoura, 6 de Maio de 2000.
- ANMP (2004a). *Protocolo entre a ANMP e o ME – Concretização de alguns princípios e competências vertidos no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro*, de 15 de Dezembro de 2004 (disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1).

- ANMP (2004b). *Protocolo entre a ANMP e o ME – Concretização de alguns princípios e competências vertidos no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro – Modelo de Carta Educativa*, de 15 de Dezembro de 2004 (disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1).
- ANMP (2005). *Protocolo entre a ANMP e o ME relativo a Cartas Educativas e Rede Escolar do 1º Ciclo*, de 25 de Outubro de 2005 (disponível em www.anmp.pt/anmp/proto.html#1).
- AZEVEDO, Joaquim (1994). *Avenidas de Liberdade. Reflexões sobre política educativa*. Porto: Edições ASA.
- AZEVEDO, José Maria (1996). *Os Nós da Rede. O problema das escolas primárias em zonas rurais*. Porto: Edições ASA.
- BACHARACH, Samuel B. e MUNDELL, Brian (1999). «Políticas organizacionais nas escolas: micro, macro e lógicas de acção». in Sarmiento, M. (org.). *Autonomia da Escola: políticas e práticas*. Porto: Edições ASA, 123-156.
- BALDRIDGE, J. Victor (1971). *Power and Conflict in the University. Research in the Sociology of Complex Organizations*. New York: Solm Wiley e Sons.
- BALL, Stephen (1989). *A micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- BARROSO, João (1990). «Factores pedagógicos e educativos da Carta Escolar», in *Carta Escolar do Algarve* (Seminário de Vilamoura – Novembro de 1989). Lisboa: GEP/ME, 80-92.
- BARROSO, João (1995a). *Os Liceus – Organização Pedagógica e Administração (1836-1960)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Instituto Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.
- BARROSO, João (1995b). «Para uma Abordagem Teórica da Reforma da Administração Escolar: a Distinção entre “Direcção” e “Gestão”». *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 8, n.º 1, 33-56.
- BARROSO, João (1996a). «O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída». in João Barroso (org.). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 167-189.
- BARROSO, João (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: ME.
- BARROSO, João (1998). «Descentralização e Autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública» in *Colóquio/ Educação e Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, n.º 4, Out. 1998, 32-58.
- BARROSO, João (2000). «A escola como espaço público local», in António Teodoro (org), *Educar, promover, emancipar. Os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma pedagogia emancipatória*. Lisboa: Universidade Lusófona.
- BARROSO, João (2002). «A Investigação sobre a Escola: Contributos da Administração Educacional», in *Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, vol. 1, n.º 1, 277-325.

- BARROSO, João (2004 a.). «A regulação da educação como processo composto: tendências e desafios». in *Políticas e Gestão Local da Educação*. Jorge Adelino Costa *et alii* (orgs.). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- BARROSO, João (2004b).«A autonomia das escolas: uma ficção necessária» in *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, n.º 2. Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho. 49-83.
- BARROSO, João (2005a). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- BARROSO, João (org.) (1996b). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- BEETHAM, David (1988). *A Burocracia*. Lisboa: Editorial Estampa.
- BELL, Judith (1997). *Como realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.
- BILHIM, João Abreu (1996). *Teoria Organizacional. Estrutura e Pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- BOGDAN, Robert C. e BIKLEN, Sarik (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- BUSH, Tony (1986). *Theories of Educational Management*. London: Harfer e Row.
- BUSH, Tony (2003). *Educational Leadership and Management*. London: Sage Publications.
- CAA (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-Lei n.º 172/91)*. Conselho de Acompanhamento e Avaliação. Lisboa: ME.
- CAMPOS, Edmundo (1971). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- CANÁRIO, Rui (1992). «O Estabelecimento de Ensino no Contexto Local». in Rui Canário (org.). *Inovação e Projecto Educativo de Escola*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- CANÁRIO, Rui (1995). «Escolas isoladas em movimento». ICEinfor, 1, 4-5.
- CANÁRIO, Rui (2006). *A Escola Tem Futuro? Das Promessas às Incertezas*. São Paulo: Artmed Editora, 95-112.
- CANAVARRO, José Manuel (2000). *Teorias e Paradigmas Organizacionais*. Coimbra: Quarteto Editora.
- CANOTILHO, José Gomes (1993). *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.
- CARVALHO, Rómulo de (1986). *História do Ensino em Portugal. Desde a Fundação da Nacionalidade até ao fim do Regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carta Educativa do Município de Figueiró dos Vinhos* (2008). Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos.
- CATROGA, Fernando (2000). *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*. 2ª ed. Lisboa: Editorial Notícias.
- CERVO, Amado Luís e BERVIAN, Pedro Alcino (1983). *Metodologia Científica*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.

- CLEGG, Stewart R. (1998). *As Organizações Modernas*. Oeiras: Celta Editora.
- CNE (1991). *Conselho Nacional de Educação. Pareceres e Recomendações, 1990*. Lisboa: CNE.
- COHEN, Louis e MANION, Lawrence (1990). *Métodos de Investigación Educativa*. Madrid: Editorial La Muralla.
- COLLOT, Bernard (1994). «Escola Rural: uma opção». *Cadernos ICE*, 1, 61-74.
- COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO (1988a). *Documentos Preparatórios – II. Projectos: O acesso ao ensino superior; estatuto do ensino superior particular e cooperativo; organização e administração das escolas do ensino básico e secundário; definição de uma política de manuais escolares*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.
- COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO (1988b). *Proposta Global de Reforma – Relatório Final*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1996). *Educação e Meios Rurais. Problemas e Caminhos do Desenvolvimento*. Lisboa: CNE.
- CORREIA, Edgar (1999). «Educação e Poder Local». *Revista do Poder Local*, n.º 134, 4-7.
- CORREIA, José Alberto (1999). «As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos». *Revista Portuguesa de Educação*. Vol. 12, n.º 1. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, 81-110.
- COSTA, Afonso (1976). *Discursos Parlamentares 1911-1914*. comp. A. H. Oliveira Marques. Amadora: Livraria Bertrand.
- COSTA, Jorge Adelino (1991). *Gestão Escolar: participação, autonomia, projecto educativo de escola*. Lisboa: Texto Editora. (4ª edição 1996)
- COSTA, Jorge Adelino (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições ASA.
- CROZIER, Michel (1991). *O Fenómeno Burocrático*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CROZIER, Michel e FRIEDBERG, Erhard (1977). *L'acteur et le système*. Paris : Seuil.
- CRUZ, Clara Freire (2007). Conselhos Municipais de Educação: política educativa e acção pública. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 04, 67-76.
- DEROUET, Jean-Louis (2000). «Une Science de l'Administration Scolaire est-elle possible?», in *Revue Française de Pédagogie*, n.º 130, 5-14.
- D' ESPINEY, Rui (1994). «Escolas isoladas: uma problemática de rede escolar ou pedagógica?». *Cadernos ICE*, 1, 37-50.
- DIAS, Mariana (1999). «A autonomia da escola em Portugal : igualdade e diversidade ?». *Inovação*, vol. 12, 105-120.
- DUFFY, Brendam (1997). «Análise de dados documentais», in Judith Bell, *Como realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva. 90-98.

- ELLSTRÖM, Per-Erik (1983). «Four Faces of Educational Organizations», *Higher Education*, n.º 12, 231-241.
- ELLSTRÖM, Per-Erik (1984). *Rationality, Anarchy, and the Planning of Change in Educational Organizations..* Sweden: Linköping University.
- ENGUITA (1992). *Poder y Participación en el Sistema Educativo*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1995a). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização. Na fronteira da sua complexidade organizacional*. Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1995b). «O novo modelo de direcção e gestão das Escolas Portuguesas – A mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa». *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 8, n.º 1. Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, 87-98.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (1998). «A Construção da Autonomia e a Autonomia da Gestão nas Escolas Privadas». *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 11, n.º 1. Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, 23-35.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2001). «Políticas Educativas, Autonomia e Avaliação». *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 14, n.º 2. Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, 155-178.
- ESTÊVÃO, Carlos V. (2004). «Gestão democrática e Autonomia da Escola no Período de 1974-75». *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, n.º 2. Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, 209-223.
- ETZIONI, Amitai (1972). *Organizações Modernas*. São Paulo: Livraria Pioneiro Editora.
- EVANGELISTA, Gomes J. M. (2005). «A Participação do Poder Local na Administração da Educação: Relação Escola Autarquia», in *Administração Educacional*, n.º 5, 95-113.
- FAYOL, Henri (1984). *Administração Industrial e Geral*, 9ª ed. São Paulo: Editora Atlas.
- FERNANDES, A. Sousa (s/data). «Educação e Poder Local». in *Cadernos da FenProf*, 36-42.
- FERNANDES, A. Sousa (1988). «A distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional da educação escolar segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo». in *A Gestão do Sistema Escolar*. Comissão de Reforma do Sistema Educativo. Lisboa: Ministério da Educação, 103-148.
- FERNANDES, A. Sousa (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, António Sousa (1993). «O Governo das Escolas: antecedentes da “Gestão Democrática” no período liberal e republicano», in *Noesis*, n.º 25, 15-17.
- FERNANDES, António Sousa (1995a). «Educação e Poder Local», in *Educação, Comunidade e Poder Local*. Actas do Seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 43-63.
- FERNANDES, António Sousa (1995 b). «O nível local da administração escolar. Contributo para a sua caracterização no sistema educativo português». in *Ciências da Educação: Investigação e Acção. Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 93-107.
- FERNANDES, António Sousa (1996). «Os Municípios Portugueses e a Educação. As normas e as práticas» in *A Administração da educação – os caminhos da descentralização*. (org) João Barroso e João Pinhal. Lisboa: Edições Colibri. 113-124.
- FERNANDES, António Sousa (1997). «Descentralização Educativa e projecto de Regionalização» in *Território Educativo*, n.º 1. Porto: DREN/ME, X-XV.
- FERNANDES, António Sousa (1999a). «Descentralização Educativa e Intervenção Municipal», in *Noesis*, n.º 50, 21-25.
- FERNANDES, António Sousa (1999b). «Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente» in, Formosinho, João; Fernandes, António Sousa; Sarmiento, Manuel Jacinto; Ferreira, Fernando Ilídio. *Comunidades Educativas*. Braga: Livraria Minho, 159-180.
- FERNANDES, A. Sousa (2000). «Municípios e Escolas – Normatização e Contratualização da Política Educativa Local», in J. Machado, J. Formosinho e A. S. Fernandes, *Autonomia, Contratualização e Município*. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.
- FERNANDES, António Sousa (2004). «Município, Cidade e Territorialização Educativa», in Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António, Ventura, Alexandre (2004), *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 35-45.
- FERREIRA, Fernando Ilídio (1999). «O Local, o Global e a Territorialidade Educativa». in *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*. João Formosinho et alii (autores). Braga: Livraria Minho.
- FERREIRA, Fernando Ilídio (2005). *O Local em Educação. Animação, Gestão e Parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- FIRESTONE, William A. e HERRIOT, Robert E. (1984). «Two Images of Schools as Organizations: a Refinement and Elaboration». *Educational Administration Quarterly*. Vol. 20, n.º 4, 41-57.
- FLORES, Manuel (2005). *Agrupamento de Escolas. Indução política e participação*. Coimbra: Almedina.

- FODDY, William (1996). *Como Perguntar. Teoria e Prática da Construção de Perguntas em Entrevistas e Questionários*. Oeiras: Celta Editora.
- FORMOSINHO, João (1989). «Do serviço do Estado a Comunidade Educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa». *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 2, n.º 1. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, 53-86.
- FORMOSINHO, João e MACHADO, Joaquim (1999). «A Administração das Escolas no Portugal Democrático». in *Autonomia, Gestão e Avaliação das Escolas*. Porto: Edições ASA, 99-124.
- FORMOSINHO, João; FERREIRA, Ilídio; MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- FORMOSINHO, João; MACHADO, Joaquim (2004). «Evolução das Políticas e da Administração da Educação em Portugal». in *Administração Educacional – Revista do Fórum Português da Administração Educacional*, n.º 4. Lisboa, 7-32.
- FORMOSINHO, João (2005). «Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público». in *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. João Formosinho, Sousa Fernandes, Joaquim Machado e Fernando Ilídio Ferreira (autores). Porto: Edições ASA.
- FREIRE, João (2001). *Sociologia do Trabalho. Uma Introdução*. Porto: Edições Afrontamento.
- FRIEDBERG, Erhard (1995). *O poder e a regra. Dinâmicas de acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- GARCIA, Soledad (2005). «Associacionismo e poder local: os novos desafios da cidadania activa». in *Poder Local em Tempo de Globalização. Uma história e um futuro*. Fernando Taveira da Fonseca (coord.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos e Formação Autárquica, 243-279.
- GASPAR, Jorge (dir) (2004). *Monografia do Concelho de Figueiró dos Vinhos*. Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos.
- GIDDENS, Anthony (2007). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- GUERRA, Isabel Carvalho (2006). *Pesquisa qualitativa e Análise de Conteúdo – sentido e formas de uso*. Lisboa: Principia.
- HALL, Richard (1978). «O Conceito de Burocracia: uma contribuição empírica». in Campos, E. (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 29-48.
- LAPASSADE, Georges (s/data). «Burocracia, Burocratismo, Burocratização». in *A Burocracia*. Vários. Lisboa: Socicultur, 17-31.
- LEFORT, Claude (s/data). «O que é a burocracia?». *A Burocracia*. Vários. Lisboa: Socicultur, 251-301.

- LEMOS, Jorge; FIGUEIRA, Joaquina (2002). *Estatuto dos Parceiros da Comunidade Educativa. Legislação Anotada*. Porto: Porto Editora.
- LESSARD, Hébert; GOYETTE, G. e BOUTIN, G. (1994). *Investigação Qualitativa. Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- LIMA, Licínio C. (1987). «Intervenção e Participação Autárquica na Educação». *Acção Social. Cadernos Municipais*. Ano 8º, n.º 44. Novembro/Dezembro de 1987, 15-18.
- LIMA, Licínio C. (1988a). *Gestão das Escolas Secundárias. A participação dos alunos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- LIMA, L. C. (1988b). «Modelos de Organização das Escolas Básicas e Secundárias. Para uma direcção democrática e uma gestão profissional». in Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *A Gestão do Sistema Escolar – Relatório de Seminário*, CRSE/GEPME, 149-195.
- LIMA, L. C. (1991). «O ensino e a investigação em administração educacional em Portugal – Situação e perspectivas». in *Ciências da Educação em Portugal: Situação Actual e Perspectivas*. Porto: SPCE, 91-117.
- LIMA, Licínio C. (1994). «Modernização, racionalização e optimização. Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação». in *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 14, 119-139.
- LIMA, Licínio C. (1995a). «Crítica da racionalidade técnico-burocrática em educação: das articulações e desarticulações entre investigação e acção». in *Ciências da Educação: Investigação e Acção. Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, 25-37.
- LIMA, Licínio C. (1995b). «Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política». *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 1, n.º 8. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, 57-71.
- LIMA, L. C. (1997). «Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração educacional em Portugal», in *Revista da Faculdade de Educação (Universidade de S.Paulo)*, vol. 23, n.ºs 1 / 2, 91-123.
- LIMA, Licínio C. (1998a). *A Escola como Organização e Participação na Organização Escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. (2ª ed.). Braga: Universidade do Minho, Centro de Estudos em Educação e Psicologia (1ª ed. Em 1992).
- LIMA, Licínio C. (1998b). «Para uma análise multifocalizada dos Modelos Organizacionais da Escola Pública». in Lima, L. *A Escola como Organização e Participação na Organização Escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. (2ª ed.). Braga: Universidade do Minho, Centro de Estudos em Educação e Psicologia (1ª ed. Em 1992), 579-604.

- LIMA, Licínio C. (1998c). «A administração do sistema educativo e das escolas (1986/1996)». in Ministério da Educação, *A evolução do sistema educativo e o PRODEP*. Lisboa: Ministério da Educação, 15-96.
- LIMA, Licínio C. (1998d.). «Mudando a cara da Escola: Paulo Freire e a Governação democrática da Escola Pública». in *Educação, Sociedade e Cultura*, n.º 10. Porto: Edições Afrontamento, 7-55.
- LIMA, Licínio C. (1999). «Autonomia da pedagogia da autonomia». *Inovação*, vol. 12, 65-84.
- LIMA, Licínio C. (2000a). *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez Editora.
- LIMA, Licínio C. (2000b). «Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas». *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Afrânio Catani e Romualdo Oliveira (orgs.). Belo Horizonte: Autêntica, 41-76.
- LIMA, Licínio C. (2001). *A escola como organização educativa. Uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez Editora.
- LIMA, Licínio C. (2002b). «A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: contribuições de Paulo Freire». *Fórum*, 31, 81-94.
- LIMA, Licínio C. (2004a). «O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada». *Revista Portuguesa de Educação*. Vol. 17, n.º 2. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, 7-47.
- LIMA, Licínio C. (2004b). «O papel dos Agrupamentos de Escolas na reorganização do Sistema Educativo». in *O Futuro da Escola Pública em Portugal*, Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda, 29-44.
- LIMA, Licínio C. (2006). «Prefácio». *Compreender a Escola. Perspectivas de análise organizacional*. Licínio Lima (org.). Porto: Edições ASA, 7-13.
- LIMA, Licínio C. (2007a). «A deliberação democrática nas escolas: os procedimentos gerenciais e as decisões políticas». in Maria de Fátima Sanches *et alii* (orgs.). *Cidadania e Liderança Escolar*. Porto: Porto Editora.
- LIMA, Licínio C. (2007b). «Administração da educação e autonomia das escolas». in Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. *A Educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 15-77.
- LIMA, Licínio C. (2007c). «Abordagem político-organizacional da assessoria em educação». in Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura. *A Assessoria na Educação em Debate. IV Simpósio sobre a Organização e Gestão Escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 13-30.

- LIMA, Licínio C. e AFONSO, Almerindo Janela (2002a). *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- LIMA, Marinús P. (1987). «Contribuição para uma História da Organização Racional do Trabalho em Portugal no Contexto da Economia sob o Estado Novo (1926-1959)». in *O Estado Novo. Das Origens ao Fim da Autarcia 1926-1959*, vol. 1, Lisboa: Editorial Fragmentos, 325-336.
- LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. (1986). *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.
- MACHADO, João Baptista (1982). *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*. Coimbra: Livraria Almedina.
- MAROY, Christian (1997). «A Análise Qualitativa de Entrevistas». in Luc Albarello et al., *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 117-155.
- MARQUES, Helena Torres (1986). «Dez Anos do poder Local», intervenção na Assembleia da República a 12 de Dezembro de 1986. in *Cadernos Municipais*, 38/39, 2-4.
- MARTINS, Édio (coord.) (2000a). *Critérios de Reordenamento da Rede Educativa*. Lisboa: DAPP-ME.
- MARTINS, Édio (coord.) (2000b). *Manual para a Elaboração da Carta Educativa*. Lisboa: DAPP-ME.
- MARTINS, Édio (2005). «Carta Educativa: ambiguidades e conflitualidades». *Revista Lusófona de Educação*. N.º 6. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.
- MENEZES, Manuel (2001). *As práticas da Cidadania num Poder Local Comprometido com a Comunidade*. Coimbra: Quarteto Editora.
- MERRIAM, Sharan B. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. San Francisco: CA-Jossey-Bass.
- MERTON, Robert King (1971). «Estrutura Burocrática e personalidade». in Edmundo Campos (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MONS, Nathalie (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. Le France fait-elles les bons choix?* Paris: PUF.
- MORAIS, M. F. (1994). «Estudo de caso: reencontro de um paradigma perdido?». *Revista Portuguesa de Educação*, n.º 1 e 2. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia, 127-135.
- MORGAN, Gareth (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.
- NEVES, Maria José L. Castanheira (2004). *Governo e Administração Local*. Coimbra: Coimbra Editora.
- NÓVOA, António (1987). *Le Temps des Professeurs*, vol. II. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- OLIVEIRA, António Cândido (1993). *Direito das Autarquias Locais*. Lisboa: Coimbra Editora.
- OLIVEIRA, César (1996). *História dos Municípios e do Poder Local*. Lisboa: Círculo de Leitores.

- OLIVEIRA, Clementina Maria Esteves (1992). *O Positivismo e o ideário educativo em João de Barros*. Braga: Universidade do Minho (Tese de Mestrado Policopiada), 111-197.
- PARKIN, Frank (1996). *Max Weber*. Oeiras: Celta Editora.
- PINHAL, João (1997). «Os Municípios e a descentralização educacional em Portugal». in *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 177-195.
- PINHAL, João (1998). «Descentralização e Relações Locais: O Território Educativo e a Política Local». in *Investigação e Reforma Educativa* (org.) Albano Estrela. Lisboa: ME/IIE, 585-603.
- PINHAL, João e VISEU, Sofia (2001). «A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão». *Relatório Global da Primeira Fase do Programa de Avaliação Externa*. João Barroso (coord.). Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Centro de Estudos da Escola.
- PINHAL, João (2004). «Os municípios e a provisão pública de educação». in Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António, Ventura, Alexandre (2004), *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 45-61.
- PINHAL, João (2006). «A intervenção do município na regulação local da educação». in *A Regulação das Políticas Públicas de Educação, Espaços Dinâmicos e Actores*. João Barroso (org.). Lisboa: Educa, 99-129.
- PIRES, Eurico Lemos (1993). *Escolas Básicas Integradas como centros locais de educação básica*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- PORTAS, Nuno (1979). «O Poder Local: que Futuro?». in *Cadernos Municipais*, 2, 9-17.
- QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van (1997). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva Editores.
- RENAUD-COLON, Annick (1992). *A Delegação do Poder*. Mem Martins: Edições CETOP.
- RIBEIRO, Maria da Conceição (2005). *Democracia e Participação no Governo da Escola Básica Pública Portuguesa: um estudo de caso num agrupamento de escolas*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- ROMÃO, José Eustáquio (1992). *Poder Local e Educação*. São Paulo: Cortez Editora.
- ROSAS, Fernando (1992). (coord.) *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*. Lisboa: Editorial Presença.
- RUAS, Henrique Barrilaro (1994). «O Poder Local». in Reis, António (coord.). *Portugal 20 Anos de Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 90-113.
- RUIVO, Fernando (1990). «Local e Política em Portugal: O Poder Local na mediação entre o centro e a periferia». in *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N.º 30, 75-95.

- RUIVO, Fernando (2000). *O Estado Labiríntico – o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- RUQUOY, Danielle (1997). «Situação de entrevista e estratégia do entrevistador». in Luc Albarello e tal., *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 86-116.
- SÁ, Ernestina (1996). «A desconcentração e a descentralização da Administração Educativa». *A Administração da Educação. Os caminhos da descentralização*. João Barroso e João Pinhal (org.). Lisboa: Edições Colibri.
- SÁ, Virgínio (2002). «A (Não) Participação dos Pais na Escola: a eloquência das ausências». in Sindicato dos Professores da Zona Norte. *A Escola e os actores. Políticas e práticas*. Porto: Centro de Formação Profissional do Sindicato dos Professores da Zona Norte.
- SÁ, Virgínio (2004). *A participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.
- SANTOS, António Almeida (2005). «O Poder Local em Tempo de Globalização: uma história e um futuro?». *O Poder Local em Tempo de Globalização: uma história e um futuro*. Fernando Taveira da Fonseca (coord.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos e Formação Autárquica, 281-293.
- SANTOS, Boaventura Sousa (1996). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- SARMENTO, Manuel Jacinto (2000). *Lógicas de acção nas escolas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- SILVA, Augusto Santos e PINTO, José Madureira (Orgs). (2001). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.
- SILVA, Eugénio Adolfo Alves (2004). *O Burocrático e o Político na Administração Universitária. Continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.
- SILVA, Eugénio Adolfo Alves (2006). «As perspectivas de análise burocrática e política». *Compreender a Escola. Perspectivas de análise organizacional*. Licínio Lima (org.). Porto: Edições ASA, 71-132.
- SILVA, Francisco Ribeiro (2005). «Escolas do Poder Local: das cidades aos campos». *O Poder Local em Tempo de Globalização: uma história e um futuro*. Fernando Taveira da Fonseca (coord.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos e Formação Autárquica, 75-95.
- SILVA, Guilherme (2006). *Modelos de Formação em Administração Educacional. Um estudo centrado na realidade portuguesa*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.

- SILVA, Joaquim Almeida Santos (2007). *Educação e Poder Local: Racionalidades Burocráticas e Racionalidades Políticas na Construção da Carta Educativa. Um Estudo de Caso*. Braga: Universidade do Minho – Instituto de Educação e Psicologia.
- SIMÕES, Graça M. J. (2005). *Organização e gestão do agrupamento vertical de escolas. A teia das lógicas de acção*. Porto: Edições ASA.
- SOUSA, Alberto (2005). *Investigação em Educação*. Lisboa: Livros Horizonte.
- TAIPAS, Sérgio Neves Correia (2002). *A Autarquia na Construção da Política Educativa Local*. Lisboa: Universidade Aberta.
- TEODORO, António (1997). *Poder e Participação em Educação*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- TEODORO, António (2001). *A construção Política da Educação. Estado, Mudança Social e Políticas Educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento.
- TAYLOR, Frederick Winslow (1995). *Princípios de Administração Científica*. São Paulo: Atlas.
- TIMSIT, Gérard (1986). *Les Nouveaux Modeles d' Administration*. Paris: Economica, 169-203.
- TORRÃO, António Preto (1999). *Ideário e Projecto Político de D. António da Costa*. Braga: Universidade do Minho.
- TYLER, William (1991). *Organización Escolar*. Madrid: Ediciones Morata.
- VALA, Jorge (1986). «A análise de conteúdo». *Metodologia das Ciências Sociais*. Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto. Porto: Afrontamento, 101-220.
- VAN ZANTEN, Agnès (1994). «Les politiques éducatives municipales: un exemple de mobilisation locale des acteurs de l'éducation». in B. Charlot (coord.), *L'école et le territoire*. Paris: Armand Colin.
- VAN ZANTEN, Agnès & OBIN, Jean-Pierre (2008). *La Carte Scolaire. Faits, revelations, analyses*. Paris: PUF.
- WEBER, Max (1978). «Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal». in Campos, E. (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 15-28.
- WEBER, Max (s/d.). «Características da Burocracia». *A Burocracia*. Vários. Lisboa: Socicultur, 41-48.
- YIN, Robert (2005). *Estudo de caso. Planeamento e Métodos*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman.

2. LEGISLAÇÃO

Apresentamos uma síntese da legislação referenciada neste trabalho e relacionada com a organização do sistema de ensino e com as competências municipais em matéria de educação.

A) LEIS*Constituição da República Portuguesa*

- Lei n.º 46/86, e 14 de Outubro - Lei de bases do Sistema Educativo (alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro).
- Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro - Lei Quadro da Educação Pré-Escolar.
- Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto - Estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias.
- Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto - Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo.
- Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro - Estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.
- Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro - Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.
- Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro - Aprova a Lei das Finanças Locais e estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias.

B) DECRETOS

- Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro - Gestão das Escolas preparatórias e secundárias.
- Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março - Delimitação e coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos.
- Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março - Atribuições, competências e funcionamento das autarquias locais.
- Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro - Transfere para os municípios competências em matéria de organização, financiamento e controlo de

- funcionamento dos transportes escolares. Conselho Consultivo dos Transportes Escolares.
- Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro. - Atribuições municipais em matéria de Acção Social Escolar.
- Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de Janeiro. - Lei Orgânica do Ministério da Educação.
- Decreto-Lei n.º 31/87, de 9 de Julho. - Relativo à representação dos municípios no Conselho Nacional de Educação.
- Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro. - Parcerias para a criação de Escolas Profissionais.
- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro. - Regime jurídico de autonomia das escolas.
- Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio. - Regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de Abril. - Aprova Lei Orgânica do Ministério da Educação.
- Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho. - Desenvolvimento da Lei Quadro da Educação Pré-escolar.
- Decreto-Lei n.º 291/97, de 4 de Setembro. - Define o regime de atribuição de financiamento para instalação de estabelecimentos de educação pré-escolar.
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril.
- Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto. - Fixa os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos de estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e do ensino básico, bem como os procedimentos relativos à sua criação e funcionamento.
- Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro. - Lei Orgânica do Ministério da Educação.
- Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. - Regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa, com

as alterações introduzidas pela lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto.

- Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de Outubro. - Lei Orgânica do Ministério da Educação.
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho. - Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.
- Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de Abril. - Estabelece os apoios no âmbito da acção social escolar, enquanto modalidade de complementos educativos.

c) DESPACHOS

- Despacho Conjunto n.º 28/SERE/SEAM/88. - Define os princípios gerais da planificação da rede escolar.
- Despacho Conjunto n.º 258/97, de 21 de Agosto. - Define os requisitos pedagógicos e técnicos para acesso ao financiamento para equipamento e material didáctico-pedagógico na educação pré-escolar.
- Despacho Conjunto n.º 268/97, de 25 de Agosto. - Define os requisitos pedagógicos e técnicos para acesso ao financiamento de infra-estruturas de educação pré-escolar.
- Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho. - Aprova medidas tendentes a criar condições para a aplicação do novo regime de autonomia administração e gestão das escolas, nos domínios do reordenamento da rede escolar e do reforço da autonomia.
- Despacho Conjunto n.º 128/97, de 9 de Junho. - Determina que as escolas em articulação com o Ministério da Educação e as Autarquias assegurem, no âmbito do apoio socioeducativo às famílias as condições para que as crianças e os jovens realizem percursos escolares bem sucedidos.
- Despacho n.º 13313/2003, de 8 de Julho. - Impõe uma nova fase de constituição de agrupamentos de escolas, reforçando o ordenamento das ofertas educativas, numa perspectiva de racionalização de meios e de aumento

da qualidade das aprendizagens.

Despacho n.º 22251/2005, de 25 de Outubro. - Aprova o programa de generalização do fornecimento de refeições escolares aos alunos do 1º CEB e o regulamento que define o regime de acesso ao apoio financeiro a conceder pelo Ministério da Educação.

ANEXO I
Perfil dos Entrevistados

ENTREVISTADO	CARGO EXERCIDO	IDADE	HABILITAÇÕES ACADÉMICAS	ANOS DE MANDATO
E1	Presidente da Câmara Municipal	52	Licenciatura em Engenharia Civil	5
E2	Vice-Presidente da Câmara Municipal e Vereador da Educação	52	Licenciatura em Economia	5
E3	Presidente da Assembleia Municipal	59	Licenciatura em Engenharia Química	4
E4	Presidente da Junta de Freguesia	54	Curso geral dos Liceus	20
E5	Directora do Agrupamento de Escolas	40	Licenciatura	10

ANEXO II – Guião da Entrevista:

Presidente da Câmara Municipal e Vereador da Educação da Câmara Municipal

ANEXO II





Guião da Entrevista

GUIÃO DA ENTREVISTA

- **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL**
- **VEREADOR DA EDUCAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL**

Data	
Local	
Nome	
Idade	
Cargo	
Início das funções	
Habilitações académicas	

OBJECTIVOS DA ENTREVISTA:

-  Perceber em que medida o Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, veio reforçar as competências das autarquias relativamente à educação e se é efectivo o princípio da transferência de competências.
-  Avaliar a dimensão da definição da política educativa local através da acção do CNE e do processo de elaboração da Carta Educativa.
-  Inferir se, no desenvolvimento e caracterização da Carta Educativa, se afirmam as dimensões da participação e autonomia dos municípios na definição da política educativa local ou se impõem tendências de recentralização do poder por parte da Administração Central.
-  Conhecer as visões dos decisores locais sobre as características da Carta educativa: documento de natureza gestonária e de planeamento ou documento de natureza político-institucional.



Perspectivar o grau de participação dos vários órgãos autárquicos (Câmara Municipal, Assembleia Municipal, Junta de Freguesia) na definição de uma política local de educação.

TIPO DE ENTREVISTA: Semi-estruturada

GUIÃO

1. Que intervenção ocorre por parte da Autarquia Local na área da Educação?
2. Como se processa essa intervenção?
3. Qual o âmbito das relações que se estabelecem entre a Autarquia e os outros parceiros educativos?
4. Quais os processos de participação do Município na definição e implementação de uma política educativa local?
5. Qual o grau de autonomia da Autarquia Local no estabelecimento de dinâmicas e implementação de uma política local de educação face aos normativos legais emanados e produzidos centralmente?
6. Como avalia a existência de um órgão com a tipologia do Conselho Municipal de Educação?
 - 6.1 Em que medida este órgão pode potenciar a participação dos actores na definição de uma política de educação a nível local?
7. O que levou a Câmara Municipal a iniciar o processo de elaboração da Carta Educativa?
8. Que razão(ões) levou(levaram) a Autarquia a adjudicar externamente a elaboração da Carta Educativa?
9. Foram definidos princípios orientadores para a elaboração da Carta Educativa no Conselho Municipal de Educação?
 - 9.1 Quais os contributos dados pelos Parceiros para a Carta Educativa?
10. Na discussão da Carta Educativa em sede de Câmara Municipal e Assembleia Municipal, geraram-se consensos ou situações de conflito?
11. Como avalia a intervenção da Direcção Regional de Educação no processo de acompanhamento, elaboração e homologação da Carta Educativa?
12. Que opinião formula relativamente à necessidade de um documento da natureza da Carta Educativa?

- 12.1** Entende-o como um documento mais de natureza gestonária e de planeamento ou como um documento expressão de uma construção político-institucional?
- 13.** Entende a Carta Educativa como um documento que expressa a autonomia do município na definição de uma política educativa local?
- 14.** A Carta Educativa consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela Administração Central, nomeadamente no encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico?
- 15.** Qual a sua opinião sobre o processo de transferência de competências da Administração Central para as autarquias locais em matéria de educação?
- 16.** Como perspectiva no futuro o envolvimento dos municípios na definição de uma política local de educação?

ANEXO III – Guião da Entrevista:

Presidente da Assembleia Municipal e Membro do Conselho Municipal de Educação

ANEXO III





Guião da Entrevista

GUIÃO DA ENTREVISTA

- PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL
- MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Data	
Local	
Nome	
Idade	
Cargo	
Início das funções	
Habilitações académicas	

OBJECTIVOS DA ENTREVISTA:

-  Perceber em que medida o Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, veio reforçar as competências das autarquias relativamente à educação e se é efectivo o princípio da transferência de competências.
-  Avaliar a dimensão da definição da política educativa local através da acção do CNE e do processo de elaboração da Carta Educativa.
-  Inferir se, no desenvolvimento e caracterização da Carta Educativa, se afirmam as dimensões da participação e autonomia dos municípios na definição da política educativa local ou se impõem tendências de recentralização do poder por parte da Administração Central.
-  Conhecer as visões dos decisores locais sobre as características da Carta educativa: documento de natureza gestonária e de planeamento ou documento de natureza político-institucional.



Perspectivar o grau de participação dos vários órgãos autárquicos (Câmara Municipal, Assembleia Municipal, Junta de Freguesia) na definição de uma política local de educação.

TIPO DE ENTREVISTA: Semi-estruturada

GUIÃO

1. O que pensa das possibilidades das autarquias poderem definir uma política local de educação?
2. Parece-lhe importante a existência de um órgão como o Conselho Municipal de Educação?
3. Considera pertinente o Presidente do órgão deliberativo do Município integrar o Conselho Municipal de Educação? Porquê?
4. Pensa que o Conselho Municipal de Educação pode expressar a autonomia do Município na definição de uma política local de educação?
5. Qual o valor que atribui a um instrumento como a Carta Educativa?
 - 5.1 Entende-o como um documento mais de natureza gestonária e de planeamento ou como um documento expressão de uma construção político-institucional?
6. Que posição assumiu no processo de discussão e análise de propostas inseridas na Carta Educativa?
7. Qual a sua opinião sobre a contratação de serviços externos para elaborar a Carta Educativa?
8. Na discussão e votação da Carta Educativa na Assembleia Municipal, geraram-se situações de consenso ou de conflito?
 - 8.1 Quais os motivos?
9. Como avalia a intervenção da Direcção Regional de Educação no processo de acompanhamento, elaboração e homologação da Carta Educativa? E dos outros parceiros que integram o Conselho Municipal de Educação?
10. Entende a Carta Educativa como um documento que expressa a autonomia do município na definição de uma política educativa local?
11. O que pensa relativamente ao processo de transferência de competências da Administração Central para as autarquias locais em matéria de educação?
 - 11.1 Que virtualidades e constrangimentos lhe aponta?

ANEXO IV – Guião da Entrevista:
Presidente da Junta de Freguesia

ANEXO IV





Guião da Entrevista

GUIÃO DA ENTREVISTA

➤ PRESIDENTE DA JUNTA DE FREGUESIA

Data	
Local	
Nome	
Idade	
Cargo	
Início das funções	
Habilitações académicas	

OBJECTIVOS DA ENTREVISTA:

-  Perceber em que medida o Decreto-lei nº7/2003, de 15 de Janeiro, veio reforçar as competências das autarquias relativamente à educação e se é efectivo o princípio da transferência de competências.
-  Avaliar a dimensão da definição da política educativa local através da acção do CNE e do processo de elaboração da Carta Educativa.
-  Inferir se, no desenvolvimento e caracterização da Carta Educativa, se afirmam as dimensões da participação e autonomia dos municípios na definição da política educativa local ou se impõem tendências de recentralização do poder por parte da Administração Central.
-  Conhecer as visões dos decisores locais sobre as características da Carta educativa: documento de natureza gestonária e de planeamento ou documento de natureza político-institucional.



Perspectivar o grau de participação dos vários órgãos autárquicos (Câmara Municipal, Assembleia Municipal, Junta de Freguesia) na definição de uma política local de educação.

TIPO DE ENTREVISTA: Semi-estruturada

GUIÃO

1. Considera que as autarquias locais têm possibilidade para definirem uma política local de educação?
2. Parece-lhe importante a existência de um órgão como o Conselho Municipal de Educação?
3. Qual a sua opinião sobre a existência de um documento como a Carta Educativa?
4. Que envolvimento teve no processo de elaboração, discussão e aprovação da Carta Educativa?
 - 4.1 Que posição assumiu?
5. Considera que a Carta Educativa expressa a autonomia do Município na definição de uma política educativa local?
6. A Carta Educativa consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela Administração Central, nomeadamente no encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico?
 - a. Vê com preocupação a possibilidade desse encerramento? Porquê?

ANEXO V – Guião da Entrevista:
Directora do Agrupamento de Escolas

ANEXO V





Guião da Entrevista

GUIÃO DA ENTREVISTA

➤ DIRECTORA DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS

Data	
Local	
Nome	
Idade	
Cargo	
Início das funções	
Habilitações académicas	

OBJECTIVOS DA ENTREVISTA:

-  Perceber em que medida o Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, veio reforçar as competências das autarquias relativamente à educação e se é efectivo o princípio da transferência de competências.
-  Avaliar a dimensão da definição da política educativa local através da acção do CNE e do processo de elaboração da Carta Educativa.
-  Inferir se, no desenvolvimento e caracterização da Carta Educativa, se afirmam as dimensões da participação e autonomia dos municípios na definição da política educativa local ou se impõem tendências de recentralização do poder por parte da Administração Central.
-  Conhecer as visões dos decisores locais sobre as características da Carta educativa: documento de natureza gestonária e de planeamento ou documento de natureza político-institucional.



Perspectivar o grau de participação dos vários órgãos autárquicos (Câmara Municipal, Assembleia Municipal, Junta de Freguesia) na definição de uma política local de educação.

TIPO DE ENTREVISTA: Semi-estruturada

GUIÃO

1. Considera que o processo de transferência de competências da Administração Central para as autarquias locais é próprio à definição de uma política educativa local?
2. Qual a importância do Conselho Municipal de Educação neste processo?
3. Como se encontra o Agrupamento de Escolas representado no Conselho Municipal de Educação?
4. Que opinião tem sobre a Carta Educativa?
5. Em que medida o Agrupamento de Escolas foi envolvido no processo de elaboração da Carta Educativa? Considera que foi um processo participado?
6. Entende a Carta Educativa como um instrumento de natureza gestionária e de planeamento ou como um documento expressão de uma construção político-institucional?
7. Como avalia a intervenção da Direcção Regional de Educação no processo de acompanhamento, elaboração e homologação da Carta Educativa?
8. Pensa que a Carta Educativa consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela Administração Central, nomeadamente no encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico?
9. Que possibilidades antevê em as autarquias virem a definir uma política local de educação?

ANEXO VI – Entrevista n.º 1 (E1):

Presidente da Câmara Municipal

ANEXO VI

Entrevista n.º1 (E1)

(Realizada a 23 de Agosto de 2010)

ENTREVISTA COM PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

Entrevistador (E) – Que intervenção ocorre por parte da Autarquia Local na área da Educação?

Presidente da Câmara Municipal (PCM) – *O sector da Educação é, na verdade, um sector muito importante para este executivo, como o foi, diga-se em abono da verdade, para o executivo anterior. A Educação tem um peso muito importante no processo de transformação de todos os cidadãos, e aqui, um concelho como o de (...), portanto, dando um forte ênfase na Educação, é evidente que o concelho fica mais forte, a região fica mais forte e, indirectamente, o país fica mais forte. Quanto mais massa cinzenta houver em (...), massa crítica, interventiva, sentimos que o concelho, desde os mais jovens, dos menos jovens, o concelho fica com outras potencialidades. Penso que o sector da Educação é fundamental para um concelho como (...) e todo o avanço político e social passa realmente pela formação cultural das suas gentes. Gostava de frisar também, para já, o bom relacionamento institucional com todos os parceiros e com o Agrupamento de Escolas do concelho de (...).*

E – Como se processa essa intervenção?

PCM – *Na área da Educação, existe uma forte articulação entre a Câmara Municipal e o Agrupamento de Escolas e todos os agentes sociais a nível da Escola. Portanto, a nível institucional, a Delegação de (...) e com a Direcção Regional de Educação do (...), em (...). É evidente que continuamos, aliás como o executivo anterior, a fazer uma forte aposta na Educação, como também na Formação. Na formação, gostava de salientar, portanto, o Pólo de Formação, iniciado aliás no tempo do (...) e concluído por nós. O Pólo de Formação dignifica (...) e esta região, fruto da parceria com o Instituto de Emprego e Formação Profissional. Temos, neste momento, já lá a funcionar cerca de dez cursos de Nível II, III, EFA e cursos semelhantes que valorizam (...). Com a AEPIN – Associação Empresarial do Pinhal Interior Norte -, também um protocolo onde temos cursos para activos, também na casa dos duzentos formandos. Portanto, emprego para desempregados e, com a AEPIN, cursos fora do tempo laboral. Vamos começar agora, em Outubro de 2010, a Universidade Sénior, destinada a Jovens com mais de Cinquenta anos. (...). Gostava também de sublinhar o CET – Curso de Especialização Tecnológica, criado até na altura pelo (...), e muito bem, em parceria com o IPL – Instituto Politécnico de (...). Neste momento, houve um curso na área social, na área de bibliotecas. Estamos a tentar formar novos cursos. Muitas vezes, temos dificuldades nos numeri clausus, digamos, em termos o*

número de alunos suficientes. Gostava também de sublinhar o Centro Local Formação, em parceria com os Bombeiros, inaugurada em Novembro, na presença do Sr. Governador Civil, instalada no Cabeço do Peão. Esta unidade funcional também será importante para o Pinhal Interior e para (...).

E – Qual o âmbito das relações que se estabelecem entre a Autarquia e os outros parceiros educativos?

PCM - *A nossa visão de educação não se limita a relações meramente com o Agrupamento de Escolas. É evidente que temos uma visão mais abrangente e interactiva com outros parceiros educativos e sociais. Gostava de salientar que, noutras parcerias, o bom entendimento com o Agrupamento de Escolas, como eu já referi, com o IEFP, entre a Câmara Municipal e a AEPIN, a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de (...), através da unidade local de formação, de que falei há bocadinho, através da Santa Casa da Misericórdia de (...), fruto do futuro CAIS a instalar na Ribeira de S. Pedro, Centro de Acolhimento e Integração Social, portanto pessoas com necessidades educativas especiais. Também de salientar, e aqui envolve a autarquia local, o agrupamento de escolas e a Santa Casa, através do projecto o Comenius Régio, envolvendo jovens e não só com necessidades educativas especiais. Um projecto interessante de troca de experiências. Eu próprio estive há três meses na Roménia, em Resida, numa escola, uma espécie de CERC local, e, portanto, essa troca de experiências do que se passa na Roménia tem sido bastante interessante e frutífero.*

E – Quais os processo de participação do Município na definição e implementação de uma política educativa local?

PCM – *Na definição de uma política educativa local, como sabe, a autarquia, é evidente que a autarquia tem assento no órgão de gestão da escola, e, portanto, aí colocamos muitas vezes as nossas preocupações e as nossas orientações, a nossa sensibilidade para a área educacional. Convocamos regularmente o Conselho Municipal de Educação, e, como sabe melhor do que eu, diga-se em abono da verdade, o Conselho Municipal de Educação é um espaço ideal de debate de todas as políticas educativas a nível local e a sua articulação a nível regional e nacional. Gostaria de salientar um projecto talvez inovador para nós, já falei várias vezes. A ideia era «mente sã em corpo são». A ideia era colocar os jovens até aos dez anos, portanto final do 1º Ciclo, de maneira que todos saibam jogar xadrez, ao longo da vida, desde os seis até aos cem, que todos os jovens saibam nadar. Alias, há anos a esta parte, a Câmara tem tido essa preocupação. Portanto, este projecto é inovador e dá ênfase ao slogan «mente sã em corpo são».*

E – Qual o grau e autonomia da Autarquia Local no estabelecimento de dinâmicas e implementação de uma política local de educação face aos normativos legais emanados e produzidos centralmente?

PCM – *Diga-se em abono da verdade que a autonomia local, que nós sentimos ao fim de cinco anos de trabalho aqui a tempo inteiro no executivo, a autonomia local na área educativa também é muito relativa. Temos tido algumas «guerras», no bom sentido, com a DRE. O fecho das escolas do Primeiro*

Ciclo, muito sinceramente, pensamos que a visão economicista de encerrar escolas com menos de 21 alunos, penso que é demasiado severo para o interior do País. Sabemos que os tempos não estão fáceis. Mas, encerrar escolas com 21 alunos e escolas que são sede de freguesias é uma machadada, é acelerar o processo de desertificação do interior. O mesmo se passa com a transferência de competências. Câmaras como (...) são 15% da receita global. Só 15% são, sabe tão bem como eu, 15% são receitas próprias do município. Ao aceitarmos a transferência de competências, vamos arranjar mais problemas porque as autarquias do interior, 90% estão com problemas muito graves de ordem financeira. Todo esse processo de transferência de competências, por um lado, é bom que haja transferência de competências, mas é bom que haja também transferência de competências ao nível financeiro. Muitas vezes, a transferência de competências ao nível financeiro não está devidamente salvaguardada. Penso que esta política economicista, não só deste governo, como dos anteriores, ajudam realmente a afundar, a acelerar o processo de desertificação do interior. A Regionalização seria fundamental porque os actores dessa regionalização identificar-se-iam mais com estes concelhos do interior. Eu penso que é um passo decisivo que urge aprofundar e acelerar.

E – Como avalia a existência de um órgão com a tipologia do Conselho Municipal de Educação?

PCM – *Um órgão como o Conselho Municipal de Educação é realmente um órgão de extrema importância na definição das políticas educativas ao nível local e na sua articulação com as políticas educativas a nível nacional. É evidente que, a nível do Conselho Municipal de Educação, todos os parceiros da área educativa sentam-se à volta de uma mesa e encontram soluções mais razoáveis e consensuais. Não esquecer, portanto, que estão representadas, nessa mesa, a saúde, a educação, é evidente, a área social, a autarquia – a Câmara Municipal -, a Assembleia Municipal, as Juntas de Freguesia e o Conselho Municipal de Educação. É, na verdade, um órgão de extrema importância seja ao nível local, quer a nível regional e até a nível nacional.*

E – Em que medida este órgão pode potenciar a participação dos actores na definição de uma política de educação ao nível local?

PCM – *Todos os parceiros educativos podem e devem fazer propostas e melhorar a proposta e eficácia do sistema educativo. Costuma-se dizer que a união faz a força. E aqui, no campo educativo, se ouvirmos as sensibilidades não só da autarquia, como também do agrupamento, dos pais, de todos os envolventes no processo educativo, é evidente que a solução que se venha a encontrar é uma solução mais justa e equilibrada.*

E – O que levou a Câmara Municipal a iniciar o processo de elaboração da Carta Educativa?

PCM – *A Carta Educativa, como já referi, é um documento de extrema importância para o planeamento do reordenamento dos equipamentos educativos e para a sua gestão, do concelho de (...). No fundo, dar seguimento a directrizes nacionais, mas realmente fazendo parte integrante do Plano Director*

Municipal, procura-se, de uma maneira razoável, otimizar todos os recursos educativos existentes no concelho.

E – Que razões levaram a Autarquia a adjudicar externamente a elaboração da Carta Educativa?

PCM – *Na primeira comissão da Carta Educativa que já existia, a Câmara Municipal, e temos realmente na Câmara bons técnicos nesta área, a Câmara Municipal, na altura, há cinco anos, resolvemos abrir um concurso e entregarmos a uma entidade externa, aliás como fizeram muitos municípios portugueses a estas equipas externas. O que não quer dizer que internamente não o conseguíssemos fazer. Mas são dotados de técnicos muito competentes, alguns com formação académica muito elevada e, na altura, após concurso público, ganhou uma empresa de (...), que fez um trabalho razoável e que fruto tanto da Câmara, como da Assembleia, é hoje um instrumento importante na definição da estratégia educativa a nível local. De referir até que, salvo erro, a Carta Educativa foi subsidiada a 50% pela Administração Central.*

E – Foram definidos princípios orientadores para a elaboração da Carta Educativa no Conselho Municipal de Educação?

PCM - *A Carta Educativa foi elaborada pela Câmara Municipal de (...), após discussão e parecer do Conselho Municipal de Educação. Todos os parceiros tiveram oportunidade de dar o seu contributo, sendo posteriormente aprovada em reunião de Assembleia Municipal de (...). Houve alguns princípios orientadores. Um dos parceiros fizeram-nos sentir a necessidade de tentar protelar ao máximo a transferência das escolas para a sede do concelho porque, realmente, quando as freguesias perdem a sua escola, é o princípio do fim. Ficámos sensibilizados para aceitar a verba de 20.000 euros para a manutenção dos edifícios escolares. Os transportes tem havido o cuidado, há alguns anos a esta parte, aliás, já vem do tempo do (...) e diga-se em abono da verdade, há um circuito que a Associação Desportiva de (...), uma associação com cerca de setenta anos de existência, ainda e muito tem dado ao concelho de (...), no campo desportivo, há um percurso que é feito pela própria carrinha da Associação Desportiva, e é uma maneira também de ajudar a associação a sobreviver e de termos os programas de segurança exigidos pela lei. Gostava também de sublinhar que também sempre nos disseram, a maioria dos parceiros, escolas realmente com 7/8 alunos, poder-se-ia aceitar a transferência para outra escola de acolhimento. Agora, realmente escolas com 21 alunos, sinceramente, não é dizer mal do governo nem de nada, é uma visão muito economicista e as 701 escolas que agora encerram é mais uma machadada em muitos concelhos.*

E – Quais os contributos dados pelos parceiros para a Carta Educativa?

PCM – *Todos os parceiros ou quase todos os parceiros deram contributos positivos para a otimização de meios e para a racionalização dos mesmos, de maneira geral. Aliás, eu já falei nisso no ponto anterior.*

E – Na discussão da Carta Educativa em sede de Câmara Municipal e Assembleia Municipal, geraram-se consensos ou situações de conflito?

PCM - *Tanto na Câmara, como na Assembleia, geraram-se situações de conflito próprias de quando está mais do que uma cabeça. Cada cabeça sua sentença. Mas houve situações de conflito, o que é uma situação de respeitar. Na própria Assembleia Municipal de (...), o próprio P.S.D. reprovou inicialmente a proposta da Carta Educativa. Foi uma situação que não foi fácil de gerir. Depois, com bom senso de todos, no início de 2008, a Carta Educativa do concelho de (...) foi aprovada por unanimidade no Conselho Municipal de Educação, e, mais tarde, pela Câmara Municipal e, então sim, pela Assembleia Municipal de (...).*

E – Como avalia a intervenção da Direcção Regional de Educação no processo de acompanhamento, elaboração e homologação da Carta Educativa?

PCM – *A Direcção Regional de Educação do (...), ao nível do acompanhamento, ao nível da homologação da Carta Educativa, poderia ter sido, não digo mais positiva, mas mais eficaz porque, muitas vezes, balizou-nos uma área de intervenção de maneira muito dura e essa visão economicista, oriunda da Administração Central, causou-nos alguns problemas porque quem está no terreno como nós, e aliás nisso nunca houve lutas a nível partidário, e diga-se em abono da verdade, foi tentar arranjar um compromisso entre o que pensamos a nível local e o que era defendido a nível central. Portanto, a homologação foi algo lenta e demorada e algo conturbada. Finalmente, conseguiu-se, em 2008, chegar-se a uma situação razoável.*

E – Que opinião formula relativamente à necessidade de um documento da natureza da Carta Educativa?

PCM – *A Carta Educativa, sem dúvida, e fazendo parte do Plano Director Municipal, é realmente um documento estratégico e de extrema importância na utilização dos equipamentos da área educativa. O diploma é de 2003 e devia ser com 20 anos atrás porque, realmente, é um documento estratégico e que muito ajuda na gestão eficaz dos equipamentos.*

E – Entende-o como um documento mais de natureza gestonária e de planeamento ou como um documento expressão de uma construção político-institucional?

PCM – *Vemos este documento, a Carta Educativa, como um documento de natureza gestonária e de planeamento, sem dúvida.*

E – Entende a Carta Educativa como um documento que expressa a autonomia do município na definição de uma política educativa local?

PCM – *O documento Carta Educativa expressa alguma autonomia na definição de políticas educativas ao nível local. No entanto, como sabe melhor do que eu, existem orientações de cariz nacional que balizam muito a nossa área de intervenção estritamente a nível local. Eu penso que, no futuro, a*

regionalização poderá ser a chave. O problema não será o sector da educação, mas outros sectores estratégicos a nível nacional. Portanto, com a regionalização podemos otimizar os recursos existentes porque a articulação com os municípios será mais profícua. Podemos atenuar as assimetrias. Podemos defender uma identidade local e regional que continua a existir aqui no Centro de Portugal.

E – A Carta Educativa consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela Administração Central, nomeadamente no encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico?

PCM – *A nossa Carta Educativa de (...) teve que ter em conta o redimensionamento da rede escolar avançada e «imposta» pela Administração Central. E um exemplo concreto é o encerramento de algumas escolas, em que a Câmara, tal como a anterior, batemos o pé, fazendo sentir a necessidade dessas escolas, nas sedes de freguesia de cariz mais rural – (...) e (...) – e, com encerramento de escolas e com esta visão deste governo, uma visão economicista, que quer poupar alguma coisa em termos económicos, mas que acelera o processo de desertificação do interior.*

E – Qual a sua opinião sobre o processo de transferência de competências da Administração Central para as Autarquias Locais em matéria de Educação?

PCM – *Em matéria de Educação, na generalidade, concordo com a transferência de competências da Administração Central para a Administração Local. No entanto, penso que as autarquias do interior, e todas elas, devemos ter muito cuidado com as questões financeiras subjacentes porque as Câmaras Municipais do interior, sabe tão bem como eu, têm muitas dificuldades em assumir mais encargos. A assinatura ou eventual assinatura, porque ainda não o fizemos, de um protocolo de transferência de competências nesta área educativa tem que ser bem visto e ponderado porque não é só aceitar mais recursos humanos, mas também o pacote financeiro que daí advém. Por exemplo, dois casos concretos: Pessoal não-docente, quem é que pagará a ADSE no futuro? Quem fará a manutenção das escolas? Todas essas questões deverão ser devidamente acauteladas porque os municípios estão com problemas bastante grandes na área financeira.*

E – Como perspectiva no futuro o envolvimento dos municípios na definição de uma política local de educação?

PCM – *Neste momento, no ano de 2010, já se assiste a um envolvimento do município na definição de uma política local. No futuro e no presente, com a CIMPIN, municípios que vão de (...) até (...), já há um espaço de debate. O concelho de (...) ficou com a área do «ciclo da água» e (...) e (...) com o pelouro da Educação. Numa reunião em (...), houve um espaço de debate a nível dos catorze concelhos e com a definição de estratégias com outra escala, a CIMPIN, como sabe, abrange 140.000 habitantes. Se pensarmos o problema educativo a nível dos catorze, podemos encontrar soluções mais interessantes e mais económicas. Dizer que a CIMPIN é um passo para a regionalização e os*

municípios no futuro, com assento nesse Conselho Regional do Centro, com a sua percepção dos problemas a nível local, podem dar um forte contributo. (...) aliás, como os concelhos do interior, terão melhor futuro se as pessoas, para além de uma boa instrução, tiverem uma boa educação, e acredito no futuro do interior do país.

ANEXO VII – Entrevista n.º 2 (E2):
Vereador da Educação da Câmara Municipal

ANEXO VII

Entrevista n.º 2 (E2)

(Realizada a 23 de Agosto de 2010)

ENTREVISTA COM VEREADOR DA EDUCAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL

E – Que intervenção ocorre por parte da Autarquia na área da Educação?

VPCM – *A Câmara Municipal, o Município, neste caso, tem uma área de actuação na área da Educação bastante vasta. Eu começaria por destacar a questão dos transportes escolares. Os transportes escolares são praticamente todos assumidos, ou em grande parte, assumidos pelo município, desde os transportes do 1º Ciclo, do 2º Ciclo e ao Secundário. Até ao 1º Ciclo, são exercidos, na sua totalidade, com meios próprios da Câmara Municipal, uma outra parte com um protocolo que, neste momento, ocorre com a TRANSDEV e outro com a Rodoviária da Beira Interior. A todos os alunos do concelho são, naturalmente, postos à disposição toda a rede de transportes, que os transportam desde os mais recônditos sítios do concelho. Temos alunos que são transportados a 30 e 40 km da sede do concelho. E esta intervenção, como digo, é bastante vasta e bastante dispendiosa. Aliás, pelas nossas contas, nós gastamos por ano cerca de 400.000 euros em transportes escolares, uma vez que só o protocolo, neste caso com a TRANSDEV, custa à Câmara por ano 140.000 Euros. Se formos a fazer as contas aos transportes e ao custo que ocorre também com os transportes que são feitos apenas com os meios próprios da Câmara Municipal, esses valores sobem muito substancialmente. Mas, para além dos transportes escolares, sublinharia a questão do fornecimento de refeições, muito embora elas sejam também depois, a determinada altura, comparticipadas pelo Ministério da Educação através da Direcção Regional de Educação. A Câmara Municipal, numa situação que já é de mandatos anteriores, é ela própria a responsável pelo funcionamento das cantinas escolares através de meios também próprios. Para além do custo que ocorre aqui, a Câmara é obrigada, por competência própria, a transferir para o Agrupamento de Escolas. A própria Câmara tem funcionárias próprias – cozinheiras, etc. – que confeccionam elas próprias as próprias refeições, que também são transportadas para as escolas que não estão na sede do concelho. Portanto, tudo isso acaba por ter custos acrescidos que, eventualmente, outros municípios não têm. Mas é, digamos assim, também uma área de actuação bastante vasta que, naturalmente, até orgulha, de certa forma, o próprio município, dada a qualidade e a capacidade das refeições que são fornecidas a todas as crianças. Mas, para além disso, existem ainda outras intervenções que também serão, não tendo tanta expressão, são também elas próprias bastante importantes. Eu lembro, por exemplo, que estamos*

envolvidos num projecto intermunicipal de terapia da fala, em que o município tem vindo a pagar a uma terapeuta, em conjunto com os municípios da (...), (...) e (...), no sentido de melhorar as condições de aprendizagem dos miúdos, das crianças que têm esse tipo de dificuldades. Tem vindo, ao longo desde 2005, que esse projecto se iniciou, tendo sido o pontapé de saída no mandato anterior, não queria deixar de sublinhar essa questão, mas tem vindo a ser um projecto que nós temos vindo a acarinhar ao longo destes anos. Portanto, ao nível de outras áreas, eu julgo que há mais algumas que merecem naturalmente destaque, como é a questão do fornecimento do leite escolar, embora seja fornecido pela DRE, mas é transportado pela Câmara Municipal. Desde há dois anos para cá o fornecimento da fruta escolar, onde nós também estamos envolvidos. Desde o envolvimento no desporto escolar onde o município faz também todo o transporte para essa vertente da educação. Também importante ultimamente, desde há poucos anos a esta parte, a questão das Actividades Extra Curriculares. O município tem vindo a assumir claramente, em conjunto com o Agrupamento, toda a organização das AECS, que têm funcionado particularmente bem em comparação até com alguns municípios, tem sido, de facto, um projecto que não tem sido de grande unanimidade entre os vários municípios que estão envolvidos. No nosso caso, de facto, devido ao entendimento que tem existido entre a Câmara Municipal e a Gestão do Agrupamento, a questão está a ser, digamos assim, bem encaminhada. Parecem-me ser estes os mais substanciais, muito embora exista todo um apoio na logística que tem vindo a ser dada ao Agrupamento, quer ao nível de transportes escolares para as visitas de estudo, que a Câmara Municipal tem assumido todas as propostas que nos têm sido veiculadas, todo o nível de transportes para todas as actividades escolares e extra-escolares, também fornecidas e apoiadas pelo município. A questão também, já agora, do apoio social escolar é também, embora esteja a ser gerida pela escola, é naturalmente uma área de intervenção em que o município não deixa de desenvolver a sua competência. Portanto, são áreas vastíssimas na educação que, obviamente, deixa que o município seja um actor principal e fundamental na área da educação do concelho.

E – Como se processa essa intervenção?

VPCM – *Penso que já fui respondendo a essa questão. Processa-se, por um lado, ao nível dos apoios logísticos, como é o caso dos transportes a vários níveis, como é o caso da intervenção em várias reuniões com a própria escola sempre que essa questão se torna necessária e é uma questão que eu também um pouco por formação profissional estou também atento a essa questão, que é a questão da despesa e dos custos inerentes a toda a esta intervenção. De facto, estas intervenções envolvem custos substanciais que o ministério não colmata na sua totalidade e esse «défice» de financiamento acarreta-nos sempre alguns problemas. De qualquer das formas, nós temos feito um investimento particular nesta área e não vamos deixar de fazer todas as intervenções que se considerarem*

necessárias na área da educação pelo facto de os custos serem deficitários de uma ou outra vertente ou área de actuação. Portanto, naturalmente, as áreas de intervenção envolvem todos esses meios e envolvem sobretudo, e queria sublinhar aqui também, uma ligação entre os desígnios e as competências do município e um envolvimento com a área da gestão escolar do nosso Agrupamento porque, se assim não fosse, as coisas naturalmente não funcionam da melhor forma. Desde que haja essa boa intervenção, a boa colaboração e as intervenções acabam por ser muito mais rentáveis e mais eficazes.

E – Qual o âmbito das relações que se estabelecem entre a Autarquia e os outros parceiros educativos?

VPCM – *Também, de certa forma, já fui respondendo a essa questão. É importantíssimo o envolvimento de todos os actores sociais, de todos os actores que têm interesses na área da educação para o município, a acabar no Agrupamento, mas sem deixar de passar por uma instituição importantíssima nesta área, que é a Associação de Pais. Ela, por exemplo, tem sido uma peça fundamental na questão do projecto da terapia da fala, tem sido um parceiro essencial, e é essencial ao nível do Conselho Geral, que foi Transitório, e agora já não é. A Associação de Pais tem sido um elo importante e uma entidade essencial, digamos assim, da compatibilização de todos os projectos educativos e não tem sido deixada de fora, tem sido ouvida, tem sido vista, naturalmente, como uma peça fundamental de toda esta engrenagem.*

E – Quais os processos de participação do Município na definição e implementação de uma política educativa local?

VPCM – *Em termos de participação do município, de facto, as nossas competências estão definidas em termos daquilo que é e naquilo que são as vertentes educativas. Naturalmente, estamos e sempre estivemos abertos a todos os projectos. Temos tido, de facto, alguns projectos que, pela iniciativa da Câmara Municipal, levamos a que haja o envolvimento da própria área educativa e, neste caso, do Agrupamento. Estou a lembrar-me, por exemplo, da nossa actividade da Biblioteca Municipal, onde todas as semanas levamos grupos de estudantes e turmas a participar na «hora do conto». Na questão da Semana da Floresta, todo o agrupamento escolar é convidado a participar. Na questão do desenvolvimento das Festas do Concelho, na área das marchas populares, é a mesma coisa. Na questão dos festejos de Carnaval, as escolas têm participado, desde sempre, em todos estes festejos. Isto para dizer que, sempre que surge a oportunidade e sempre que surge o interesse em envolver toda a área educativa em projectos que são ou poderão ser de iniciativa municipal, eles têm vindo a ser desenvolvidos nessa sequência e tem havido, de facto, por parte também do Agrupamento, com certeza, todo o interesse em que a escola participe no desenvolvimento local e seja um elo participativo e activo no desenvolvimento do concelho.*

E – Qual o grau de autonomia da Autarquia Local no estabelecimento de dinâmicas e implementação de uma política local de educação face aos normativos legais emanados e produzidos centralmente?

VPCM - *Essa é difícil (risos). Eu diria que existem áreas onde o município tem alguma autonomia. Ainda há pouco, na última questão, frisei situações em que o município, de facto, tem alguma autonomia em desenvolver este tipo de projectos que envolvem, de facto, a comunidade educativa e o município em si. Em relação a essas questões, põe-se aqui uma outra questão, que é a questão dos meios financeiros. Se, de facto, houvesse capacidade financeira para desenvolver muitos mais projectos, se calhar com mais frequência eles viriam a lume. E, portanto, esta questão financeira não é de descurar no desenvolvimento educativo do concelho. E, portanto, eu penso que isto não é apenas uma queixa, é a constatação nossa e de todos os concelhos que têm tido este tipo de dificuldades. Ao nível, de facto, de outros projectos, nós estamos limitados, por exemplo, os transportes escolares são altamente deficitários, ao nível do desenvolvimento do concelho. Se nós gostaríamos de dar outro tipo de condições para transportar as crianças com mais facilidade, também aqui estamos altamente limitados pela capacidade financeira e pelos custos que esta vertente, queria sublinhar aqui, esta vertente é muito custosa para todos os municípios, não só para o nosso. De facto, nestes últimos anos, a centralidade nesta área, levou a que tão só o concelho fosse obrigado à institucionalização dos cintos de segurança nos autocarros, à colocação de vigilantes nos transportes escolares, à obrigatoriedade dos nossos motoristas tirarem o certificado de aptidão profissional para exercer essa tarefa em particular. Tudo isto foi decidido unilateralmente pelo governo central, neste caso, pelo Ministério da Educação, sem que os municípios fossem ouvidos, e que naturalmente, viram os seus custos acrescidos, quando não foi sequer prevista à partida. Também foi determinado que os autocarros só pudessem funcionar com menos de dezasseis anos de idade. Nós sabemos que muitos autocarros estão capacitados, até porque são obrigados a fazer as revisões e as inspecções periódicas anuais para exercerem essa tarefa. Isto são todas dificuldades criadas, naturalmente, pelo governo central e que nos obrigam, a nós municípios, a ter custos acrescidos e a ter, digamos assim, despesas para as quais nós, de facto, somos obrigados a tê-las, sem a necessária compensação financeira para o efeito. Nós, por exemplo, já tivemos de fazer investimentos. Ultimamente, dois mini-autocarros de 9 lugares. Se calhar, estamos a necessitar de fazer novos investimentos em novos autocarros, o que, de facto, leva a que o esforço financeiro do município para este efeito seja, de facto, um esforço muito grande para as dificuldades e, digamos, para a capacidade financeira de angariar receitas para o próprio município. E, naturalmente, muitas destas imposições governamentais e unilaterais constroem, de facto, a nossa actividade. Este é, de facto, parece-me ser um exemplo paradigmático desta dificuldade e desta imposição que o governo central coloca.*

E – Como avalia a existência de um órgão com a tipologia do Conselho municipal de Educação?

VPCM – *O Conselho Municipal de Educação é o órgão de consulta municipal, naturalmente, que nós temos vindo a chamar para consulta e discussão de alguns assuntos, como foi o caso, principalmente - e acho que foi até agora o único caso -, da Carta Educativa. Sendo para discussão de assuntos que se podem considerar de discussão muito aprofundada, outros que se possam revelar de extrema gravidade, ao nível da educação do concelho, eu penso que tem toda a legitimidade e existe de facto toda a possibilidade de este órgão existir, deste órgão ser ouvido. Portanto, parece-me ser o órgão que é importante. É importante a sua existência no concelho, é importante que seja ouvido em muitas das áreas educativas do concelho. Nós estamos, proximamente, vamos ter de convocar mais uma vez este conselho para uma questão que está a ser suscitada pelo Agrupamento, é, portanto. Sempre que se torne possível, necessário e fundamental que o conselho seja ouvido, penso que há toda a legitimidade e todo o interesse em que de facto quer a justificação da sua existência, quer a justificação da sua audição e da sua discussão das questões, da discussão no Conselho Municipal de Educação.*

E – Em que medida este órgão pode potenciar a participação dos actores na definição de uma política de educação a nível local?

VPCM – *Eu penso que a potenciação da participação dos actores pela existência do Conselho Municipal de Educação, eles próprios já se potenciam a eles próprios porque, inclusive, a maior parte deles já participa em outros órgãos, como é o caso do Conselho Geral, como é o caso do Conselho Pedagógico. Praticamente todos os actores do Conselho Municipal de Educação também já estão envolvidos nas várias áreas de actuação do Agrupamento. O envolvimento no Conselho Geral ou em grande parte destes órgãos já vêm imbuídos do espírito da discussão, já estão por dentro das questões. Por vezes, até nalguns deles a sua participação já se torna capaz de ser redundante. Naturalmente, há outros que os chamam à discussão, como é o caso da Assembleia Municipal, das Juntas de Freguesia, ao nível político, é natural que de facto os seus apports sejam também importantes, não só a nível mais técnico nos órgãos que são, nos órgãos de discussão mais próxima das questões técnicas do Agrupamento. Naturalmente que o Conselho Municipal é também um órgão com alguma carga política e essa carga política não se exerce tanto ao nível dos órgãos que são mais próximos da área escolar. E daí também o interesse nesta intervenção. E a mesma coisa se coloca, dado que do Conselho Municipal de Educação fazem parte os órgãos que são indicados pela própria Direcção Regional de Educação, da Coordenadora da Área Educativa de (...). É, por exemplo, que a participação neste órgão, devido à ligação que possa existir entre o município e o agrupamento nos vários órgãos locais e depois o órgão mais próximo da área de decisão. E isso é também de sublinhar bastante e o interesse que neste órgão tem a participação próxima do ministério da Educação.*

E – O que levou a Câmara Municipal a iniciar o processo de elaboração da Carta Educativa?

VPCM – *Esta questão colocou-se naturalmente, portanto, em 2005, já se tinha colocado antes inclusive. A Carta Educativa, como se sabe, deverá ser, digamos, assim um caderno de encargos, se assim lhe podemos chamar para um período, digamos assim, médio prazo, para o desenvolvimento do investimento na área do concelho. Deve monitorizar também o desenvolvimento de toda a rede educativa do concelho. E, portanto, contém e deve conter uma série de elementos, no sentido de dar indicação ao nível de todos os investimentos, e, do rumo que deverão ter durante aquele período. É, assim, um documento que nem necessitava de ser imposto por cima, como foi, neste caso, através de um diploma legal que indicava que deveriam os concelhos elaborar a sua Carta Educativa. Nós elaborámos também esta Carta Educativa no pressuposto de que esta Carta, a elaboração e a sua execução, a sua homologação seria importante para que os investimentos que fossem eventualmente candidatados ao QREN. De facto, nós elaborámos a Carta Educativa. Ela está elaborada e homologada pela Senhora Ministra da Educação. Os nossos investimentos previstos na Carta acabaram por se atrasar. Não vejo hoje em dia que esta Carta seja uma condição sine qua non para que os investimentos sejam elaborados, e também não vejo, por parte do Ministério da Educação, que ela seja vista como aquele quadro orientador do qual não pode haver grandes desvios em termos daquele que é o rumo da educação, por exemplo, a questão da estabilização e sedimentação da rede escolar municipal que a Carta Educativa prevê e que o Ministério está a fazer «vista grossa», passe a expressão, em relação a essa questão. Portanto, dá-me impressão que o actual ministério não vê com os mesmos olhos a Carta Educativa, como via a antiga sra. Ministra que a homologou anteriormente. Não sei se é esse o caso ou não, mas parece-me ser esse o facto evidente e, portanto, a Carta Educativa está, de facto, elaborada em conjunto com grande discussão quer dos órgãos municipais, Câmara Municipal, Juntas de Freguesia, Assembleia Municipal e Conselho Municipal de Educação. E, portanto, ela é e acaba por ser um documento orientador para a educação do concelho. E daí que ela seja importantíssima neste caso.*

E - Que razão levou a Autarquia a adjudicar externamente a elaboração da Carta Educativa?

VPCM – *Esta questão foi, de facto, colocada pelo executivo na devida altura. Foram-nos apresentadas várias empresas onde, naturalmente, a sua capacidade de execução, mais em termos técnicos, nos dava provas de elaborar uma Carta Educativa que seguisse, de facto, os trâmites e os passos que o diploma legal, digamos assim, pretendia implementar. Eu lembro-me que a ANMP tinha, na altura, um plano mestre para a elaboração da Carta Educativa. Foi-nos colocada de facto, em determinada altura, a hipótese de nós, ao nível interno do município, podermos elaborar, por meios próprios, a Carta Educativa. Chegámos à conclusão que as exigências pretendidas pelo Ministério eram bastante difíceis para que, num prazo suficientemente curto, a Carta Educativa fosse elaborada por técnicos da própria Câmara Municipal. E daí que tivéssemos elaborado a Carta Educativa através de concurso público,*

onde atribuímos a sua elaboração a uma empresa que nos demonstrou ter um custo menor, mas que nos garantiu também, digamos assim, capacidade técnica suficiente para que a Carta fosse uma Carta homologável. Essa é que era também uma peça importante porque nós, muito francamente, para a elaboração da Carta, quase como uma obrigatoriedade de o concelho: primeiro ter a Carta Educativa, e depois de ela poder ser homologada pelo Ministério. E, portanto, apesar de todos esses factores, decidimos abrir concurso público em que uma empresa mostrou ter o custo mais baixo, e daí a sua elaboração através desse processo.

E – Foram definidos princípios orientadores para a elaboração da Carta Educativa no Conselho Municipal de Educação?

VPCM – *Foram definidos por nós alguns princípios orientadores, muito simplesmente no que toca, digamos assim, à estabilização da rede escolar ao nível das escolas que podiam não ser encerradas pelo Ministério. Eu lembro-me que, na altura, já existia vontade do Ministério de encerrar o maior número de escolas rurais, chamemos-lhes assim. E, portanto, os princípios orientadores que nós definimos para a Carta Educativa no sentido de compatibilizar aquilo que podia ser eventualmente a vontade do Ministério e a demonstração de na Carta poderem subsistir ainda algumas escolas com capacidade de alunos, de evolução ao nível demográfico. E, portanto, apenas nesses casos nós definimos os princípios orientadores, pois todos os outros já estavam previstos, digamos assim. A própria Câmara, o próprio modelo da ANMP, quer pelo próprio Ministério, e, portanto, não prescindimos, de facto, de dar estas orientações que, aliás, foram depois discutidas e, de certa forma, moldadas ao nível da Assembleia Municipal e do Conselho Municipal de Educação. Mas foram, de facto, estes os princípios que tentámos orientar e moldar no sentido de a Carta ser homologada dentro desses princípios, que ela própria ainda contivesse alguns elementos que, para nós, eram importantes, como o não encerramento de algumas escolas rurais.*

E – Quais os contributos dados pelos parceiros para a Carta Educativa?

VPCM – *Eu lembro-me que foram dados muitos contributos, inclusive, ao nível do número de alunos, do número da evolução demográfica, foram fornecidos muitos dados a este nível. De facto, aquilo que gerou a grande dose de discussão na Carta Educativa foi, claramente, a definição da rede escolar. E aqui é que, de facto, se envolveram bastante quer ao nível do Conselho Municipal de Educação, quer depois na Assembleia Municipal onde, depois, todos eles quiseram incorporar na Carta os cuidados na moldagem da rede escolar do concelho. E, portanto, foi, de facto, fundamentalmente a esse nível que os “apports” vieram, muito embora ela, em termos técnicos, sobreviessem muitas questões que a própria equipa que elaborou a Carta Educativa, por vezes, não sendo do concelho, não conseguiu entender inicialmente e muitas das questões, das características e apostas do nosso município. Não encontrou, numa primeira fase, muitas dessas questões, da questão demográfica, das distâncias entre*

as várias escolas, entre os tempos de deslocação, entre os investimentos necessários para as próprias escolas. E, portanto, a esse nível julgamos ter tido uma Carta muito discutida, com muita envolvimento de quase todos os parceiros e, portanto, por isso, ela está bem acabada e bem imbuída de todos os parceiros quer a nível local, quer político e a outros níveis.

E – Na discussão da Carta Educativa em sede de Câmara Municipal e Assembleia Municipal, geraram-se consensos ou situações de conflito?

VPCM – *Eu diria que se geraram consensos e situações de conflito. As situações de conflito acabaram depois por desembocar em soluções de consenso. Portanto, eu, já na questão anterior, foquei um pouco esta questão. De facto, na questão da rede escolar, a discussão foi muito acalorada e muito aprofundada. De facto, houve algumas dúvidas, mais de interpretação, do meu ponto de vista. As coisas não estariam eventualmente muito claras na primeira fase. A Carta Educativa teve várias discussões, e acabou, de facto, por se chegar a algum consenso em relação a esta questão, até porque a Carta Educativa prevê que ela seja monitorizada ao longo dos anos. E esta monitorização é importante para que estes consensos sejam acompanhados devidamente, no sentido de que esta Carta possa ser a todo o tempo revista e vista com algum cuidado. Até porque a questão da monitorização tem a ver com a evolução demográfica da população, e neste caso da população mais jovem do concelho, esta população é que determina, de facto, que haja ou não alterações, digamos assim, que a rede seja moldada ou não a esta evolução demográfica. Esta questão da monitorização parece-me, de facto, importante. Agora os consensos, eles estão lá e se não houvesse consenso a Carta Educativa não estaria aprovada.*

E – Como avalia a intervenção da Direcção Regional de Educação no processo de acompanhamento, elaboração e homologação da Carta Educativa?

VPCM – *A intervenção da Direcção Regional de Educação, neste caso, foi a sua homologação. Numa primeira fase, digamos assim, limitou-se a estabelecer, como disse há pouco, a estabelecer alguns limites à sua elaboração, uma vez que estávamos, digamos assim, proibidos à partida de estabelecer investimentos futuros em escolas que não tinham capacidade de evolução, ou melhor, que essa evolução seja negativa em termos de evolução demográfica da população mais jovem. Mas, depois, a única intervenção que a DRE teve é na sua avaliação final e no seu envio para homologação. Enfim, há, de facto, alguma intervenção ao nível do Conselho Municipal de Educação, da coordenação educativa ao nível de algumas reuniões que teve, embora a assunção de responsabilidades dessa coordenação fosse praticamente nula porque a própria votação na Carta Educativa é uma votação de abstenção. A sua intervenção aqui é praticamente desprovida de algum sentido.*

E – Que opinião formula relativamente à necessidade de um documento da natureza a Carta Educativa?

VPCM - *Eu penso que já respondi a essa questão anteriormente. A Carta Educativa, como elemento indicador do rumo da educação no concelho, acho importante a Carta Educativa, como acho importante outro tipo de Cartas, que a partir de determinada altura se vieram a tornar, digamos assim, uma moda. A Carta Educativa tem, de facto, todo o interesse no concelho porque modela e enforma a sua evolução, muito embora seja importante que ela seja monitorizada. É importante que ela seja revista temporalmente, de tempos a tempos, uma vez que ela vai perdendo validade, dependendo de alguma evolução demográfica mais negativa, num ou noutro concelho. E, portanto, neste aspecto, parece-me importantíssima a existência da Carta Educativa porque ela serve de guia não só às políticas do Município, mas serve de guia ao Agrupamento, na moldagem dos seus ciclos educativos, da constituição de turmas. Portanto, a Carta Educativa é um documento de bastante importância para o concelho nesta vertente da educação.*

E – Entende-o como um documento mais de natureza gestonária e de planeamento ou como um documento expressão de uma construção político-institucional?

VPCM – *Eu vejo-a e entendo-a mais como um documento de natureza gestonária. A construção político-institucional, muito embora possa ter aqui algum cabimento, uma vez que ela é também um documento de carácter político, admito, portanto, que ela foi aprovada com uma grande carga política quer na Câmara Municipal, quer na Assembleia Municipal. Agora, aquilo que ela deve ser vista, no dia-a-dia, na gestão do quotidiano, ela deve ser vista mais como um documento mais técnico porque é importante que ela seja vista num quadro de monitorização, quase, não digo diário, mas, pelo menos, anual ou trimestral, de molde a que as políticas educativas se adequem à realidade do concelho. De facto, a carta Educativa, ela deve revelar e espelhar a realidade educativa do concelho. Eu diria que a questão deve ser vista como uma questão institucional e um documento mais técnico na gestão do dia-a-dia, mas não deve também deixar de olhar para a questão política, digamos assim, deve ser olhada temporalmente, analisada temporalmente num quadro político também, até porque ela deve servir para consubstanciar os investimentos, pelo menos os mais vultuosos que a Câmara se perspectiva fazer, esses investimentos com o rumo e com o que está expresso na Carta Educativa. Nesse aspecto, parece-me ser importante a sua existência, parece-me ser importante o seu entendimento nesta vertente, mas sem deixar de ter uma validade político-institucional.*

E – Entende a Carta Educativa como um documento que expressa a autonomia do Município na definição de uma política educativa local?

VPCM – *Ela deveria ser e deveria expressar esta autonomia. Não expressa cabalmente, naturalmente, porque há critérios na Carta Educativa que foram impostos. Nesse ponto de vista, parece-me que a autonomia municipal está aqui um pouco coarctada na sua essência e daí que, se nós, município, tivéssemos alguma autonomia completa nesta área e não fôssemos, digamos assim, constrangidos*

desde o início da elaboração da Carta Educativa para que ela resultasse desta forma, naturalmente teríamos tido uma outra Carta Educativa. E, portanto, daí que eu responda: de facto esta autonomia é um bocado relativa quando não deveria ser, até porque, como disse há pouco, quase todas as despesas que o município comporta em termos de educação, cerca de 80%, são custos próprios da autarquia e os outros 20% são apenas subsídios por parte do Ministério para o funcionamento desta vertente.

E – A Carta Educativa consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela Administração Central, nomeadamente no encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico?

VPCM – *Naturalmente. Isto vem na sequência da pergunta anterior e era exactamente aqui que eu queria chegar. Eu lembro-me que o encerramento das duas escolas foram previstas e tiveram de ser previstas na Carta Educativa tal como ela existe neste momento. Neste momento, as duas escolas que nessa altura resultaram na sua suspensão, muito embora estivessem a funcionar já como escolas de apoio. Este redimensionamento do concelho já vem de facto deste aspecto, relativamente a estas duas escolas, já vem impostas pela Carta Educativa, muito embora, uma delas, concordamos com o encerramento da escola, tinha cinco alunos. Aqui, lá está, a questão demográfica impõe que as escolas encerrem praticamente com algum automatismo. E eu aqui tenho, de facto, de concordar com este encerramento, que é um encerramento automático, e a Carta Educativa foi aqui já de certa forma, no encerramento destas duas escolas um constrangimento para este desenlace.*

E – Qual a sua opinião sobre o processo de transferência de competências da Administração Central para as Autarquias locais em matéria de Educação?

VPCM – *Mais uma questão delicada. Nós, de facto, temos tido a opinião, e eu tenho comungado da opinião, que, de facto, a transferência de competências da Administração Central para as autarquias na área da educação têm sido muito mal executadas. Não que nós não queiramos assumir, aliás isso está, faz parte de um memorando de entendimento, se assim lhe quisermos chamar, por parte da ANMP que nós comungamos, mas, de facto, aquilo que o Ministério da Educação pretende com as transferências não é melhorar o sistema educativo e não é dar melhores condições aos municípios, para que os municípios possam dar melhores condições às nossas crianças, para elas terem melhores condições e mais educação. Tem a ver, e só, com a transferência e o tirar água do capote em relação à questão dos custos que tem com a educação e o Ministério quer ver-se livre deste tipo de competências e quer despachá-las para os municípios, e quer passar a responsabilidade para os municípios. Nós não temos comungado da bondade desta transferência de competências, não temos, de facto, assumido esta transferência. Julgamos que, se houvesse vontade e se isto não fosse uma*

situação perversa para nós próprios, já teríamos assumido esta questão. Mas em relação à transferência de competências na área do pessoal não docente, que tem vindo a ser discutida, mais esta que outras, de facto, o que o Ministério quer é ter lá 30 ou 40 funcionários. Nós transferimos o dinheiro e nós ficamos com toda a carga de trabalho, de pagamentos, de carga administrativa, de questões não solucionadas, como a ADSE, progressões na carreira, com todas essas questões por solucionar, e o Ministério soluciona as dele e as autarquias ficariam com esta carga administrativa e carga de trabalhos que sobrevêm. Depois, naturalmente, a questão dos custos. No início, é tudo muito bom porque os custos são transferidos de acordo com o que, neste momento, essa vertente comporta, mas depois, daqui a 2,3,4,5,6 anos, como aconteceu com os transportes escolares, como aconteceu com outras vertentes, com as refeições escolares, nós estamos a pagar, nesta altura, e daqui a 2 ou 4 anos essa questão não está assegurada. E, portanto, eu já disse isto numa reunião de discussão destas coisas na CIMPIN, e eu disse claramente, e não sei se isso ficou transcrito em acta, mas disse claramente que o ministério não está a agir como pessoa de boa fé. E, portanto, daí que, com todas estas reservas, ainda não tenhamos assumido esta transferência de competências, não é apenas na questão do pessoal não docente, da manutenção e conservação das instalações e outras que eventualmente poderão vir por aí.

E – Como perspectiva no futuro o envolvimento dos municípios na definição de uma política local de educação?

VPCM – *Isto também tem um pouco a ver com a questão da transferência de competências. Eu vejo, cada vez, com as dificuldades que os municípios estão a atravessar em termos financeiros, com a pressão que existe em termos de empurrar algumas competências para as autarquias, de forma a que os municípios se não estiverem atentos vão ter ainda uma pressão financeira ainda maior devido a esta transferência de competências, eu vejo que, o envolvimento dos municípios seja cada vez menor. Nós temos casos na nossa região, por exemplo, que, a partir deste ano, os municípios já vão deixar de assumir as Actividades Extra Curriculares porque já chegámos à conclusão que, como disse anteriormente, as Actividades Extra Curriculares, para dar um exemplo, nós recebemos cinquenta e poucos mil euros ano para o seu funcionamento, e só para pagamento aos professores, o município gastou, no ano anterior, cerca de 70.000 euros. E já não falo no transporte de alunos e manutenção logística da nossa Piscina, dos nossos Pavilhões, portanto, a compra de material de desgaste para uso nas aulas das Actividades Extra Curriculares. Tudo isso envolve muitos custos que não são tidos sequer em conta nesta transferência. E, daí que os municípios estejam já de pé atrás em relação a muitas destas vertentes educativas e estejam a tomar posições, que a meu ver, se o Ministério, digamos assim, não se coloca numa posição de ser uma entidade dialogante e cooperante na educação e não está apenas numa posição de alijar responsabilidades, estamos em querer, eu estou, eu acho que os*

municípios não querem deixar de ser uma componente efectiva da educação, das crianças. Achamos que, em muitos aspectos, estamos em melhores condições de dar outras condições que o Ministério não dá, como é o caso que foquei no início, o caso dos transportes e refeições escolares, que são dois serviços prestados com grande qualidade no concelho. Mas, por outro lado, existe o Ministério que, de facto, ao nível das despesas e por vontade do Ministério, nós já teríamos concessionado as refeições escolares a uma empresa que existe para dar lucros, e quando existe para dar lucros, naturalmente, as condições em termos de quantidade e qualidade, e o nível das refeições saíam altamente prejudicadas a nosso ver. E, portanto, se por um lado existe todo o interesse do município em prestar serviços de educação cada vez melhores e de grande qualidade, existe o Ministério da Educação que nos quer empurrar para situações em que essas condições não podem ser dadas no futuro. E daí, eu vejo o nosso envolvimento, e não só o nosso, mas também por comparação com outros, muito difícil e muito complicado em termos futuros.

ANEXO VIII – Entrevista n.º 3 (E3):
Presidente da Assembleia Municipal

ANEXO VIII

Entrevista n.º 3 (E3)

(Realizada a 28 de Agosto de 2010)

ENTREVISTA COM PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Entrevistador (E) – O que pensa das possibilidades das autarquias poderem definir uma política local de educação?

Presidente da Assembleia Municipal (PAM) – *Eu penso que, sempre enquadradas numa política nacional. Deve ser sempre desenvolvida uma política nacional de educação. A parte da intervenção autárquica é extremamente importante porque essa política local tem a ver com a própria forma de estar do concelho, as necessidades do concelho, a sensibilidade das pessoas e da população e, portanto, há sempre que haver um ajustamento entre a política central e o que se passa localmente. E, para mim, é precisamente aí que as autarquias devem ter um papel determinante.*

P – Parece-lhe importante a existência de um órgão como o Conselho Municipal de Educação?

PAM – *Creio que sim. Acho que é fundamental. Porquê? Porque, nesse Conselho Municipal, reúnem-se um conjunto de entidades que traduzem as várias competências da educação a nível concelhio, e não só concelhio, mas a nível das direcções regionais de educação. E portanto, aí vai-se ter a sensibilidade e a percepção do que é preciso e do que não é preciso para o concelho.*

E – Considera pertinente o Presidente do órgão deliberativo do Município integrar o Conselho Municipal de Educação? E já agora porquê?

PAM – *Eu considero que é importante. Porquê? Porque, no fundo, o presidente da Assembleia Municipal, ou quem é vulgar entender como tal, com competência para o efeito, faz parte o órgão fiscalizador, chamemos-lhe assim, autárquico. É o presidente do órgão fiscalizador da autarquia. E portanto, deve ter consciência de investimentos, de políticas, de situações e de orientações que se vão determinar enquadradas num conjunto que têm a ver não só com os planos de acção, como com os planos de actividade, os orçamentos, e portanto, também, a fundamentação de qual deve ser as várias linhas de futuro do concelho. Nesse sentido, sendo o órgão, o presidente da assembleia municipal quem interpreta melhor essa situação e em princípio também que deverá ser alguém que foi eleito pela população como alguém esclarecido suficiente para esse efeito, deverá integrar.*

E – Pensa que o Conselho Municipal de Educação pode expressar a autonomia do Município na definição de uma política local de educação?

PAM – *Se nós entendermos aqui como expressar a autonomia em termos de definir as sensibilidades e as especificidades do concelho, as necessidades de formação do concelho, o que é que é mais adequado ao concelho, e, portanto, criar uma espécie de política local em termos de concelho, eu considero que, realmente, isso poderá ser feito através do município, não esquecendo, como eu disse, as grandes linhas de definição que tem de haver a nível central.*

E – Qual o valor que atribui a um instrumento como a Carta Educativa?

PAM – *Eu considero que a Carta Educativa, para já, é um documento que sai depois de uma discussão entre os órgãos competentes e que é aprovada. Portanto, é um instrumento de planeamento. Permite ao concelho, com aquele instrumento, evoluir no sentido do que foi definido e tomar as decisões mais adequadas. E, portanto, é de gestão e planeamento.*

E – Eu insistia nesta questão. Entende-o como um documento mais de natureza gestionária e de planeamento ou como um documento expressão de uma construção político-institucional?

PAM – *Eu considero mais, como disse há pouco, um instrumento de natureza gestionária e de planeamento. Mas também considero que isso é uma parte de uma construção de uma política institucional. Porquê? A política institucional nacional é feita também por conhecimento do que se passa a nível de todo o país. Como tal, as interpretações e as sensibilidades locais, concelhias, regionais e, quando falo em locais, pode não ser só de um concelho, de um agregado de concelhos com as mesmas situações geográficas, com as mesmas carências, com as mesmas necessidades, essas carências, essas necessidades traduzindo-se a nível superior, sendo reportadas a nível superior nos órgãos em que devem ir, como servem para a construção da política que é institucional. Ou seja, a política, as grandes directivas devem ser tomadas e decididas tendo em linha de conta as várias realidades de um país.*

E – Que posição assumiu no processo de discussão e análise de propostas inseridas na Carta Educativa?

PAM – *Portanto, como sabe, fazia parte do Conselho Municipal de Educação e, portanto, reuníamos diversas vezes com as outras entidades que lá estavam representadas e, portanto, a minha atitude sempre foi uma atitude crítica relativamente aos conteúdos, à forma como as situações estavam a ser apresentadas e àquilo que se deveria pretender que fosse a Carta Educativa do concelho, tendo em vista as necessidades e a situação de (...). O concelho de (...) tem uma situação de interior, de uma zona que sofre de desertificação, que está no interior, que tem determinado tipo de carências quer económicas quer de formação, quer de emprego, todas essas situações que podem ser negativas, que são negativas para o concelho e, portanto, a definição do que seria a Carta Educativa tinha a ver até com a agregação de alguns pólos de interesse, e com a criação, por exemplo... Basta dizer o seguinte: na Carta Educativa que foi aprovada, a segunda Carta Educativa, e que foi aprovada ao nível da*

Direcção Regional de Educação do (...), tinha dois pólos de formação: um em (...), coincidindo com o que já existia, e um outro na (...). E o segundo (...) tinha a ver com uma situação que se detectou que seria a possibilidade da criação de uma zona, de um pólo industrial, de um parque empresarial, o que se quiser chamar, numa zona de confluência com inclusivamente outras localidades vizinhas e, portanto, agregar aí todo um conjunto até de apoio a localidades muito juntas e que até poderiam vir a auferir desse pólo educativo. Portanto, era criar dois pólos no concelho que agregariam todas as possibilidades de formação e para uma formação mais aplicada.

E – Qual a opinião sobre a contratação de serviços externos para elaborar a Carta Educativa?

PAM – *Eu sou a favor da contratação de serviços externos como uma realidade. É saber fazer o contrato como deve ser, discutir os preços, acompanhar a execução e exigir. Portanto, quando se faz uma compra de serviços, tem de se ser exigente relativamente ao resultado, e, portanto, dentro deste conceito de fazer um concurso como deve ser, de escolher as pessoas mais adequadas, acompanhar e fiscalizar o que está a ser realizado por essa empresa, eu sou cem por cento a favor.*

E – Na discussão e votação da Carta Educativa na Assembleia Municipal, geraram-se situações de consenso ou de conflito?

PAM – *Houve as duas coisas. Houve situações de consenso e situações de conflito. Aliás, como sabe, e consta das actas, a primeira Carta Educativa não foi aprovada. Eu própria me abstive na votação porque foi considerado que havia incorrecções nessa Carta que foi apresentada pelo executivo à Assembleia Municipal. Isso levou a que ela fosse novamente discutida, novamente reprogramada e, portanto, a seguir houve uma situação de consenso e foi aprovada por unanimidade, o que eu acho que é uma mais-valia.*

E – Como avalia a intervenção da Direcção Regional de Educação no processo de acompanhamento, elaboração e homologação da Carta Educativa?

PAM – *Essa pergunta é muito difícil de responder ou politicamente difícil de responder porque a Direcção Regional de Educação, que fazia parte do Conselho Municipal de Educação, uma vez estava, outras vezes não, outras fez-se representar. Acompanhou as discussões. Depois, na Carta Educativa, que foi aprovada em Assembleia Municipal e que foi para a Direcção Regional do (...), também concordou com ela, aprovou. Para todos era uma situação pacífica que a Carta Educativa do concelho de (...) tinha sido aprovada e era aquela. E, portanto, a minha questão que é difícil de responder e não gostaria de ser agressiva na resposta, é que não entendo para que é que foi tanto trabalho quando, passados poucos meses desta aprovação, vieram afirmar que, afinal, não tinha validade aquela Carta Educativa. Então direi o seguinte: foi perder tempo para gastar dinheiro. Porque se era assim, mais valia não ter aprovado.*

E – Entende a Carta Educativa como um documento que expressa a autonomia do município na definição de uma política educativa local?

PAM – *Considerando que a Carta Educativa tem toda esta participação das entidades, digamos regionais, e estou a falar da Direcção Regional do (...), que está ligada à Administração Central, e que já foi definida e aprovada numa linha de coerência com o que é a política nacional. A partir daí que ela foi aprovada, dá autonomia, pretende-se, e é essa a pretensão, o concelho tenha autonomia para a implementar. Porque existindo, como disse há pouco, como um documento gestor e de planeamento, então só faz sentido que se aplique e se vá evoluindo no sentido daquilo que foi definido na Carta Educativa. Portanto, considero que realmente expressa, permite uma certa autonomia, deverá dar ao concelho uma certa autonomia para fazer de acordo com o que foi aprovado.*

E – O que pensa relativamente ao processo de transferência de competências da Administração Central para as autarquias locais em matéria de educação?

PAM – *Eu considero que, havendo a tal política nacional, que é, e eu até entendo, porque havendo Cartas Educativas, havendo uma política local de educação definida, a transferência de competências, faz todo o sentido, até porque, já referimos antes, há uma maior sensibilidade do concelho e das autoridades concelhias relativamente ao que se passa, às necessidades, à população, qual é o futuro ou qual é o futuro imediato ou o que é previsível em termos de aumento e diminuição de alunos em situação escolar, portanto, tudo isso é mais lógico que seja feito ao nível da administração local. E, portanto, essa transferência faz sentido. Só não faz sentido, quando a transferência que, teoricamente, era feita com base na Carta Educativa, a certa altura ultrapassa a Carta Educativa e vai contra a Carta Educativa, e por outro lado se dão competências às Câmaras que obrigam a despesas, e que essas despesas não são compensadas em termos de orçamento local. Portanto, se o orçamento, digamos, das câmaras municipais não for contrabalançado com o suficiente conjunto de orçamento para as despesas adicionais, então estamos em situação de ruptura quer da câmara, quer da parte da educação.*

E – Que virtualidades e constrangimentos lhe aponta a este processo de transferência de competências?

PAM – *As virtualidades é que acho que, ao nível do poder local, é mais lógico, devem saber melhor implementar. Mesmo atendendo a que, e temos de ter isso em consideração, que localmente há sempre o aspecto “familiar” em que as pessoas todas querem agradar umas às outras, o que também tem os seus inconvenientes e que devem ser suficientemente estudados e deve haver uma certa imparcialidade ao implementar uma Carta Educativa, mesmo considerando isso, a realidade local é mais conhecida pelas câmaras municipais. Portanto, ao serem as câmaras municipais autoridade competente para administrar parte de educação que está previsto na Carta Educativa, faz todo o*

sentido. Agora, não faz sentido, como também já disse, se não houver, para além de transferência de competências, as transferências de orçamentos, porque isso tem custos adicionais, e, sem essa cobertura de custos, as câmaras ficam em situação de não poderem sequer implementar aquilo que está estabelecido, ou de não implementarem correctamente com perda para os alunos e para a população local.

ANEXO IX – Entrevista n.º 4 (E4):
Presidente da Junta de Freguesia

ANEXO IX

Entrevista n.º 4 (E4)

(Realizada a 10 de Agosto de 2010)

ENTREVISTA COM PRESIDENTE DA JUNTA DE FREGUESIA

Entrevistador (E) - Considera que as autarquias têm possibilidade para definirem uma política local de educação?

Presidente da Junta de Freguesia (PJF) - *As Autarquias já detinham algumas competências no âmbito da educação, nomeadamente na área da acção social escolar. O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, veio reforçar as competências já existentes nesse domínio numa lógica de co-responsabilização e de subsidiariedade, através da constituição dos Conselhos Municipais de Educação e da elaboração das Cartas Educativas a nível concelhio (instrumento de ordenamento da rede de ofertas de educação). Através deste Decreto-Lei, foram regulamentadas competências na área da realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, referindo-se, ainda, à gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino.*

E - Parece-lhe importante a existência de um órgão como o Conselho Municipal de Educação?

PJF - *Sim, uma vez que compete ao Conselho Municipal de Educação deliberar no acompanhamento do processo de elaboração e actualização da Carta Educativa, o qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos Municipais e os serviços do Ministério da Educação que, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do concelho, deve garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal.*

E - Qual a sua opinião sobre a existência de um documento como a Carta Educativa?

PJF - *Entendo que a Carta Educativa é um documento fundamental, tendo em conta que é entendida como um instrumento de planeamento e ordenamento da Rede Educativa, cujos objectivos são os de melhorar a educação, o ensino, a formação e a cultura, bem como utilizar eficazmente os edifícios e equipamentos de um determinado território.*

E - Participou na discussão do documento e na votação do mesmo na Assembleia Municipal?

PJF - *Sim, participei em várias reuniões, como presidente da Junta de Freguesia, juntamente com elementos de outras entidades do concelho, convocados pela Câmara Municipal em algumas apresentações, por parte de uma empresa externa contratada pela Câmara para elaboração da Carta Educativa.*

E – Que posição assumiu?

PJF - A Carta Educativa foi discutida e aprovada pela Assembleia Municipal. A posição que tomei foi a favor.

E - Considera que a Carta Educativa expressa a autonomia do Município na definição de uma política educativa local?

PJF - Deve expressar, tendo em conta que se trata de um documento estratégico e de planeamento para a acção do Município neste domínio, deverá reflectir, por isso, a vontade do Município para essa área específica, no âmbito das suas atribuições e competências definidas na Lei.

E - A Carta Educativa consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela Administração Central, nomeadamente no encerramento de escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico?

PJF - Sim, é previsto, no Capítulo VII da Carta Educativa do Concelho, efectuar uma proposta de reordenamento da Rede Escolar que levará, inevitavelmente, ao encerramento de escolas nas freguesias.

E - Vê com preocupação a possibilidade desse encerramento?

PJF - Sim, porque a freguesia de (...) se está a deparar com esse problema. O encerramento da escola da sede de freguesia, já anunciado pela DRE em 2007, está a causar algum descontentamento por parte dos habitantes, nomeadamente dos pais das crianças que frequentam essa escola, da parte norte da freguesia e da própria vila de (...) e arredores. Já a escola em (...) tem algumas probabilidades em continuar, dada a dinâmica de crescimento da localidade e da eventual polarização de potenciais alunos dos concelhos vizinhos, tendo a Carta Educativa previsto a eventual construção de um Pólo Escolar Rural nesta localidade da freguesia.

ANEXO X – Entrevista n.º 5 (E5):
Directora do Agrupamento de Escolas

ANEXO X

Entrevista n.º 5 (E5)

(Realizada a 10 de Agosto de 2010)

ENTREVISTA COM DIRECTORA DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS

E – Considera que o processo de transferência de competências da Administração Central para as autarquias locais é próprio à definição de uma política educativa local?

DAE – Sim, eu penso que sim. E era importante que se fizesse esta transferência porque, assim, poder-se-á resolver alguns entraves que vamos encontrando no dia-a-dia porque, a nível central, normalmente as coisas são analisadas mais friamente e, sendo a decisão mais centrada a nível da autarquia, talvez as coisas sejam tomadas em função das pessoas e não tanto em função dos números. Porque, muitas das vezes, é isso que acontece a nível central: as decisões são tomadas mais em função de números e não propriamente em função de todo o contexto. E aqui principalmente, nesta zona de interior, isso acho que vai dar muita diferença.

E – Qual a importância do Conselho Municipal de Educação neste processo?

DAE – O Conselho Municipal de Educação pode ser um instrumento muito importante, mas para isso é preciso que ele reúna. Aqui ele tem reunido muito pouco. Reuniu na altura da Carta Educativa, mas, posteriormente a isso, não voltou a reunir. É importante realmente que o Conselho Municipal de Educação se pronuncie em relação à definição de rede escolar, estratégias a definir a longo prazo, a oferta educativa a nível local também para tentar ver o que é que se oferece nas escolas aqui da zona, tentar juntar-se energias a nível das empresas, fazer a ligação da escola com a comunidade. Isso é muito importante. Só que para isso é necessário também que o Conselho Municipal de Educação seja mais activo. E neste momento não está a ser muito.

E – Como se encontra o Agrupamento de Escolas representado no Conselho Municipal de Educação?

DAE – Como o Conselho Municipal da Educação já não reúne há uns tempos, ainda está com a representação antes da constituição deste agrupamento. Havia um elemento da direcção da Escola Secundária, um elemento da direcção do anterior agrupamento e, depois, havia um elemento que representava o pré-escolar e o primeiro ciclo. Actualmente, terá de ter outra constituição, mas ainda não está definida.

E – Que opinião tem sobre a Carta Educativa?

DAE – A Carta Educativa foi um documento muito importante em termos de elaboração quando foi em 2005-6, penso eu que foi nesse ano, não foi? Porque, por um lado, fez o levantamento do contexto em

que se insere a escola, da comunidade, a nível também da evolução da população escolar. É preciso isso para se ter uma noção realmente... porque às vezes não nos apercebemos da evolução. É preciso olhar para os números, fazer comparações e isso a Carta Educativa permitiu. Foi pena que depois não se tivesse dado continuidade àquela proposta, que era de anualmente ir actualizando os dados porque era uma ferramenta muito importante que acho que é pena não estar a ser utilizada. Relativamente depois à definição da rede escolar, porque também é outra componente da Carta Educativa, foi importante. Logo na altura, tentou-se articular um pouco a política nacional aqui com a política educativa local, tentou-se definir os pólos escolares, mas, depois, parou ali, efectivamente, porque vi que foram definidos a construção de dois pólos. Mas, a partir daí, ficou tudo parado. Lamento que isso tenha acontecido. Por um lado, eu entendo: é para evitar que as escolas do primeiro ciclo fechem tão cedo, mas a verdade é que as escolas estão em funcionamento, mas, na verdade, não estão com as condições que deveriam ter. E acho que já se podia ter avançado um bocadinho mais, e está tudo muito parado.

E – Em que medida o Agrupamento de Escolas foi envolvido no processo de elaboração da Carta Educativa?

***DAE** – Na altura, houve uma série de questionários que foram passados a todos os professores do pré-escolar, do primeiro ciclo, do segundo ciclo e sei que a nível da secundária também para fazer o tal levantamento, diagnóstico. Aí envolveu-se toda a comunidade. O órgão de gestão esteve também envolvido, pois tinha de estar, na recolha desses dados todos. Fez-se a articulação com a Câmara, com a empresa que estava também responsável com a Carta Educativa e depois, na fase final de decisão ou de aprovação da Carta Educativa, o agrupamento também colaborou porque fazia parte do Conselho Municipal de Educação. A nível dos órgãos de gestão do agrupamento, essa questão também foi abordada a nível do Conselho Pedagógico e da Assembleia, apesar de que a Assembleia, quando reúne, acaba por já ter um papel pouco activo. É quase só para tomar conhecimento e dizer se concorda ou não concorda. Não tem aqui um papel muito activo. Aliás, há quem chame à Assembleia os “actores de pedra” porque é mais uma estrutura que é necessária, mas que tem pouco poder deliberativo. É quase só para tomar conhecimento.*

E – Mas considera que o processo foi muito participado?

***DAE** – Sim, bastante, sem dúvida.*

E – Entende que a Carta Educativa é um instrumento de natureza gestionária e de planeamento ou vê-o como um documento expressão de uma construção político-institucional?

***DAE** – Eu acho que a Carta Educativa deveria ser essencialmente um documento de natureza gestionária e de planeamento porque se, realmente, for feito aquele levantamento anualmente e se for sempre actualizada, nós conseguimos gerir, ter noção de como é que as coisas estão a evoluir, planear*

a evolução da educação a nível local. Muitas das vezes, depois acho que às vezes se misturam aqui questões políticas com a educação. E eu acho que essa é a vertente menos boa da Carta Educativa. Às vezes, há decisões que são tomadas considerando os factores políticos e não os factores educativos ou os factores pedagógicos. Eu, pessoalmente, quando isso acontece, fico um bocadinho revoltada porque o que me move são as questões pedagógicas e não as questões políticas. Às vezes acontece realmente isso. A política interfere um pouco e condiciona a gestão da escola. Mas deveria ser essencialmente de natureza gestionária e de planeamento.

E – Como avalia a intervenção da Direcção Regional de Educação no processo de acompanhamento, elaboração e homologação da Carta Educativa?

DAE – *Eles foram muito pouco participativos. A colaboração que deram... puseram uma bateria de documentos na página. Estava disponível para as pessoas consultarem e depois participaram nalguns Conselhos Municipais de Educação, não em todos. E acho realmente que a Carta Educativa acabou por ser construída com muito pouca colaboração da parte da DRE. Eles depois apenas se limitavam a dar pareceres relativamente à aprovação, se respeitava ou não respeitava as orientações que eles tinham dado. Mas poderia ter sido mais participativa se, realmente, a representante da DRE tivesse vindo mais vezes ao Conselho Municipal da Educação. E acabou por... já não me recordo exactamente do número de vezes que veio, mas tenho a sensação que foi muito pouco, talvez uma vez.*

E – Pensa que a Carta Educativa consubstancia, ao nível local, políticas de redimensionamento da rede escolar impostas pela Administração Central, nomeadamente no encerramento de escolas do 1º Ciclo?

DAE – *Sim, acaba por acontecer isso, não é? Porque quando foi construída a Carta Educativa, a questão da definição dos pólos educativos já teve muito por base o número de alunos que o Ministério definia. Tanto que eles não autorizavam a construção de centros escolares com menos de cinquenta alunos e isso acabou por condicionar a elaboração da Carta Educativa. E acaba por as orientações vão no sentido de construir os centros escolares e encerrar as escolas do ensino básico porque senão depois não há financiamento e isso obviamente que condiciona e muito a elaboração das Cartas Educativas.*

E – Considera que esta Carta Educativa, que neste momento está homologada, está a ser respeitada tal como foi definida?

DAE – *Sim, ela até agora tem estado porque já se previa que as escolas com menos de vinte alunos fossem encerrando gradualmente. Era isso que estava definido porque eram essas as orientações que tínhamos para a elaboração da Carta Educativa. Neste momento, com o actual agrupamento, eu se calhar já acho que a proposta de rede que está na Carta Educativa já não se adequa à realidade actual. Muito sinceramente, eu este ano já tive oportunidade de o dizer. Da experiência que eu tenho agora da gestão e do funcionamento deste agrupamento, eu acho que era preferível que o segundo ciclo viesse*

para esta escola porque a requisição dos professores é feita em conjunto. Há uma série de regras que são todas feitas em conjunto. E nós este ano, com a junção da secundária ao agrupamento, perdemos muito crédito horário e houve muitos projectos e os apoios educativos que ficaram em risco porque não havia horas para atribuir para isso. Também acho que, já que está prevista a construção, se isso acontecesse, o centro escolar poderia ser na Escola José Malhoa e aqui era só uma questão de fazer algumas obras de adaptação também do espaço para receber os alunos do segundo ciclo. E penso que era a melhor solução. Até porque prevê-se que a nível de organização do ensino futuramente que haja os tais três ciclos e o segundo ciclo continuaria a ficar junto com o sétimo e o oitavo. Acho que seria mais funcional. Eu já tive oportunidade de dizer isso à Câmara e que estava na altura de convocar novamente o Conselho Municipal de Educação para se reflectir sobre isto, para realmente ver qual é a opinião de toda a comunidade porque isto tem que ser uma decisão participada. Não pode ser assim só porque alguém se lembra. Acho que estas coisas têm que ser debatidas para serem aceites e para alterar a Carta Educativa. Acho que isto é importante que se reúnam todas as entidades a nível local, que se reflecta sobre a realidade para definir realmente depois que caminho tomar. E realmente a Carta Educativa é um documento que vai sendo reformulado e que deve sempre adequar-se à realidade local e às condicionantes que vão surgindo. E realmente neste momento o que está a acontecer, a realidade que temos com o actual agrupamento é se calhar... eu inclino-me para que seja essa a solução. Mas, de qualquer forma, é a minha opinião, e sei que há mais pessoas que concordam com isto. Mas é importante que a questão seja debatida realmente a nível local para depois se pensar como é que fica em termos de Carta Educativa. A Carta Educativa deve ser o instrumento que nos deve depois orientar e pelo qual devemos realmente planear a gestão a longo prazo e não só a curto prazo.

E – Daí a necessidade da tal monitorização da Carta Educativa de que se falava há pouco e que não está a ser feito.

DAE – Sim. Era muito importante. Não está a ser feito.

E – Que possibilidades antevê em as autarquias virem a definir uma política local de educação?

DAE – À partida, é uma vantagem. Mas também depende depois muito do grau de importância que se atribuir à educação. Pode ser uma vantagem ou uma desvantagem. Porque nós sabemos que às vezes há Câmaras que apostam muito na educação e outras que apostam menos. Isso é um risco. Mas quando realmente há, da parte da Câmara, uma aposta na educação, acho que é uma mais-valia porque, lá está, muitas das vezes as Câmaras, porque estão em contacto com as pessoas e vêem as necessidades do meio, conhecem melhor a realidade, tomam decisão em função não só de números, não friamente. E isso acho que pode ser realmente uma mais-valia.

ANEXO XI
RELAÇÃO DAS ACTAS CONSULTADAS

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	<p>Acta n.º 1/2007 da Reunião do Conselho Municipal de Educação, realizada em 13 de Março de 2007.</p> <p>Acta n.º 2/2007 da Reunião do Conselho Municipal de Educação, realizada em 13 de Abril de 2007.</p> <p>Acta n.º 3/2007 da Reunião do Conselho Municipal de Educação, realizada em 25 de Junho de 2007.</p> <p>Acta n.º 4/2007 da Reunião do Conselho Municipal de Educação, realizada em 16 de Julho de 2007.</p> <p>Acta n.º 1/2008 da Reunião do Conselho Municipal de Educação, realizada em 22 de Janeiro de 2008.</p>
CÂMARA MUNICIPAL	<p>Acta n.º 14/2007 da Reunião Ordinária da Câmara Municipal, realizada em 25 de Julho de 2007.</p> <p>Acta n.º 15/2007 da Reunião Ordinária da Câmara Municipal, realizada em 8 de Agosto de 2007.</p> <p>Acta n.º 3/2008 da Reunião Ordinária da Câmara Municipal, realizada em 13 de Fevereiro de 2008</p>
ASSEMBLEIA MUNICIPAL	<p>Acta n.º 5/2007 da Sessão Ordinária da Assembleia Municipal, realizada em 7 de Setembro de 2007.</p> <p>Acta n.º 1/2008 da Sessão Ordinária da Assembleia Municipal, realizada em 29 de Fevereiro de 2008.</p>