

Universidade do Minho
Instituto de Educação

Sara Maria Sousa Torres

# O Conselho Municipal de Educação e o seu papel nas relações entre o Município e os Agrupamentos de Escolas: Um estudo de caso

Dissertação de Mestrado

Mestrado em Ciências da Educação

Área de Especialização em Administração Educacional

Trabalho realizado sob orientação do

**Doutor Guilherme Rego da Silva**

Outubro 2018

# Declaração

**Nome:** Sara Maria Sousa Torres

**Endereço Eletrónico:** saratorres.n95@gmail.com

**Telemóvel**: 911911767

**Número CC:** 14830150

**Título da Dissertação:** O Conselho Municipal de Educação e o seu papel nas relações entre o Município e os Agrupamentos de Escolas: Um estudo de caso

**Orientador:** Professor Doutor Guilherme Rego da Silva

**Ano de Conclusão:** 2018

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

E AUTORIZADA A REPRODUCAO DESTA DISSERTACAO, APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGACAO, MEDIANTE DECLARACAO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, _____/___/_____

Assinatura: _____

# Agradecimentos

Os percursos de cada um de nós são construídos por oportunidades, desafios, receios, ansiedades, esperanças, assim como pelas tomadas de decisão. Esta dissertação acaba por representar tudo isto. Representa o culminar de mais uma etapa, de mais um objetivo cumprido. No decorrer deste processo contei com o apoio, auxílio, cooperação de diversas pessoas que acabaram por tornar este percurso, esta caminhada tão única. Por estas razões e muitas mais agradeço a todos.

Ao meu orientador, o Professor Doutor Guilherme Rego da Silva, agradeço por ter aceite ser meu orientador, pelo profissionalismo e disponibilidade com que me acolheu, me apoiou, me sugeriu e mostrou alternativas, como me esclareceu em momento de indecisão e de dúvida, por me acompanhar nesta caminhada

Aos meus colegas de mestrado que me ajudaram bastante na primeira fase deste percurso que sempre se demonstravam disponíveis para me ajudar e esclarecer no que pudessem.

Aos elementos do CME de "Amadia" que se disponibilizaram para me receber, por me deixarem explorar e estudar esta realidade. Aos elementos que aceitaram dar um parecer pessoal através da entrevista realizada.

Finalmente e não menos importante, antes pelo contrário, um agradecimento muito especial ao Simão, aos meus pais, à minha irmã, à minha avó, ao meu avô, ausente, mas sempre presente na minha memória por todo o carinho, compreensão, por todos os gestos, por todas palavras de incentivo e reconforto lhes dedico esta dissertação, este objetivo cumprido.

# Resumo

O objeto de estudo deste trabalho intitula-se de *O Conselho Municipal de Educação e o seu papel nas relações entre o Município e os Agrupamentos de Escolas: Um estudo de caso*. O principal objetivo deste centra-se na análise de um Conselho Municipal de Educação, procurando compreender o seu papel nas relações entre o Município e os Agrupamentos de Escolas, bem como as suas funções, as suas responsabilidades relativamente aos Agrupamentos de Escolas e ao Município.

Esta proposta apresentada encontra-se assente num quadro teórico composto pelo modelo racional burocrático e modelo político. Como a dimensão dos Conselhos municipais de Educação é parte integrante de uma política mais ampla, a descentralização da educação em Portugal, procuramos olhar para esta realidade à luz destes modelos onde analisamos a estrutura do CME, pesquisamos qual o papel e as responsabilidades que os atores consideravam que este órgão tinha vindo a adquirir. Mas também a evolução da história da educação em Portugal destacando as medidas com iniciativas descentralizadoras. Compreendendo este primeiro enquadramento, contamos a história deste CME em particular, avançamos para a análise e interpretação das relações entre o Município e os Agrupamentos de Escolas. Para a recolha destes dados recorremos a algumas técnicas metodológicas associadas ao paradigma qualitativo, como é o caso da análise documental, entrevista semi-estruturada e a observação não participante.

Esta dissertação permitiu-nos constatar que a criação do CME é o culminar das consecutivas propostas legislativas, onde o envolvimento de uma pluralidade de atores a adaptam e transformam essa política, essa proposta a uma realidade, a um contexto local. Os resultados obtidos demonstram que o CME é um órgão formal, sem grande influência na coordenação e articulação da educação municipal. Apesar desta constatação apuramos que as relações entre os agrupamentos de escolas e o município se caraterizam pela sua partilha, parceria, companheirismo e vontade constante de melhorar e continuar a desenvolver a educação municipal. Tornou-se mais evidente que a descentralização da educação não se efetiva apenas através da implementação de normativos, mas também pela capacidade do Estado em valorizar, reconhecer, apoiar e autonomizar mais os atores locais, proporcionando uma maior equidade e democracia no sistema educativo.

# Abstract

The study object of this work is entitled The Municipal Council of Education (MCE) and its role in the relations between the Municipality and the Groupings of Schools: A case study. The main objective of this is the analysis of a Municipal Education Council, seeking to understand its role in the relations between the Municipality and the Groupings of School, as well as its functions, its responsibilities regarding Groupings of Schools and the Municipality.

This proposal is based on a theoretical framework developed by the bureaucratic rational model and political model. As the dimension of the Municipal Councils of Education is an integral part of a broader policy, the decentralization of education in Portugal, we try to look at this reality in the light of these models where we analyze the structure of the MCE, we investigate the role and the responsibilities that the actors considered that this body had been acquiring. But also, the evolution of the history of education in Portugal, highlighting the measures with decentralization initiatives. Understanding this first framework, we tell the history of this MCE, we advance to the analysis and interpretation of the relations between the Municipality and the Groupings of Schools. To collect these data, we have used and defined some methodological techniques associated with the qualitative paradigm, such as documental analysis, semi-structured interview and non-participant observation.

This dissertation allowed us to see that the creation of the MCE is the culmination of consecutive legislative proposals, where the involvement of a plurality of actors adapts and transforms this policy, this proposal to a reality, to a local context. The obtained results demonstrate that the MCE is a formal organ, without great influence in the coordination and articulation of the municipal education. Despite this, we verified that the relations between the school groups and the municipality are characterized by their sharing, partnership, companionship and constant desire to improve and continue to develop municipal education. It has become more evident that decentralization of education is not affected through the implementation of regulations alone, but also by the State's ability to value, recognize, support and empower local actors more, providing greater equity and democracy in the education system.

# Siglas

**AE** – Agrupamento de Escolas (1/2/3/4/5/6)

**ANMP**- Associação Nacional de Municípios Portugueses

**CAA** – Conselho de Acompanhamento e Avaliação

**CEE** – Comunidade Económica Europeia

**CLE** – Conselho Local de Educação

**CME** – Conselho Municipal de Educação

**CRSE** – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

**DGEEC** – Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

**EFA**- Educação e Formação de Adultos

**GIASE** - Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo

**IEFP** – Instituto de Emprego e Formação Profissional

**LBSE** – Lei de Bases do Sistema Educativo

**NUT** - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

**RP** – Representante do CME (1/2/3)

**RVCC** – Processo de Reconhecimento e Validação de Certificação de Competências

# Índice de Quadros

**Quadro 1- Proposta** ..... 81
***Quadro 2- Datas das Atas das reuniões do CME de "Amadia"*** ..... 114

# Índice de Gráficos

***Gráfico 1- Evolução do Número de Alunos Matriculados no Ensino Profissional*** ..... 105
**G*ráfico 2 - Taxa de Retenção e Taxa de Transição/Conclusão*** ..... 108
***Quadro 3- Comparação da Taxa de Transição/Conclusão entre os anos letivos 2014/15 e 2016/17*** ..... 108

# Índice

**Agradecimentos** ... II

**Resumo** ... III

**Siglas** ... V

**Índice de Quadros** ... VI

**Índice de Gráficos** ... VI

**Introdução** ... 2

**1. Tema e justificação** ... 2

**2. A Formulação do problema** ... 3

**3. A estrutura do trabalho** ... 7

**Capítulo I – Realidade Portuguesa da Descentralização da Administração Educativa** ... 10

**1. Resenha Histórica** ... 11

**1.1 Reforma pombalina** ... 11

**1.2 Pós reforma à Reforma Liberal** ... 15

**1.3 Liberalismo** ... 17

**1.4 1º República** ... 21

**1.5 Estado Novo** ... 25

**1.6 Revolução do 25 de Abril** ... 29

**1.7 Lei de Bases do Sistema Educativo** ... 31

**1.8 Década de 90** ... 34

**1.9 Do ano 2000 à atualidade** ... 38

**Capítulo II - A Intervenção dos Municípios na Educação** ... 41

**1.Centralização e Descentralização da Educação** ... 42

**1.1 Centralização /Descentralização** ... 43

**1.2 Administração Central e Local** ... 47

**2. Município e a Educação** ... 55

**3. Conselho Municipal de Educação** ... 60

**4. Carta Educativa** ... 64

**5. Rede Educativa** ... 66

**Capítulo III – Racionalidades Burocráticas e Racionalidades Políticas na ação dos Conselhos Municipais de Educação** ... 71

**1. Modelo Racional - Burocrático** ..... 73
**2. Modelo político** ..... 76
**3. Logicas de Ação** ..... 80
**4. Relações de Poder** ..... 82
**Capítulo IV – Fundamentação Metodológica da Investigação** ..... 85
**1. Paradigma Qualitativo** ..... 85
**2. Estudo de Caso** ..... 87
**3. Técnicas de Investigação** ..... 89
**3.1 Análise documental** ..... 90
**3.2 Entrevista Semi-estruturada** ..... 91
**3.3 Observação Não Participante** ..... 94
**Capítulo V – O CME de "Amadia"** ..... 97
**1. O Conselho de "Amadia"** ..... 97
**1.1 O Contexto demográfico do Concelho** ..... 98
**a. Caraterização socioeconómica** ..... 99
**b. A educação em "Amadia"** ..... 100
**2. A apresentação do Caso - O CME de "Amadia"** ..... 109
**a. A intervenção do CME na educação local de "Amadia"** ..... 112
**b. As relações entre o município e os Agrupamentos de escolas** ..... 116
**c. O papel do CME nesta relação** ..... 118
**3. Síntese Crítica dos dados** ..... 119
**Conclusão** ..... 123
**Referências Bibliográficas** ..... 125
**Normativos** ..... 133
**Apêndices** ..... 135
**Apêndice I – Quadro de Análise dos documentos recolhidos** ..... 136
**Apêndice II - Guião da Entrevista** ..... 152
**Apêndice III- Apresentação dos Representantes Entrevistados** ..... 154
**Anexos** ..... 156
**Anexo I- Regimento do Conselho Municipal de Educação do Concelho de "Amadia"** ..... 157

# Introdução

# Introdução

Esta dissertação encontra-se inserida no âmbito do Mestrado em Ciências de Educação – Área de Especialização em Administração Educacional. Lecionado no Instituto de Educação da Universidade do Minho.

No decorrer do primeiro ano frequentamos um conjunto de unidades curriculares que permitiram o acesso a um conhecimento mais vasto nas áreas de Sociologia da Educação, de Administração Educacional, de Metodologias de Investigação, de Políticas Educativas, entre outras. Tendo sido estas unidades curriculares que estruturaram uma nova perspetiva reflexiva sobre as temáticas abordadas.

## 1. Tema e justificação

Nesta dissertação, correspondendo ao segundo ano do Mestrado em Administração Educacional (2017/2018), procuramos debruçar-nos sobre as relações entre um município e os agrupamentos de escolas no contexto de um Conselho Municipal de Educação.

A opção por este assunto deve-se ao interesse num tema atual e pertinente da Administração Educacional. Com este trabalho de investigação procuraremos contribuir para o aumento de conhecimento sobre esta temática, uma vez que, já existem diversos trabalhos realizados sobre variadas questões associadas a esta problemática, a descentralização. Desta forma, o tema escolhido está relacionado com esta, uma vez que, o conselho municipal de educação foi instituído como "uma entidade que pudesse ser publicamente responsabilizada pela 'missão impossível' de 'coordenar' e 'articular' a 'intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados'" (J. Martins, 2007, p.172).

De acordo com Fonseca (1995, p.252),

> "as autarquias constituem um elemento básico aglutinador dos cidadãos que, por sua vez, constituem a sociedade civil. Daí que a rede autárquica tenha um papel fundamental a

> desempenhar na referida mobilização, entendida como uma efectiva participação dos cidadãos. Este papel das autarquias é vital nos domínios da política educativa."

Suscitando mais ainda o nosso interesse sobre esta temática, procuramos perceber a evolução das relações entre os agrupamentos de escolas e o município, assim como saber qual o papel do Conselho Municipal de Educação neste processo.

Partindo por uma breve análise normativa constatamos que têm ocorrido uma consecutiva transferência e delegação de determinadas competências do Estado para os municípios. Estas transferências e delegações são consideradas por alguns autores como Sousa Fernandes, Licínio Lima, João Formosinho o início de uma descentralização, nomeadamente com a promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo.

Para conseguirmos compreender toda esta realidade das relações entre os agrupamentos de escolas e o município no contexto de um Conselho Municipal da Educação necessitamos de recorrer a "lentes teóricas". No entanto, apenas as "lentes teóricas" não são suficientes para se realizar uma investigação, carecemos também de uma metodologia, ou seja, se por um lado temos as lentes/olhos para analisar, por outro temos que recorrer a ferramentas para se conseguir recolher o máximo de informação que analisaremos.

## 2. A Formulação do problema

Nesta fase importa tal como propõem Quivy e Campenhoudt, (2005, p.89-90), construir a problemática, isto é, "fazer o balanço dos diferentes aspetos do problema", "adoptar um determinado ponto de vista acerca do fenómeno" e "formular os principais pontos de referências teóricas da sua investigação: a pergunta que estrutura finalmente o trabalho". Desta forma estruturamos a dinâmica do trabalho de investigação, desde a compreensão e contextualização da mesma, à formulação da pergunta de partida e aos objetivos. É partindo desta problemática que conseguimos articular todas as partes e fases de investigação.

Já estando escolhido o prisma (as relações entre um município e os agrupamentos de escolas no contexto de um Conselho Municipal de Educação) consideramos pertinente explorar um pouco a evolução de todo este processo de relações entre os municípios e a educação que, por sua vez, afetam as escolas. Todo este processo se inicia ainda antes da I República, porém, foi no decorrer desta que se procurou uma escola que assumisse um papel na democratização da sociedade, que

por sua vez levou os municípios a assumir algumas das reformas educativas que estavam a emergir. Esta situação demonstra assim que estávamos perante uma iniciativa de descentralização, mas segundo Fernandes, (1992, citado em J. Martins, 2007, p.116) com "escassez de recursos financeiros".

Todavia este processo de descentralização não teve um percurso linear, uma vez que, depois da tentativa de descentralização durante a I República deparamo-nos com um período de centralização concentrada no Estado Novo.

Mais tarde com a revolução do 25 de Abril de 1974, poucas foram as alterações legislativas que se fizeram sentir, mas foi durante este período que se iniciou um "empoderamento" dos municípios face à educação. No entanto, só quando se promulga a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE, Lei nº 46/86, de 14 de Outubro), se verificou "uma abertura da administração educativa à descentralização e participação" (Fernandes 1995, p.55). Concordando, J. Martins (2007, p.130) refere-a como iniciativa que veio alterar "profundamente a configuração geral do sistema e estabeleceu, nos contextos social e político, princípios, critérios e orientações que, finalmente, constituíam a ruptura com o passado próximo e a compaginação democrático-constitucional da educação", ou seja, a Lei de Bases definia o sistema educativo como um sistema descentralizado e desconcentrado, onde a sua administração seria a nível local.

Se até então os municípios estavam a tentar intervir e contribuir para a educação sem legislação reguladora, neste momento, com a Lei de Bases, estamos perante uma legislação supostamente oficializadora dessa participação e contributo no campo educacional. Porém, esta proposta acabou por não ser levada avante, sendo considerada pelos governos como algo que poderia ser implementado mais tarde, existiam outras prioridades. O mesmo não aconteceu noutros países, como o caso de Inglaterra e França (Fernandes, 1995).

Apenas no final da década de 90 com o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, foi aprovado o regime de autonomia que procurava "a constituição de estruturas locais de participação, ou seja, os Conselhos Locais de Educação" (Machado, Formosinho & Fernandes, 2000, p.88). Apesar de já se ter sido referenciado diversas vezes, só com XIII governo é que esta proposta foi legislada. Nestes normativos os Conselhos Locais de Educação tinham que cumprir alguns critérios como:

> "A criação dos Conselhos Locais de Educação deverá ser uma competência universal; A sua criação deverá passar pela aprovação de diploma legal específico que contemple os seguintes aspectos: A iniciativa será da responsabilidade da Câmara; [...] Deverão ser articuladas as

> competências do conselho local de educação com as competências dos órgãos de gestão da escola" (Machado, Formosinho & Fernandes, 2000, p.89).

No entanto, apenas com o Decreto-Lei nº7/2003, de 15 de janeiro, surge regulamentação do Conselho Local de Educação, onde num dos artigos iniciais é feita a referência da alteração da designação para Conselho Municipal de Educação.

Mediante esta situação a legislação descentralizadora produzida permitiu a criação de acordos entre os municípios e a administração central que para além de possibilitar a criação de empresas municipais, abriu novos "espaços e modos de intervenção educacional aos municípios como passo necessário para a 'desestatização' das escolas e da gestão do sistema educativo" (J. Martins, 2007, p.196), uma vez que, levou a um menor investimento público direto e a uma maior dependência local do apoio financeiro que era conseguido através dessas parcerias público-privadas municipais.

Nesse sentido, tal como Fernandes (1995, p.46) refere podemos estar perante "relações horizontais entre as instituições educativas, designadamente as escolas, e a sua comunidade envolvente e para a intervenção de outros actores sociais na educação", ou seja, as escolas podem ser consideradas como "sistemas abertos e como tais mantêm um intercâmbio de transições com o ambiente", permitindo assim "uma interacção dual, no sentido em que influenciam o ambiente e são por ele influenciadas". Desta forma pode-se considerar ou reconhecer que "uma interacção permanente entre a escola e o seu contexto local". Para Fernandes (1995, p.47) a escola não é capaz de resolver e solucionar todos os seus problemas e como tal necessita da "colaboração de outras entidades que partilhem esse espaço social", nomeadamente o contributo das autarquias. Corporizando a colaboração dessas entidades constitui-se o Conselho Municipal de Educação "onde vários parceiros educativos intervêm na educação local".

Já compreendido um pouco sobre esta problemática consideramos que a pergunta a que nos propomos responder é:

**De que forma a existência do CME afeta as relações entre o município e os agrupamentos de escolas?**

Para conseguirmos essa resposta necessitamos de estruturar questões/ objetivos de investigação, que nos permitiram interpretar mais concretamente a realidade, sem nos desviarmos do foco. Neste sentido estruturamos a nossa investigação com as seguintes questões/objetivos:

- As transferências/delegações de competências presentes nos normativos esclarecem quais as funções assim como os poderes do Conselho Municipal de Educação?
- Quais serão as responsabilidades que o Conselho Municipal de Educação tem sobre a educação local?
- Poderá o Conselho Municipal da Educação impulsionar uma gestão mais democrática da educação?
- De que forma o Conselho Municipal de Educação gere e articula a participação dos vários atores que integram o CME?
- Em que medida o CME pode contribuir na definição de uma política de educação a nível local?
- Qual o papel do CME na relação entre o Município e os Agrupamentos de Escolas?

Além das questões de investigação recorremos à ideia de formulação de hipóteses. Segundo Ander-Egg (1978, p.209) "a hipótese é uma tentativa de explicação mediante uma suposição ou conjectura verossímil, destinada a ser provada pela comprovação dos factos". Na perspetiva de Quivy, e Campenhoudt, (2005, p.119) "a hipótese traduz, por definição, este espírito de descoberta que carateriza qualquer trabalho científico" e ainda "fornece um fio condutor particularmente eficaz". No entanto, as hipóteses aqui delineadas não seguem esta linha clássica, uma vez que se aproximam mais das expectativas que tínhamos sobre esta investigação. O modo como as formulamos, e as limitações próprias de um estudo de caso, não permitem a sua comprovação rigorosa, pelo que se assumem mais como linhas que estruturam a análise, do que como hipóteses na sua formulação clássica.

Neste sentido propomos as seguintes hipóteses/linhas de análise:

- Quando o Conselho Municipal de Educação conseguir a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados então terá condições para promover 'padrões de maior eficácia e eficiência' na sua gestão.

- Se o Conselho Municipal de Educação procurar uma ação articulada entre todos os atores em particular entre os agrupamentos de escolas com o município, então poderemos

caminhar para a definição de uma rede educativa estruturada e complementar que colmata as necessidades educativas.

- Quando os atores sociais são considerados como vetor principal nas tomadas de decisão do Conselho Municipal de Educação então podemos estar perante uma manifestação de participação e democracia.

## 3. A estrutura do trabalho

Para apresentarmos toda a evolução e perscuso do presente estudo decídimos estruturá-lo em cinco capítulos. Num primeiro momento, no capítulo I intitulado por **Realidade Portuguesa da Descentralização da Administração Educativa** opotamos por contextualizar de forma histórica a problemática a que este tema se encontra associado, ou seja, a descentralização realçando o enfoque no ambito educativo. Neste será possivel viajar pelas alterações que foram implementadas desde as primeiras referências.

Concluído este primeiro capítulo avançaremos para o capítulo II, onde abordaremos **A Intervenção dos Municípios na Educação.** Como o próprio nome indica exploramos qual o papel que os municípios foram tendo na educação, qual a autonomia destes neste processo. Associado ao muncípio importa também começar a compreender melhor o que é o Conselho Municipal de educação, bem como a carta educativa, uma vez que esta deve ser um reflexo do ordenamento e desenvolvimento educacional do muncipio. Posto isto, consideramos importante clarificar em que consiste uma rede educativa de forma a percebermos se tal existe no muncípio em análise.

Não sendo suficiente esta análise teórica é chegado o momento de apresentarmos as lentes teóricas a que recorreremos para analisarmos a realidade a investigar. Posto isto, num terceiro capítulo designado de **Racionalidades Burocráticas e Racionalidades Políticas na ação dos Conselhos Municipais de Educação.** Como se encontra explicito no título utilizaremos os modelos organizacionais analitico e interpretativos. Devido à divesidade de modelos optamos por selecionar o que consideravamos mais adquados, isto é, o modelo racional brurocrático e o modelo político.

Tal como referido anteriormente além das lentes teóricas são necessarias as ferramentas para recolhermos os dados, as informações indespensáveis à realização de qualquer investigação. É neste seguimento que apresentamos o quarto capítulo, o da **Fundamentação Metodológica da Investigação.**

**O CME de "Amadia"** é o último capitulo, o quinto onde apresentaremos os dados recolhidos, a interpretações do atores, bem como as reflexões de todo este processo. Antes de avançarmos importa ainda referir que todos os nomes refenciados neste documento são ficticios de forma a preservamos a confidencialiade do municipio e todos os atores envolvidos.

# **Capítulo I** – Realidade Portuguesa da Descentralização da Administração Educativa

# Capítulo I – Realidade Portuguesa da Descentralização da Administração Educativa

Neste primeiro capítulo analisaremos de uma forma cronológica os momentos históricos das políticas educativas, tendo como intuito a clarificação das decisões políticas assim como das medidas administrativas. Tendo início na segunda metade do século XVIII, esta diacronia estender-se-á até ao presente, ou pelo menos até ao século XXI.

A retrospetiva pretendida tem como principal enfoque a história do ensino em Portugal, isto é, a identificação dos períodos onde a produção legislativa influenciou, colaborou ou dificultou a descentralização da educação.

No decorrer destes torna-se evidente a presença centralizadora em todas as circunstâncias, principalmente em questões políticas, económicas, administrativas, como sociais e culturais. No entanto, as tentativas descentralizadoras existentes ao longo deste percurso foram deixando uma pegada / um marco. Ganhando maior proporção com a Revolução de 25 de Abril de 1974, este conceito de *local* associado ao ideal de democracia participativa vai permitir a possibilidade de envolvimento e participação das pessoas/cidadãos nas tomadas de decisões, assim como na construção de um futuro assente na emancipação e desenvolvimento do Homem.

Para Barreto (1984, p.191) "as duas principais excepções nesta evolução [maioritariamente centralizadoras] são a eleição livre dos órgãos autárquicos e a criação, desde 1976, das regiões autónomas dos Açores e Madeira". Apesar deste passo, no que diz respeito à educação, a história de Portugal não sofreu um momento tão marcante. Para o país as autarquias assumiriam em questões de administração da educação um papel de carater mais secundário. Caraterizando esta realidade Barreto (1984, p.200) afirma que

> "As dinâmicas autárquicas, municipalistas ou eventualmente regionalistas foram longamente reprimidas, a tal ponto que se tornaram bem fracas as realidades institucionais ou mesmo culturais em que poderiam assentar aspirações descentralizadoras."

Porém, nas últimas décadas verifica-se uma maior disponibilidade e aceitação à colaboração da autarquia, enquanto representante da dimensão *local*. Procurando colmatar algumas das suas

limitações, o Estado acaba por atribuir novos poderes aos municípios, concedendo-lhes uma maior amplitude de intervenção social e comunitária. Analisando este percurso Ferreira (2003, p.1) realça que este novo impulso de empoderamento das autarquias está

> "associado à crescente complexidade dos problemas sociais do desemprego, da pobreza, da exclusão – e da sua também crescente visibilidade social, política, científica e mediática, – os quais emergiram ou se agravaram durante este período, e à incapacidade demonstrada e reconhecidas pelos próprios poderes públicos centrais de encontrarem soluções para os mesmos."

Neste sentido o Estado delega nas autarquias competências e responsabilidades para lidar com questões como estas, assumindo apenas um papel de consultor quando necessário. De forma muito sintética esta é a realidade da ação local.

## 1. Resenha Histórica

Recorrendo a diversos atores que se debruçaram sobre a história do ensino em Portugal, procuramos identificar e espelhar a diacronia da publicação e implementação de ações que influenciaram este processo de descentralização da educação. Analisaremos desde os primeiros *alvarás* propostos pelo Marquês de Pombal, até aos decretos-lei que os substituem e revogam ilustrando o estado em que se encontrava o ensino.

### 1.1 Reforma pombalina

No decorrer da Era Moderna a *forma escolar* estava a ganhar cada vez mais afirmação face aos modos mais tradicionais de socialização, aos de aprendizagem e aos de transmissão cultural. Exemplo disso e seguindo a opinião de António Nóvoa (2005, p.26), foi

> "graças ao trabalho dos jesuítas e de outras congregações docentes, o modelo escolar encontra-se já razoavelmente definido: a educação das crianças e dos jovens realiza-se num espaço próprio, separado da família e do trabalho, sendo da responsabilidade de um ou de vários mestres que ensinam um elenco de matérias previamente definidas através de determinados procedimentos didácticos."

No entanto, o momento vivido em Portugal caraterizava-se pela existência de diversos problemas que necessitavam de uma solução breve, nomeadamente a necessidade de reformulação das estruturas governativas, uma vez que estas "se mostravam quase totalmente inoperantes para responderem às exigências" (Carvalho, 1996, p.424).

Estando cada vez mais evidente a carência da máquina estatal, D. José I quando sobe ao trono, em 1750, vê-se forçado a tomar medidas. Este opta por "criar um Gabinete ministral com gente que lhe parece capaz de reagir ao estilo da governação anterior", isto é, um conjunto de pessoas com competências para conseguirem redefinir a estrutura administrativa do país (Carvalho, 1996, p.424).

Assumindo esta posição o rei sabia que poderia "ferir muitos interesses, socialmente implantados" principalmente no que diz respeito aos nobres e à Companhia de Jesus, uma vez que, se por um lado a nobreza estava diretamente ligada às explorações ultramarinas, por outro era a Companhia de Jesus que detinha o domínio do ensino no país (Carvalho, 1996, p.424).

Posto isto, D. José I nomeia Sebastião José de Carvalho e Melo como Ministro do Reino, que acabaria por ser o responsável pelo ensino, recebendo mais tarde o título de Marquês de Pombal (Carvalho, 1996). Sendo este título, o de Marquês de Pombal, que daqui em diante esta época, assim como o representante do ensino serão referenciados.

Uma das medidas implementadas por este intitula-se por *alvará* de 28 de Junho de 1759[1]. Esta publicação era resultado da expulsão de todos os jesuítas do território português. Ao expulsar a Companhia de Jesus de todo o território deixaríamos de ter uma entidade dedicada ao ensino, uma vez que, eram os jesuítas que detinham grande parte dessa responsabilidade. Para Nóvoa (2005, p. 26) a decisão de expulsão dos jesuítas, em 1759

[1] O *alvará* de 28 de Junho de 1759 "constitui a primeira providência no sentido de dar remédio à calamitosa situação escolar em que o país se encontrava. Trata-se de um documento da mais elevada importância para a história do ensino em Portugal por ser por ele que se põe termo a duzentos anos de actividade pedagógica ininterrupta da Companhia de Jesus" (Carvalho, 1996, p.429). Porém Carvalho (1996) não considera que as alterações propostas por Pombal neste sejam suficientes para serem consideradas como uma reforma, tal como está referenciado no alvará. Para este autor significa apenas a utilização do mesmo método, mas com as mudanças que consideraram necessárias. Seguindo este pensamento torna-se claro que o representante da educação, introduzia "outros métodos e outros compêndios" (Carvalho, 1996, p.430). Além dos métodos implementados, a "reforma" proposta pelo *alvará* alterava também alguma das áreas, ou seja, criação da Aula do Comercio e a Directoria Geral dos Estudos. Porém este documento reporta a alterações também a nível universitário, como por exemplo quando tenta reformular os conteúdos programáticos e metodológicos espectando que estas alterações aproximassem a Universidade de Coimbra às dos congéneres europeus.

> "constitui um momento de grande significado na história da educação, em Portugal e na Europa católica. Num curto espaço de tempo, o Marquês de Pombal vê-se obrigado a substituir a Companhia na direcção e organização dos estudos."

Recorrendo à expressão de La Chalotais, Nóvoa (1991, p.65) destaca a relevância que este início de reforma teve, ou seja, na sua perspetiva "Portugal, que está a reformar inteiramente os seus estudos, avançará muito mais do que nós, caso, não pensemos em reformar seriamente os nossos"[2].

Expondo um conjunto de deliberações sobre a educação que daqui em diante o reino teria, este *alvará* apresenta, entre 1759 e 1773, a

> "criação do lugar de Director-Geral dos Estudos[3]. Pela primeira vez, na história do nosso ensino, vai surgir uma entidade, subordinada ao poder vigente, que superintende nos serviços do ensino elementar e médio, equivalente a um actual Diretor-Geral do Ensino. A ele irá caber a obrigação de «fazer observar tudo o que se contém neste Alvará», de vigiar o seu cumprimento, de averiguar o progresso dos estudos, de apresentar um relatório anual da situação do ensino, e de propor o que lhe parecer conveniente para o adiantamento das escolas." (Carvalho, 1996, p.431).

Todavia, esta visão progressista na prática estaria submissa à vontade do ministro de D. José I, ou seja, pelo Marquês de Pombal. Cabia a este Diretor-Geral assegurar a unanimidade de opiniões entre os professores e a de instruírem e produzirem "na Mocidade o espírito de orgulho" (Carvalho, 1996, p.431). O *alvará* delineava ainda algumas instruções orientando os professores sobre os métodos de ensino, assim como evidenciou outras novas especificidades, nomeadamente os horários, das aulas, os dias semanais sem aulas, entre outros. Além destas é, também, através deste que Marquês de Pombal apresenta a criação e estruturação de escolas gratuitas de Gramática Latina, instituídas em Lisboa e por todas as cidades e vilas do País (Carvalho, 1996).

[2] Realçando esta perspetiva, Carvalho (1996, p.465) considera que "A reforma pombalina da Universidade é uma obra de grande merecimento na sua estruturação, e os Estatutos que a definem colocam-nos numa posição digna da Europa do tempo". Neste sentido é importante realçar que esta reforma pombalina assentou muito mais ao nível do ensino universitário do que ao nível das Escolas Menores.

[3] Uma das principais decisões que o *alvará* apresentava definiam que: "1 - Haverá hum Director dos Estudos, o qual será a Pessoa, que eu for servido nomear: Pertencendo-lhe fazer observar tudo o que se contem neste Alvará: E sendo-lhe todos os Professores subordinados na maneira abaixo declarada. 2 - O mesmo Director terá cuidado de averiguar com especial exatidão o progresso dos Estudos para me poder dar no fim de cada ano numa relação fiel do Estado deles; ao fim de evitar os abusos, que se forem introduzindo: propondo-me ao mesmo tempo os meios, que lhe parecerem mais convenientes para o adiantamento das escolas."

Seguindo a perspetiva de Nóvoa (2005, p.26) estas reformas impostas por Marquês de Pombal tentam a substituição da "tutela religiosa pela do Estado, criando condições para o processo histórico de expansão de uma sociedade de "base escolar", levando a um novo papel do estado, o "Estado educador"[4]. Podemos assim começar a observar que

> "Estas medidas, inéditas na Europa Setecentista, consagram uma lógica de racionalização pensada a partir de um Estado centralizado. A rede escolar esboça uma nova geografia do desenvolvimento, favorecendo os centros urbanos e o litoral do país. O subsídio literário, verdadeiro "orçamento da educação", permite organizar um corpo profissional de professores, directamente dependente do Estado." (Nóvoa, 2005, p.26).

No entanto e não tendo sentido o apoio necessário para a execução da sua tarefa o Diretor-Geral foi sentindo cada vez mais dificuldades, estando em algumas circunstâncias a agravar-se, especialmente no que dizia respeito à insuficiência de professores especializados, que por sua vez afetava o ingresso na universidade. Apesar dos seus relatórios anuais, o Diretor-Geral não conseguiu obter grandes respostas. Rómulo de Carvalho (1996, p.437) constata assim que

> "a situação do ensino nas Escolas Menores apresenta-se deplorável. O Estado não dá atenção às queixas do Diretor-Geral e mostra-se alheado da aplicação do diploma legal que, pelas condições de emergência em que fora publicado, exigia permanente atenção"

Esta situação acabou por culminar na implementação de medidas propostas sugerindo um novo *alvará* que alteravam a tutela das Escolas Menores, passando assim, em 1771 a serem administradas pela Real Mesa Censória[5]. Importa ainda realçar que é "a partir da Reforma de 1772 que, [...] se assistirá enfim a um esforço real de construção de uma *rede escolar pública*" (Nóvoa, 1991).

---

[4] Segundo Sousa Fernandes (2009) o "paradigma do Estado Educador, democratização significava o acesso generalizado à educação escolar oferecida pelo Estado".

[5] A Real Mesa Censória foi criada pelo *alvará* de 5 de Abril de 1768, com o objetivo adquirir o controlo direto para o Estado sobre a censura dos livros e publicações consideradas perturbadoras em matéria religiosa, política e civil que entravam em Portugal. Esta era constituída por elementos régios e membros eclesiásticos (apesar de estes membros deterem funções dentro da instituição do Estado). Além destes era também composta por um presidente e sete deputados ordinários, sendo um deles inquisidor da Mesa do Santo Ofício da Inquisição. Com a implementação do *alvará* de 4 de Junho de 1771, a administração dos estudos das Escolas Menores e a direção do Real Colégio dos Nobres, assim como outros colégios passavam a estar a cargo desta. Quase 20 anos depois, a 21 de Junho de 1787 a Real Mesa Censória é substituída pela Mesa da Comissão Geral sobre o Exame e Censura dos Livros (Carvalho, 1996, & https://www.infopedia.pt/$real-mesa-censoria ).

Na perspetiva de Lima (2011, p.57) esta reorganização das estruturas administrativas reporta-nos para um "aparelho centralizado da administração escolar [que] permanece, ainda que possa registar alterações morfológicas".

Sendo assim, estas reformas que foram implementadas nesta época têm vindo a caminhar em três direções, isto é, uma direcionada ao controlo da educação pelo Estado, outra caminhando na secularização do ensino (remoção total da influência da igreja do ensino), e uma última caracterizada pela criação de uma estrutura de currículo padronizado. Fundando assim um modelo de estatização da educação em Portugal, ou seja, uma educação cada vez mais centralizadora. De acordo com Fernandes (1992, p.61)

> "a partir das reformas pombalinas inicia-se o período da superintendência do estado sobre a educação escolar que caracteriza a Época Moderna e contemporânea com o consequente afastamento da Igreja dos centros de decisão política educativa e da administração dos estabelecimentos de ensino."

Em 1777 com a morte de D. José I desencadeia-se inevitavelmente "a morte política do marquês de Pombal", pois apesar de ter sido uma figura de grande relevo neste período, na sua maioria o sentimento que gerou nas classes e nas pessoas foi de desagrado, de uma governação "asfixiante". Porém, no que diz respeito ao ensino, mesmo desagradando, "tinha sido tão profunda e vasta a transformação das estruturas pedagógicas que já não seria possível regressar ao passado" (Carvalho, 1996, p.485).

## 1.2 Pós reforma à Reforma Liberal

A situação no período pós queda pombalina pode ser caraterizado pelas alterações que ocorreram ao nível das estruturas da administração e direção do ensino, nomeadamente a substituição dos órgãos estatais. Com a subida de D. Maria I ao trono inicia-se uma nova reforma dos Estudos Menores (1779), onde "o ensino elementar ia regressar em boa parte, às mãos dos religiosos" (Carvalho, 1996, p.488).

Na perspetiva de Nóvoa (2005, p.26-27) neste período,

> "assiste-se a uma inversão de prioridades, através de uma maior atenção aos mestres que exercem no país rural (do interior) e de uma redução das verbas para a educação. É uma clivagem política que marcará várias fases da nossa vida nacional."

Analisando em termos quantitativos esta reforma e comparando-a com as que Pombal implementou verifica-se um aumento das "escolas de primeiras letras que passaram de 526 postos de ensino para 722". Porém, as restantes "aulas diminuíram quantitativamente". Mediante esta situação para Carvalho (1996, p.489) podemos estar perante uma situação que por um lado está a desenvolver o ensino primário, mas que em contrapartida poderá estar a "dificultar o desenvolvimento dos outros graus de ensino".

Contrapondo algumas das decisões até aqui definidas, a Real Mesa Censória vê-se obrigada a "chamar a atenção para a irregularidade cometida" (Carvalho, 1996, p.491). Apesar do esforço, nada demoveu a rainha, esta continuava a entregar parte da responsabilidade do ensino aos conventos. Em 1787 consequência da incapacidade das estruturas oficiais que administravam e orientavam os Estudos Menores se definirem e adaptarem às alterações exigidas, D. Maria I extingue a Real Mesa Censória, substituindo-a por um organismo com funções mais amplas, a Real Mesa da Comissão Geral sobre o Exame e Censura dos Livros (Carvalho, 1996, p.492).

Este órgão de administração e orientação proposto por D. Maria I tinha como funções o ensino dos Estudos Menores, tanto do reino, como dos "seus domínios" (colonias), a inspeção e controlo do Real Colégio dos Nobres[6] e ainda da administração do *Subsídios Literário*[7] (Carvalho, 1996).

Segundo a perspetiva de Justino Magalhães (2013, p.1-2)

> "com a implementação do *Subsídio Literário*, as populações recorreram às Câmaras Municipais como força de protesto e de reivindicação, ou como mediação junto do poder central. Os concelhos que tinham vindo a constituir-se como poder público, legitimado por eleições e responsável pelo cumprimento dos *Usos e Costumes* e outras *Posturas* municipais

[6] A 7 de Março de 1761 surge em Lisboa, o Colégio Real dos Nobres que tal como Carvalho (1996, p.446) afirma "não foi uma Escola Militar [...] mas uma escola civil com a particularidade de ser destinada a nobres". No seu entender a criação deste colégio, assim como o *alvará* de 28 de junho foram "os dois acontecimentos de maior relevo no campo do ensino em Portugal após a sentença de a expulsão da Companhia de Jesus" realçando que "um aspecto notável, extremamente positivo desta instituição, foi a organização, no colégio, de um Gabinete de Física Experimental para o qual se adquiriu ou mandou construir valiosíssimo material didáctico que nos colocou, nesse aspecto, ao nível do que então havia de melhor em toda a Europa" (Carvalho, 1996, p.452).

[7] Segundo os *alvarás* 3 de Agosto de 1772, de 6 e 11 de Novembro de 1772 foi instituído o *Subsídio Literário*. Este foi proposto enquanto meio de financiamento do salário dos 837 docentes que seriam colocados nas escolas criadas no plano de Escolas Menores. Por sua vez este plano traduzia-se numa rede de escolas que se estendiam por todo território Português. Além disso este deveria conter a informação dos locais onde estas funcionariam, assim como o número de nomeações de mestres. Este documento acaba por expor um novo modelo que para Carvalho (1996) era fundamental ao organismo estatal, ainda para mais com facto de ter criado 837 lugares que seriam ocupados por mestres e professores.

> emergiam como representantes do público junto do poder central e junto de outras estruturas locais."

Além das funções anteriormente referenciadas, a rainha incumbiu a Real Mesa de mais uma função, a "vigilância sobre os livros", principalmente, depois de saber que existiam rumores republicanos defensores dos direitos do Homem vindos de França. No seu entender "os livros seriam o mais perigoso veículo das ideias subversoras da estabilidade dos Governos" (Carvalho, 1996, p.493).

Pouco tempo depois da implementação desta Real Mesa e de toda a esperança implícita, a rainha apercebe-se que esta era "incapaz de travar o movimento das ideias". Uma vez mais, estávamos numa situação em que se teria de reforçar ou mesmo alterar este órgão de administração e direção. Nesta medida em 1794 é extinguida a Real Mesa da Comissão Geral sobre o Exame e Censura dos Livros sendo substituída pelo órgão designado de Junta da Directoria-Geral dos Estudos e Escolas destes Reinos, sediado na Universidade de Coimbra. Ao desenvolver um trabalho "na montagem das estruturas burocráticas dos Estudos dos Menores" tinha como objetivo a recolha do máximo de informação de todo o processo escolar (Carvalho, 1996).

### 1.3 Liberalismo

Com a Revolução Francesa surgiu um novo lema centrado em liberdade e igualdade. Esta ideologia procurava a luta contra o analfabetismo, que neste período detinha uma percentagem elevadíssima, não correspondendo assim ao aumento "do nível geral de cultura da Nação" (Carvalho, 1996).

Na perspetiva de António Nóvoa (2005, p.27)

> "Passado o período conturbado do início do século XIX, o Liberalismo vai reencontrar grande parte da herança pombalina, mas já enriquecida pelos debates da Revolução Francesa, em particular pela exigência de um ensino gratuito, laico e obrigatório."

A mentalidade iluminista manifesta-se em 1817 convicta do desenvolvimento pessoal dos indivíduos, onde a ignorância era considerada como um obstáculo ao progresso do mesmo. Neste sentido, e defendendo esse ideário, atribui ao Estado um papel preponderante, a função e dever de

formar cidadãos, dando-lhes ferramentas para serem indivíduos ativos política e socialmente. Todavia só três anos mais tarde, em 1820, se desencadeou uma Revolução Liberal no Porto liderada por Fernandes Tomás, Ferreira Borges e Silva Carvalho. Para Magalhães (2013, p.2)

> "com a implantação do Regime Liberal, as questões da instrução pública assumiram uma centralidade que as tornou prerrogativa do regime. Foi entendido que para um exercício esclarecido da cidadania era necessário, no mínimo saber ler, escrever e contar. Neste contexto, assiste-se, desde antes da Revolução de 1820, ao aumento da procura da alfabetização por parte de determinados sectores populacionais, económica e socialmente orientados."

Apesar das debilidades claras foi proposto a criação de "um parlamento de onde saísse uma Constituição na qual todos tivessem os seus direitos registados e definidos, com respeito pela Monarquia e pela religião". Passaram poucos meses até emergirem as *Cortes Constituintes* tendo sido nomeadas por "sufrágio universal". Instaladas em Lisboa começaram a elaborar, onde passado ano e meio, a 23 de setembro de 1822, apresentam a *Constituição Política da Monarquia Portuguesa*. Apesar de expor cerca de 240 artigos a *Constituição* atribui apenas à instrução o último lugar, sendo estruturada por "sucintos artigos"[8] (Carvalho, 1996).

Como as informações expressas na Constituição não eram muito específicas e desenvolvidas, foi criada uma *Comissão de Instrução Pública*. Quando analisada a situação da instrução no país depararam-se com "a decadência a que tem chegado os estudos maiores e menores do reino". Era notória a "impossibilidade de acudir a todos os males simultaneamente" (Carvalho, 1996, p.534). Uma das medidas mais imediatas envolveria uma certa liberdade no ensino, isto é, opiniões como a de Barreto Feio consideravam "os mestres particulares são úteis ainda mesmo que ensinem mal, porque é melhor saber ler e escrever mal do que não saber nada. Deve, portanto, ser permitido a todo o cidadão ensinar as primeiras letras sem necessidade de prévio exame" (Carvalho, 1996, p.534).

Ainda no decorrer de 1821 D. Pedro, o filho primogénito de D. João VI regressa a Portugal como regente. No entanto este regresso não foi pacifico, uma vez que, o seu irmão D. Miguel, era

[8] Estes proclamavam que: "Artigo 237. Em todos os lugares do reino onde convier haverá escolas suficientemente dotadas em que se ensine a mocidade portuguesa de ambos os sexos a ler, escrever e contar, e o catecismo das obrigações religiosas e civis. Artigo 238. Os atuais estabelecimentos de instrução pública serão novamente regulados e se criação outros onde convier para o ensino das ciências e das artes. Artigo 239. É livre a todo o cidadão abrir aulas para o ensino público contando que haja que responder pelo abuso desta liberdade nos casos e pela forma que a lei determinar" (Carvalho, 1996, p.533).

defensor de uma visão mais conservadora. D. Pedro enquanto entidade máxima do país propõe a promulgação da Constituição, chegando a 18 de dezembro de 1823 a publicar uma lista de "45 disposições legais que vão ser absolvidas" (Carvalho, 1996).

Sendo uma destas disposições, o ensino, é revogado o decreto "que permitia toda e qualquer pessoa o ensino público e o abrir escolas de primeiras letras" (Carvalho, 1996, p.536). Poucos meses passaram até emergir uma nova revolta, desta vez, a 30 de Abril de 1824, D. Miguel, como Carvalho (1996, p.537) referencia procurava "desembaraçar-se do rei e o sequestra no próprio palácio".

Passando por um período tão controverso como este que se vivia em Portugal, urge um novo projeto de reforma geral do ensino. Este era dirigido por Luís da Silva Mouzinho de Albuquerque, que posteriormente acabaria por ser nomeado Ministro do Reino (1835). O projeto de reforma da instrução pública era caraterizado por "um espírito progressista", uma vez que, os povos têm um "direito inegável de exigi-la"[9] (Carvalho, 1996, p.538). Porém como refere Carvalho (1996, p.539) "o projeto, que tem pormenores muito interessantes [...] não teve futuro". Apesar deste projeto não ter sido concretizado, um outro grande contributo deixado por Mouzinho de Albuquerque foi a sua perspetiva, defensora de uma maior responsabilização por parte do Estado, desde as despesas, ao usufruto gratuito para todos os cidadãos (Carvalho, 1996).

No decorrer destes anos, iniciando-se com a revolução em 1820, estendendo-se ao reinado de D. Miguel, mais precisamente até à sua rendição em Évora-Monte (1834), foram caraterizados pelas lutas constantes, "desconfianças e inquietações que não permitiram a actividade criativa e organizadora da governação" (Carvalho, 1996, p.548). Embora houvesse opiniões bastantes distintas nas "frações liberais, num ponto fundamental estavam todos de acordo: na necessidade de se tomarem providências imediatas para reduzir o analfabetismo, criando uma vastíssima rede de escolas de instrução primária que cobrisse todo o país" (Carvalho, 1996, p. 549).

Com a subida de D. Maria II ao trono, é Rodrigo da Fonseca que a 7 de janeiro de 1835 assume a tutela dos assuntos relacionados com a educação e instrução, este tornava-se assim no Ministro do Reino. Este procurava implementar "um trabalho superior, a primeira grande reforma do

[9] Neste projeto, a instrução pública encontrava-se organizada em quatro categorias: "1) escolas primárias, de que haverá uma para casa sexo em cada freguesia, nas quais será aplicado o método de ensino mútuo; 2) escolas secundárias, uma ou duas em cada cabeça de comarca, com Português e Latim, Aritmética e Elementos de Álgebra, Geometria Descritiva e Desenho Linear, Mecânica Elementar e Agricultura; 3) liceus, um em cada capital de província e 2 em Lisboa, com Grego, Francês, Inglês, Lógica e Retórica, Direito Natural, Física e Química, Geografia e História especialmente nacional; 4) academias, que seriam 3, em Lisboa, Porto e Coimbra, cada uma com 5 faculdades: Ciências Exatas, Ciências Naturais, Medicina, Direito e Letras" (Carvalho, 1996, p.538 &539).

Constitucionalismo em matéria de instrução e a mais perfeita e completa depois da de Pombal" (Carvalho, 1996, p.552). Para tal, seria necessário o apoio e contributo dos municípios, isto é, a rede escolar estaria a cargo das autarquias, com o auxílio financeiro do Estado.

Porém em Setembro de 1836, gera-se uma nova revolta, designada de Revolução Setembrista que levou a rainha a tomar medidas que assegurassem a estabilidade do país. Uma dessas medidas passa pela abolição da Carta Constitucional de 1826, outra debruça-se pela apresentação de um novo ministro. Designado Passos Manuel, este procurava implementar diversas mudanças, de forma a conseguir impulsionar o ensino, não apenas no primário, ou secundário, mas em todos os níveis. A reforma proposta por Passos Manuel passava em parte pela revogação de alguns dos aspetos que não concordava com o seu antecessor, um deste recai sobre a tutela que os municípios detinham sobre o ensino. Na perspetiva de Carvalho (1996, p. 561) esta decisão foi

> "outro dos apectos negativos da reforma de Passos Manuel foi o de ter concentrado no Estado toda a organização das escolas, enquanto Rodrigo Fonseca determinara que o estabelecimento, manutenção e conservação de todas as escolas primárias ficavam a cargo das municipalidades que inclusivamente procederiam à nomeação dos professores. Era o princípio da descentralização que a nova reforma repudiava."

Reforçando esta iniciativa de municipalização da educação Magalhães (2013, p.4) realça que

> "a Reforma assinada, em 1835, por Rodrigo da Fonseca Magalhães, entregava o estabelecimento, a manutenção e a conservação das escolas às Municipalidades e Juntas de Paróquia, respectivas. A orientação de regular e conferir aos municípios um estatuto de centro de desenvolvimento com capacidade de decisão foi prosseguida com a legislação assinada por Passos Manuel"

O setembrismo foi de curta duração. No início da década de 1840 instaurou-se o Cabralismo (Costa Cabral) que restaurou a Carta e realizou uma reforma do ensino que atribuiu amplos poderes[10]

[10] "A Reforma Costa Cabral (1844) tomou o Município como território e centro ordenador da oferta escolar. De alçada paroquial, as Escolas de Primeiras letras faziam parte da rede municipal como dela faziam parte as Cadeiras de Estudos Menores e as Escolas Municipais. A Reforma Costa Cabral para a Instrução Pública atribuiu aos Municípios a manutenção das Cadeiras de Primeiras Letras (pagamento a professores, mestres e mestras, vigilância sobre as condições de acesso, segurança e habitabilidade das instalações escolares). Cada Câmara Municipal tinha a sua política para a instrução pública." (Magalhães, 2013, p.5-6).

ao Município na gestão da educação. Poderes que estiveram em vigor até finais do século XIX ou mesmo até à República

> "A partir dos anos 40 do século XIX, por iniciativa própria ou pressionados pelo governo central, os municípios portugueses passaram a decidir de forma sistemática em matéria de instrução pública. No processo de autonomia, integração, desenvolvimento e identidade do local, o município constituiu-se como município-pedagógico" (Magalhães, 2013, p.5).

## 1.4 1º República

Os anos continuaram a passar, mas foi a 5 de Outubro de 1910, com instauração da República, que surge um nova fase na vida do país. Esta instauração trouxe consigo diversas mudanças que procuravam formular um projeto que reformaria a mentalidade portuguesa. Assumindo um papel de relevo, a instrução e educação, seriam o ponto de partida para esta nova fase. Recorrendo à expressão de João de Barros a *educação republicana* seria a "educação interessada na criação e consolidação de uma nova maneira de ser português" (Carvalho, 1996, p.651). Para Barros, este novo ideário proposto realçava um conjunto de ideais basilares para a construção e estruturação da educação republicana, isto é, uma educação com condições que contribuíssem para a prosperidade do país, não esquecendo ainda que esta nova proposta detinha princípios descentralizadores (Oliveira, 1992). Para este,

> "«os portugueses do sec. XIX são, de um modo geral, inteiramente desvirilizados, sobretudo os das chamadas classes dirigentes» [...] É preciso «republicanizar o país» [...], «republicanizar a escola, fazer educação republicana é inspirar a nossa pedagogia nos princípios educativos absolutamente contrários àqueles que dantes seguia e adoptava a escola portuguesa" (Carvalho, 1996, p.652).

Passado apenas dez dias da proclamação da república é publicada o *Diário do Governo,* consistindo no primeiro diploma referente ao sistema escolar. Tratava-se de um decreto breve que nomeou "uma comissão para elaborar um projeto de regulamento de instrução militar preparatória" (Carvalho, 1996, p. 653). Projeto esse que procurava

> "'uma aspiração legítima de todo o regime democrático'. O «patriótico objetivo» daquela instrução preparatória 'é preparar, desde a infância, as gerações militares, dotando-as com alma e o saber preciso para bem desempenharem a missão que lhes incumbe'" (Carvalho, 1996, p. 654).

Apesar de existir algum desacordo sobre este método de ensino[11] o Governo estava empenhado na resolução de problemas "tradicionais do nosso ensino", nomeadamente o analfabetismo[12], a insuficiência de número de escolas primárias, a deficiente preparação pedagógica e científica dos professores, assim como a miséria da situação económica em que nos encontrávamos. A resolução de alguns destes problemas passava pela redução, ou mesmo erradicação decretada a 8 de outubro de 1910, de qualquer influência religiosa, ou seja, estamos uma vez mais, perante a expulsão da Companhia de Jesus. Assim como mais tarde, a 22 de outubro de 1910, de qualquer influência cristã no ensino primário (Carvalho, 1996).

Enquanto a criação e organização, pela terceira vez na história do nosso país, do Ministério da Instrução Pública não estava consolidada, o ensino continuava na tutela do Ministério do Interior, que por sua vez, encarregou a Direção-Geral da Instrução Primária da inspeção do ensino primário. No decorrer deste ministério liderado por António José Almeida, a 29 de Março de 1911, é apresentado um decreto que procurava reformular a instrução primária. Segundo Carvalho (1996, p.665)

> "é um documento que nos colocaria ao nível dos países mais avançados no domínio da instrução, se fosse minimamente executada, e mostra bem não é como os seus redactores tinham plena consciência das necessidades daquele grau de ensino, mas também como estavam a par da pedagogia mais progressiva da sua época. É uma reforma de sonho, em que se programa o que seria bom ver realizado, sem se atender à situação real do país, à sua pobreza sem remédio, à impreparação dos seus executores, à sonolência dos serviços do Estado, à inércia nacional".

[11] A intenção de começar na escola geral a educação especial do soldado, tal como tinha acontecido no decorrer da monarquia.
[12] Segundo Carvalho (1996, p.635) as informações recolhidas sobre as taxas de alfabetização em Portugal demonstram que dos 5.423.132, a população total em 1900, 4.261.336 era considerada analfabeta, ou seja, cerca de 78.6% da população.

Apesar disso, esta reforma procurava "a educação e desenvolvimento integral, físico, moral e intelectual das crianças"[13] (Carvalho, 1996, p. 667). Alem disto é ainda decretado que a administração escolar passaria a estar a encargo das câmaras[14], assim como um aumento nos salários dos professores (Carvalho, 1996). Segundo António Almeida, novo Diretor-Geral da Instrução Publica (Carvalho, 1996, p.670-677) a esta entidade competia-lhe,

> "[...] o recenseamento de todas as crianças em idade escolar nas respectivas freguesias [...] (artº41) [..] a criação, nos termos do presente decreto, de cursos nocturnos, missões escolares, cursos dominicais e outros análogos, para a extinção do analfabetismo, em ambos os sexos, naquelas localidades onde as circunstâncias o exigirem (art.º31) [...] despesas com a administração do ensino, que incluíam os ordenados dos professores, as rendas de casa, a reparação e conservação e preservação dos edifícios das escolas [...] (art.º52)"

Seguindo a perspetiva de António Sousa Fernandes (1992, p.323-324) que esta nova proposta acenava no *municipalismo escolar* estaria a enquadrar-se ou aproximar-se com a perspetiva de municipalismo territorial, significando um envolvimento de todos o que permitia desenvolver nos alunos uma prática da cidadania e da democracia.

A implementação destas ações, assim como o alcance dos objetivos, nomeadamente o combate ao analfabetismo foi alvo de críticas por autores como Adolfo Coelho e António Sérgio, uma vez que, não se verificou uma alteração significativa na realidade. Para estes o principal objetivo que deveriam querer alcançar não era a extinção do analfabetismo, mas considerá-lo apenas um ponto de partida para a "conquista da designação do Homem" (Carvalho, 1996). Esta iniciativa de descentralização do ensino foi recebida com bastante agrado por grande parte dos pedagogos e ideólogos republicanos, uma vez que este eram defensores da cedência das competências educativas

[13] O ensino passaria a estar organizado em duas categorias, uma primária designada de infantil, que estaria destinada às crianças dos 4 aos 7 anos de idade e posteriormente a essa entrariam na segunda categoria a do ensino primário. Por sua vez, esta estaria sub-organizado em três escalões: o elementar, o complementar e o superior. Esta iniciativa apresenta a obrigatoriedade do ensino para todas as crianças entre os 7 e 14 anos de idade, ou seja, no decorrer do ensino elementar (3 anos), no ensino complementar (mais 2 anos) e no superior (3 anos) (Carvalho, 1996).

[14] "Incumbe as câmaras municipais:
1º Organizar o cadastro das escolas públicas e particulares, assim como o dos professores primários do concelho;
2º Elaborar o orçamento da instrução primária do concelho;
3º Organizar os processos para a criação, transferência, conversão ou supressão de escolas;
(...)
6º Pagar aos professores o seu vencimento (...);
(...);
13º Promover a obrigatoriedade do ensino, a escolaridade e a assistência escolar do concelho;
(...) (Decreto lei 9: 223, de 29 de Março de 1911)

às entidades locais, que por sua vez, libertaria o Estado dessa responsabilidade e forçava as Câmaras a criar recursos necessários para a manutenção e progresso da educação (Nóvoa, 1987).

Porém com o tempo o Governo foi se apercebendo que o proposto no decreto não era adequado às circunstâncias quer económicas quer sociais do país. Desta forma, a descentralização do ensino para as câmaras municipais, proposta em 1911, sofreu um atraso começando a ser implementado com a lei de Março de 1913. Todavia, como a situação do país não era favorável, e as câmaras não eram exceção, também esta medida não cumpriu o objetivo previsto. Estas circunstâncias, levaram a 12 de julho de 1918, José de Almeida, decretar um novo sistema de administração educativa onde retiraram os poderes e responsabilidades às câmaras, centralizando-o uma vez mais, este poder administrativo no Estado (Carvalho, 1996).

No entanto, a batalha contra o analfabetismo e a busca por uma instrução que permitisse o desenvolvimento da nação, não deixaram João José da Conceição Camoesas, responsável pela Instrução Pública, desistir de apresentar uma nova proposta de reorganização da educação nacional, a 21 de Junho de 1923. Pela primeira vez na história do país estávamos perante uma tentativa de formulação de um quadro jurídico que impedisse "as miúdas preocupações dos interesses pessoais, das paixões perturbadoras ou ilegítimas ambições, e que visa por cima de tudo o objetivo social correspondente à própria natureza de um ensino escolar" (Carvalho, 1996, p.698).

Apesar da inovação, das espectativas e elogios a esta proposta não chega a ser implementada, como refere Carvalho (1996, p.703) "em Novembro desse mesmo ano de 1923, o Governo em que Camoesas era ministro da Instrução caiu, vítima da voracidade dos políticos que não permitiam a estabilidade governativa. O *Estatuto da Educação Nacional* [nome da proposta de Camoesas] ficou apenas como um documento histórico".

Analisando todo este processo torna-se claro que no decorrer deste período não faltou "homens esforçados" que com os seus contributos procuraram reformar a instrução e educação nacional. No entanto, a mudança sucessiva de governos, assim como de propostas e leis, dificultou o cumprimento de todos os objetivos que foram sendo propostos. Mesmo assim, com todas estas dificuldades reconhece-se que este período republicano é caraterizado pela criação de uma nova perspetiva de educação e da função da escola, o que resultou no desenvolvimento do país.

## 1.5 Estado Novo

Encontrando-se numa situação de instabilidade a vários níveis o país deparava-se com a necessidade de uma mudança radical. Iniciando-se esta mudança a 28 de Maio de 1926 com o golpe militar, tendo como objetivo o derrubamento do regime republicano. Com esta procuravam uma mudança assente na imposição de ordem e de respeito (Carvalho, 1996, p.720). Apesar de ainda não terem um projeto político claro que expressasse os objetivos deste novo poder político, procurou-se recorrer a personalidades com capacidades para implementarem a mudança tão necessária. Um desses elementos era António Oliveira Salazar[15], "um modesto professor de Economia e Finanças da Universidade de Coimbra" (Carvalho, 1996). Porém, Salazar acabou por regressar à vida académica, ainda em 1928.

A situação política vivenciada neste período começava a exigir cada vez mais uma mudança, a implementação de um novo modelo governativo que sucedesse à ditadura militar vivida. A direção, o caminho que as circunstâncias foram tomando acabaram por se afastar do ideal de regenerar a República democrata, assumindo os contornos de um regime autoritário que se prolongou por mais de 40 anos (Carvalho, 1996).

António Oliveira Salazar volta em 1930, passados dois anos, a aceitar um novo convite, para uma vez mais, ocupar a pasta das finanças[16]. Iniciou-se assim, a partir de 1933 com esta tomada de posse, um novo regime designado de Estado Novo, que por sua vez seguirá uma trajetória que perduará até abril de 1974 (Carvalho, 1996).

O plano salazarista não se cingia apenas à situação financeira e económica do país, a escola portuguesa era também um aspeto que pretendia trabalhar. Este plano, a nível da instrução pública passaria pela alteração dos comportamentos, adequando-os aos da doutrina social, ou seja, através da crença ou pela própria adaptação submissa ao regime. Para obedecer a esta proposta, a instrução pública sofreu diversas alterações, desde a imposição do livro único por classe, da escola e seleção dos professores primários, à imposição de um modelo único, na alteração estrutural do ensino primário, até à extinção da escolaridade complementar, entre outas (Carvalho, 1996 & Nóvoa, 2005). No entanto tal como realça Nóvoa (2005, p.73)

[15] Para Salazar a situação em que o país se encontrava era gravíssima, nessa medida tornava-se fundamental começar-se a trabalhar e a implementar medidas para combatermos esses problemas. No entanto, as instabilidades governativas impediam um trabalho sem "condescendências nem hesitações", como ele próprio o era, o que o fez afastar do seu cargo numa fase inicial (Carvalho, 1996).

[16] Impedindo o que se tinha sucedido anteriormente, Salazar propõe um conjunto de exigências para aceitar o cargo de Ministro. Devido à urgência de implementação de medidas, o governo acaba por aceita-las levando a uma submissão de todos os ministérios ao ministro das Finanças (Carvalho, 1996).

> «As preocupações com a formação moral e cívica dos alunos atravessam todo o currículo, prolongando-se numa vertente curricular autónoma (Educação Moral e Cívica, Organização Política e Administrativa da Nação, Religião e Moral) e, sobretudo, nas actividades da Mocidade Portuguesa. A força do Estado Novo reside na capacidade para se apropriar de "valores atemporais" que, uma vez reintegrados no ideário nacionalista, traduzem uma efectiva "invenção da tradição"»

Mesmo antes de assumir o poder, Salazar já tinha implementado uma reforma que alterava a estrutura da instrução pública que até então se tinha tentado construir. Nesta nova fase, a escola passaria a estar assente nas ideologias da "exaltação nacionalista". Prova desta é a publicação, a 30 de Março de 1933, de um diploma onde

> "são reorganizados os serviços de direcção e administração, orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino, e inspecção e serviços disciplinares dependentes da Direção-Geral do Ensino Primário" (Carvalho, 1996, p. 735).

"Nas classes sociais mais privilegiadas vive-se uma realidade bem diferente", isto é, as classes mais altas optam por uma instrução/educação domiciliária ou "por uma escolha criteriosa de colégios privados, protegendo os seus "herdeiros"" (Nóvoa, 2005, p.73). Desta forma, e tendo em conta a opinião de Salazar era "mais urgente a constituição de vastas *élites* do que ensinar o povo a ler. É que os grandes problemas nacionais têm de ser resolvidos, não pelo povo, mas pelas *élites* enquadrando as massas" (Carvalho, 1996, p.728).

Em 1936 António Salazar vê-se forçado à escolha de um novo ministro para a instrução pública, um que concordasse com ele e apoiasse o regime. Posto isto, Salazar opta por escolher António Carneiro Pacheco, professor na faculdade de direito de Lisboa para ministro da Instrução pública. Tornando-se uma das figuras mais marcantes do Estado Novo, Carneiro Pacheco propõe poucos meses depois de assumir a função de ministro da instrução pública, uma *Remodelação do Ministério da Instrução Pública*. Esta foi estruturada em 12 bases determinando em primeiro lugar a alteração do Ministro da Instrução Pública para *Ministério da Educação Nacional* ; em segundo institui uma Junta Nacional de Educação "destinado ao 'estudo de todos os problemas que interessam à formação de carácter, ao ensino e à cultura'"; em quinto torna-se expresso o uso de um "único compêndio para cada ano ou classe"; em decimo primeiro "será dada à mocidade portuguesa uma

organização nacional e pré-militar que estimule o desenvolvimento integral da sua capacidade física, a formação de carácter e a devoção à Prática" e ainda no decimo terceiro a imposição de um "crucifixo, como símbolo da educação cristã determinada pela Constituição" (Carvalho, 1996, p.754–756).

Na perspetiva de Nóvoa (1996) este novo plano da política educativa era assente em três grandes perspetivas: uma *compartimentação do ensino*, realçada na separação dos sexos das classes sociais, bem como nas medidas opostas aos princípios defendidos pela proposta de escola única, ou os da coeducação; a defesa de uma política de *centralismo administrativo* do sistema educacional, na medida em que reforçam os mecanismos de inspeção e controlo do profissionalismo dos professores; e estruturação de um *realismo pragmático*, que por sua vez, procuraria adaptar a oferta institucional à procura social da educação, acabando por existir um grande investimento nas aprendizagens escolares.

De acordo com Fernandes (1992) é partindo desta "normatização do sistema de ensino" que o Estado reforça a seu objetivo de centralização do sistema de ensino face ao controlo social, desenvolvendo assim uma "educação para a passividade" (Formosinho, 1987). Nesta medida, esta nova perspetiva da educação assentava numa conformidade entre o modelo social existente com a lei estabelecida (Formosinho, 1987).

Quase 20 anos mais tarde, quando Pires de Lima assume a função de Ministro da Educação Nacional em 1952 emerge de novo uma iniciativa de extinção do analfabetismo. Intitulada de Plano de Educação Popular era composta por diversos processos, abrangendo desde as crianças aos adultos. Pela primeira vez, deparamo-nos com iniciativas de instrução além da tenra idade, como a "Campanha Nacional de Educação de Adultos", e as propostas de Cursos de Educação de Adultos. A obrigatoriedade do ensino primário elementar levou a um aumento de crianças entre os 7 e 12 anos a frequentar as escolas. Sendo assim, no decorrer dos anos em que Pires de Lima assumiu a pasta da educação verifica-se um "inegável progresso conseguido", ou seja, uma análise positiva no combate ao analfabetismo (Carvalho, 1996).

Na década seguinte foram várias as personalidades que assumira a pasta da educação e aos poucos começamos a observar uma vez mais um maior investimento na educação. Neste processo a educação foi sofrendo uma evolução passando com o mandato de Francisco Leito Pinto (1955) onde a escolaridade obrigatória estendeu-se para quatro anos. Pela criação dos Estudos Gerais Universitários por Lopes Almeida (1961). E Galvão Teles (1962) com o aumento progressivo da

escolaridade obrigatória para 6 anos, levando a uma reestruturação do ensino, criando dois ciclos: o elementar composto pelos 4 anos, e o complementar por mais dois (Carvalho, 1996).

Em Agosto de 1968 António Oliveira Salazar, com cerca de 80 anos, foi vítima de um acidente que o forçou o seu afastamento do governo. Acabando por morrer em 1970, foi sucedido por Marcelo Caetano, figura de destaque da política nacional e professor catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa. Ainda no mês de setembro José Hermano Saraiva assume a pasta da educação substituindo Galvão Teles. No entanto, ocupou o cargo por um período curto, devido à continuação da situação de degradação em que se encontrava o ensino. No decorrer do seu mandato enquanto ministro da educação as taxas de analfabetismo continuavam sem grande evolução, assim como o índice de frequência escolar e o aproveitamento escolar, além do que o número de professores era escasso para as necessidades (Carvalho, 1996).

Deparando-se com esta situação, Marcelo Caetano convida Veiga Simão, em 1970, com o intuito de alterar e reformular a situação em que a educação se encontrava. A introdução de um novo lema assente na participação leva Veiga Simões a utilizar regularmente expressões como a *democratização do ensino*. Na perspetiva de Formosinho e Machado (1998) a *democratização do ensino* procurava uma política de alargamento da escolaridade obrigatória, assim como a expansão dos estabelecimentos de ensino, de forma a permitir que todos os cidadãos tivessem acesso à escolarização sem ter a necessidade de se mudarem para os polos metropolitanos. Além destas iniciativas procurava que esta nova escola estivesse baseada numa "concepção liberal e meritocrática de igualdade de oportunidades que deveria permitir o acesso dos melhores a níveis mais elevados de escolarização" (Formosinho e Machado, 1998, p.101). Seguindo estes ideias de modernização e renovação do ensino o ministro da educação apresenta em 1971 dois projetos de reforma denominados de "Projeto de Sistema Escolar e Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior" (Carvalho, 1996, p.808). Porém, só em julho de 1973 é que sucedeu à aprovação das bases da reforma do sistema educativo. Estas assentavam na

> "institucionalização da educação pré-escolar, extensão da escolaridade obrigatória de seis para oito anos, polivalência do ensino secundário e acréscimo de um ano na sua duração, expansão e diversificação do ensino superior, criação dos cursos de pós-graduação, novo enquadramento da formação profissional, estruturação da educação permanente" (Carvalho, 1996, p. 809).

Porém, os constrangimentos que advêm do regime político, não permitiam grandes espaços para a participação condicionando assim a implementação da reforma. Neste sentido historicamente, o papel do Estado no campo educativo foi frágil, limitado, bem como a ação das famílias, das igrejas, das autoridades locais, das empresas, entre outras (Nóvoa, 2005).

## 1.6 Revolução do 25 de Abril

O golpe militar de 25 de Abril de 1974 colocou fim ao regime ditatorial vivido desde 1926. Esta revolução, também conhecida *como Revolução dos Cravos* trouxe consigo um sentimento de esperança em todos os níveis, sendo o ensino um dos focos importantes (Carvalho, 1996).

Um mês depois da revolução, quando o I Governo Provisório, presidido por Adelino da Palma Carlos é aprovado o Decreto-Lei nº 221/74. Constituído por cinco artigos, este representa um compromisso do governo no que diz respeito ao "estabelecimento de órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar" (Lima, 2009, p.228).

Logo no 1º artigo são referenciados que

> "Enquanto não for regulado o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, com participação adequada de estudantes e pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar, a direcção dos mesmos estabelecimentos poderá ser confiada, pelo Ministro da Educação e Cultura, a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de Abril de 1974" (Lima, 2009, p.228).

Licínio Lima (2011, p.59) designa este período como "a primeira edição da gestão democrática". Ainda neste ano revolucionário foi aprovado, em Dezembro de 1974, uma legislação que procurava "o afastamento de formas autocráticas de direcção das escolas". Nesta tornava-se claro a intenção "a *seriedade do processo democrático*, agora de tipo *representativo*, bem como a *eficácia do funcionamento* de cada escola, entendida como *local de trabalho efectivo e ao serviço da Nação"* (Lima, 2009, p.229).

Assente numa base experimental, o governo lançou, no decorrer do ano letivo de 1974/1975, uma nova estrutura inovadora, assente numa perspetiva democrática constituída por três órgãos: o conselho diretivo, o conselho pedagógico e o conselho administrativo. Este processo experimental,

que envolvia de forma democrática a participação das associações de professores, de pais e de alunos, acabou por ser alargada nos seguintes anos letivos, perdurando até a 1998 (Lima, 2009).

Com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, as primeiras eleições autárquicas, assim como a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76 em 1976 geram um novo momento de normalização, que segundo Lima (2011, p.60) se verifica a

> "transição da primeira para a segunda edição da gestão democrática das escolas, especialmente em termos de consagração de morfologias organizacionais bem estabelecidas, de tentativa de substituição da democracia directa pela democracia representativa e de redução da centralidade das assembleias-gerais e dos plenários no funcionamento ordinário das escolas. Em geral o Governo intenta substituir as comissões de gestão que considera provisorias, por outros órgãos colegiais representativos, mas agora segundo regras bem definidas, com competências bem delimitadas."

Este novo regime tendo por base a democracia veio transformar radicalmente a realidade do país, impelindo para alguns autores a retoma da intervenção dos municípios portugueses na educação. Esta consagrou constitucionalmente um novo papel dos municípios na estruturação política do país quando é publicada a *Constituição da República Portuguesa*[17]. Esta propunha um novo ideário assente num princípio da autonomia municipal, aumentando favoravelmente as suas receitas de forma a proporcionar-lhes uma intervenção maior na educação.

Associado a esta questão do maior envolvimento das autarquias locais na educação está também relacionada com a crise de Estado Educador. Tendo em consideração as diversas causas e caraterísticas desta crise podemos elencar algumas, como

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

[17] "Artigo 237º (Autarquias Locais)
1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.
2. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas"(Constituição da República Portuguesa, 1976)

Para Fernandes (1996) a Lei nº1/77, de 6 de Janeiro (Fundo de Equilíbrio Financeiro) iniciou uma fase onde as Câmaras Municipais começam a intervir na educação de forma mais ativa, exemplo disso é a construção e recuperação do parque escolar do ensino primário, que se encontrava bastante desajustado e degradado. Além desta tem também um papel preponderante na construção de centro de educação infantil, na criação de bibliotecas municipais e escolares, apoio a diversas áreas da educação como a educação e formação de adultos, a atividades extracurriculares, entre outros. Verifica-se ainda em alguns municípios a criação e estruturação de departamentos dedicados inteiramente à educação municipal. Reforçando este papel dos municípios na educação é legislado através da Lei nº 5/77, de 1 de Fevereiro, com a participação da criação do sistema público de educação pré-escolar, o aval da legislação (Lei nº 3/79, de Janeiro) sobre um papel no combate ao analfabetismo, bem como o consentimento dos estatutos dos jardins-de-infância através do Decreto-Lei nº. 542/79, de 31 de Dezembro (Pinhal, 1997, p.183).

Com esta nova realidade social democrática de processos de participação direta o poder autárquico ganha um novo impulso para responder numa lógica de ação direta às necessidades locais. Os municípios estão assim nesta fase num contexto democrático e autónomo. Sendo assim, e recorrendo à perspetiva de Fernandes (1999a, p.168) as "repúblicas locais que devido à sua autonomia administrativa e meios financeiros podem [começar a] desenvolver uma política municipal própria, inclusive nos domínios educativos".

## 1.7 Lei de Bases do Sistema Educativo

Entramos agora na década de 80, um período marcante para a Educação portuguesa. Esta nova etapa assentava nos valores e princípios defendidos pela Constituição de 1976, mas urgia cada vez mais a necessidade de um sistema educativo que respondesse às carências do país. Além das dificuldades que se viviam deparamo-nos com as adversidades e exigências para a entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE), isto é, a insistência de uma reforma do sistema educativo português com o objetivo de se criarem todas as condições para a implementação de uma política educativa descentralizadora (Lima, 2011).

Em Março de 1984 é apresentado um Decreto-Lei (nº77/84) que especifica algumas das competências dos municípios no âmbito educacional. As câmaras passavam agora a ter a responsabilidade sobre os investimentos públicos referentes à construção de centros de educação quer pré-escolar como do ensino básico, além de alojamentos ou residências para estudantes, uma

rede de transportes escolares, ocupação de tempos livres, uma continuidade e aprofundamento do que já tinha sido anteriormente decretado.

No entanto, na perspetiva de António Sousa Fernandes (1996, p.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".

Neste sentido, este normativo apenas oficializa o papel que esta deve ter a nível educacional (em particular da educação pré-escolar e básica), mas aumentando as suas responsabilidades, que por sua vez pode gerar tensões e conflitos entre o Governos e os Municípios, especialmente pelo facto de apenas ser atribuídos encargos financeiros sem qualquer apoio adicional (Fernandes, 1996). Sendo assim, os municípios nesta fase acabam por ter apenas um papel de colaborador financeiro e não um papel, que seria o esperado de parceiro ativo com poderes de decisão a nível local (Fernandes 1995 & Fernandes, 2000).

A 1 de Janeiro de 1986 quando Portugal integra a CEE, é promulgada poucos meses depois a Lei nº 46/86, ou a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Fernandes (1995, p.55) considera-a (LBSE) como "uma abertura da administração educativa à descentralização e participação". Concordando, J. Martins (2007, p.130) refere-a como iniciativa que veio alterar "profundamente a configuração geral do sistema e estabeleceu, nos contextos social e político, princípios, critérios e orientações que, finalmente, constituíam a ruptura com o passado próximo e a compaginação democrático-constitucional da educação", ou seja, esta Lei de Bases definia o sistema educativo como um sistema descentralizado e desconcentrado, onde a sua administração seria a nível local. A Lei de Bases procurava

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

Se até então os municípios estavam a tentar intervir e contribuir para a educação sem legislação reguladora, neste momento, com a Lei de Bases, estamos perante uma legislação supostamente oficializadora dessa participação e contributo no campo educacional. Detendo agora a oficialização de um papel assente em estruturas administrativas que passam a estar organizadas a um nível regional e local autónomo. Nesta medida, com esta proposta tornava-se possível a participação dos professores, dos alunos, da própria autarquia, de outras entidades representativas de atividades sociais, culturais, científicas, económicas. Apesar de estruturar uma proposta de um modelo administrativo descentralizado, pouco clarifica a participação das autarquias neste processo de descentralização, bem como em ações educativas. No documento proposto as referências e atribuições referidas e especificas sobre as autarquias, apenas a consideram como parceiros locais, estando equiparadas a outras parcerias locais. Estas parceiras tinham como principal objetivo a promoção de atividades educativas tanto na educação pré-escolar (art.º 19, nº6) e na educação extra-escolar (art.º23, nº5). A situação criada por esta falta de clareza legal, leva as autarquias a uma vez mais à incerteza, isto é, as autarquias deparam-se com a posse de competências que não estão corretamente regimentadas, ou mesmo por falta desta regulamentação.

Posto isto, é cada vez mais visível que a realidade que se segue à publicação da Lei de Bases permanece assente no paradigma mais centralizador da educação, colocando as autarquias apenas como estruturas que detêm deveres, mas os direitos são escassos ou nenhuns. Na perspetiva de Fernandes (1995) a proposta da Lei de Bases do Sistema Educativo ficou aquém do que era expectável, especialmente no que diz respeito à participação dos municípios neste processo de descentralização da educação. Porém, o mesmo autor ressalva que a não referência ao papel das autarquias na intervenção do ensino regular, referindo-a apenas como um parceiro não é ocultada de significado. Nesta medida é possível elencar-se que a LBSE, apesar de atribuir e reconhecer competências às autarquias na estruturação e criação dos centros de educação pré-escolar e especial, atribui-lhes um estatuto privado em vez de um estatuto público (Fernandes, 1996).

De acordo com Licínio Lima (1987, p.16)

> "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"

Em paralelo a esta LBSE, com a resolução do conselho de ministros nº8/86, o governo chegou à conclusão de que seria necessário nomear uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) que teria como principais funções a responsabilidade de coordenação e articulação desta reforma. Isto é, cabia a esta comissão analisar toda esta situação que envolvia desde a noção tradicional de escola, que com alterações propostas pela LBSE passou a estar em causa, até às funções, papeis, assim como as relações dos vários atores educativos, principalmente entre as escolas e os municípios. Nesta medida, a CRSE procurava centrar-se na organização, nos critérios pedagógicos e científicos da administração. Para isso, esta comissão teria que investigar a LBSE e a promoção da participação da comunidade educativa, em particular na elaboração de projetos educativos adequados às especificidades de cada (J. Martins, 2007).

Ainda neste período, num estudo que a CRSE verificou que a descentralização proposta na Lei de Bases não estava a ser executada a nível local, mas a nível municipal. Nessa medida a CRSE avança com a possibilidade da existência de uma estrutura de consulta, apoio, dinamização e coordenação educativa. Esta proposta pela CRSE no relatório final da proposta global da reforma passou a designar-se de Conselho Local de Educação. Para J. Martins (2007, p.135) este conselho procurava assegurar "o princípio da autonomia relativa das escolas no domínio administrativo e financeiro". Mas a CRSE não o estruturou apenas para assegurar esta autonomia, mas propondo uma entidade com funções associadas à coordenação dos diferentes níveis de ensino. Porém, os governos procuraram dar prioridade a outras reformas acabando por adiar a implementação desta, ao contrário do que aconteceria noutros países, como o caso de Inglaterra e França (Fernandes, 1995).

## 1.8 Década de 90

Esta época que abordaremos agora, a década de 90, pode ser analisada em dois momentos. Inicialmente remetendo-nos para a primeira metade da década, onde se vivência um período com iniciativas de modernização da educação. Para as legitimar o governo estabelece medidas políticas de racionalização e reestruturação, mas estando assentes também numa racionalidade económica. Concordando com esta perspetiva Afonso (2002, p.50) explicita que

> "neste último Programa de Governo[18], e especificamente no texto que diz respeito à educação, as novas nuances discursivas são igualmente denunciadas pela utilização (agora mais frequente) das palavras responsabilização, avaliação, optimização, racionalização, eficiência, inovação, eficácia e qualidade, entre outras."

A 10 de Maio de 1991 com a publicação do Decreto-Lei nº 172/91 surge uma nova proposta do Regime de Direção, Administração e Gestão das Escolas do 2º e 3º Ciclos e do Ensino Secundário. Defensor de princípios de participação e de democracia, pilares da *gestão democrática* dos estabelecimentos escolares, "alteram profundamente as relações no interior da escola, favoreceram a sua abertura à mudança e despertam nos professores novas atitudes de responsabilidade". É neste documento que se estrutura um Conselho de Área Escolar e de Escola, onde estaria representada toda a Comunidade Escolar, assim como a alteração para um órgão unipessoal, ou seja, o diretor executivo. Estas são apenas algumas medidas propostas pelo governo com o intuito de integração da escola no meio das estruturas. No que diz respeito à participação municipal neste processo, prevê-se que este esteja inserido neste novo regime de direção, administração e gestão da escola, mais precisamente no Conselho de Escola, onde tem a oportunidade e o direito de intervir. Neste sentido a representatividade municipal encontra-se situada a níveis equiparados ao da representação dos pais, das associações docentes, das instituições privadas de ensino, bem como de outras estruturas organizativas económicas, profissionais ou culturais.

Na perspetiva de autores como João Pinhal (1997) a participação das autarquias é referenciada neste normativo como uma estrutura simplesmente consultiva, ou seja, acaba por retirar qualquer capacidade de intervenção.

Sendo uma iniciativa experimental que abrangeu apenas cerca de 50/60 escolas, foi sujeito a uma avaliação rigorosa realizada pelo Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA) do Novo Modelo de Administração Escolar. No seguimento da avaliação do CAA chegou-se à conclusão que

> "qualquer transformação substantiva que se pretenda introduzir no domínio da direção e gestão das escolas só será consequente se enquadrada em processo reformador mais amplo, no âmbito da globalidade da administração educativa (...) ao abrigo de um amplo grau de autonomia (...) designadamente nos domínios da oferta de formação, de organização

[18] Nesta afirmação, o autor, Almerindo Afonso refere-se ao XII Governo Constitucional, detendo Cavaco Silva como Primeiro Ministro.

> interna, da criação e gestão de recursos humanos e de integração comunitária." (Decreto-Lei nº 172/91, p.75).

Na segunda metade (a partir de 1995), com as mudanças governativas do país, para o Partido Socialista de António Guterres, a educação foi um dos campos afetados. Preparado com uma proposta alternativa à implementada (os Estados Gerais) é proposto um *Pacto Educativo para o Futuro,* isto é, uma medida que assume a "educação como um assunto de todos" e como uma "paixão". Uma vez mais, este pacto aponta para uma descentralização das políticas educativas, levando a uma transferência de competências para os municípios. Em diálogo com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)[19], o governo procurava a criação e desenvolvimento dos Conselhos Locais de Educação, exaltando a dimensão local das políticas educativas que por sua vez assentavam numa territorialização da educação. Neste sentido, o município deixa de ser visto apenas como um contribuinte líquido da educação a nível escolar, passando a ser considerado como um parceiro participativo na gestão dos interesses públicos educativos (Fernandes, 2000).

No Despacho nº 128/96, publicado a 8 de Julho de 1996 pelo novo Ministro da Educação, Eduardo Grilo, é referenciado que "até à publicação de um novo quadro jurídico de direção, administração e gestão escolar" permanecerá em vigor os "modelos decretados" proposto pelo Decreto-Lei nº769-A/76 e o nº 172/91.

Neste sentido, tal como afirma Almerindo Afonso (2000, p.30), termina uma

> "fase de reforma educativa, iniciada e implementada durante a governação social-democrata [...] [onde] tivemos em Portugal algumas políticas híbridas e contraditórias que ganham outro sentido quando equacionadas como expressão de um *neoliberalismo educacional mitigado*".

Com o término de uma década de reforma iniciado pela LBSE, Licínio Lima (2000, p. 68 - 69) considera que

> "chegava ao seu termo [e] os factos tornavam claro que a reforma educativa se revelara incapaz de integrar as vertentes organizacionais e administrativas e de concluir o que havia começado: a gestão das escolas continuava a reger-se no essencial, por um modelo institucionalizado em 1976".

[19] A ANMP é uma associação que tem trabalhado na promoção, na defesa, bem como na representação dos municípios face a entidades superiores, como o governo.

Realçando a perspetiva do novo ministro da educação a escola pública passaria a ser entendida "como bem comum e projecto cívico", onde "O Pacto não é a 'nova reforma', mas [...] uma outra estratégia de mudança na educação. Uma mudança pelo interior dos espaços sociais da escola e dos seus territórios educativos" (Barroso, 1996, p.88)

No seguimento do Despacho nº130/ME/96, de 8 de julho, João Barroso (1997) realiza um estudo onde define diversos princípios que na sua perspetiva deveria estar na base de qualquer programa de reforço de autonomia das escolas. Sendo assim, Barroso (1997) referencia a necessidade de transferência de competências para as autarquias locais, tanto a nível de planeamento, como financeiro, de gestão de políticas, como dos sistemas locais de recursos educativos, realçando a sua intervenção a nível da rede escolar. Nesta rede o autor faz referência a uma intervenção que abrange desde os equipamentos, às atividades de complemento curricular, bem como sócio-educativas, de formação profissional e de educação de adultos. Associado a esta perspetiva surge o conceito de territorialização, que no seu entender

> "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" (Barroso, 1997, p.10)

Posto isto, a territorialização das políticas educativas pode ser interpretada enquanto fenómeno fundamentalmente político, que por sua vez implica um conjunto de competências às quais as autarquias locais se deveriam reger. Estas deveriam ter em consideração diversos domínio, tais como: a planificação educativa, isto é, ter a capacidade de definir necessidades de formação, a estruturação e elaboração da carta educativa local; a responsabilização por investimento e financiamento para material das escolas (não esquecendo que deve ser comparticipado por verbas do estado); desempenhar um papel de mediação, articulando as perspetivas tanto da comunidade como das escola, no que diz respeito à estruturação de uma "política local de educação" (Barroso, 1997).

Em Fevereiro de 1997, João Barroso propõe, através de um documento designado de *Autonomia e Gestão das Escolas*, um programa de execução para o reforço da autonomia das escolas

públicas. Promovendo-o para a análise e discussão pública levou a que passado um ano, em 1998 surgisse um novo normativo, o Decreto-Lei nº 115-A/98.

Já no final da década de 90 com o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio, é aprovado o regime de autonomia que procurava "a constituição de estruturas locais de participação, ou seja, os Conselhos Locais de Educação" (Machado, Formosinho & Fernandes, 2000, p.88). Apesar de já se ter sido referenciado diversas vezes, só com XIII governo é que esta proposta foi legislada. Nestes normativos os Conselhos Locais de Educação tinham que cumprir alguns critérios como:

> "A criação dos Conselhos Locais de Educação deverá ser uma competência universal; A sua criação deverá passar pela aprovação de diploma legal específico que contemple os seguintes aspectos: A iniciativa será da responsabilidade da Câmara; [...] Deverão ser articuladas as competências do conselho local de educação com as competências dos órgãos de gestão da escola", entre outras (Machado, Formosinho & Fernandes, 2000, p.89).

## 1.9 Do ano 2000 à atualidade

No início da década o resultado das eleições autárquicas em 2001 levou a uma alteração governativa que por sua vez instituiu um novo 1º ministro, bem como um ministro da educação[20]. Segundo o Programa do XV Governo Constitucional[21] a "orientar-se por uma matriz de vocação reformista e pela determinação de enfrentar com rigor os problemas", procurando não descurar a "criação de condições para a modernização e profissionalização da gestão dos estabelecimentos de ensino", tendo também intenção de contribuir de forma mais progressiva com a "subsidiariedade da função autárquica [...] através, sobretudo, de uma política de descentralização de competências e em nome de um maior envolvimento de comunidades locais e das famílias na vivência e no sucesso do sistema de ensino". Nesta medida, estamos perante uma tentativa de descentralização, colocando os municípios, uma vez mais como "parceiros insubstituíveis no desenvolvimento da educação".

Porém só com o Decreto-Lei nº7/2003, de 15 de janeiro, surge regulamentação do Conselho Local de Educação, onde num dos artigos iniciais é feita a referência da alteração da designação para Conselho Municipal de Educação. O art.º 4º deste decreto assinala algumas das caraterísticas do intitulado Conselho Municipal, desta forma

[20] O XV Governo passava ter como 1º ministro Durão Barroso e na pasta da educação David Justino.
[21] Consultado no site: www.portugal.gov.pt

> "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;"

Mediante esta situação a legislação descentralizadora produzida permitiu a criação de acordos entre os municípios e a administração central que para além de possibilitar a criação de empresas municipais, abriu novos "espaços e modos de intervenção educacional aos municípios como passo necessário para a 'desestatização' das escolas e da gestão do sistema educativo" (J. Martins, 2007, p.196), uma vez que, levou a um menor investimento público direto e a uma maior dependência local do apoio financeiro que era conseguido através dessas parcerias público-privadas municipais.

Nesse sentido, tal como Fernandes (1995, p.46) refere podemos estar perante "relações horizontais entre as instituições educativas, designadamente as escolas, e a sua comunidade envolvente e para a intervenção de outros actores sociais na educação", ou seja, as escolas podem ser consideradas como "sistemas abertos e como tais mantêm um intercâmbio de transições com o ambiente", permitindo assim "uma interacção dual, no sentido em que influenciam o ambiente e são por ele influenciadas". Desta forma pode-se considerar ou reconhecer que "uma interacção permanente entre a escola e o seu contexto local".

Fernandes (1995, p.47) considerando que a escola não é capaz de resolver e solucionar todos os seus problemas e como tal necessita da "colaboração de outras entidades que partilhem esse espaço social", nomeadamente o contributo das autarquias. Corporizando a colaboração dessas entidades constitui-se o Conselho Municipal de Educação "onde vários parceiros educativos intervêm na educação local".

# **Capítulo II** - A Intervenção dos Municípios na Educação

# Capítulo II - A Intervenção dos Municípios na Educação

Compreendida a evolução histórica do ensino em Portugal, é chegado o momento de compreendermos e verificar a possibilidade de existência de descentralização do sistema educativo e do poder local.

Associado a este processo de descentralização, centralização da educação torna-se inevitável abordarmos o conceito de autonomia. António Sousa Fernandes (1992, p.219) "admite a possibilidade de, mesmo dentro de um modelo centralizado, haver graus de decisão autónoma". Tendo em conta os conhecimentos adquiridos no decorrer deste processo de formação, temos consciência que a autonomia acaba por ser considerada como um processo bastante complexo. Esta complexidade pode estar associada à dependência que acabamos por desenvolver, ou seja, desde crianças que somos ensinados a seguir ordens, indicações, de entidades que respeitamos e consideramos superiores (inicialmente podendo ser os pais/cuidadores, professores e talvez mais tarde, chefes, patrões) ou mesmo a consciência de cada uma face os valores sociais apreendidos.

Tendo perceção da existência de diversas interpretações e teorias sobre este conceito, importa agora clarificar que a autonomia pode estar também articulada tanto à cedência ou transmissão, como à restituição de poderes. No que diz respeito à autonomia associada a este processo de descentralização da educação esta deve ser interpretada enquanto processo e de regulação. Enquanto processo na forma como as transferências de competências têm sido realizadas. E enquanto regulação associada à forma como este processo de autonomia é controlado ou verificado.

Debruçando-se um pouco mais sobre esta questão da autonomia, Sousa Fernandes (1992, p.223) propõe três abordagens: uma autonomia de "uma coletividade 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" (exemplo disso podemos identificar o estado nacional); uma segunda 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 de limites estabelecidos por um ordenamento social mais amplo [o Estado] e sujeitos ao controlo de legalidade por parte deste mas não à subordinação hierárquica"; por último apresenta um 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".

Para Carlos Estevão (2000, p.17-18) esta temática, a autonomia, tem que ser analisada considerando a existência de alguns condicionantes, isto é: se esta tem desempenhado a nível educacional um papel de maior abertura à comunidade ou se pelo contrário esta é vista como uma oportunidade para se isolarem cada vez mais, focando-se apenas em si (nas escolas); por outro lado será que esta tem vindo a realçar um "comunitarismo educativo ingénuo" gerando alguns conflitos e reticências nas comunidades locais; se esta poderá influenciar/ levar a um aumento de serventia/colaboração social que por sua vez conduzirá a uma gestão da crise social, podendo combater a exclusão escolar social. Além deste autor, João Barroso (2001a, p.21) reforça que a autonomia das escolas "para quem imaginava que o Decreto-Lei nº 115-A/98[22] era muito mais do que uma remodelação formal de gestão escolar, os resultados alcançados, no final de dois são frustrantes".

Ainda no decorrer deste capítulo será feita referência ao papel dos municípios que poderão assumir na territorialização da educação, bem como ao Conselho Municipal de Educação, à Carta Educativa e à Rede Escolar.

## 1.Centralização e Descentralização da Educação

A análise da administração da educação na perspetiva descentralizadora e regionalizadora, assim como a territorialização das políticas educativas, remete-nos para uma regionalização enquanto processo político e administrativo. Por sua vez este visa a criação de instituições regionais e o reforço da sua capacidade de decisão autónoma. Enquanto processo político procura elucidar a dimensão mais participativa da democracia, ou seja, a participação dos cidadãos pelo voto na escolha dos seus representantes. Através da regionalização podemos criar centros de decisão numa instância a nível regional que permite assegurar a participação democrática dos cidadãos. Neste sentido a regionalização implicaria uma transferência de competências e atribuições para entidades regionais. No entanto, estas transferências não correspondem a todas as competências dos serviços centrais. Para compreendermos este processo em pormenor na educação, torna-se importante começar pelo esclarecimento dos conceitos de centralização e descentralização (Formosinho, 1986).

[22] O normativo que legisla um "um regime de autonomia de administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação". No entanto é revisto tanto em 1999 como em 2000.

## 1.1 Centralização /Descentralização

Formosinho (1986) aborda várias perspetivas de administração: *centralizada*, que por sua vez pode ser considerada como administração *centralizada concentrada e desconcentrada* e ainda uma administração *descentralizada*. Por administração *centralizada concentrada* entende-se uma administração com um superior hierárquico único, competente e capaz de tomar as decisões (que em particular no caso da escola pode-se considerar o Ministério da Educação enquanto superior hierárquico), onde os restantes agentes apenas se limitam a executar o que foi previamente decidido. Quanto à administração *centralizada desconcentrada* esta consiste numa administração em que os "graus intermédios e inferiores, chefes com competências para decidir imediatamente, embora sujeitos à direção e inspeção dos superiores, que podem modificar as decisões tomadas", ou seja, estes chefes de grau intermédio ganham poder quando os superiores lhe delegam competências de forma a poupar algum tempo (Formosinho, 1986, p.67).

A *desconcentração* pode ser interpretada através de três perspetivas, isto é, pode ser considerada como *originária, fragmentada e coordenada*. A *desconcentração originária* remete-nos para uma transferência de competências através da lei de tomada de decisões para os "chefes subalternos" que por sua vez delegam certas competências a inferiores. Neste processo de desconcentração "destina-se a descongestionar os serviços centrais e a possibilitar decisões mais rápidas e mais próximas dos problemas". Relativamente à *desconcentração fragmentada* ocorre "se em cada distrito ou região os diversos departamentos centrais tiverem uma delegação que comunica directamente com eles", como por exemplo com a existência de serviços locais de diversas Direções-Gerais. Por último, a *desconcentração coordenada*, isto é, "quando existe a nível local um serviço que coordena e dirige as diversas delegações", exemplo disso é diretor regional de educação que sendo inferior hierárquico aos serviços centrais, mas superior aos serviços locais tem como função a coordenação destes (Formosinho, 1986, p.64). De uma forma geral este processo de *desconcentração* tem como principal objetivo o aumento da eficiência das atividades administrativas dentro do modelo centralizado. Aumentando essa eficiência podemos aumentar em simultâneo a adequação das organizações, isto é, "a execução das normas centrais por quem está mais perto dos problemas é mais rápida porque há menos distância geográfica" podendo as decisões serem mais claras e concisas. Além desta situação nem sempre os serviços centrais preveem "com exactidão certos problemas que surgirão a nível local" (Formosinho, 1986, p.64).

Sendo assim, tal como Baptista Machado (1982) defende

> "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, p.4).

Estamos perante uma *administração descentralizada* quando as "organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado", mas isso não significa que não estejam sujeitos ao poder de direção do Estado (Formosinho, 1986, p.64). A *descentralização* "resulta do reconhecimento de que há necessidades colectivas que devem ser satisfeitas pelos próprios interessados, através de órgãos por ele eleitos, traduz-se, portanto na criação de administrações autónomas". Exemplo claro e "mais acabado de descentralização são as autarquias de base territorial – as Regiões Autónomas, as Regiões, os municípios (concelhos) e as freguesias" (Formosinho, 1986, p.65).

Baptista Machado (1982) introduz-nos uma nova perspetiva de *descentralização*, a *descentralização territorial*. Para a existência desta é necessário pressupormos três condições, isto é,

> "a) reconhecimento pelo Estado de colectividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses;
> b) a gestão desses interesses por órgãos eleitos, emanados das colectividades;
> c) e o controlo administrativo sobre estes órgãos, emanados de colectividades"

Para Fernandes (2005) dentro do conceito de *descentralização* existe duas variantes, a *descentralização territorial*, já referenciado por Baptista Machado, e a *descentralização institucional*. Podemos encontrar a primeira variante no exercício de administração de determinadas missões administrativas, ou seja, parte dos agentes, que representam o território e os cidadãos em questão assumem por completo as funções de administração deixando de existir dependências em relação ao governo. Para Baptista Machado (1982, p.5)

> "a descentralização territorial [verifica-se] 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".

A d*escentralização territorial* assenta na existência de uma identidade específica e de uma pessoa coletiva territorial. Neste caso de descentralização a dimensão política, defende os interesses comuns de determinada população, o que por sua vez permite níveis de descentralização mais amplos do que por vezes os expressos nos seus objetivos. Sendo assim, este tipo de *descentralização* sendo mais política, uma vez que são os órgãos descentralizados definem as suas ações, o processo de intervenção. Exemplo deste tipo de *descentralização* em Portugal, encontramos apenas as regiões autónomas da Madeira e dos Açores. Para Fernandes (1999b, p.189) estas representam a "mais importante e consistente descentralização territorial (...) portuguesa."

No entender de Baptista Machado (1982, p.27) a *descentralização territorial* detinha três requisitos: o reconhecimento do Estado de coletividades humanas alicerçadas numa solidariedade de interesses; o controlo administrativo exercido pelo Estado face aos órgãos eleitos; e a gestão desses interesses por esses órgãos.

Relativamente à segunda variante (a *descentralização institucional*), verifica-se quando agentes dependem de entidades para exercerem as suas funções, isto representa assim uma descentralização limitada. Porém, para Fernandes (2005, p.57-58)

> "Em ambos os casos a descentralização define-se pelas seguintes características:
>
> - Supõe o reconhecimento de interesses próprios de uma colectividade humana definida ou pela pertença a um território ou por constituir um certo aglomerado social com identidade própria e interesses comuns;
> - Implica a gestão desses interesses por órgãos cujos titulares são eleitos pelos membros da coletividade perante os quais respondem;
> - Não está subordinada hierarquicamente a outro órgão constituindo uma organização administrativa independente. O controlo de um órgão externo, nomeadamente do Estado, limita-se a verificação da legalidade dos actos praticados."

Relativamente aos processos de *descentralização institucional* podemos encontrá-los nas Universidades e Institutos Politécnicos, uma vez que, foram adquirindo um certo estatuto de autonomia. Neste sentido, tanto as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, assim como as Universidades e Institutos Politécnicos exemplificam a importância que os atores territoriais ou institucionais podem ter nos processos de *descentralização* e criação de autonomia. Concordando com esta perspetiva, G. Santos (2002, p.50) defende que

> "A descentralização estimula a motivação, cultiva a responsabilização, dignifica e realiza. Os docentes, porque desempenham um papel complexo – o de educar – e sendo pessoas inteligentes e criativas – porque são professores – não devem temer a descentralização."

Estando em escalas completamente destintas destas importa, ainda referir quais os casos existentes de descentralização no âmbito educacional. Voltando a 1975, onde os órgãos de gestão e administração das escolas passaram a ser eleitos democraticamente, foram alterados, isto é, com o Decreto-Lei 75/2008, tal como Lima (2011, p.71) refere "celebra a transição da colegialidade para a unipessoalidade, remetendo a representatividade democrática para o órgão de topo (...)". Outro exemplo desta *descentralização* na educação foram as transferências e delegações de competências aos municípios, como já referíamos anteriormente. No entanto, para Fernandes (1999b, p.190) sendo este um processo de "seletividade das descentralizações efetuadas (...) tem conduzido a descentralizações guiadas mais por lógicas conjunturais do que por um projecto político coerente e concertado", ou seja, um processo que espelha a eminência do poder central, assim como o seu controlo dos recursos humanos, financeiros, não esquecendo ainda da gestão administrativa e pedagógica da educação.

Neste sentido, enquanto que numa democracia *centralizada* a participação dos cidadãos pode resumir-se à votação para a eleição de aparelhos/governos partidários, não tendo voz em qualquer política a ser implementada. A *descentralização* é então criada como um instrumento capaz de "fazer vingar e actuar a própria democracia", ou seja, "surge para dar um conteúdo mais substancial à participação dos cidadãos" (Formosinho, 1986, p.65)

Desta forma, a *descentralização* é em primeiro lugar um problema político, e só "acessoriamente" um problema técnico, ou seja, entre a *desconcentração* e a *descentralização* não existe um processo contínuo, uma vez que são processos destintos "sujeitos as regras diferentes" (Formosinho, 1986, p.65). Para Formosinho (1986, p.65) não se descentraliza

> "por meras razões técnicas. A gestão dos interesses locais pelos próprios não se consegue justificar apenas porque é mais eficiente, mas porque incentiva a participação dos cidadãos na gestão da administração pública"

Para Diogo Freitas do Amaral (1994, p.693-697) a *descentralização* pode ser *territorial*, *institucional*, tal como já foi apresentado por outros autores anteriormente, mas propõe ainda uma outra forma de *descentralização*, a *associativa.* No seu entender, estes tipos de descentralização estão associados a diferentes categorias, isto é, a *descentralização territorial* origina existência das autarquias locais; a institucional origina os institutos públicos ou empresas públicas; e a associativa, a nova proposta, pode originar as associações públicas. Ressalva ainda que, no sentido jurídico, o sistema pode ser considerado descentralizado se a função administrativa estiver repartida e não apenas centralizada no Estado. Exemplo desses podem ser pessoas coletivas territoriais, ou autarquias locais. No entanto, não podemos esquecer que só é considerada quando estes órgãos são livremente eleitos pelas respetivas populações locais.

Em suma e utilizando a perspetiva de Barroso (1998), a descentralização surge como uma opção ao Estado, uma vez que se tem verificado que a ação deste é centralizada. Mas quando se coloca a possibilidade de descentralização como uma outra opção significa uma possibilidade de aprofundamento da democracia. O autor é desta opinião, uma vez que esta (a descentralização) beneficia a participação dos cidadãos neste processo administrativo. Permitindo ainda a redução da distância entre a administração e os administrados, admitindo a resolução de problemas, conflitos e interesses de uma forma mais imediata e precisa. Barroso realça ainda que este aumento de polos de decisão poderia, por um lado, incentivar à inovação, mas por outro, a uma maior competitividade, ou seja, uma dinâmica entre concorrências, acabando por diminuir ou mesmo extinguir alguma ineficiência que pudesse existir.

### 1.2 Administração Central e Local

A administração é mencionada em diversos modelos teóricos enquanto instrumento ao serviço do poder central. D. Freitas do Amaral (1996) considera que existem três interpretações associadas ao conceito de Estado, isto é, um a nível internacional, a constitucional e a administrativa. Como o próprio nome indica a primeira, a internacional remete-nos para um Estado com um papel

de direitos e deveres ou obrigação a nível internacional. A segunda, a constitucional reporta-nos para uma vertente do Estado enquanto uma comunidade coletiva dos cidadãos, procurando assumir uma determinada política que lhe permita alcançar os objetivos nacionais. Por último e a interpretação que nos debruçaremos mais no decorrer deste trabalho é na vertente administrativa. Sendo o Estado a delinear as diretrizes da ação administrativa, esta pode ser caraterizada pela hierarquização de todos os seus órgãos, reforçando que a fonte de poder de decisão encontrava-se centralizada no Estado. Além destas, existe ainda uma caraterística particular, isto é, a sua racionalidade, inspirada no modelo weberiano, através do tipo ideal burocrático. A administração burocrática segundo Weber (Beetham, 1988, p.24-25) carateriza-se por:

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

Associado a esta questão da administração, podemos encontrar uma expressão proposta por Marcelo Rebelo de Sousa (citado em Pinhal 2012, p.62-63) a de Estado-Administração. Esta expressão encontra-se associada apenas ao "exercício da função administrativa", da função de gestão, ou seja, quando "nos referimos à máquina do Estado, é ao Estado-Administração que nos referimos". Neste sentido o Estado é então "a principal pessoa coletiva pública encarregada de proceder à produção dos bens e à prestação dos serviços públicos", cabe-lhe "definir o que são as necessidades coletivas e quais, de entre elas, devem ser satisfeitas pela função administrativa".

Assim sendo a administração de cariz burocrático, centralizada poderia ser considerada como um modelo perfeito, isto é, a sua organização hierárquica, a racionalidade, a impessoalidade, a sua eficácia e imparcialidade faziam desta uma estrutura completamente instrumental ao serviço do poder central. No entanto, estas caraterísticas têm levantado algum questionamento, principalmente nestas últimas décadas devido à tentativa de descentralização do poder central para o poder local.

Esta ideia local remete-nos para um conjunto de elementos e relações inter-relacionadas, que foram criando, estruturando e negociando uma posição neste universo centralizado. O local, pode ser então definido como uma estrutura constituída por uma identidade territorial (Ruivo, 2000). Definindo a sua posição, o local deixa de ser subordinado e instrumentalizado em determinadas situações, uma vez que adquiriu alguma autonomia. Abandonando a ideia de uma administração racional central perfeita, optam por este novo ideal de uma multiplicidade de racionalidades, as locais, territoriais.

Segundo Ruivo (1990, p.80-81) só conseguiremos analisar este conceito de local em todas assuas dimensões se considerarmos estes três elementos, isto é, o *local como localidade* repleto de diversos acontecimentos, o *local como posição*, onde uma variedade de elementos se inter-relacionam e o *local como negociação*. É neste âmbito, de territorialização que as políticas se corporizam, se adequam, e relacionam. Neste sentido é este conjunto de locais que acabam por estruturar a política nacional, ou seja, deparamo-nos com uma edificação (o local ou territorial) que não é completamente dependente do poder central, mas também não está completamente isolado deste (Ruivo, 2000).

No entanto, o local também necessita em determinadas circunstâncias da influência política do Estado, dos aparelhos político-partidários e das ligações local-central possibilitando um jogo político com regras informais e especificidades que variam consoante o local em questão (Ruivo, 1990).

Neste seguimento, Freitas do Amaral (1996) aborda duas vertentes desta administração estadual, isto é, este procura elucidar e distinguir uma *administração directa do Estado* e uma *administração indirecta do Estado*. Na primeira, o autor sugere que a ação é desenvolvida por "serviços integrados na pessoa coletiva do Estado". Enquanto a segunda nos remete para uma ação que pode assentar nas finalidades do Estado, mas é desenvolvida por entidades públicas distintas deste. Poderemos considerar assim que a administração local poderá estar integrada nesta administração mais indireta do Estado?

Segundo Fernandes (1997, p.91-92) o Estado

> "Se se revela como democrático consentirá e promoverá o desenvolvimento da vida democrática nas comunidades locais. O suposto que aqui é tomado, de forma subjacente, é de que o poder local se reverte de autonomia. Ter-lhe-ão sido devolvidas as competências necessárias, não sendo mais agência com meras atribuições delegadas pela administração central e que, a cada momento, podem ser retiradas"

Sendo assim, as relações estabelecidas entre o local e o central não podem ser interpretadas como um processo que se inicia no poder central e que se expande e termina no poder local. Estas são caraterizadas pela existência de um mecanismo de troca e negociação entre ambos. Ambos precisam da existência um do outro para se complementarem e canalizarem de forma mais aduadas os recursos para responderem às necessidades de forma mais eficiente. A nível educacional esta relação tem-se centrado apenas na captação dos recursos necessários para a criação e reestruturação de infraestruturas educativas, de serviços de apoio social, alimentar, transportes, entre outras.

Associada a esta questão de central e local, e concentrando-nos agora em particular na dimensão educativa pudemos encontrar uma outra, a autonomia e heteronomia do sistema educativo português.

O termo de autonomia é referenciado em várias áreas de conhecimentos, como por exemplo na economia, na cultura, na política e a nível académico. Sendo um conceito policromático, repleto de diversos significados que vai assumindo consoante os contextos e dimensões em que é analisado (Sarmento, 1993).

Analisando agora este na perspetiva da administração pública, verificamos que é um termo bastante utilizado, por um lado quando nos referimos a serviços públicos que comportam um certo caráter autónomo, podendo não estar dependentes dos procedimentos burocráticos do Estado. Por outro lado, é também referido quando se procura explicitar certos corpos administrativos com competências específicas e caraterísticas destes. Exemplo claro deste são os municípios, uma vez que, segundo a *Constituição Da República Portuguesa* (artigo 6º) dispõem de autonomia nas suas ações, nos domínios de atribuição e ainda em questões relacionadas com a educação (Formosinho, 2005).

São diversos os autores que têm dedicado parte da sua investigação à explicitação do conceito de autonomia, procurando ainda esclarecer e distingui-lo do conceito de heteronomia. Posto isto, para Baptista Machado (1982) a autonomia representa, no seu sentido mais abstrato, o poder de se autorregular, de autodeterminar quer os seus interesses como o poder. Em contrapartida a heteronomia está implicitamente relacionada com a subordinação a normas impostas por outras entidades. Complementando a perspetiva de Formosinho, Baptista Machado (1982) considera que também é possível considerar-se autonomia ou administração autónoma, uma administração descentralizada. Mas esta descentralização tem que ser ao nível dos serviços personalizados (devoluções de poder), como na descentralização territorial (autarquias).

Neste seguimento Pinhal (2012, p.115) considera que a descentralização

> "implica o reforço da capacidade de decisão autónoma e da independência das instituições regionais e locais face aos poderes centrais. Uma autonomia e uma independência cujos domínios terão que ser muito bem definidos, e que devem assentar em três regras basilares:
>
> - as instituições regionais e locais terão competências próprias e meios para pôr em prática;
>
> - as instituições regionais e locais não estarão subordinadas hierarquicamente ao poder central quando se trate de decidir sobre matérias da sua competência;
>
> - as instituições regionais e locais assumem os interesses regionais e locais e são dirigidos por pessoas eleitas ou escolhidas pelos habitantes das regiões ou das localidades"

Concordando com esta perspetiva Fernandes (1988, p.506) considera que a "existência, no sistema educativo, de uma pluralidade de centros de decisão não dependentes entre si, [...] [implicaria que estes centros fossem] descentralizados e com poderes próprios (competências)".

No caso Português, João Barroso (1997, p.25-26) defende que as escolas podem posicionar-se entre uma *heteronomia* absoluta e uma quase *anomia*, podendo também verificar-se algumas situações de autonomia, como no benefício de situações legalmente reconhecidas, como ainda no recurso a *autonomias clandestinas*, ou como Lima (1998a) refere de *infidelidades normativas*. Neste sentido podemos considerar como heteronomia quando os gestores escolares estão completamente dependentes de uma administração central. Como anomia, quando nos deparamos com uma ausência total de normas, ou seja, nesta situação nem as normas da administração são cumpridas, nem o órgão de gestão é capaz de criar e desenvolver normas e valores alternativos. Por último, a autonomia quando as escolas utilizam e aproveitam todos os espaços de autonomia descritos pela lei (Barroso, 1997).

Para Sousa Fernandes (1992, p.223) este conceito deve ser analisado numa tripla perspetiva, isto é, uma primeira que adequa a de

> "uma colectividade ou agrupamento territorial que usufrui de total independência quanto à definição dos seus interesses, quanto à designação dos órgãos e quanto ao estabelecimento da sua ordem social" (o estado nacional).

Uma segunda perspetiva onde autonomia

> "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".

Numa última, este conceito encontra-se no sentido

> "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".

Para Canotilho & Moreira (2007, p. 234-235)

> "uma administração autónoma por via do poder local e das regiões administrativas e uma administração por via da descentralização institucional ou funcional. Na primeira modalidade de descentralização, não há subordinação hierárquica a outro órgão; os titulares dos órgãos são eleitos pelos membros da colectividade perante os quais respondem, e há o reconhecimento da defesa de interesses próprios de um agregado social pertencente a um dado território."

Segundo Licínio Lima (2004a, p.37) o conceito de autonomia pode ser compreendido da seguinte forma:

> "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".

Neste sentido, este processo de implementação a autonomia do sistema educativo, bem como autonomizar os órgãos escolares pode ser analisado através de duas variantes, isto é, por um

lado a autonomia pode ser analisada como um conjunto de competências normativas às escolas. Nestas é lhes cedida autoridade relativamente a determinadas áreas, mas não esquecendo que continuam dependentes do poder estatal. Sendo assim, a esta perspetiva pode ser considerada como uma autonomia relativa, ou como Barroso (1996, p.172) a enuncia como uma *autonomia decretada*. Por outro lado, a autonomia também pode e deve ser analisada como um processo de construção coletiva, ou seja, como Barroso (1996, p.185) a enuncia uma *autonomia construída*. Esta consiste, no entanto, no reconhecimento das capacidades de autonomia da organização escolar, assim como de cada elemento que a constitui, desde a administração central, os professores, as autarquias, os alunos, ao meio social, entre outros. Esta segunda perspetiva possibilita uma intervenção e participação mais completa de todos os diferentes atores sociais nesta construção de autonomia.

A partir de 1974 o termo de autonomia foi adquirindo uma maior importância no sistema educativo português, recentemente democrata. Segundo Lima (1998a) o período entre a revolução do 25 de abril e a década de 90 deve ser analisado em dois momentos, sendo o primeiro entre 1974 a 1976 e um segundo entre 1976 a 1990. A estes períodos de gestão democrática na escola portuguesa Lima (1998) intitula o primeiro de "Período Revolucionário ou Autogestionário" sendo caraterizado como um momento de surgimento de movimentos locais em que praticamente todas as escolas. Estas ações tinham como objetivo a reestruturação e substituição das estruturas organizacionais e representativas (o reitor, o diretor escolar ou o delegado escolar) por medidas que representassem os professores, alunos e funcionários através da criação das assembleias de escola. Porém o mesmo autor considera ainda que entre abril e dezembro de 1974 o Ministério da Educação nunca teve uma verdadeira intenção de descentralizar ou de devolver poderes às escolas partindo de um projeto democrático de descentralização da educação ou de autonomia das escolas. No período seguinte, ou seja, depois da Constituição de 1976 até a 1990 Lima (2007a) considera-o como um período longo, de notáveis evoluções e mudanças na vida política e social do país. Interpretando este segundo momento como um momento onde

> "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 exercitar 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, p.23).

De forma a clarificar esta questão da autonomia das escolas Barroso (1997, p.30-34) realizou um estudo onde definiu sete princípios de autonomia das escolas, sendo estes:

1º O reforço da autonomia não pode ser definido de um modo unitário e isolado, mas articulado com a reorganização e redefinição do aparelho do Estado, num processo de transferência de competências 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, isto é, 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, mas é imperativo que se criem condições para uma efetiva construção da autonomia, resultante da interação dos seus atores;

4º O reforço da autonomia não deve ser encarado como uma obrigação para as escolas, mas antes como uma possibilidade que se concretize. 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 pode ser considerado como o objetivo final, mas pelo contrário, deve ser visto como um meio que deve ser utilizado para se prosseguirem os fins e os objetivos da educação, numa subordinação aos interesses dos alunos e das especificidades locais, num controlo social da escola por toda a comunidade educativa;

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.

Com a evolução e desenvolvimento deste processo atualmente o termo de autonomia está cada vez mais presente. Atualmente a autonomia está representada como uma autonomia de gestão de recursos e meios, uma autonomia que se pode resumir a meramente instrumental. Uma das razões para isso recai sobre a existência de políticas públicas a nível central que posteriormente são transmitidas às periferias para executarem. Lima (1997, p.48) afirma assim que

> "Porém recusando uma lógica de transferência de poderes, a administração da educação continuará a reger-se por um figurino centralizado com discursos descentralizadores, mas com práticas predominantemente desconcentradas. Pode, desta forma, decretar-se a

> autonomia, de forma discursiva, atomizada e em boa parte enclausurada nos textos, em vez de transferir poderes e de criar regras que sejam articuláveis com práticas de autonomia em construção no local"

## 2. Município e a Educação

A designação de Município enquanto "república local e célula estruturante do Estado democrático teve a sua origem moderna na época liberal" sendo retomada no início da I República e posteriormente fundamentando as opções democráticas de descentralização e poder local que foram então assumidas com a revolução de 1974. O autor na origem desta conceção foi Alexandre Herculano (1810-1877) inspirando-se na "organização municipal existente no Portugal medievo[23]" (Fernandes, 1999a).

No âmbito da prática político–constitucional o município corresponde a uma "autarquia local que visa a prossecução dos interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia" (Sousa, 1999a, p.346-347). De acordo com Amaral (1996, p.36) "Os municípios são anteriores ao Estado" tendo com eles razões históricas, nomeadamente o facto da existência de uma autarquia que surge mesmo antes da fundação do país e ainda a consideração do município enquanto estrutura que pratica democracia local. Além desta, podemos encontrar ainda razões doutrinárias, ou seja, é a nível municipal que "se pode testar a concepção do Estado, da Democracia e do Poder" quer centralizado como descentralizado (Amaral, 1996, p.452-453).

Para Fernandes (1997, p.91-92) a democracia e a forma como é exercida, em particular a nível do poder local, depende da estruturação do Estado, isto é:

> "Se este [o Estado] se apresenta como autocrático, tende a limitar as liberdades em todos os domínios. Se se revela como democrático consentirá e promoverá o desenvolvimento da vida democrática nas comunidades locais. O suposto que aqui é tomado, de forma subjacente, é de que o poder local se reveste de autonomia. Ter-lhe-ão sido devolvidas as competências necessárias, não sendo mais agência com meras atribuições delegadas pela administração central e que, cada momento, podem ser retiradas"

[23] A origem dos municípios medievos surge descrita e explicita no livro Historia de Portugal, vol. VI (Lisboa, Ed. J. Custódio e J. Gracia, 1985).

Analisando as constituições municipais britânicas e francesas Rebelo de Sousa (1999a, p. 352 - 353) estruturou cinco regimes através dos quais podemos caraterizar os municípios, sendo estes:

- *o município dependente vertical* (onde o município constitui a administração dependente do Estado-Administração – como decorreu no período fascista);
- *o município dependente horizontal* (detendo o papel central o partido único ou liderante – quando nos deparamos com um Estado auto classificado de legalidade socialista);
- *o município dotado de autonomia plena* (onde existe um controlo meramente jurídico- como os exemplos de descentralização amplas nos países nórdicos ou anglo-saxónicos);
- *o município dotado de autonomia semiplena* (ou seja, neste caso deparamo-nos com uma articulação entre a tutela administrativa de legalidade a nível central, assim como de experiência e capacidade a nível local – como os Estados comunitários de linhagem francesa);
- por último *o município dotado de autonomia restrita* (neste caso, encontramo-nos numa interdependência entre as limitações expostas por um conjunto de atribuições com a tutela administrativa estatal – como é o caso da Grécia, Espanha e nós, Portugal).

Deparamo-nos com uma autonomia restrita, uma vez que, os municípios portugueses têm "competências próprias insuficientes e os recursos financeiros ao seu dispor são escassos" (Amaral, 1996, p.462). Concordando em parte com esta opinião Rebelo de Sousa (1999, p.353) considera que este estado de autonomia restrita pode ser verificado na fase posterior à revolução 25 de abril, mas com o tempo poderá apresentar sinais de uma possível evolução para um "regime de município dotado de autonomia semiplena".

Na perspetiva de António Sousa Fernandes (1999a), a participação dos municípios na educação, assim como o papel que este tem assumindo na gestão do sistema educativo têm estado em discussão desde 1974. No entanto só com a Lei de Bases do Sistema Educativo é que este papel tem ganho um maior relevo. A existência dos documentos legais que foram surgindo reportam-nos para a possibilidade da participação dos municípios em determinadas áreas, que até então detinham o domínio exclusivo do Estado.

Porém ainda existem resistências e obstáculos a esta realidade. Em parte, esta situação deve-se a "interpretações distorcidas que construíram estereótipos municipais" não correspondentes à realidade, levando assim a uma relação tensa, caracterizada destas interpretações, de incompreensões e mal-entendidos entre as escolas, os municípios e o Estado (Fernandes, 1999a).

De forma a compreender melhor a razão dessas interpretações, incompreensões e mal-entendidos importam perceber o município encontrava-se organizado em duas estruturas: uma

designada de *câmara municipal* e outra por *administrador do concelho*. A câmara municipal era eleita pelo voto, mas apenas intervinham uma minoria composta pelos alfabetizados e com certos rendimentos, o designado de governo civil. Enquanto que o administrador do conselho detinha a figura central do município, era nomeado ou proposto pelo governo, tendo como função a gestão do quotidiano do município, além da fiscalização das deliberações do órgão colegial. Durante o Estado Novo esta função de administrador coincidia com a de presidente da câmara, ou seja, uma das medidas que centralizaram uma vez mais o poder municipal. Neste período as competências municipais limitavam-se pouco mais do que "conceder licenças e passar atestados e certidões" (Fernandes, 1999b, p.165). Mesmo que o município tivesse iniciativas rapidamente se "esbarrava" com a pobreza dos recursos financeiros que resultavam das elevadas taxas de impostos estatais. Sendo assim, além de os municípios serem um meio de controlo e domínio do país, Fernandes (1999b, p.165) considera que tendo em conta as circunstâncias neste período do Estado Novo "a incompetência municipal era a regra e a competência a excepção". Deparando-nos com esta realidade era claro que

> "atribuir alguma autonomia de intervenção do município na educação, e a sua consequente responsabilização pelo investimento na escola, não tem qualquer sentido" (Fernandes, 1999b, p.166).

No entanto, com a revolução de 1974 é também efetuada uma mudança de política dando-se assim o "renascimento do município como expressão da democracia local" (Fernandes, 1999a). Sofrendo algumas alterações, como a extinção da figura do administrador e a interferência dos governos civis, o município passa agora a ser uma entidade com autonomia face o governo permitindo-lhe desenvolver uma política própria, assim como prioridade de investimento e transformar "radicalmente" a imagem negativa que até então existia da câmara (Fernandes, 1999a).

Mas quando nos referimos a intervenção na educação por parte do município, esta não se limita ao que foi defendido na Lei de Bases do Sistema Educativo, onde embora se busque

> "um sistema educativo como um sistema descentralizado e desconcentrado dotado, entre outras, de estruturas administrativas de âmbito local, pareça situar o nível municipal no sistema de administração pública com competências próprias e um estatuto idêntico ao de outros níveis administrativos, acaba por integrar os municípios no conjunto de instituições

> privadas que colaboram, participam ou prestam serviços educativos" (Fernandes, 1999a, p.169).

Assumindo que seja esta a imagem que os municípios tentem passar, de acordo com Pinhal (2006, p.103) as autarquias locais "são pessoas coletivas públicas de população e território, dotados de autonomia administrativa e financeira relativamente ao poder central". Enquanto pessoas coletivas deveriam procurar satisfazer um conjunto de necessidades públicas que contribuam para uma melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Não esquecendo que a sua área de intervenção abrange um vasto conjunto de estruturas, desde

> "o ordenamento do território, o urbanismo e a habitação, até à educação, cultura, desporto e tempos livres, passando pelo equipamento rural e urbano, a energia, os transportes e as comunicações, a saúde e a acção social, a defesa do ambiente e do consumidor, o saneamento básico, a protecção cível, a polícia e cooperação externa" (Pinhal, 2006, p.102).

Segundo Fernandes (2004, p.37) existem

> "três fases onde o município 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."

No seguimento da revolução do 25 de Abril, principalmente na década de 80, com a Lei de Bases do Sistema Educativo as competências municipais foram sofrendo alterações, umas que foram regulamentadas, outras ainda por regulamentar. De uma forma geral esta evolução da política educativa não decorre de uma direta e linear da evolução legislativa, antes pelo contrário, segundo autores como Fernandes (1998 & 1999a & Pinhal 2006) a legislação parece ir sempre "a reboque" de experiências. As carências do sistema educativo e a incapacidade de o Ministério da Educação responder a todos os problemas existentes em cada região, levaram a que os municípios se envolvessem e assumissem no sistema educativo, mais do que lhes era exigido. Segundo Pinhal (2006, p. 103-104) as competências que os municípios foram assumindo abrangem

> "Competências relativas à concepção e planeamento do sistema educativo:

- Criar os conselhos locais de educação;
- Elaborar a carta educativa do município;
- Propor ou dar parecer sobre a constituição de agrupamentos de escolas;
- Integrar as assembleias de escola e de agrupamento;
- Intervir, como parte, na celebração de contratos de autonomia de escolas e agrupamentos.

Competências relativas à construção e gestão de equipamentos e serviços:
- Construir, apetrechar e manter os jardins-de-infância e as escolas do 1º ciclo do ensino básico da rede pública e participar na construção das escolas dos 2º e 3º ciclos;
- Assegurar a gestão dos refeitórios dos jardins-de-infância e das escolas do 1º ciclo do ensino básico da rede pública;
- Gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

Competências relativas ao apoio aos alunos e aos estabelecimentos:
- Assegurar os transportes escolares;
- Garantir alojamento aos alunos do ensino básico, quando deslocados obrigatoriamente da sua zona de residência;
- Comparticipar na acção social escolar;
- Apoiar actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico;
- Participar no apoio à educação extra-escolar".

Neste sentido, estes novos processos de intervenção dos municípios na educação originaram a que este (o município) assumisse um papel de mediação, de influência e talvez também de liderança. De acordo com Fernandes (2004, p.40) estamos perante "reivindicações locais perante o poder central quando se trata de obter determinados cursos, escolas ou apoios educativos para o concelho."

A ambivalência vem sendo caraterística de todo este processo, isto é, inicialmente o município era considerado apenas como "executor" das políticas estatais, no entanto tem vindo a sofrer algumas alterações acabando por ir assumindo um papel em diversas áreas educacionais começando a promover uma política educativa local. Pinhal (2006) refere-se a esta situação como uma *regulação informal difusa*, ou seja, o papel que o município tem assumido e o alargamento das funções legisladas tem gerado uma parceria entre os diversos atores no desenvolvimento de ações.

Antes de avançarmos considero importante abordar o movimento das Cidades Educadoras. Este movimento é representado pelas autarquias, que formando um grupo de trabalho procuram, em conjunto, desenvolver projetos e atividades que visem a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. No caso particular do nosso país existe uma grande diversidade de cidades, cerca de 70[24]. Por Cidade Educadora entende-se um espaço urbano que transmita um equilíbrio com o ambiente natural, direito a alojamento, a trabalho, a lazeres e transportes públicos, entre outros. Desta forma, esta representa uma multidimensionalidade que possibilita desenvolvimento pessoal, social, moral e cultural de todos e ao mesmo, a participação cidadã neste projeto coletivo, na dimensão e democracia política (Carta das Cidades Educadoras, s/d).

## 3. Conselho Municipal de Educação

Indo à origem, importa referir que antes de Conselho Municipal de Educação, esta ideia foi proposta como Conselho Local de Educação no decorrer dos trabalhos que estavam sendo realizados pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE). De acordo com o 2º artigo do 115-A/98 criam-se os Conselhos Locais de Educação (CLE) como uma iniciativa municipal, esclarecendo que estes correspondiam a "estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais".

No relatório final da proposta global da reforma do CRSE (1988, p.550) encontra-se expresso que:

> "Dentro dos princípios de descentralização e participação [...] considera-se imprescindível, mesmo para garantir a autonomia e a participação a nível da gestão institucional, a criação de um Conselho Local de Educação.
>
> Tal Conselho, que represente uma inovação na administração escolar portuguesa, será a forma onde se exprimem e se conciliam os interesses dos diversos implicados na acção educativa a nível de um concelho e onde se concebem projectos de envolvimento colectivo".

[24] A associação Internacional de Cidades Educadoras (AIEC) é constituída por 476 cidades associadas, onde 70 destas encontram-se em território Português. Exemplos destas são Chaves, Viseu, Esposende, Braga, Porto, Matosinhos, Funchal, Lisboa, Leiria, entre tantas outras. (http://www.edcities.org/rede-portuguesa/; acedido a 5 de junho de 2018)

A criação de um Conselho Local de Educação poderá ainda "fomentar a colaboração institucional entre as escolas ou centros de educação pré-escolar do mesmo nível e de diferentes níveis" e ainda "fomentar a colaboração entre as escolas ou centros de educação pré-escolar e agentes da actividade educativa nas suas modalidades escolar e extra-escolar (educação de adultos, formação profissional)" (CRSE, 1988, p. 550). Para os membros desta comissão o programa só ganharia "sentido efectivo se concomitantemente se proceder à implementação de políticas de descentralização da administração educativa e da consagração legal e regulamentação do princípio da autonomia relativa das escolas" (CRSE, 1988, p. 550). Reforçam também a perspetiva que "tratando-se de matéria onde há dialéctica entre o poder central e o poder local, tem de ser ouvidos na sua implementação as autarquias" (CRSE, 1988, p. 550).

Nesta proposta, o CLE seria composto por professores (de todos os níveis escolares existentes, desde o pré-escolar até ao secundário), pelas autarquias, pelo pessoal não docente, por organizações sociais e de alunos, por um representante da direção regional da educação, um representante da educação de adultos, formação profissional, ensino especial, entre outros serviços (CRSE, 1988). Além da vasta composição e objetivos que deveria seguir o CLE detinha um conjunto de funções 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, p. 625-626).

Apesar destes ideais inovadores os governos acabaram por dar prioridade a outras reformas deixando esta proposta em suspenso. No entanto, num estudo realizado em 2001, verificou-se que cerca de 30% dos municípios já detinham órgão com este tipo de caraterísticas e outros 40% estavam a preparar-se para o mesmo. Poucos eram os municípios onde não existiam conselhos locais de educação, ou uma entidade com as mesmas caraterísticas e nem estava prevista a sua criação, ou seja, constituíam uma minoria (Pinhal & Viseu, 2001). Verificou-se assim que grande parte dos municípios se anteciparam à criação da legislação (Pinhal & Viseu, 2001).

Em 2003, com o Decreto-Lei nº7/2003 emerge finalmente a criação dos Conselhos Locais de Educação. Porém neste período não era essa a designação proposta, mas alterada para Conselhos Municipais de Educação (CME). Neste decreto encontrava-se expresso as competências, a composição e como iria funcionar os CME. Além disso fazem referência à carta educativa "regulando o processo de elaboração e aprovação da mesma e os seus efeitos" (artigo 1º). Meses depois deste decreto, surge um novo, o Decreto-Lei 41/2003, onde reformulam e explicitam alguns aspetos como a composição do Conselho, o método de eleição dos representantes dos docentes, assim como a possibilidade de serem convidadas personalidades com conhecimentos na área para participarem e contribuírem nas discussões e debates das temáticas.

De acordo com o preâmbulo deste decreto (41/2003) os CME assumem um papel de "descentralização administrativa [...] enquanto aposta estratégica no princípio da subsidiariedade, o qual enforma uma dinâmica de modernização do Estado". É partindo desta perspetiva de "descentralização" e inovação que este diploma procura através da transferência de competências efetivas colocar os CME com ferramentas necessárias para assumir o papel "essencial [para] a institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho, e relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental da rede de ofertas de educação e ensino".

Explicito no artigo 3 pretende-se que o CME seja "uma instância de coordenação e consulta, que tem por objetivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa", ou seja, é a nível dos poderes que comprovamos que o normativo atribui as ações de coordenação e consultivo.

Os CME passaram a ser estruturados por representantes da Direção Regional de Educação, representantes da autarquia, dos centros de educação pré-escolar e das escolas básicas, e secundárias do município, além dos representantes de educação de adultos, formação profissional, ensino especial, serviços de orientação escolar e vocacional, representantes dos serviços médicos

sociais, das associações de pais e de estudantes do ensino secundário, e das associações. Estes são eleitos por todos os representantes, que no total serão entre 20 a 30 elementos, de três em três anos.

Face a estas novas deliberações geram-se dúvidas relativas à possibilidade de colidir com as competências das assembleias de escola, mas rapidamente se esclareceu que estas novas funções não interferem com os projetos educativos escolares, que são desenvolvidos tendo em conta todas as especificidades que as envolvem particularmente.

De uma forma sucinta com a legislação estes passaram a ter como competências:

> "1 — Compete ao conselho municipal de educação deliberar, em especial, sobre as seguintes matérias:
>
> a) Coordenação do sistema educativo e articulação a política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego;
>
> b) Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista a, assegurando 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, previstos nos artigos 47. e seguintes do Decreto-Lei n. 115-A/98, de 4 de Maio;
>
> d) Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município;
>
> e) Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;
>
> f) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades 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 ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;
>
> h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar.

> 2 — 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, refletir sobre as causas das situações analisadas e propor as ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.
>
> 3— Para o exercício das competências do conselho municipal de educação devem os seus membros disponibilizar a informação de que disponham relativa aos assuntos a tratar, cabendo, ainda, ao representante do Ministério da Educação apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo, designadamente sobre os aspetos referidos no número anterior." (Decreto-Lei, nº7/2003)

Segundo António Sousa Fernandes (s/d, p.42) o CME enquanto órgão do município deve ser interpretado enquanto organização dos serviços educativos de âmbito municipal "onde participem os intervenientes educativos directos, famílias, escolas, instituições de formação e ainda os intervenientes indirectos e os interessados nos serviços educativos". Sendo assim, "um órgão deste tipo constitui uma organização imprescindível para o sucesso da descentralização local" (Fernandes, s/d, p.42).

Lima (1994) considera que o CME foi emergindo como um modelo de participação da comunidade educativa. Nesse sentido, não pode ser analisada apenas "como um factor de compensação de défice de legitimidade do sistema educativo, numa perspetiva paroquial [...], e de dissimular assimetrias de poder e divergências entre objetivos e interesses distintamente radicados", mas, como "realização mais problemática, e nunca uma aquisição segura e certa, como se bastasse nomeá-la para que ela passasse a ter existência" (Lima, 1994, p,133). Sendo assim, atualmente a configuração dos CME na estrutura educativa assenta mais numa instância subordinada à Direção Geral de Educação.

## 4. Carta Educativa

A Carta Educativa emerge com o Decreto-Lei n.º 7/2003, mas pode ser associada à Carta Escolar que já havia sido legislada pela Lei nº159/99. De acordo com o Decreto-Lei nº7/2003 a carta educativa realça um papel mais técnico-burocrático, uma vez que,

> "é, [...] 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".

Este papel expõe um cariz técnico-burocrático, uma vez que, este instrumento analisa o funcionamento dos estabelecimentos escolares, bem como na questão do desempenho do pessoal docente e não docente, da assiduidade, e do sucesso e insucesso escolar dos alunos.

De acordo com o Gabinete de Informação de Avaliação do Sistema Educativo (GIASE)[25], uma instância do Ministério da Educação, este instrumento, a carta educativa, é essencialmente um instrumento de planeamento. Além disso detêm uma metodologia de intervenção no planeamento e ordenamento da Rede Educativa, colocada num contexto mais amplo de ordenamento territorial. O principal objetivo a que este instrumento se propõe é a melhoria da educação, do ensino, da formação, do desenvolvimento económico e sociocultural (E. Martins, 2005).

Seguindo o artigo 11º presente do Decreto-lei nº7/2003 os objetivos deste instrumento assentam:

> "1 — A carta educativa visa assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, por forma que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efectiva que ao mesmo nível se manifestar.
>
> 2 — A carta educativa é, necessariamente, o reflexo, a nível municipal, do processo de ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação, com vista a assegurar a racionalização e complementaridade dessas ofertas e o desenvolvimento qualitativo das mesmas, num contexto de descentralização administrativa, de reforço dos modelos de gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos e respectivo agrupamentos e de valorização do papel das comunidades educativas e dos projectos educativos das escolas.
>
> 3 — A carta educativa deve promover o desenvolvimento do processo de agrupamento de escolas, com vista à criação nestas das condições mais favoráveis ao desenvolvimento de

[25] Estruturado pelo Decreto-Lei nº 28/2002, de 17 de outubro.

> centros de excelência e de competências educativas, bem como as condições para a gestão eficiente e eficaz dos recursos educativos disponíveis.
> 4 — A carta educativa deve incluir uma análise prospectiva, fixando objectivos de ordenamento progressivo, a médio e longo prazos.
> 5 — A carta educativa deve garantir a coerência da rede educativa com a política urbana do município."

O Decreto-Lei realça ainda no artigo 19º que compete às autarquias a estruturação e elaboração da Carta Educativa. Porém esta deve ser apresentada ao CME sujeita a discussão e mais tarde aprovada em Assembleia Municipal.

Segundo E. Martins (2005, p.142–146) este instrumento está organizado em duas fases, isto é: uma primeira centrada na "compreensão da realidade socio-educativa-formativa do município na sua complexidade e dinâmicas" de forma a construir-se uma leitura o mais completa possível para se avançar com uma proposta adequada. O autor procura reforçar que esta análise e a proposta que resulta devem ser "princípios orientadores de uma ação" sendo "convergente de muitas instituições e vontades, de parceiros sociais", ou seja, enriquecendo a proposta com uma multiplicidade de visões da mesma realidade. Sendo assim, a segunda fase que Martins (2005) se refere é a "concretização das propostas".

Apesar de ser um instrumento municipal, este também esta sujeito, se necessário, a retificações[26] por parte do Ministério da Educação. No entanto, o Ministério da Educação não tem apenas poderes/direitos de avaliar e retifica a Carta Educativa, este também disponibiliza apoios financeiros que suportem 50% das despesas da estruturação e elaboração da mesma.

## 5. Rede Educativa

Recuando um pouco na história, a estruturação de uma rede educativa já se encontrava proposta com a LBSE. Nesta, era proposta "uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população" que por sua vez "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" (Lei nº46/86, de 14 de outrubro).

[26] O Ministério da Educação desenvolveu alguns parâmetros para esta avaliação, permitindo-lhes emitir pareceres de não favoráveis ou favoráveis condicionados (http://www.minedu.pt/outerFramc.jsp?link=http%3A//www.giasc.min-edu.pt/CartaEducativa/index.hlm).

O processo de reorganização e estruturação de uma rede educativa, assentam atualmente segundo os GIASE na "configuração da organização territorial dos edifícios escolares afectos aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários"[27]. De acordo com o Ministério da Educação

> "o conceito de edifício escolar isolado é desajustado de uma realidade em que a escola deve ser cada vez mais um centro ou um elo de uma rede de locais de educação e formação, num espaço de múltiplas e diversas atividades de cariz comunitário, devendo, portanto, estar profundamente enraizada na sociedade".

Com os avanços e recuos, só a 29 de Agosto de 2000 é publicado um Decreto Regulamentar (nº12/2000) que elenca no 1º artigo os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos [...] bem como os procedimentos relativos à sua criação e funcionamento", não deixando de realçar o princípio da escola enquanto centro da vida educativa. Seguindo as indicações do preâmbulo este processo de estruturação e constituição dos agrupamentos deveria ter por iniciativa ou pertencer à "respectiva comunidade educativa, com base na existência de um projeto enquadrado com o sistema nacional". Porém será que a organização dos agrupamentos assentará numa estrutura vertical, horizontal, como serão estes estruturados?

De acordo com o artigo 3º "a constituição de agrupamentos está ainda subordinada, entre outros, a critérios de racionalidade" seguido pelo artigo 7º que evidência que assim que os agrupamentos estiverem estruturados cabe ao diretor regional comunicar ao Ministério da Educação, uma vez que é este o responsável pela gestão dos recursos educativos. Neste sentido é cada vez mais notória a lógica técnico-racional e a lógica de subordinação a um poder hierárquico.

No entanto, a estruturação destes agrupamentos não decorreu como esperado, eram diversos os motivos, mas acaba-se por se verificar que neste processo ainda não estavam agrupadas todas as escolas. De forma a colmatar esta situação o Governo apresenta uma moção[28] que, reforçando o que tinha sido proposto pela LBSE, definindo a rede educativa como "a configuração da organização territorial dos edifícios escolares, ou dos edifícios utilizados em actividades escolares" englobando todos os níveis escolares, desde o pré-escolar ao secundário.

[27] Acedido à informação através do site: www.giase.min-edu.pt.
[28] É neste momento que surge o Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

No artigo 16º deste decreto são elencados os objetivos de organização da rede educativa, isto é:

> "a) Garantia do direito de acesso de todas as crianças e alunos aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;
> b) Superação das situações de isolamento e de quebra de inserção sócio-educativa das crianças e alunos, prevenindo a exclusão social;
> c) Garantia de uma adequada complementaridade de ofertas educativas;
> d) Garantia da qualidade funcional, arquitectónica e ambiental dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino;
> e) Desenvolvimento de formas de organização e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino mais eficazes, especialmente através da conclusão do processo de agrupamento de escolas e de autonomia da sua gestão;
> f) Adequação da oferta de recursos e racionalização da sua distribuição, com vista ao estabelecimento e à distinção daqueles que, pelas suas características e natureza, devam ser comuns a uma determinada área geográfica, por forma que melhor sejam partilhados por todos os estabelecimentos dessa mesma área".

Sendo assim, a rede educativa pode ser analisada enquanto uma estrutura, um plano tanto público, como privada assente na cooperatividade. Porém, a 8 de Julho, com a publicação do Despacho nº 13313/2003 inicia-se uma nova fase de estruturação dos agrupamentos de escolas, isto é, até então foram estruturados alguns agrupamentos, mas estes não agruparam todas as escolas. Nesta medida, este despacho surge como uma intervenção do Ministério de Educação reformulando os agrupamentos existentes e estruturando agrupamentos assentes num "ordenamento das ofertas educativas, numa perspetiva de criação de condições de gestão das escolas, de racionalização de meios e de aumento da qualidade de aprendizagem".

Posto isto, o despacho pondo fim a todo este processo que se mostrou mais moroso do que esperado, clarifica no artigo nº1 que "agrupar efectivamente todas as escolas [...] de forma a integrar todas elas em unidades de gestão" esperando que "dentro dos agrupamentos, privilegiar os agrupamentos verticais, considerando o objetivo de favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos".

Analisando esta situação Lima (2004b, p.27) afirma que:

"Agrupar todas as escolas obrigatoriamente através de uma lógica imposta de 'verticalização', sujeitando os agrupamentos horizontais à sua reconversão forçada, é de insistir numa lógica de dominação e de imposição hierárquica de todo incompatível com os objetivos de democratização da educação [...]"

# **Capítulo III** - Racionalidades Burocráticas e Racionalidades Políticas na ação dos Conselhos Municipais de Educação

# Capítulo III – Racionalidades Burocráticas e Racionalidades Políticas na ação dos Conselhos Municipais de Educação

Tendo em conta a diversidade de modelos e perspetivas teóricas organizacionais na estruturação de uma investigação, recorremos a modelos organizacionais analíticos/interpretativos, assim como modelos organizacionais normativos/pragmáticos.

Considerando que são estes conteúdos teóricos que nos permitirão compreender melhor a realidade a investigar, uma vez que, a utilização de um modelo teórico é fundamental para qualquer investigação, principalmente quando nos referíamos a investigações sobre organizações. De acordo com Lima são estes "[...] corpos teóricos e conceptuais, abordagens, ou 'lentes', que nos permitem realizar leituras e ensaios interpretativos das realidades organizacionais" (Lima, 2001, p.100). Assim como realça Eugénio Silva (2006, p.73) "um estudo apoiado em modelos teóricos de análise sócio-organizacional permite-nos conhecer alguns aspectos de acção organizacional que podem ser úteis à interpretação da dinâmica no interior de uma organização".

Compreendendo a imprescindibilidade de um quadro teórico, na análise dos processos organizacionais presentes no CME, enquanto objeto de investigação, reforça, assim a intenção da criação de um conhecimento elementar, consolidado.

Nesta medida torna-se pertinente começar por explorar alguns dos modelos existentes de forma a se conseguir definir qual ou quais os mais adequados à problemática que pretendemos explorar e investigar.

Segundo Ellstrom (2007) para se analisar uma organização é necessário ter-se em conta quatro faces das organizações educacionais ou quatro modelos, sendo estes o modelo racional, o modelo político, o modelo de sistema social e o modelo anárquico. No modelo racional as organizações "são vistas como desenhadas propositalmente na condição de instrumentos (meios) para o alcance de objetivos ou para a busca de intenções de algum ator dominante" (Ellstrom, 2007, p.451). O modelo político carateriza as organizações "como um sistema de interação individual e de sub-grupos perseguindo diferentes interesses, demandas e ideologias através do uso do poder e de outros recursos" Ellstrom (2007, p.452). O modelo de sistema social "vê os processos

organizacionais como respostas adaptativas espontâneas a problemas internos e externos, ao invés de ações intencionais" Ellstrom (2007, p.452). Por último para compreendermos o modelo anárquico temos que analisar as metáforas implícitas a este, sento estas: "anarquia organizada" que se centra por exemplo nos "processos organizacionais e tecnológicos [que] são obscuros ou pouco compreendidos pelos membros da organização" Ellstrom (2007, p.453); a "metáfora do caixote do lixo" que consiste na "falta de intencionalidade da ação organizacional" Ellstrom (2007, p.454); e a "metáfora da débil articulação" onde é defendido que "os elementos de uma organização são apenas fracamente conectados uns aos outros" Ellstrom (2007, p.456) .

Explicitados alguns dos modelos organizacionais existentes é chegado o momento de decisão de quais se adequam à investigação pretendida. Posto isto, e tendo em conta os modelos apresentados, assim como a problemática e os objetivos da investigação procuramos seguir "construções teóricas (meta-organizacionais), analíticas/interpretativas normativas/pragmáticas, [..] configurações socialmente construídas/em construção na/pela acção" (Lima, 1998, p.583). Além destas, recorremos aos modelos enunciados por Ellstrom (2007) como modelo racional, mais direcionado para a teoria burocrática de Weber e modelo político, ou uma *abordagem* legal-burocrática e sociopolítica como Guilherme Silva (2006) os apresenta. Nesta medida os modelos racional-burocrático e o modelo político serão os modelos teóricos através dos quais fundamentaremos a nossa análise.

De acordo com Licínio Lima (2001, p.17-21)

> "[...] o modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objetivos organizacionais (que não constituem matéria relevante para a discussão) e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes", em contrapartida, "[...] o modelo político realça a diversidade de interesses e ideologias, a inexistência de objetivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política".

Outra justificação para esta opção vai de encontro ao que Eugénio Silva (2004, p.219) afirma, isto é:

> "[...] estes dois sistemas constituem 'almas gémeas' uma vez que são exercidos pelos mesmos actores organizacionais, a nível das mesmas estruturas, com os mesmos instrumentos,

> sistemas e lógicas de poder, embora geralmente com objetivos opostos no que se refere à regulação da dinâmica organizacional".

Apresentados e justificadas as opções por estes modelos tóricos passaremos a explorar individualmente estes modelos, de forma a desocultar as racionalidades implícitas e ou explicitas da realidade investigada.

## 1. Modelo Racional - Burocrático

O modelo racional-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" (Estêvão,1998, p.177)

Weber desenvolveu uma teoria que permite compreender a existência de uma relação entre a mecanização da indústria e as formas burocráticas de organização, na medida em que o facto de esta surgir como um modelo organizacional centrado na racionalidade e na eficiência organizacional, fez com que esta perspetiva, não se afaste dos objetivos da administração científica defendidos por Taylor. Desta forma, tal como Licínio Lima (1998, p.125) afirma "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".

António Nóvoa (2002, p.10–11) realça ainda que "historicamente, os sistemas de ensino organizam-se a partir do 'topo', adoptando estruturas burocráticas [...] que foram dissolvendo modos locais, [...] e alternativos de promover a *educação* e a *cultura*" reforçando que "a burocracia e a rigidez foram impedindo o desenvolvimento de soluções diferentes, com maior proximidade às pessoas e às comunidades".

Seguindo esta perspetiva mecanicista Mintzberg (1982, p.127–226) sugere uma organização burocrática assente numa estrutura centralizada e hierarquizada refletindo a estrutura da organização através de um organigrama vertical. Centralizando uma vez mais, o poder de decisão e controlo, no topo da hierarquia acabando por eliminar qualquer possibilidade de conflitos.

Na linha de pensamento de E. Silva (2004, p.224)

> "Entre as perspetivas que enfatizam a centralidade e racionalidade da estrutura encontramos a racional-burocracia como o *tipo ideal* de burocracia de Weber que assume existir uma melhor solução organizacional válida para todos os contextos."

Enquanto *tipo ideal* a burocracia encontra-se estruturada num modelo organizacional definido, que para E. Silva (2006, p.83) pode ser caraterizado

> "pela conformidade entre os meios e os fins, de tal forma que a organização, considerada como uma estrutura composta de órgãos e papéis integrados, pode atingir eficientemente objectivos consistentes previamente definidos."

Segundo Sarmento e Formosinho (1995, p.74) na prática devemos privilegiar no "modelo burocrático aquilo que é uma morfologia organizacional, um tipo ideal de estrutura" e principalmente "um sistema de poder e autoridade". Desta forma, o modelo burocrático enfatizando o lado formal e estrutural das organizações, leva, segundo Naville (s/d, p.193–199) à burocracia enquanto a "essência do Estado". Por sua vez, a "essência" da burocracia assenta na pureza da autoridade, do direito, da lei. Na perspetiva do mesmo autor importa termos em consideração três aspetos que a caraterizam, isto é,

> "1- a existência de um direito (lei) imposto ou acordado; 2- a subordinação hierárquica das pessoas a regras (ou leis) e não a pessoas; 3 – a ligação da função a um 'gabinete', local abstracto da administração".

Na perspetiva de autores, como Lima (1998) e Estêvão (1998), quando se aborda este modelo ao nível da administração educacional, existem determinadas caraterísticas que se destacam, isto é, o centralismo nas tomadas de decisão, a autoridade hierárquica, o excessivo normativismo, o peso da legalidade, a divisão de trabalho, entre outros. Desta forma, este modelo salienta a clareza, o consenso dos objetivos organizacionais de cada organização e para tal "pressupõe a existência de processos e de tecnologias claras e transparentes" (Lima, 2001, p.23). No entanto, não nos podemos esquecer que na visão mecanicista que Weber tinha todas as decisões tomadas passavam por um processo minucioso onde tudo era calculado de forma a não existir margem para erro (Lima, 2001). Neste sentido

> "o modelo burocrático, quando aplicado às escolas, acentua a importância das normas abstratas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomadas de decisões, a consciência dos objetivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter preditivo das ações organizacionais" (Lima, 1998, p.73).

Sendo assim, seguindo esta linha de pensamento, as organizações escolares não passam de um *locus de reprodução* das instâncias de regulação centralizada e desconcentradas criadas pelo órgão jurídico-administrativo. Realçando as estruturas, os elementos formais das organizações, este modelo "destaca o lado formal e que mostra a faceta oficial da organização[29]" (E. Silva, 2004, p.61-65). Realçando um aspeto importantíssimo Carlos Estevão (1998, p.183) destaca 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".

Neste sentido, José Manuel Canavarro (2000, p. 41-42) afirma que

> "[...] 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".

Apresentadas assim algumas limitações destas "lentes" de análise organizacional, consideramos essencial analisar não apenas os aspetos formais da organização, como também os informais, a manifestações espontâneas de interesses dos trabalhadores, entre outros. Para tal, recorremos aos dois planos organizacionais analíticos definidos por Licínio Lima (2001), sendo estes o *plano das orientações para a ação organizacional* e o *plano da ação organizacional.* O primeiro

[29]E. Silva (2004) destaca que "o organigrama representa o institucional hierarquizado e traduz a estrutura formal de relações e funções no interior da organização, revelando a visão oficial". Por outro lado, o lado informal da organização não se torna percetível/visível. Este lado é assim constituído pelas "redes de relações informais, pelas interacções não reconhecidas oficialmente".

consiste na compreensão geral da estrutura formal e informal da organização, sendo as formais "veiculados pelas (e veiculadoras das) orientações normativas", isto é, "de um ponto de vista oficial, só elas existem, e de igual modo, em todas", o que me possibilitará a uma compreensão do que era suposto ser a organização tendo em conta as instruções normativas ou reguladas por regras formais-legais (Lima, 2001, p.54 - 55). No que diz respeito ao segundo, este "focaliza-se sobretudo outro tipo de estruturas e de regras, menos visíveis", ou seja, o *plano da ação organizacional* procura compreender as estruturas que estão constantemente a ser formulados e reformuladas ou mesmo anuladas, mas que são produzidas informalmente. É nestas instâncias que deve centrar-se a investigação, na medida em que são situações consideradas "ocultas", que nem sempre se encontram descritas em documentos, que se encontram enraizadas nas organizações e que por essa razão são mais difíceis de aceder.

Neste sentido este modelo teórico permitirá uma maior compreensão da realidade formal do Conselho Municipal de Educação, ou seja, seguindo-o poderemos compreender a ação organizacional enquanto uma ação racional que "afasta erros, afetos e sentimentos (considerações irracionais)" (Lima, 2001, p.24).

## 2. Modelo político

Proponho ainda o recurso a um outro modelo analítico, o modelo político, um modelo que pode ser considerado como uma alternativa ao modelo racional-burocrático, mas que no nosso entender, na investigação a que nos propomos, uma alternativa complementar na compreensão da realidade.

Recuando um pouco até à filosofia antiga, Aristóteles, numa das suas obras declara que a sociabilidade é uma caraterística ou dimensão da natureza humana, bem como a do homem ser "um animal político". Sendo o homem um ser naturalmente social, que vive em sociedade e em comunidade, a nossa análise deve assentar na compreensão deste nas diversas dimensões do seu viver em sociedade. Tendo em conta esta perspetiva Marcello Caetano (1972, p.20) refere que o "facto político é uma espécie dos factos sociais", ou seja, se a realidade do homem é construída pela convivência com outros, das suas relações, do seu seio "é natural que se procure estudá-lo como facto social".

Para Natércio Afonso (1994, p.97) "[...] um sistema político é concebido como um conjunto de relações sociais, isoladas artificialmente, segundo critérios analíticos, de acordo com o respectivo significado, quanto à apropriação de valores".

Já Licínio Lima (1998, p.66) assinala-o como o modelo 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", uma vez 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, p.19 - 20).

Enfatizando a diversidade de interações, mesmo a nível organizacional o modelo político leva-nos a questões, onde por vezes os interesses pessoais, podem colidir com os interesses organizacionais. No entanto, é importante realçar ainda que nem sempre os objetivos organizacionais são apreendidos, compreendidos e interiorizados da mesma forma, acabando por conduzir a um clima de ambiguidade. Para Licínio Lima (1998) esta heterogeneidade acaba por constituir uma das vantagens, uma vez que, tendo em conta diversos atores este podem aprimorar "o seu potencial de intervenção" que por sua vez poderá conduzir a mudanças.

Segundo Carlos Estêvão (1998, p.186) quando "aplicado às organizações educativas, o modelo político realça-as como construções sociais, como arenas de luta e liberdade". É seguindo esta perspetiva, onde as organizações enquanto arenas políticas se encontram constituídas pelos diversos interesses dos atores. Por sua vez, são estes atores que encontramos na base das tomadas de decisões, ou seja, este processo decorre de um processo constante de confrontação e negociação de interesses.

Nesta medida é possível verificar-se que este modelo comporta questões/conceitos centrais como os *interesses*, que por sua vez levam a uma *conflitualidade* e ainda ao *poder*, as relações de poder que se geram. No entender de Rocha (2005, p.67) "o poder não reside só no Estado mas numa rede capilar de micropoderes actualizados por grupos de pressão ou indivíduos singulares", o que nos reporta à importância que este modelo tem na análise das relações de poder que inevitavelmente se desenvolvem dentro das organizações.

Interessando-se e analisando também os conceitos centrais do modelo político. Morgan (1996, p.153-159) considera que os *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". Neste sentido e tendo as organizações diversos tipos de interesses na sua constituição é provável que este confronto possa condicionar algumas das ações organizacionais, principalmente se quando esta variedade de interesses não se articula com os objetivos da organização. Morgan (1996, p.153) examinando esta diversidade de interesses, cria "três domínios interligados relativos a tarefas, carreira e vida pessoal dos atores na organização", ou seja, os *interesses da tarefa*, os *interesses de carreira* e os *interesses exteriores*. Os primeiros, os *interesses da tarefa* estão relacionados com ações específicas que devem ser executadas. Quando os atores pegam nessas funções e as conduzem a "aspirações e visões daquilo que o seu futuro deve ser" começam a dirigir-se mais para uma nova categoria, a de *interesses de carreira*. Por último, deparamo-nos com os interesses exteriores que acabam por condicionar os restantes interesses, pois as "personalidades, atitudes próprias, valores, preferências, crenças e conjuntos de comprometimentos com o mundo exterior" "configuram a forma de agir tanto em relação ao cargo, quanto à carreira."

Quando analisado esta constante confrontação de interesses chegamos a uma nova dimensão da metáfora política, Morgan (1996, p.159) intitula-a de *conflito*. Esta metáfora "surge quando os interesses colidem. A reação natural ao conflito dentro do contexto organizacional é vê-lo como uma força disfuncional". Neste sentido, os *conflitos*, são entendidos como situações de choques de interesses, que por sua vez podem ser transportadas para as organizações, mesmo nas regras formais ou informais do sistema político. Esta constante rivalidade que por vezes pode passar a competição dentro da organização acentuam as diferentes perspetivas, os diferentes interesses (quer pessoas como de carreira). Porém os atores também são capazes de se articularem em "busca de uma tarefa comum", equilibrando e oferecendo à organização a coexistência de logicas e dinâmicas, tanto de conflito e competição como de colaboração essenciais para uma organização (Morgan, 1996).

Morgan (1996) aborda ainda mais uma dimensão da metáfora política, o *poder*. No seu entender "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" (Morgan, 1996, p.163). Importa ainda realçar que para o mesmo autor as fontes de poder são variadas e ricas, uma vez que, além de prover "aqueles que querem dirigir e agir de modo escuso", as mesmas permitem que os membros das organizações disponham de uma variedade de meios que possam expandir os seus interesses, acabando, por sua

vez, por resolver alguns dos conflitos organizacionais. Dentro das várias fontes de poder existentes nas organizações Morgan (1996, p.164) realça algumas, como:

> "1. Autoridade Moral; 2. Controlo sobre Recursos Escassos; 3. Utilização da Estrutura Organizacional, Regras e Regulamento; 4. Controlo do Processo de Tomada de Decisão; 5. Controlo do Conhecimento e da Informação; 6. Controlo dos Limites; 7. Capacidade para Lidar com a Incerteza; 8. Controlo da Tecnologia; 9. Alianças Interpessoais, Redes e Controlo da "Organização Informal"; 10. Controlo das Contra-Organizações; 11. Simbolismo e gestão do Significado; 12. Gestão das questões de género; 13. Fatores Estruturais que Definem a Preparação da Ação."

Estando apresentadas as diversas fontes de poder, Morgan (1996) considera que o *poder* é um conceito bastante complexo, especialmente quando nos apercebemos à ambiguidade nele existente. Neste "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", destacando 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, p.191).

Neste sentido, e tendo em conta a multiplicidade de racionalidade, de valores, de interesses e de objetivos que constituem as organizações reportam-nos para organizações que podem ser analisadas e interpretadas enquanto "sistemas de actividade política" (Morgan, 1996, p.152). Estas acabam por não ser mais do que ambientes com interesses distintos, divergentes, por vezes conflituosos, bem como palco para jogos de poder que nem sempre estão claros.

O recurso deste modelo na análise das estruturas organizacionais assenta na compreensão do plano de ação, na perceção dos aspetos informais, ou não formais presentes na organização e qual a importância. A nossa análise adquirirá um maior enfoque na análise dos jogos de poder, das relações de poder, dos diversos interesses e de que forma estes colidem com os objetivos organizacionais do CME.

## 3. Logicas de Ação

As abordagens das lógicas de ação acarretam uma análise, interpretação e compreensão das ações, bem como do sentido destas no contexto organizacional. Inicialmente esta teoria foi proposta por Weber (1978, p.21) apresentando-a como "acção 'social' aquela em que o sentido intentado pelo agente ou pelos agentes está referido ao comportamento de outros e por ele se orienta no seu discurso". Com esta afirmação o autor remete-nos para "uma relação e uma orientação de alguém sobre outrem que possibilita a identificação do sentido subjetivo atribuído pelos atores".

Para Weber (1997, p.45–46) esta proposta da ação social encontra-se estruturada por quatro lógicas de ação. Apresentado em primeiro lugar "a lógica de acção racional em ordem a fins que é determinada pelas expetativas em torno do comportamento de objectos do mundo exterior e dos outros homens, sendo estas expetativas 'condições' ou 'meios' para fins próprios racionalmente intentados e ponderados como resultado", ou seja, esta remete-nos para uma ação racionalmente estruturada orientada para um fim. "A lógica de acção racional em ordem a valores é determinada pela crença consciente no valor específico e incondicionado de uma determinada conduta" é apresentada em segundo lugar pelo autor. Independentemente do resultado alcançado, esta lógica é assente na crença, que por sua vez, encontra-se estruturada por diversos valores, desde éticos, religiosos, ou ate mesmo estéticos. Em terceiro lugar o autor propõe "a lógica de acção afectiva, fundamentalmente emocional é determinada por afectos e estados sentimentais, encontrando-se na fronteira e, muitas vezes, para além do que é conscientemente orientado pelo 'sentido'." Em último, este apresenta "a lógica de acção tradicional" que espelha uma atitude "estritamente tradicional, encontrando-se na fronteira e, muitas vezes, para além do que é conscientemente orientado pelo 'sentido'", ou seja, uma ação que geralmente pode ser identificada em ações rotineiras no quotidiano.

Neste sentido esta proposta de Weber sobre as lógicas de ação acaba por nos apresentar uma nova complexidade na análise e interpretação das ações sociais e das próprias lógicas de ação, procurando a partir destas quatro propostas aproximar essa interpretação da realidade a um *tipo ideal* de ação social.

Relacionado com esta temática Lima (2003) realizou um estudo sobre a ação organizacional. Neste o autor apresenta uma sugestão teórico-conceptual estruturada em dois planos distintos que permitem analisar as ações realizadas pelos atores a nível organizacional. Tal como já foi referenciado anteriormente estes planos de ação organizacional intitulam-se por: *plano das orientações para a*

*ação organizacional* e o *plano da ação organizacional*. A diferenciação e compreensão destas duas propostas, bem como a sua articulação permiti-nos analisar se as ações realizadas correspondem a uma reprodução de orientações apenas a um nível mais superficial, ou se essas ações são consolidadas de forma desarticulada ou debilmente articuladas levando a que estas produzam estruturas organizacionais ocultas ou regras organizacionais não-formais ou informais.

***Quadro 1- Proposta***

| **Planos organizacionais analíticos** | **Estruturas organizacionais** | **Regras organizacionais** | **Níveis organizacionais** | **Tipos de focalização analítica** |
|---|---|---|---|---|
| Plano de orientação para a ação organizacional | Latentes | Formais | Superficial | Normativa |
| | Ocultas | Não - Formais | Intermédio | Interpretativa |
| | | Informais | Profunda | |
| Plano da ação organizacional | Manifestas | Efetivamente atualizadas | Manifesto | Descritiva |

Fonte: Lima (2003, p.57)

Implícita às lógicas e dinâmicas de ação encontra-se associada a participação, pois, tal como Baptista Machado (citado em Lima, 1998, p.99) considera existem três "níveis de profundidade" de participação, isto é, um primeiro nível intitulado de "participação na fase preparatória do processo", em segundo "participação na própria decisão do processo" e a "participação na implementação ou execução da decisão".

Associada a esta questão da participação está a democracia, para Georges Burdeau (citado em Lima, 1998, p.102) relação entre a participação e a democracia pode ser caraterizada pelo conceito de "democracia governante", ou seja, esta tipologia de democracia aponta a participação como "elemento chave, na só a nível político, mas também a nível social".

De acordo com Tocquevile (citado em Lima, 1998, p.98) "a maior vantagem do governo democrático, [...] leva os cidadãos a fazerem", ou seja, a democracia possibilita uma "agitação incessante" envolvendo os cidadãos na vida pública.

Sendo assim e segundo Sarmento (2000) as lógicas de ação podem perpetuar "a inscrição histórica da dominação", ou seja, reforçarem a uma hierarquia rigorosa e centralizadora onde o

Conselho Municipal de Educação contribuiu para a continuidade de dominação, ou se por outro lado permitirá uma ampliação dos direitos. Tendo com referência os três níveis apresentados por Machado Batista procurarei compreender se é possível verificar-se estes níveis de forma também a compreender se as logicas de ação do CME de "Amadia" têm orientam uma ação predominantemente mais centralizadora, ou descentralizadora.

## 4. Relações de Poder

Na perspetiva de Henrique Detoni Leão (2015, p.58-59) para compreendermos as relações de poder é importante não nos esquecermos que o ser humano é um ser social e complexo que as relações de poder "fazem parte da consciência individual, exteriorizando-se na tentativa de imposição da sua vontade sobre os outros na relação intersubjetiva". O mesmo autor reforça ainda que "ao longo do desenvolvimento, [o cidadão] mergulhado na vontade de dominar, atua sobre a ação de sobrepujar-se de acordo com seus interesses, [...] se manifestando em preconceitos, em interações interpessoais e em relações de trabalho."

Com a alteração da axiologia da sociedade, alguns dos valores também foram sendo modificados. Associado a estas alterações as necessidades de um líder, de um ser com uma postura dominante era cada vez mais notória tornando o poder como algo intrínseco às relações humanas (Leão, 2015).

Para Morgan (1996, p.181) o poder ou autoridade pode estar associado a várias teorias, sendo uma delas a burocrática, isto é, "o poder e a responsabilidade em tais organizações estão intimamente ligados ao conhecimento e uso das regras e à forma legal de administração". Outras das teorias que está associada é a democrática, onde o poder "pode ser exercido diretamente através de formas de governo participativo em que todos participal do processo de administração". ´

De acordo com Weber (1982, p.211, citado em Castro, 1998) o poder é "[...] a possibilidade de que um homem, ou um grupo de homens, realize sua vontade própria numa ação comunitária, até mesmo contra a resistência de outros que participam da ação."

Segundo Castro nas organizações educacionais o poder é retratado como um poder simbólico, que acaba por se aliar ao poder formal e ao poder informal. A autora chega a esta afirmação quando realizou um estudo onde analisava as rotinas, as tomadas de decisão de um número de

escolas, assim como a forma que era retratado todo este processo das relações de poder. Com este, Castro (1998) concluiu que

> "o poder simbólico é vivenciado, no dia-a-dia das escolas, por atores que procuram transformar em capital simbólico as outras espécies de capital que possuem, no sentido de "ganhar" as pessoas, para poderem contar com elas: os administradores e especialistas, detentores de cargos de maior poder hierárquico"

No que diz respeito aos alunos estes são

> "considerados por todos como a razão de ser da escola, são os alvos dos reflexos das relações de poder existentes: vítimas do mau humor de professores descontentes ou contemplados pela sorte de conviver com mestres satisfeitos e adaptados, sofrem mais diretamente as consequências do clima estabelecido na instituição."

Neste sentido no decorrer da rotina de uma organização como é o caso das escolas ou agrupamentos de escolas conseguimos apercebermo-nos que as relações de poder contem um carater mais simbólico, mas como a autora o refere "aliada ao poder formal e informal" pode em "momentos críticos, em disputas por cargos de poder e lutas por imposição de ideias, [...] mobilizarem os recursos de que dispõem". Associado a esta questão de mobilização de recursos estão as indicações/poder legislativos que acabam por empoderar e responsabilizar os elementos da mesma organização de diferentes formas (Castro, 1998)

Tendo em conta esta perspetiva procurei no decorrer da investigação tentar perceber que tipo de relações de poder existem no Conselho Municipal de educação, se procura assentar numa relação ascendente ao poder burocrático ou democrático.

# **Capitulo IV –** Fundamentação Metodológica da Investigação

# Capítulo IV – Fundamentação Metodológica da Investigação

Este capítulo pretende evidenciar a importância da metodologia num projeto de investigação, uma vez que, o principal objetivo de qualquer investigador é tentar conhecer e compreender o objeto de estudo a que se propõe num projeto, como neste caso em particular é a análise e perceção de quais são as funções/o papel de um Conselho Municipal de Educação e de que forma, este organismo, afeta as relações entre o município e os agrupamentos de escolas.

Porém, para tal ser possível é indispensável recorrer a uma metodologia adequada ao estudo. Optando assim pela utilização de uma abordagem qualitativa, nesta investigação pretende-se analisar, compreender e interpretar uma situação/ um fenómeno. Tal como Santos (2003, p.22) defende

> "a ciência social será sempre uma ciência subjetiva e não objetiva como as ciências naturais; tem de compreender os fenómenos sociais a partir das atitudes mentais e do sentido que os agentes conferem às suas ações, para o que é necessário utilizar métodos de investigação e mesmo critérios epistemológicos diferentes dos correntes nas ciências naturais, métodos qualitativos em vez de quantitativos, com vista a um conhecimento intersubjetivo, descritivo e compreensivo, em vez de um conhecimento objetivo, explicativo e nomotético."

## 1. Paradigma Qualitativo

Compreendendo que na investigação em ciências sociais, principalmente na área educativa, se tem desenvolvendo num confronto entre dois paradigmas. Um primeiro que até então tem predominado, sendo também o defendido pelas racionalidades científicas, o método de análise quantitativa. Por outro lado, um paradigma que tem ganho cada vez mais adeptos e seguidores, o qualitativo. Segundo Santos (2003, p.19) este paradigma qualitativo permitindo a fundamentação das conclusões obtidas nas investigações, "reivindica para as ciências sociais um estatuto epistemológico e metodológico próprio, com base na especificidade do ser humano e na sua distinção polar em relação à natureza"

Denominados também por modelo positivista (tendencialmente quantitativo) e modelo construtivista (tendencialmente qualitativo) podem ser analisados e compreendidos noutras perspetivas. Neste sentido, segundo Erasmie & Lima (1989, p.31-32) o modelo de cariz positivista carateriza-se "por [uma] abordagem tradicional, [onde] o trabalho de investigação [...] obedece a leis positivistas, isto é, em que todos os fenómenos devem ser visíveis e comensuráveis". No que diz respeito ao modelo de cariz construtivista "consiste em abordagens que não visam explicar os fenómenos de uma forma estritamente estatística, procurando antes compreendê-los".

Segundo Bogdan e Biklen (1994 p.47-48) uma investigação que se centre no paradigma qualitativo comporta cinco caraterísticas: em primeiro lugar *na investigação qualitativa a fonte direta dos dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal*, ou seja, neste o investigador recolhe a informação, os dados através do contacto direto com a realidade que está a analisar, o que possibilita uma compreensão mais pormenorizadas das situações, ações com que se depara. Isto leva-nos a perceber a relevância que o contexto histórico tem, das circunstâncias em que as ações aconteceram, fazendo disso o "instrumento-chave" da análise. Neste sentido o investigador além de se assumir como principal instrumento de investigação, deve ter em consideração o contexto quando analisa determinadas situações senão acaba por "perder de vista o significado".

Em segundo lugar a *investigação qualitativa é descritiva*, na medida em que não basta observar e retirar algumas notas, os dados que recolhe devem conter citações, ilustrações, notas de campo, documentos pessoais (caso seja possível e necessário), transcrições de entrevistas, entre outros, pois é através destes que o investigador consegue aceder a pormenores que de outra forma seria impossível. Nesta medida, a discrição minuciosa de toda a informação permite retirar "toda a sua riqueza" dos dados recolhidos (Bogdan & Biklen, 1994 p.48).

*Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos*, uma vez que, para o investigador qualitativo o modo como determinado acontecimento ocorreu, o que levou a esta situação, os atores implicados são mais importantes do que o resultado da ação. Neste tipo de investigação procuram centrar-se "no modo como as definições se formam" (Bogdan & Biklen, 1994 p.49).

*Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva*, uma vez que, a recolha de dados não tem como objetivo a confirmação de algo, mas pelo contrário, é partindo dos dados que encontramos e em conjunto com o modelo teórico que vamos construindo o conhecimento. Bogdan & Biklen (1994 p.50) comparam mesmo esta análise de dados a um funil,

pois "as coisas estão abertas no início (ou no topo) e vão-se tornando mais fechadas e especificas no extremo".

Por último *o significado é de importância vital na abordagem qualitativa*, isto significa que para o investigador as perspetivas dos participantes é um dos pontos mais fulcrais para uma investigação qualitativa, pois pode ser através destas que o investigador consegue aperceber-se da "dinâmica interna das situações" (Bogdan & Biklen, 1994 p.50-51).

Sendo assim, Bogdan & Biklen (1994, p.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".

Mediante estas caraterísticas consideramos que este é sem dúvida o paradigma mais adequado a este estudo, a esta investigação, uma vez que, um dos objetivos que detínhamos assentava na valorização da subjetividade, na medida em que recorreremos a várias fontes de informação, procurando compreender as diversas representações dos atores. A proximidade de estar no terreno, de compreender as caraterísticas das relações existentes entre o município e os agrupamentos de escolas, bem como quais as perspetivas de ambas as partes e como estes atores interpretam esta realidade.

## 2. Estudo de Caso

Definido o paradigma o passo que se segue debruça-se sobre a seleção de um método de pesquisa. Neste caso tendo optado anteriormente pelo paradigma qualitativo o método de investigação escolhido designa-se de intensivo ou de Estudo de Caso. Sendo este uma abordagem em profundidade de um fenómeno social, recorre a uma diversidade de técnicas com objetivo de compreensão plena do fenómeno em análise.

Na perspetiva de Yin (2005, p.13) o estudo de caso representa "uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto real de vida, especialmente quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são absolutamente evidentes". É através de um estudo de caso que se consegue aceder a informações mais minuciosas, como a complexidade

das relações, a história dessas, as perspetivas dos atores, assim como as dinâmicas internas desta realidade.

Para Judith Bell (1997, p.22) a capacidade de concentração num caso específico ou numa situação, possibilitando a identificação de diferentes processos interativos que se encontram a decorrer, proporcionam uma oportunidade de investigação além do superficial, ou seja, um pouco mais profunda. Representando assim uma das principais vantagens deste método.

No entanto, não basta escolher o método intensivo ou de estudo de caso, uma vez que para vários autores como Bogdan & Biklen (1994) existem diversos tipos de estudo de caso. Um exemplo debruça-se no *estudo de caso de organizações numa perspetiva histórica* consistindo na análise de uma determinada organização, num período de tempo específico, descrevendo o seu desenvolvimento. *Estudos de caso de observação* é um outro exemplo de estudo focando-se numa organização em particular, ou em algum aspeto da mesma (como por exemplo, no caso de uma escola, pode centrar-se na opinião dos alunos, dos professores, ou na direção) privilegiando a técnica de observação. *As histórias de vida* é uma outra perspetiva, pois representa um estudo centrado na análise, como o próprio nome indica, da história de vida de uma pessoa, onde a entrevista é sem dúvida a técnica mais utilizada e privilegiada de forma a conseguir chegar ao maior conhecimento possível. Em quarto deparamo-nos com *estudos comunitários*. Estes podem ser considerados como idênticos ao de organizações ou de observação, mas com a diferença que neste estamos a referir-nos a análises não de uma organização, mas de um bairro ou uma comunidade. De seguida encontramos a *análise situacional* que se foca num acontecimento em específico, como por exemplo "a expulsão de um aluno da escola" (Bogdan & Biklen, 1994, p.93). Em sexto deparamo-nos com a *microetnografia* que é um termo utilizado quando os estudos de casos são realizados a unidades muito pequenas de uma organização. É possível encontrarmos ainda mais dois tipos de Estudos de caso nas perspetivas de Bogdan e Biklen (1994), estes são os *estudos de casos múltiplos ou estudos multicasos* que se caraterizam pelo estudo de mais de que uma realidade, ou temas, ou bases de dados. Por último, estamos perante os *estudos de caso comparativos*, que consistem na análise de duas ou mais realidades e mais tarde comparadas ou contrastadas (Bogdan & Biklen, 1994).

Sendo assim para Bogdan e Biklen (1994, p.89-90) o *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".

Para além, deste tipo de estudo de caso é relevante perceber que um dos tipos que Stake (2007) propõe complementa a abordagem que se pretende fazer. Este designa-se de estudo de caso intrínseco, pois, segundo Stake (2007) neste trabalho o investigador tem um interesse específico no que procura estudar e é partindo desta investigação que irá compreendê-lo.

Sendo assim, o método selecionado centra-se no Método de Estudo de Caso, sendo na designação de Bogdan e Biklen (1994), um estudo de caso de observação e na de Stake (2007), um estudo de caso intrínseco.

## 3. Técnicas de Investigação

Neste paradigma e associado a este método existem diversas técnicas ou procedimentos de recolha e tratamento de informação recorrentemente utilizadas em investigações de ciências sociais. Almeida e Pinto (1975, p.78) apresentam "o inquérito por questionário, a entrevista, o teste, as escalas e as atitudes, a regressão simples" como exemplos claros.

Assim sendo e de forma a conseguirmos um estudo mais rico, optamos por recorrer a algumas destas possibilitando também a fundamentação de possíveis conclusões. Seguindo a perspetiva de Taylor e Bogdan (1996, p.20) este paradigma "no seu mais amplo sentido [retrata uma] investigação que produz dados descritivos: as próprias palavras das pessoas, faladas ou escritas e a conduta observável".

Elucidando para uma outra questão também importante, Quivy e Campenhout (2005, p.185) defendem que "os métodos de recolha e análise dos dados são normalmente complementares e devem, portanto, ser escolhidos em conjunto, em função dos objectivos e das hipóteses de trabalho".

Neste propósito procurando selecionar técnicas que nos permitissem recolher essa informação, sem comprometê-la, optamos por decidir utilizar a análise documental, a entrevista semiestruturada e a observação não participante. A preferência por estas deve-se também à possibilidade de triangulação dos dados. De certa forma, consideramos que estas acabam por se complementar, uma vez que, por um lado nem sempre os documentos internos espelham a totalidade da realidade, por outro, também não transparecem as discussões, a forma como as decisões são tomadas. No que diz respeito à entrevista esta permite o acesso de material fundamental para uma compreensão mais completa da realidade a analisar. Além disso, a entrevista que se pretende recorrer designa-se semi-estruturada, uma vez que, além de ter um guião, este não é restrito, conferindo ao entrevistado uma certa liberdade nas suas respostas, possibilitando ainda a perceção e opinião dos atores sobre determinadas questões. No que diz respeito à observação não participante, esta resultará como um apoio suplementar, pois através da observação das reuniões do CME podemos tentar compreender melhor a dinâmica e discussão existente.

Sendo assim, orientando-nos por esta perspetiva, consideramos que as opções tomadas de recolha de dados são as mais adequadas.

## 3.1 Análise documental

Tendo em conta a diversidade e multiplicidade de documentos que poderemos aceder pode ser possível detetar e identificar "fenómenos sociais", capazes de prover informação pertinente e fundamental para a investigação. Nesta medida a complexidade e a dificuldade por vezes podem ser um obstáculo. No entanto, segundo Almeida e Pinto (1975, p.95-96) consideram-na como uma das

> "técnicas clássicas que propiciam uma análise qualitativa em profundidade (intensiva) e técnicas modernas, de base quantitativa e, em geral, extensivas, ou seja, cobrindo um amplo campo de estudo. As primeiras têm por paradigmas as análises históricas e literárias, mas revestem caracteres específicos conforme a perspetiva disciplinar em que são utilizadas (sociológica, jurídica, psicológica, linguística, etc.). Geralmente criticadas pela sua subjetividade, as técnicas clássicas tendem a ser complementadas por técnicas de tipo quantitativo: a semântica quantitativa, que estuda o vocabulário dos textos por processos

> estatísticos de forma a analisar os estilos, a detectar lacunas e a análise de conteúdo, que procura agrupar significações, e não vocábulos, e é, em princípio, aplicável a todos os materiais significantes, a todas as «comunicações», não se acantonando aos textos escritos."

De acordo com Tuckman (2002, p.522) os documentos, principalmente quando nos referimos a atas

> "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".

A análise documental nesta investigação adquirirá, assim um papel bastante importante, principalmente na fase inicial, a fase mais exploratória, pois, possibilitou-nos ter acesso a atas dos Conselhos Municipais de Educação, à carta educativa estruturada, o plano estratégico educativo municipal, bem como outros documentos internos dos agrupamentos de escolas. Além deste, não nos podemos esquecer dos normativos legais, de forma a procurar uma compreensão mais completa de qual o papel que o Conselho Municipal assume e como está representado nas relações entre os agrupamentos de escolas e o município.

Porém é importante estarmos cientes que esta técnica comporta algumas limitações, principalmente, tal como Lima (1998, p.370) refere que os documentos oficiais "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'".

## 3.2 Entrevista Semi-estruturada

A entrevista, assentando em conversas intencionais, deve ser pensada e estruturada pelo investigador, que neste caso assume também o papel de entrevistador. O principal objetivo que este deve ter em mente é a obtenção de informação relevante para a sua investigação/estudo. Corroborando esta perspetiva Erasmie & Lima (1989, p.85) consideram que através da entrevista podemos "obter informações sobre crenças, opiniões, atitudes, comportamentos do entrevistado

relativamente a certas questões ou matérias". Além destas perspetivas Tuckman (2002, p.517) realça 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".

Nesta medida, indo ao encontro da afirmação de Yin (2005, p.116) a entrevista pode ser então "uma das mais importantes fontes de informação para um estudo de caso". No entender da autora, Judith Bell (1997, p.118) "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 inquérito nunca poderá fazer".

Porém, apesar de ser uma técnica através da qual o investigador pode adquirir "informações privilegiadas", o processo de interação entre o entrevistado e entrevistador nem sempre é fácil. O entrevistador assume um papel fulcral, uma vez que, este tem de conduzir a entrevista de forma natural, permitindo que o entrevistado se sinta à vontade para falar livremente, expondo a sua opinião sem reservas. De acordo com a perspetiva de Quivy & Campenhoudt (2005, p.192) importa ainda realçar que o entrevistador deve assumir uma postura "continuamente atento, de modo a que as suas intervenções tragam elementos de análise tão fecundos quanto possível."

Segundo Bogdan e Bicklen (1994, p.135) esta técnica está organizada em dois tipos de entrevistas, a *estruturada* e *não estruturada.* Referimo-nos a entrevistas *estruturadas* quando estas seguem um esquema rígido, que foi realizado antecipadamente. Neste caso o entrevistador apenas reproduz integralmente o guião, sem margem para improvisos ou colocação de outras questões. Além disso, neste tipo de entrevista, tendo esta um caráter fechado nas questões, à partida as respostas também o serão, conduzindo assim para uma estandardização de respostas. No que diz respeito às entrevistas *não estruturadas*, contrariamente às *estruturadas*, o entrevistador tem mais alguma liberdade na condução da sua entrevista, isto é, nesta o entrevistador orienta a entrevista como achar mais conveniente tendo em conta o decorrer da entrevista. As questões neste caso são geralmente apresentadas com uma construção mais aberta, o que permite ao entrevistado a possibilidade de explorar as questões e exprimir a sua opinião e posição livremente.

Além desta perspetiva dos dois tipos de entrevistas Wragg (1984) acrescenta uma nova forma de entrevista. Este propõe três tipos de entrevistas: as *estruturadas*, as *semi-estruturadas* e as *não estruturadas.* Para este autor as entrevistas estruturadas são semelhantes à técnica de inquérito por questionário, ou seja, detêm um guião definido, tal como Bogdan e Bicklen (1994) o explicitaram anteriormente. No que diz respeito à entrevista não estruturada, para este autor (Wragg, 1984) pode ser designada de entrevista em profundidade, uma vez que o entrevistador conduz a entrevista de forma a permitir grande liberdade aos entrevistados. A novidade proposta por este autor são as entrevistas *semi-estruturadas*, que oferecem uma maior extensão nas respostas dos entrevistados. Porém, geralmente esta detém um guião não fechado e rígido antecipadamente preparado com questões que coloca a todos os entrevistados.

No decorrer desta investigação o tipo de entrevista que realizamos tem assim uma orientação semi-estruturada, pois estas permitem a possibilidade da construção de um guião, com perguntas-guia, de ordem variável, havendo a possibilidade de a qualquer momento se colocar novas questões, permitindo aos entrevistados falar abertamente sobre os temas (Quivy & Campenhoudt, 2005).

Estas entrevistas foram realizadas a três dos membros[30] do Conselho Municipal de Educação, podendo contribuir para uma melhor compreensão da realidade, no sentido de perceber se o que está expresso nos documentos analisados se verifica. A compreensão mais aprofundada das relações entre o município e os agrupamentos de escolas.

Importa salientar que apesar das diversas tentativas de contacto e de algumas respostas positivas foram apenas realizadas três entrevistas. No início deste processo todos os diretores dos agrupamentos de escolas se mostraram disponíveis para contribuir para esta investigação. Porém à medida que o processo foi evoluindo e quando nos sentimos preparados para a realização destas entrevistas, em meados do mês de abril maio, com um conhecimento mais aprofundado desta realidade, acabamos por sentir alguma dificuldade. Procuramos não nos centrarmos em apenas nos diretores ou em alguns elementos do CME de "Amadia", enviamos email a quase todos os representantes. No entanto, foram poucas as respostas que obtivermos Tivemos ainda a amabilidade de um dos representantes entrevistados se disponibilizar para falar com colegas que também era parte integrante deste CME, de forma a ter a oportunidade de ter um estudo mais rico, mas acabou por não se concretizar.

Apesar destas tentativas foram apenas três representantes entrevistados entre os meses junho e julho de 2018. Estes representam de entidades/organismos diferentes, isto é, o **RP1** é Vice-

[30] Ver Apêndice III

Presidente da Federação de Associação de Pais, o **RP2** é Vice-Presidente da Câmara de "Amadia", bem como Vereador da Educação e por delegação do Presidente da Câmara é este que preside as reuniões do CME, por último, o **RP3** é o Subdiretor ou Diretor Adjunto de um dos Agrupamento de Escolas.

## 3.3 Observação Não Participante

Segundo Vale (2000, p.233), "a observação é a melhor técnica de recolha de dados do indivíduo em actividade, em primeira-mão, pois permite comparar aquilo que diz, ou que não diz, com aquilo que faz". Esta técnica permitiu-nos não só comparar o que é observado com o que é dito, mas também na forma como decorre as interações e como são realizadas as tarefas.

Na perspetiva de Quivy & Campenhoudt (2005, p.18)

> "a observação engloba o conjunto das operações através das quais o modelo de análise [...] é submetido ao teste dos factos e confrontado como dados observáveis. Devemos responder às três perguntas seguintes: observar o quê?; em quem?; como?"

Os mesmos autores acrescentam ainda que nesta técnica o investigador deve observar

> "do exterior", sendo "especialmente adequado à análise do não verbal e daquilo que ele revela: as condutas institucionais e os códigos de comportamento, a relação como o corpo, os modos de vida e os traços culturais, a organização espacial dos grupos e da sociedade, etc" (Quivy & Campenhoudt, 2005, p.23).

Reforçando, Almeida & Pinto (1975, p.100) destacam que esta técnica assenta na "não intervenção do observador nos grupos, nas situações, nos processos sociais em análise." Porém, também esta comporta algumas limitações, tais como "dificuldade em ser aceite como observador pelo grupo em questão; o registo dos dados e a selectividade da memória; a interpretação da memória." (Quivy & Campenhoudt, 2005, p.23).

Recorrendo a esta última expressão de Quivy & Campenhoudt (2005) nem sempre é fácil termos um acesso imediato para podermos socorrermo-nos nesta investigação. Isto é, desde o pedido para a possibilidade de realização do estudo nesta organização em particular até a aprovação de todos os elementos levou a algum tempo. Desde uma primeira reunião, no mês de fevereiro de 2018,

entre a autarquia e os diretores dos agrupamentos de escolas onde foi apresentado a possibilidade de estarmos (nós, enquanto investigadores) presentes para estudarmos o CME deste município, até à efetividade desta colaboração decorreram alguns meses. Nesta primeira reunião fomos recebidos com bastante apreço e disponibilidade por parte dos elementos em colaborarem neste processo de investigação, mas não estavam todos os elementos que constituem o CME. Nesse sentido tivemos que aguardar por uma reunião do CME onde fosse aprovado a nossa participação, apenas como observadores. Quando obtivemos a aprovação por parte dos representantes presentes nessa reunião do CME já nos encontrávamos quase a metade do primeiro trimestre do ano (2018). Não podíamos esperar muito mais tempo para começarmos a explorar e compreender a realidade empírica deste CME, estávamos ansiosos pela possibilidade de assistirmos a pelo menos 2 reuniões desde CME. Todavia, não tivemos essa oportunidade, contrariamente ao que se encontra legislado (como iremos explorar melhor no próximo capítulo) só se realizou uma reunião, a meio do mês de julho de 2018, à única reunião que conseguimos observar durante este período de investigação.

Sendo assim, esta técnica deve ser sempre articulada com outras técnicas, como as entrevistas, ou análise documental, de forma a conseguirmos recolher uma perspetiva mais completa da realidade.

# **Capitulo V –** O CME da “Amadia”

# Capítulo V – O CME de "Amadia"

Tendo explorado o tema da investigação, bem como a realidade, é chegado o momento de apresentarmos os dados que recolhemos neste processo de investigação. Não desviando o foco de que esta investigação, este estudo é em profundidade, procuramos evidenciar as dinâmicas do CME, compreender o papel deste na educação local, as caraterísticas da relação entre o município e os agrupamentos de escolas e qual a ação do CME nesta. Nesta medida, depois do que foi analisado, importa relembrar que o objeto de estudo se centra nas relações entre o município e os agrupamentos de escola no contexto de um Conselho Municipal de Educação.

## 1. O Conselho de "Amadia"

A antiquíssima Terra de "Amadia" desde meados do século XII foi adquirindo grande importância e significado, tanto político, social e militar. Destaca-se a importância militar, uma vez que, esta terra foi berço de um dos grandes parceiros do primeiro rei de Portugal, onde em conjunto conseguiram "uma nacionalidade politicamente autónoma no Ocidente da Ibérica" (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

Apesar dos vestígios pré-históricos de presença-humana que remetem a um passado mais longínquo, à dominação romana existentes, apenas em 1519 este concelho recebeu carta de foral[31]. Nesse documento D. Manuel confere à "Amadia" parte preponderante da orla marítima da região norte do país.

No entanto, anos mais tarde, em 1836, com uma reforma administrativa proposta por Mouzinho da Silveira, a "Amadia" "viu-se retalhada e vários pedaços seus foram engrossar concelhos vizinhos". A partir desse momento, o território deste concelho manteve-se até à atualidade.

A "Amadia" tem uma particularidade interessante, pois esta comporta uma dualidade consequente da interseção de um passado histórico com uma nova fase de desenvolvimento, isto é, por um lado, deparamo-nos com fortes caraterísticas individuais presentes em diversas partes do município, comporta várias raízes culturais, históricas, bem como religiosas, especialmente em zonas

[31] Disponível no Arquivo Municipal do Porto.

com um cariz mais rural, predominando a agricultura. Em contrapartida "Amadia" é atualmente um dos municípios que mais evoluiu, tornando-se um dos mais avançados do país, com um papel preponderante na indústria, inovação e novas tecnologias, procurando ser um exemplo de desenvolvimento económico, mas também ambiental.

Este concelho detém assim uma particularidade bastante interessante, pois, em apenas um território comporta duas facetas opostas. Por um lado, podemos deparar-nos com uma região quase intocada desde o passado, preservando uma relação de proximidade entre o homem, a terra e a natureza, através da agricultura. Por outro lado, em contrate, apenas alguns quilómetros, ou mesmo metros de distância, um grande desenvolvimento urbano e industrial.

## 1.1 O Contexto demográfico do Concelho

Iniciamos a caraterização do contexto de investigação com uma breve descrição do concelho de "Amadia". Esta é uma cidade situada na Região Norte do País, Entre Douro e Minho. Este município tem cerca de 83 km2 de área total e com cerca de 135 306 habitantes distribuídos pelas freguesias que constituem o concelho. Devido à reorganização e junção das freguesias, o concelho de "Amadia", que detinha 17 freguesia acaba atualmente por ter apenas 10 freguesias (Diário da República, 2013).

O concelho da "Amadia" integrado na NUT [32]II de Região Norte, foi o concelho que mais cresceu nos últimos anos, sendo em 1991 a população residente de 93.151 habitantes. A nível nacional no mesmo ano o registo rondava os 9 960.2000 residentes. Já em 2011 o concelho de "Amadia" registava 135.049 habitantes e a nível nacional assinalava-se cerca de 10 557.6000. Estes registos verificam assim um aumento significativo da população (Censos 2001- INE; Censos 2011- INE & http://www.pordata.pt/Portugal).

Com o crescimento populacional, este concelho acabou por representar cerca de 1.28% da população residente nacional e cerca de 10.58% da população residente na NUT III a que pertence. Comparando o crescimento populacional que reside no concelho, conseguimos verificar que em 2001, este detinha 1.435 habitantes por Km2. Já em 2011, esta densidade aumentava para os 1.617

[32] As Nomenclaturas de Unidades Territoriais (NUT) são uma estrutura através do qual o território dos países da União Europeia, bem como o nosso país foi dividido por sub-regiões. Segundo o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Maio de 2003, referente à NUTS, estas estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I (uma estrutura que se situa numa área mais ampla, em Portugal é constituído por três territórios, o continental e os arquipélagos dos açores e da madeira) , NUTS II (é representada no nosso país por sete regiões, onde 5 destas estão localizadas em Portugal continental) e a NUTS III (são constituídas por territórios de comunidades intermunicipais ou metropolitanas).

habitantes por km2. Nestas circunstâncias o município de "Amadia" assume o 6º lugar entre os conselhos mais populosos da NUT que integra (Censos 2001- INE & Censos 2011- INE).

Além do crescimento populacional e residencial as taxas de natalidade também têm sofrido alterações, no período de 2001 a 2011, esta teve um decréscimo de abrupto, passando de 12.7% para 9.3%. Neste caso, a "Amadia" atinge, uma vez mais, uma das taxas mais altas verificadas até então. No que diz respeito à taxa de mortalidade neste concelho não tem sofrido grandes alterações, mantendo-se perto dos 6%, que por sua vez, representa uma das taxas mais baixas dentro da NUT III a que pertence (Censos 2001- INE & Censos 2011- INE).

Antes de avançarmos importa ainda fazer referência ao envelhecimento da população residente neste concelho que acabou por inverter, alterar a estrutura da pirâmide etária. Estamos assim perante um decréscimo cada vez mais acentuado de jovens e a um aumento da esperança média de vida, e consequentemente de idosos. Neste concelho verificamos que número de jovens entre os 0-14 ronda os 22776, enquanto que as pessoas com 65 anos ou mais ronda 18108. Analisando estes dados verificamos que ao contrário de grande parte dos concelhos do país existe um número maior de jovens face ao número de idosos. No entanto, estes valores superiores não se mantêm constantes nas faixas etárias seguintes, ou seja, deparamo-nos com um decréscimo bastante acentuado nos jovens entre os 15-24, passando a residirem 13831.

### a. Caraterização socioeconómica

No concelho de "Amadia" tem-se vindo a verificar um aumento da taxa de atividade, ou seja, a taxa que permite definir o peso da população ativa tendo em conta o número total de população. Em 1991 cerca de 50% da população era considerada ativa, estes valores têm vindo a aumentar registando-se em 2001, um aumento de quase 5%, passando assim a registar-se 54.6%. No entanto, este crescimento, não se manteve tão linear, acabando por decrecer algumas décimas, passando a 52.51% em 2011. Analisando as NUT a que este concelho pertence, conseguimos verificar que apesar deste decréscimo, os valores do concelho de "Amadia", são superiores aos das NUT (Censos de 2001 & 2011).

Tendo em conta esta taxa de atividade tão elevada, importa agora compreender em que setores de atividade esta se integra. Como referimos anteriormente este concelho detém tanto uma área urbana, como rústica. Posto isto, sabemos à partida que neste concelho os postos de trabalho estão situados nos diversos setores. Segundo os dados recolhidos no Instituto Nacional de Estatísticas

(Censos, 2001 & 2011), constata-se uma predominância de empresas no setor terciário, chegando mesmo aos 85.4% em 2011. No que diz respeito ao setor secundário este é representado por 13.5% do total de empresas, levando a uma minoria de apenas 1.13% de empresas afetas ao setor primário.

Relativamente à distribuição da população ativa que se encontra empregada neste concelho, verificamos que em 2001, 60.83% da população se encontrava empregada no setor terciário, enquanto que em 2011, esta aumentou para os 74.09%. No que diz respeito ao setor secundário, este detinha 38.19%, em 2001, decrescendo para os 25.30% em 2011. Por último no que diz respeito ao setor primário, o setor que detinha e detém menor população ativa empregada, estava representada por 0.98% das empresas, em 2001, decrescendo também para os 0.61%, em 2011. Neste sentido verificamos um decréscimo em dois dos setores, reforçando o contínuo aumento do setor terciário.

Comparando estes resultados com os da NUT III a que este pertence, verificamos também um decréscimo da população ativa empregada, nesta os valores rondavam os 11%, enquanto que no concelho em análise, a diminuição é mínima, rondando, os 0.1%.

Associados a este valor encontramos os graus e níveis de ensino que a população detinha, ou seja, o grau de escolaridade onde estão inseridas grande parte da população ativa empregada é o ensino básico, embora também se tenha registado significativamente o número de indivíduos no ensino secundário, bem com no ensino superior.

Relativamente à taxa de desemprego do concelho este teve um aumento significativo passando de 2% em 1960 para 14.1% em 2011, onde o sexo feminino é mais afetado do que o masculino (http://www.pordata.pt/Municipios). Este aumento acompanhou a tendência a nível nacional tendo a taxa de desemprego tido também um aumento significativo passando de 4.6% em 1990 para 12.7% em 2011 (http://www.pordata.pt/Portugal).

### b. A educação em "Amadia"

No concelho de "Amadia" a educação tem adquirindo especial atenção, principalmente nos últimos 15 anos, pois, foi eleita "como uma das áreas de intervenção prioritária, integrada numa das políticas mais vastas e globalizantes de desenvolvimento do concelho" (Carta Educativa Municipal, 2006).

Posto isto, e privilegiando a permanente cooperação entre diversos órgãos, tais como os agrupamentos de escolas, como as associações de pais e encarregados de educação, a câmara

municipal, de uma forma geral, diversos prismas da comunidade educativa. No trabalho que têm vindo a desempenhar, importa destacar algumas medidas acabaram por ter um papel estruturador:

> "- A requalificação do parque escolar e a sua adequabilidade às necessidades do concelho;
> - O apetrechamento de todos os estabelecimentos do 1º ciclo do ensino básico com equipamento tecnológico facilitador dos processos de ensino e de aprendizagem;
> - O reforço da componente de apoio à família através de desenvolvimento das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) e da Componente de Apoio à Família do 1º ciclo do ensino básico;
> - A intervenção ao nível de alunos em situação de absentismo e em risco de abandono escolar precoce e dos respetivos agregados familiares e a promoção do sucesso escolar;
> - A promoção de medidas tendentes à implementação de ofertar formativas diversificadas e adequadas às necessidades do tecido empresarial do concelho".

Este concelho comportava cerca de 66 estabelecimentos de ensino distribuídos entre o ensino público, privado e solidário, no ano letivo de 2014/2015. Detendo uma maior predominância sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino, encontramos com uma grande percentagem, cerca de 54.4%, o ensino público, seguido do ensino de gestão solidária, com cerca de 24.2%, fazendo com que a gestão privada seja representada apenas por 21.2% (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

Os estabelecimentos de ensino de "Amadia" encontram-se organizados em 7 agrupamentos de escolas verticais. Cada um destes encontra-se constituído em média por 6 estabelecimentos de ensino. Existem exceções em três destes, dois com mais estabelecimentos de ensino e um apenas com 5, devido à sua localização. O concelho tendo cerca de 93 km e dez freguesias que acabam por ser diferentes nas suas densidades populacionais o que leva a uma maior incidência no centro do conselho requerendo por assim a necessidade de um maior número de estabelecimentos de ensino para responder a esta necessidade. Sendo assim podemos verificar que estes dois agrupamentos de escolas que têm mais do que os 6 estabelecimentos de ensino se localizam no centro deste concelho. Por sua vez o agrupamento de escolas com apenas 5 estabelecimentos encontra-se na periferia do município.

## Educação Pré-Escolar

A Educação Pré-escolar remete-nos para uma educação referente a faixas etárias entre os 3 aos 5 anos de idade. Recorrendo à Direção geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) a taxa real de pré-escolarização[33] em Portugal sofre um aumento percentual de 3.9%, registando assim 83.8% em 2009/2010 passando a 87.7% em 2014/2015. No que diz respeito ao concelho de "Amadia" o aumento registado ronda os 15.6%, passando de 65.7% no ano letivo de 2009/2010, para 81.3% em 2014/2015 (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

Neste sentido, verificou-se um aumento de 425 crianças a frequentar a educação pré-escolar pública, ou seja, um aumento considerável que acabou por se verificar, devido em parte às dificuldades económicas dos pais. Apesar de este ciclo ter início aos 3 anos de idade, verifica-se uma maior predominância de crianças com 4/5 anos de idade, pelo menos no setor público. Sendo assim asseguradas e preferenciadas as entidades solidárias e privadas nas restantes idades.

## Educação Básica

A educação básica encontra-se organizada em três ciclos, iniciando-se aos 6 anos de idade, prolongando-se até cerca dos 14 anos, correspondendo a 9 anos. Estes ciclos decorrem por uma ordem sequencial, iniciando-se pelo 1º ciclo, detendo quatro anos, um 2ºcorrespondendo a mais dois anos, ou seja, o 5º e 6º ano, e por último o 3º ciclo composto por três anos, o 7º,8º e 9º ano. Tendo como principal objetivo a preparação geral comum de todos os indivíduos, este ensino é universal, gratuito e obrigatório, que por sua vez permite a todos a progressão de estudos.

### 1º Ciclo do Ensino Básico

A rede pública do concelho de "Amadia" referente ao 1º Ciclo do Ensino Básico encontra-se representado por 44 escolas, sendo apenas duas destas de gestão privada. Neste sentido, no ano letivo de 2014/15, o ensino básico público detinha a escolarização de 4851 crianças. Apesar do decréscimo do número de alunos no ensino público que se tem verificado, passando de 5096 em 2009/10 para 4851 em 2014/15, podemos verificar que mesmo assim, o número de alunos a

[33] A relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos, em idade normal a frequentar desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários.

frequentar o ensino público corresponde a 90.1% das crianças do concelho (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

No que diz respeito ao ensino básico privado, este assegura a escolaridade de 533 crianças, no ano letivo de 2014/15 cerca de 9.89% crianças do concelho. Assistiu-se ainda a um aumento de cerca de 18% ao número de crianças a frequentar o ensino privado, entre os anos letivos de 2009/10 (detendo 451 crianças) e o ano 2014/15 (533 crianças inscritas) (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

### 2º e 3º Ciclo do Ensino Básico

Referente à educação a nível do 2º e 3º ciclo do ensino Básico constatamos uma vez mais, grande preferência pela rede pública do concelho. Em média, no ano letivo de 2014/15 a rede pública tem ao seu encargo 96% do ensino administrado do concelho, ou seja, neste ano letivo, 7119 das crianças e jovens do concelho optaram por uma das 11 escolas públicas que o município detém no seu território. Verificando também um aumento dos alunos em cerca de 11.4% entre os anos letivos entre 2001/10, onde o município contabilizava 6389 alunos nos seus estabelecimentos, e 2014/15, onde se verificavam 7119 alunos (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016 & Carta Educativa, 2006).

O ensino privado no ano letivo de 2014/15 encontrava-se apenas representado por uma entidade que lecionava estes ciclos escolares. Apesar de ser apenas uma entidade, nesse mesmo ano letivo este dava resposta a 295 alunos que a escolheram para prosseguir nos estudos. Neste sentido e apesar de deter apenas cerca de 4% do ensino dos alunos do concelho, o ensino básico privado também tem verificado um aumento de cerca de 40% dos alunos entre os anos letivos de 2009/10, detendo 160 alunos inscritos para em 2014/15 com 295 alunos (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

### Ensino Secundário

O Ensino Secundário é o nível de ensino que permite aos alunos escolher cursos de caráter geral, de forma a estes poderem aprofundarem os seus conhecimentos através dos Cursos Cientifico-Humanísticos, procurando promover o prosseguimento de estudos. Este princípio volta a ser reforçado quando este ciclo de ensino se torna obrigatório com o Decreto-Lei 176/2012, de 2 de Agosto.

Este ciclo de ensino tem a duração de três anos letivos, o 10º, 11º e 12º. Neste concelho, este ciclo de ensino é administrado por 5 escolas da rede pública, detendo 94% dos alunos a estudarem neste ciclo, no ano letivo de 2014/15. Torna-se visível um aumento sequencial de alunos neste ciclo, passando de 1796 alunos no ano letivo 2009/10 para 2083 alunos do ano letivo de 2014/15, ou seja, um aumento cerca de 13% (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

Relativamente à rede privada de ensino neste ciclo, esta é uma vez mais apenas administrado por uma entidade, apresentando um aumento de 277% entre os anos letivos de 2011/12 e o 2014/15. No ano letivo de 2011/12 esta entidade apenas detinha 35 alunos neste ciclo, ou seja, a frequentarem o 10º, 11º e 12º ano. Enquanto que no ano letivo de 2014/15 este número aumenta para os 132 alunos inscritos.

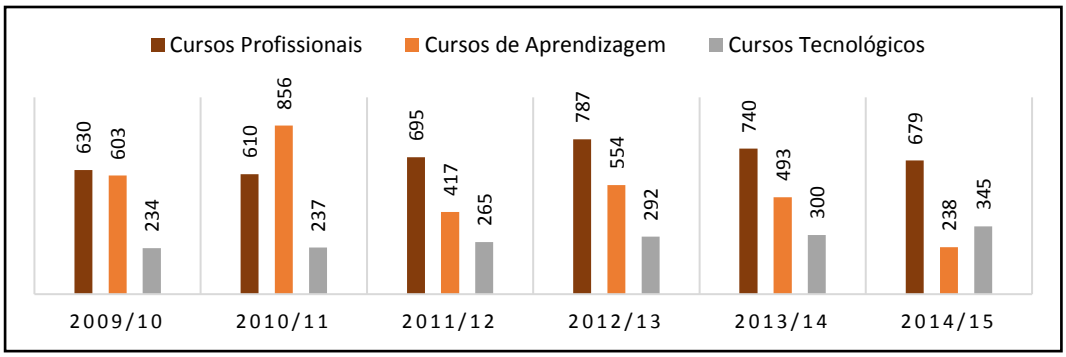
**Ensino Profissional**

No que diz resto ao Ensino Profissional no conselho de "Amadia" é administrado através de Cursos Profissionais, Cursos de Aprendizagem e Cursos Tecnológicos, tanto nos agrupamentos de escolas, com predominância nas escolas secundárias, como em escolas profissionais existentes no conselho. Estes têm como principal objetivo a aquisição de qualificação profissional certificada, permitindo aos alunos terem uma outra opção ao ensino secundário.

Este ensino "para além de complementar a preparação para a vida activa no ensino básico, visa uma integração dinâmica no mundo do trabalho pela aquisição de conhecimentos e de competências profissionais, por forma a responder às necessidades nacionais de desenvolvimento e à evolução tecnológica" (Lei nº 46/86).

De acordo com o gráfico que se segue podemos verificar alguns aumentos e diminuições dos alunos nos cursos profissionais, atingindo o seu expoente no ano letivo de 2012/13 com 787 alunos matriculados. Já os cursos de aprendizagem sofrem um aumento acentuado na transição do ano letivo 2009/10 para o ano 2010/11 passando de 603 para 856 alunos matriculados. Porém nos anos que se seguem têm diminuído, atingindo os valores mais baixos no ano letivo 2014/15. Os cursos tecnológicos têm demonstrado uma evolução, um crescimento mais gradual, apresentando um crescimento na ordem dos 32% (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

***Gráfico 1- Evolução do Número de Alunos Matriculados no Ensino Profissional***




Fonte: Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia" (2016)

De acordo com os dados que temos identificamos que o número de alunos matriculados no ensino público corresponde a 3345 jovens. Esta oferta educativa no ano letivo 2014/15 deu resposta a 1262, a 37.7% do número de alunos que frequentam o ensino púbico no município (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

**Processo de Reconhecimento e Validação e Certificação de Competências (RVCC)**

No conselho de "Amadia" este Processo de Reconhecimento de Validação e Certificação de Competências encontra-se em funcionamento desde 2001. Assente numa estrutura, este processo procura identificar competências pessoais que possam ser "validadas e certificadas, de acordo com os resultados de experiência adquirida" (Carta Educativa, 2006).

Recorrendo à expressão utilizada pelo Instituto e Formação de Emprego Profissional (IEFP)

> "O processo RVCC permite reconhecer, validar e certificar os conhecimentos e as competências resultantes das aprendizagens realizadas pelos adultos ao longo da vida, em contextos formais, não formais e informais.
>
> Este processo pode centrar-se no reconhecimento de competências escolares, de competências profissionais ou de competências escolares e profissionais, tratando-se, neste caso, de um processo de RVCC de dupla certificação.
>
> A certificação obtida através deste sistema é igual à atribuída nas outras modalidades de qualificação e permite o prosseguimento de estudos."[34]

[34] https://bdfaq.iefp.pt/index.php?sid=5430230&lang=pt&action=artikel&cat=94&id=794&artlang=pt

Ou seja, a principal finalidade deste processo é o reconhecimento, o aumento de certificação e qualificação das pessoas com idades superiores a 18 anos, uma vez que, são autentificadas e valorizadas competências que estes foram adquirindo no decorrer das suas vidas, bem como nas oportunidades de trabalho, em estruturas que não se enquadram nos sistemas formais de educação e formação.

Neste conselho o número de alunos que beneficiavam com este processo rondava os 1144 em 2009. Porém nos anos que se seguem foi-se verificando um decréscimo de alunos, descendo aos 624 em 2011. Este decréscimo pode estar relacionado com a decisão de término deste processo RVCC apresentada pelo XIX Governo Constitucional (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

Porém dentro do conselho identificamos que um dos agrupamentos de escolas procurou dar continuidade a esta finalidade, criando uma estrutura semelhante, conseguindo certificar cerca de 32 pessoas no período de 2014 a 2016 (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia",2016).

**Educação e Formação de Adultos (EFA)**

Os cursos de Formação de Adultos detêm semelhanças com os processos RVCC, uma vez que ambos têm como público alvo os cidadãos com idades superiores 18 anos que não tenham qualificações adequados para integrarem o mercado de trabalho. Nesse sentido estes cursos "são uma oferta de educação e formação para adultos que pretendam elevar as suas qualificações. Estes cursos desenvolvem-se segundo percursos de dupla certificação e, sempre que tal se revele adequado ao perfil e história de vida dos adultos, apenas de habilitação escolar."[35] No concelho verificamos um aumento de 678 alunos no ano letivo 2009/10 para 809 alunos em 2010/11. Porém este aumento não progrediu, pelo contrário a realidade alterou-se drasticamente passando a 265 alunos matriculados em 2013/14. Contrariamente ao esperado, o número de alunos matriculados aumenta exponencialmente no ao seguinte passando em 2014/15 a 573 alunos (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

**Ensino Superior**

[35]http://cdp.portodigital.pt/educacao-e-formacao/ensino-basico-e-secundario/modalidades-de-ensino/cursos-de-educacao-e-formacao-de-adultos

O concelho de "Amadia" vê-se provido de uma instituição de Ensino Superior desde 1990. Atualmente esta ainda permanece como a única instituição no concelho do ensino superior, sendo ainda uma instância de regime privado. Esta instituição põe ao dispor da comunidade educativa diversas áreas onde possam continuar a progredir, desde desporto, contabilidade, relações públicas, gestão, solicitadoria, psicologia, entre outras.

De acordo com o Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia" (2016) tem registado um decréscimo de matrículas nas licenciaturas de cerca de 27%, rondando 1096 alunos entre os anos letivos 2009/10 a 2014/15. Referentemente aos mestrados estes aumentaram entre os anos letivos 2009/10 de 193 alunos para 917 alunos em 2011/12. Porém esta situação não se manteve, acabando por também diminuir nos anos seguintes, registando 470 alunos no ano letivo 2014/15.

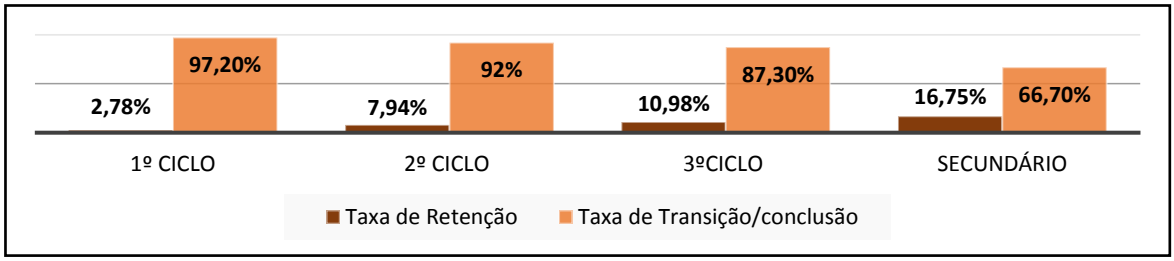
## Taxa de Retenção e Taxas de Transição/Conclusão

O sucesso e insucesso escolar, sendo um fenómeno social, acaba por ser influenciado pelo contexto socioeconómico, bem como o cultural.

> "A realidade da escola traduz, cada vez mais, a realidade social que nos rodeia, onde se refletem as alterações constantes que se verificam na sociedade, na família, nos valores e princípios, nas exigências de um mundo globalizado, onde se refletem os conflitos e as desigualdades sociais" (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

Compreendendo um pouco da realidade do município através da análise e caraterização deste, apresentada anteriormente, verificamos a partir da observação do gráfico II (dados do ano letivo 2014/15), que o desenvolvimento, crescimento e investimento do município na educação pode ser um dos fatores na origem destes resultados das taxas de retenção e de transição/conclusão. Nestes é notória uma grande discrepância entre ambas, reforçando os resultados positivos que os alunos têm alcançado (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

***Gráfico 2 - Taxa de Retenção e Taxa de Transição/Conclusão***




Fonte: Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia" (2016)

Comparando estes dados com os dados apresentados na reunião do CME realizada no 17 de julho de 2018 verificamos que a taxa de transição/conclusão sofreu algumas alterações. Como podemos observar no quadro seguinte tanto no 1° ciclo, como no 2° e no 3° os valores decrescem, ou seja, verifica-se que estamos perante mais retenções em 2016/17 do que em 2014/15. O mesmo não se verifica com o aumento de transição/conclusão no ensino secundário de 66.70% no ano letivo de 2014/15para 79.3% em 2016/17, um aumento de cerca 13%.

***Quadro 3- Comparação da Taxa de Transição/Conclusão entre os anos letivos 2014/15 e 2016/17***

| | Ano Letivo 2014/15 | Ano Letivo 2016/17 |
|---|---|---|
| **1º ciclo** | 97.20% | 96% |
| **2º ciclo** | 92% | 87.9% |
| **3º ciclo** | 87.30% | 82.1% |
| **Secundário** | 66.70% | 79.3% |

Fonte: Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia" (2016) e Com a informa apresentada na reunião do CME de 17de julho de 2018

**Taxa de Abandono Escolar**

Relacionado com a taxa de retenção podemos encontrar a taxa de abandono escolar. O concelho de "Amadia", no ano letivo 2010/11 registou uma taxa de abando escolar de 20.2%. Comparando estes resultados com os mesmos a nível nacional, a que corresponde 22%, e regional,

cerca de 22.6%, verificamos que a taxa do conselho se tem mantido inferior a estas (Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia", 2016).

**Taxas de Analfabetismo**

Segundo o portal Pordata, a taxa de analfabetismo do concelho tem vindo a diminuir desde 1981 passando de 8.236 pessoas para 3.043 pessoas em 2011, sendo mais afetadas as mulheres do que os homens, pois em 1960, 73.6% das mulheres não tinham escolaridade, enquanto homens eram 61.9%. Esta realidade ainda se verifica, pois em 2011 existiam 4.1% homens analfabetos e 7.5% mulheres (http://www.pordata.pt/Municipios). A nível nacional a taxa de analfabetismo diminui igualmente desde 1981 com 18.6% da população para 5.2 % em 2011 (http://www.pordata.pt/Portugal).

## 2. A apresentação do Caso - O CME de "Amadia"

O CME de "Amadia" surge no seguimento da proposta do XV Governo Constitucional através do decreto-lei 7/2003. Neste decreto-lei o CME é proposto enquanto

> "uma instância de coordenação e consulta, que tem 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." (Artigo 3º.)

Além de apresentar o objetivo em que consistia o CME propõe algumas competências que este deveria assumir, como pudemos verificar anteriormente quando abordamos o CME no capítulo II.

Porém, este decreto-lei ainda acrescenta mais informações, nomeadamente referente à constituição do mesmo, do CME. Segundo o decreto-lei 7/2003 o CME

"1 - Integram o conselho municipal de educação:

a) O presidente da câmara municipal, que preside;

b) O presidente da assembleia municipal;

c) O vereador responsável pela educação, que assegura a substituição do presidente, nas suas ausências e impedimentos;

d) O director regional de educação com competências na área do município ou quem este designar em sua substituição.

2 - Integram ainda o conselho municipal de educação os seguintes representantes, desde que as estruturas representadas existam no município:

a) Um representante das instituições de ensino superior público;

b) Um representante das instituições de ensino superior privado;

c) Um representante do pessoal docente do ensino secundário público;

d) Um representante do pessoal docente do ensino básico público;

e) Um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública;

f) Um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados;

g) Dois representantes das associações de pais e encarregados de educação;

h) Um representante das associações de estudantes;

i) Um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam actividade na área da educação;

j) Um representante dos serviços públicos de saúde;

l) Um representante dos serviços da segurança social;

m) Um representante dos serviços de emprego e formação profissional;

n) Um representante dos serviços públicos da área da juventude e do desporto;

o) Um representante das forças de segurança.

3 - De acordo com a especificidade das matérias a discutir no conselho municipal de educação, pode este deliberar que sejam convidadas a estar presentes nas suas reuniões personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise."

Seguindo as indicações do decreto foi estruturado um documento base, com objetivos iniciais, um documento estruturado como ponto de partida para a construção desta instância no município. Porém, não conseguimos ao acesso do mesmo, tendo apenas como referência o Regimento do Conselho Municipal da Educação do Concelho de "Amadia"[36]. Apesar de este regimento não se

[36] Ver Anexo I

encontrar datado, supomos que seja recente pois tem em consideração as alterações que foram propostas pelo decreto-lei 72/2015.

Neste documento encontram-se estabelecidas "as competências, composição e regras de funcionamento" do CME. No que diz respeito às competências e ao objetivo do mesmo, são poucas as diferenças apresentadas face ao apresentado no normativo (decreto-lei 7/2003). Porém este apresenta algumas especificidades, exemplo disso são:

> "Artigo 9.º
> Direitos dos membros do Conselho
>
> Constituem direitos dos membros do Conselho:
> a) Usar da palavra nos termos regimentais;
> b) Apresentar pareceres, propostas, recomendações, requerimentos, reclamações e recursos;
> c) Solicitar ao presidente informações e esclarecimentos que entendam necessários, no estrito âmbito das suas competências;
> d) Fazer constar da ata o seu voto de vencido e as razões que o justifiquem;
> e) Receber e votar as atas do Conselho.
>
> Artigo 10.º
> Deveres dos membros do Conselho
>
> Constituem deveres dos membros:
> a) Comparecer e acompanhar as reuniões do Conselho, nos Grupos de Trabalho e Comissão Permanente para os quais estejam designados;
> b) Participar nas discussões e votações, sendo obrigatório participar naquelas que, de forma direta ou
> indireta, envolvam as estruturas que representam;
> c) Assinar a folha de presenças antes do início dos trabalhos de cada reunião;
> d) Desempenhar as funções para que foram designados e/ou eleitos;
> e) Observar a ordem e disciplina fixadas no presente Regimento."

Além destes direitos e deveres é apresentado neste documento a intenção de "constituição de grupos de trabalho" e de uma "comissão permanente" cabendo a estes trabalharem

"Artigo 12º [...]

a) Analisar e apreciar os assuntos objeto da sua constituição;

b) Apresentar os relatórios e ou pareceres ao Conselho no prazo por este fixado;

c) Solicitar aos órgãos do município a colaboração de trabalhadores do município;

d) Diligenciar junto dos órgãos representados no Conselho a obtenção de elementos necessários à elaboração do estudo do assunto que lhe foi confiado.

2. O prazo concedido pelo Conselho pode ser prorrogado por este, ou, no intervalo das suas reuniões, pelo seu presidente.

[...] Artigo 15º

a) Acompanhar e articular, no âmbito do processo de aprofundamento da descentralização administrativa,

na área da educação, a relação entre o município e os Agrupamentos de escolas;

b) Emitir pareceres e recomendações sobre as matérias a apreciar e a submeter ao Conselho."

Apresentadas anteriormente algumas das especificidades deste documento, importa referir que neste ainda são expostas mais algumas caraterísticas da estrutura deste CME, nomeadamente, detalha como são convocadas as reuniões, a ordem do dia, o uso da palavra, a participação dos representantes, as suas eleições, os prazos, as possíveis propostas que possam ser apresentadas no decorrer das reuniões, as falta de comparência à reunião, entre outros.

### a. A intervenção do CME na educação local de "Amadia"

No decorrer deste percurso procuramos compreender a importância que o CME de "Amadia" foi assumindo, bem como o impacto que esta instância teve na educação local. Entendido numa primeira fase a estrutura desta instância, bem como as particularidades deste CME, estamos em condições de avançarmos. Para tal centrar-nos-emos, agora na apresentação e análise dos dados recolhidos.

Para conseguirmos a compreensão da intervenção do CME na educação local de "Amadia" recorremos numa fase inicial à busca de informações sobre o mesmo nos documentos quer municipais, como dos agrupamentos de escolas. Numa primeira análise dos documentos dos Agrupamentos de Escolas verificamos que as referências ao CME são praticamente inexistentes, não

são todos os agrupamentos que fazem referência a este e os que fazem geralmente fazem no Regulamento interno, como é o caso do **AE**[37] **3**, mencionando-o como uma das competências da autarquia, a de "Dinamizar o conselho municipal de educação, o qual aprova a carta educativa".

Intrigando-nos este número de referências feitas ao CME, decidimos analisar as atas das reuniões dos CME que tinham decorrido até a data de forma a percebermos qual o papel que esta instância estava a assumir, uma vez que, os resultados que tínhamos adquirido na análise dos documentos dos Agrupamentos de Escolas não nos esclareciam.

Logo no início deste processo verificamos que segundo o decreto-lei 7/2003, "Os conselhos municipais de educação reúnem, ordinariamente, no início do ano lectivo e no final de cada período escolar e, extraordinariamente, sempre que convocados pelo seu presidente" (Artigo 7º). Como podemos verificar no quadro seguinte não tivemos acesso a todas as atas. Com este quadro podemos verificar que no primeiro ano em que o CME esteve em funcionamento ocorreram 4 reuniões, tal como estipuladas na legislação, no entanto, não correspondem às 4 reuniões previstas, uma antes do início do ano letivo e 3 nos finais de cada período. Mesmo não seguindo minuciosamente o normativo, é visível que nos primeiros anos 2004 e 2005 decorreram pelo menos 3 das estipuladas. O mesmo não acontece nos anos que se seguiram, já que em 2006 decorre apenas uma reunião no início do ano, retomando a 24/1/2007. Neste ano, 2007, voltamos a verificar a ocorrência de 3 reuniões. No ano que se segue o número das reuniões desce para apenas 2, uma no início do ano e outra mais perto do fim. A discrepância torna-se acentuada quando o registo que tivemos acesso nos mostra que num período de 6 anos foram realizadas 9 reuniões. Retomamos o nosso registo em 2014 com a ata 23.

Porém, não retomamos com o registo do número de atas legisladas, pois a ata seguinte apenas é datada de 2016, não corresponde a 2 anos, uma vez que não decorreram no mesmo mês. No que diz respeito à ata seguinte que tivemos acesso podemos constatar que a ata número 26 é datada de precisamente 2 anos depois. Com esta análise verificamos que existe uma disparidade entre o que se encontra na legislação e o que acontece. Importa ainda realçar que falta o registo da ata de uma reunião do CME na data de 17/7/2018, pois apesar de termos estado presentes, ainda não tivemos acesso à mesma.

[37] Significa Agrupamentos de Escolas, tal como poderão verificar no início do documento nas siglas. A numeração representa um dos agrupamentos de escolas existentes no município.

***Quadro 2- Datas das Atas das reuniões do CME de "Amadia"***

| Nº da Ata | Datas | Nº da Ata | Datas |
|---|---|---|---|
| 1 | 3/3/2004 | 10 | 24/1/2007 |
| 2 | 21/4/2004 | 11 | 19/6/2007 |
| 3 | 30/6/2004 | 12 | 31/10/2007 |
| 4 | 27/10/2004 | 13 | 9/4/2008 |
| 5 | 9/3/2005 | 14 | 29/10/2008 |
| 6 | 6/7/2005 | 23 | 29/10/2014 |
| 7 | 12/10/2005 | 24 | 3/2/2016 |
| 8 | 25/1/2006 | 26 | 19/2/2018 |

Ainda referente às atas constatamos que as matérias tratadas são bastante diversificadas desde o diagnóstico educacional do concelho, quais as prioridades de intervenção, os transportes, a segurança nas escolas, as refeições escolares, as próprias cantinas, bem como ATL'S, o abandono e o insucesso escolar, o ensino pré-escolar, as necessidades educativas especiais, a higiene e saúde escolar, programas de enriquecimento escolar, bem como transferências de competências que foram sendo legisladas.

Porém, na reunião em que tivemos a oportunidade de observar, constatamos através dos dados apresentados, bem como nos comentários dos representantes que grande parte do parque escolar já se encontrava requalificado, algo que através da análise realizada não tinha sido destacado.

Além das temáticas abordadas nas reuniões existe um pormenor que se destacou em algumas das atas, isto é, as presenças dos representantes. Na análise do regimento verificamos que existia um artigo, o 19º referente exclusivamente às faltas. Neste é descrito que

> "1. As faltas às reuniões devem ser justificadas, mediante comunicação escrita, no prazo máximo de dez dias úteis, dirigida ao presidente do Conselho.
> 2. As faltas não justificadas serão comunicadas à entidade à qual pertence o representante."

Destacou-se esta questão, uma vez que na análise realizada das atas, assim como da reunião que tivemos a oportunidade de assistir, verificamos que se encontrava registado em todas e era informado aos restantes membros quais os membros que estavam ausentes, bem como as razões que estes apresentaram. Muitas das justificações apresentadas aos restantes membros nos inícios

das reuniões estavam relacionadas com outros compromissos profissionais. Apuramos nas atas às quais tivemos acesso que por norma esteve ausente pelo menos um dos membros.

Mesmo não tendo cumprido o número de reuniões que era estipulado no normativo, assim como não estando em todas as reuniões todos os elementos presentes, conseguimos perceber com esta última reunião que a educação neste conselho tem sido uma prioridade para o município, procurando investir e desenvolver a mesma.

Antes de avançarmos importa ainda realçar alguns aspetos que podemos salientar das opiniões/perceções dos representados entrevistados[38] sobre este assunto, a intervenção do CME na educação local do concelho. Nas entrevistas realizadas a três dos representantes apercebemo-nos que todos têm opiniões bastante distintas e, que, alegadamente as informações analisadas nos documentos, nem sempre correspondem à realidade. Face a este assunto o representante número 1 **(RP[39] 1)**[40] considera que "nunca tivemos conselho municipal da educação", pois "tivemos problemas, [...] [uma das razões pode ser o] não reunir com a frequência que devia, não funcionou [...] com a objetividade que devia, teve demasiado tempo sem prenunciar-se sobre as questões da educação [...] Podia funcionar melhor". O mesmo refere ainda que "nestes últimos anos o CME se tem esquecido das suas responsabilidades pela educação". Porém salienta que neste momento, "a dinâmica está a entrar no caminho correto com este novo mandato autárquico"[41], "vê-se um maior empenho na realização das reuniões, um maior interesse por parte da autarquia na agenda das reuniões".

Já o segundo representante **(RP 2)** não tem uma opinião estruturada de como decorria o CME, apenas refere que "acho que não tem funcionado". Para este representante o CME neste município "não é tão relevante como pode ser em outros", que acaba por assumir um papel secundário, ou complementar a todo o trabalho que tem sido realizado dentro do campo educacional do município. Exemplifica mesmo que "nunca vou para uma reunião do CME discutir um assunto pela primeira vez [...] temos cimeiras da educação [...] reuniões com os diretores dos agrupamentos de escolas onde discutimos e preparamos os assuntos a tratar [...] quando é apresentado ao CME [...] é [para] a validação do trabalho já realizado".

[38] Importa destacar neste momento que em apêndice (ver apêndice II) se encontra o guião utilizado para a realização das entrevistas dos três representantes do CME. Não se encontra também as transcrições, pois procuramos preservar ao máximo a entidade dos mesmos. Porém procuramos apresentar no decorrer do trabalho as suas perceções, os seus pontos de vistas de forma a enriquecer a exposição dos dados recolhidos.

[39] RP significa representante do CME, como podem verificar anteriormente nas siglas existentes no documento. A numeração está relacionada com os entrevistados.

[40] Ver Apêndice III

[41] Neste município os mandatos do CME decorrem num período de 4 anos, conforme o proposto, mas não independente dos mandatos autárquicos.

Quanto ao terceiro representante **(RP 3)** este refere e realça que é apenas representante há pouco mais de dois anos, que tem consciência que o CME "não tinha um papel muito ativo", mas que com este novo mandato o vereador(a) da educação mostra intenção de querer "colocá-lo a funcionar como é previsto [...] tornando-se uma mais valia para o município".

Todavia, os dados recolhidos mostram-nos que o CME no processo de educação local, não tem um papel definido. Como podemos retirar das referências dos representantes entrevistados, a intervenção do CME na educação não tendo evidenciado grande destaque. Porém verificamos que nas reuniões que foram acontecendo foram várias as temáticas discutidas e trabalhadas.

Apesar de verificarmos que o CME não tem um papel definido na educação local, constatamos que através dos dados recolhidos a incidência do trabalho realizado a nível educacional é mais direcionada, mais focalizada numa educação escolarizada. Esta constatação poderá estar relacionada com o facto de grande parte dos elementos que constituem o CME serem diretores dos agrupamentos de escolas, mas também pelas afirmações que notamos na reunião que tivemos oportunidade de observar. Isto é, mesmo tomando a palavra representantes de outras áreas da educação relacionada por exemplo de educação de adultos as sugestões, as opiniões acabavam sempre por incidir numa educação escolarizada e de que formas ou falhas podem ser colmatadas nesta educação.

### b. As relações entre o município e os Agrupamentos de escolas

No que diz respeito às relações entre o município e os agrupamentos de escolas começa-se a tornar visível a dimensão desta através das informações recolhidas nas entrevistas semiestruturadas. O mesmo não é tão claro quando nos referimos à análise dos documentos, uma vez que, não são feitas referências em todos os documentos, geralmente quando surgem realçam apenas questões legislativas, como é exemplo no:

> "CAPÍTULO II - CONSELHO GERAL
> Artigo 6.º
> (Definição)
> 1. O Conselho Geral é o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da Escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa, nos termos da legislação em vigor.

> 2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, a articulação com o município faz-se através da Câmara Municipal [...] no respeito pelas competências dos conselhos municipais de educação, estabelecidos na legislação em vigor." (Regulamento interno do agrupamento 1 [**AE 1**])

Bem como no caso do **AE 2** que realça o papel municipal no complemento das "atividades letivas, atividades de animação e apoio à família e a componente de apoio à família (AAAF/CAF) e atividades de enriquecimento curricular (AEC), que são promovidas pelos serviços da educação da Câmara Municipal [...], em parceria com o Agrupamento." (Projeto Curricular do Agrupamento **AE2**).

Mostram ainda o município enquanto fornecedor de "apoios humanos e materiais diferentes que conferem condições diferentes para a prática educativa (ex. recursos materiais, gestão na colocação de professores das AEC's, das tarefeiras (Contrato de Emprego e Inserção) e de animadores." (Plano Plurianual de Melhoria do **AE 3**).

O **AE 4** destaca ainda a presença do município como uma

> "rede de parceiras criada [... com] os objetivos delineados por este agrupamento como um complemento à acção educativa prestada à comunidade educativa no que se refere a estágios de formação educacional para futuros professores do ensino básico; estágio de formação profissional para os alunos das vertentes profissionais e vocacionais; apoio a alunos NEE e concretização dos PIT; apoio social e cultural nos projetos das Câmaras Municipais [...]; Acompanhamento de problemas de Saúde e Prevenção de comportamentos de risco; iniciativas relacionadas com a Proteção Civil; Prevenção de comportamentos de risco; acompanhamento e apoio individualizado a alunos da formação vocacional." (Projeto Educativo do **AE 4**).

Com esta última citação começamos a perceber que apesar de grande parte, se não for mesmo na sua totalidade, dos documentos que referencia a intervenção do município, fazem-no através da câmara. Além disso importa destacar que mesmo não sendo em todos os documentos, existe pelo menos um documento em cada agrupamento que ilustra a sua ação no mesmo.

As relações entre a autarquia, como porta voz do município, e os agrupamentos de escolas são caraterizados pelos representantes como

> "As nossas relações são de muita proximidade, entre a autarquia mãe [câmara], autarquia juntas de freguesia e as nossas escolas, quando falo em escolas, falo em pais, professores, e alunos, esta correlação é de muita proximidade. Não é a câmara que fala mais com os agrupamentos, nem são os agrupamentos que falam mais com a câmara, há uma predisposição para falarmos uns com os outros, de trocarmos impressões, partilhar preocupações, há uma relação de muita proximidade que se foi construindo [...] procuro que haja um trabalho em rede" **(RP 2)**.

Tendo uma opinião semelhante, o **RP 3** considera que "é uma mais valia vivermos [em "Amadia"] tendo em conta todo o apoio que, [os parceiros, especialmente a câmara, a autarquia] dão às escolas [...] é maior nas do 1º ciclo, mas também se sente um grande apoio nas restantes". Chega mesmo a realçar que "existe um intercambio forte, quer em termos de atividades, quer em relacionamentos, quer em alcances de objetivos, existe uma relação muito saudável entre a câmara e os seus parceiros".

### c. O papel do CME nesta relação

Dentro destas relações, entre os agrupamentos de escolas e a autarquia procuramos compreender qual o papel do CME. Na análise documental não conseguimos identificar qual seria a função que este, o CME tinha assumindo nos últimos anos. Começamos a aperceber-nos que o papel que o CME foi assumindo na relação entre os agrupamentos de escolas e a autarquia gerou diversas opiniões nos representantes entrevistados. Para o **RP 1** o CME

> "é um grande órgão em termos locais que pode sugerir, propor, coordenar, apoiar muito o enriquecimento do conhecimento local [...] não aqui neste momento, está adormecido [...] tem sido a área da educação que tem tido a capacidade [trabalhar em conjunto com os agrupamentos de escolas] de desenvolver a educação no município, com uma intervenção muito residual do CME, o que é mau [...] podíamos ter aqui uma alavanca [o CME] bastante importante [na educação local]".

Na perspetiva do segundo **RP 2** "o CME é o momento onde todos os parceiros podem comunicar e discutir-se questões educacionais". Porém como já foi referenciado anteriormente este representante considera que o papel do CME "é complementar" ao da autarquia. Neste sentido na opinião deste as relações entre o município e os agrupamentos de escolas já existentes e a forma

como isso levou a desenvolvimento de projetos a nível educacionais, fez com que "esvaziasse um pouco o papel do CME".

Defendendo uma outra opinião o **RP 3** considera que "o papel do CME é aquele que a câmara lhe quiser dar". Realçando "um intercambio forte" entre a autarquia e os agrupamentos de escolas fez com que o papel do CME não fosse preponderante, uma vez que "a camara sempre teve um papel ativo na educação". Porém "o CME agora, com este funcionamento pode melhorar ainda mais a educação, complementado esta intervenção".

## 3. Síntese Crítica dos dados

No seguimento da recolha de dados neste processo de investigação do CME de "Amadia" e do processo de interpretação e cruzamento das informações recolhidas pudemos chegar agora a algumas constatações. Recorrendo à estrutura[42] criada, às entrevistas semi-estruturadas realizadas (a três dos representantes) e à observação não-participante procuramos espelhar e tornar percetível as evidências das intervenções do CME na educação local de "Amadia", bem como das relações entre os agrupamentos de escolas e o município.

Como fomos verificando anteriormente o Estado em Portugal detém um papel preponderante, não sendo a área educacional exceção. Apesar das diversas tentativas e intenções claras de *descentralização* propostas nos normativos ao longo dos últimos anos quando exploramos uma realidade específica, ouvindo os atores da mesma, apercebemo-nos que não tem havido um processo de *descentralização* efetivo no que diz respeito às competências municipais face à educação. Como referimos anteriormente o que é verificado aproxima-se mais de um processo de *desconcentração* de competências, de encargos para serviços mais periféricos, como é o caso das Direções Regionais de Educação e só posteriormente para os Municípios.

Seguindo este pensamento as tomadas de decisão têm origem numa entidade única, sendo também esta, por norma, a detentora máxima de poder. Associado a uma das características das organizações burocráticas, o processo de tomadas de decisão parte do topo da hierarquia, detendo no caso da educação esse papel o Estado.

Previamente é estruturado um plano de ação racional e centralizado na autoridade máxima, posteriormente começa-se a delegar tarefas, ações, a níveis organizacionais inferiores. Este processo é de tal forma racionalizado que cada nível detém os meios necessários para no final os objetivos

[42] Apêndice I

sejam alcançados, ou seja, o nível de autonomia destes níveis inferiores é completamente restringido (Lima, 1998).

Neste estudo um dos objetivos explorados assentava na compreensão da estrutura do CME, bem como a sua importância que este órgão tinha na educação local do concelho. No caso em particular deste CME pudemos apurar que apesar de considerarem que este órgão poderá ser importantíssimo para a continuação do desenvolvimento e investimento da educação municipal e local, este órgão tem sido esquecido e posto em segundo plano. Na perspetiva do **RP 1** este "é o grande órgão em termos locais que pode sugerir, propor, coordenar, apoiar [pode assumir um papel fundamental no] enriquecimento do desenvolvimento local", porém ressalva que até então tem estado adormecido. Como um órgão que começa agora a assumir agora um papel mais ativo o **RP 2** considera que "é o momento onde todos os parceiros podem comunicar e discutir-se questões educacionais". Reforçando este otimismo na influência que este órgão pode ter no futuro, o **RP 3** afirma que "o CME agora, com este funcionamento pode melhorar ainda mais a educação, complementando esta intervenção", todo o trabalho que tem sido realizado até então na educação local.

Recorrendo à lente teórica do modelo político procuramos descortinar a relação existente entre o município e os agrupamentos de escolas, não esquecendo do CME nesta.

Iniciamos esta análise com a consciência de que o CME é um local de partilha, de discussão de diversas entidades relacionadas com a educação do município. Posto isto a heterogeneidade, os diferentes prismas da mesma realidade podem gerar conflitos. Recorrendo à imagem das organizações enquanto *arenas políticas* verificamos que as tomadas de decisão atravessam um processo de confrontação, negociação, tendo sempre presente a possibilidade de conflitos.

Analisando a realidade com estas lentes pudemos aperceber-nos que apesar de o CME não ter desenvolvido um papel considerado preponderante, as relações entre os agrupamentos de escolas e o município têm sido consideradas "de muita proximidade" (**RP 2**), mas isso não significa que não haja conflito. Como referimos anteriormente o ser humano é um ser social, político que defende as suas crenças, as suas perspetivas, ou seja, nesta realidade constatamos através das atas das reuniões dos CME, da observação de uma das reuniões do CME, assim como das perspetivas dos representantes entrevistados que a educação é uma prioridade para o município e que os agrupamentos de escolas procuram aproveitar toda a ajuda e parceria possível. Como o **RP 3** mencionou "existe um intercâmbio forte, quer em termos de atividades, quer em relacionamentos, quer em alcances de objetivos".

Apercebemo-nos que apesar de não explicito a existência de *conflito* o interesse, o empenho dos atores no desenvolvimento constante da educação faz-nos pensar que o *conflito* é inevitável. Comprovando esta nossa inquietação o **RP 1** no decorrer da entrevista mencionou que

> "algumas das entidades, alguns dos representantes não têm a mesma postura que nós procuramos ter [recetividade das opiniões] o que leva a que algumas coisas sendo ouvidas sejam aceites mais ou menos, [...]".

Associado a esta dinâmica conseguimos compreender através da análise dos dados recolhidos que as lógicas de ação deste CME não se situa em apenas numa das propostas de Weber[43] (1997) mas acaba por recolher um pouco de todas. A razão para esta afirmação deve-se ao facto de que nos apercebemos que todas as tomadas de decisão procuram ser racionalmente estruturadas, avaliando as circunstâncias em que estas são tomadas e quais os resultados que terão. Mas acabam por deter também cariz na ordem dos valores, afetiva, pois fomos verificando que as tomadas de decisão englobam uma vez mais, discussão, partilha, negociação e algo bastante importante a participação de diversos atores, todas as propostas são preparadas e trabalhadas por equipas multidisciplinares, ou seja, constituída por vários representantes de entidades destintas.

Dentro destas dinâmicas e atores será que existe algum que assuma a liderança, o poder? Foi esta, uma das questões que procuramos encontrar resposta. Os dados que fomos recolhendo começaram a evidenciar, tal como Leão (2015) refere as relações de poder "fazem parte da consciência individual [...] [procurando a] imposição da sua vontade sobre os outros".

Com a alteração da axiologia da sociedade foram emergindo e sobrevalorizados alguns valores, um destes está relacionado com a necessidade da existência de um líder, uma pessoa dominante (Leão, 2015). Nesta investigação a pessoa que acabou por assumir este papel de liderança foi o **RP 2**, enquanto vereador da educação. Começou a tornar-se visível quando nas entrevistas todos referiram que o simples facto de alteração deste fez com que houvesse um maior empenho, um "novo rumo" (**RP3**) que seria agora com esta nova fase que o CME começaria a assumir o seu papel, que por sua vez influenciaria de forma positiva o desenvolvimento educacional do município. De uma forma mais simplista verificamos que neste CME quem está a assumir o "poder" nesta relação é a autarquia, através do vereador da educação, é este elemento que com o seu empenho está a "tomar as rédeas" e organizar, orientar todo o trabalho neste CME.

[43] Explicito no Capítulo III.

Em suma verificamos que apesar de o número das reuniões do CME não ter seguido escrupulosamente o que está legislado apuramos que através de um trabalho conjunto de diversos atores do município contribuiu para o desenvolvimento e crescimento a nível educacional do município. Resgatando a expressão de Sarmento (2000) sobre as lógicas de ação, estas podem perpetuar "a inscrição histórica da dominação", ou seja, reforçar a centralização ou por outro lado podem contribuir para a ampliação dos direitos, uma posição mais descentralizadora. Com o analisado e exposto atentamos para uma posição mais direcionada para a democraticidade e descentralização da educação. Sendo assim:

> "Só pode acontecer uma descentralização efetiva se os CME assumirem de uma vez por todas o seu papel" (**RP1**)

# Conclusão

Inauguramos a nossa investigação com um projeto de investigação que buscava a análise e compreensão dos processos de intervenção de um CME particular na educação local daquele município. Nessa intervenção importava ainda destacar e caraterizar a relações entre os agrupamentos de escolas e o município, bem como qual o papel do CME nesta.

A intervenção municipal na educação tem-se revelado uma temática que tem adquirido algum destaque nos debates atuais sobre a educação em Portugal. A exploração deste tema leva-nos incontestavelmente à exploração de todo o processo e tentativas de descentralização, de territorialização, da regulamentação da educação.

Mediante esta constatação o objetivo principal da nossa investigação cinge-se à resposta a esta nossa questão de partida: *De que forma as funções do CME afetam as relações entre o município e os agrupamentos de escolas?*

Analisando a história de Portugal verificamos que este sempre foi um país centralizado, destacando-se a não participação dos diversos atores nas tomadas de decisão, da racionalidade burocrática do sistema. Porém com a revolução dos cravos deparamo-nos com uma mudança radical neste processo, passamos a privilegiar a participação, acabando por emergir o destaque de um poder local democrático, caminhando para a descentralização de competências.

As alterações legislativas que fomos verificando permitiram aos municípios, ao poder local o empoderamento e uma maior intervenção na vida pública. No entanto, no que diz respeito ao campo educacional o quadro normativo não sofreu grandes alterações. O poder municipal neste campo continuava a cingir-se a um papel de execução de tarefas. Neste sentido ainda estamos perante um longo percurso de efetivarmos a descentralização de competências neste campo educacional. Indo ao encontro deste facto conseguimos confirmar uma das hipóteses propostas: "*Quando o Conselho Municipal de Educação conseguir a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados então terá condições para promover 'padrões de maior eficácia e eficiência' na sua gestão".* A autonomia municipal no campo educacional é caraterizada por ser uma autonomia de gestão de recursos, de meios, ou seja, uma autonomia instrumental. Como o percurso de descentralização efetiva ainda não

está consolidado se o CME com esta autonomia e este novo impulso que está a iniciar talvez consigamos ter uma gestão da educação mais "eficaz e eficiente", pois conseguiremos envolver todos os atores no trabalho contínuo de desenvolvimento e colmatação das falhas. Posto isto, na análise empírica verificamos que cada vez mais a intenção deste novo CME assenta num trabalho em rede, validando outra da hipótese proposta "*Se o Conselho Municipal de Educação procurar uma ação articulada entre todos os atores em particular entre os agrupamentos de escolas com o município, então poderemos caminhar para a definição de uma rede educativa estruturada e complementar que colmata as necessidades educativas".*

Em nosso entender o CME detendo o espaço de debate e partilha valida a nossa terceira hipótese, de *"Quando os atores sociais são considerados como vetor principal nas tomadas de decisão do Conselho Municipal de Educação então podemos estar perante uma manifestação de participação e democracia".*

Terminando agora esta investigação concluímos que a intervenção da autarquia na educação local apesar de ainda ter algumas restrições, limitações, esta tem criado mecanismos, de serviços, de projetos que vão consolidando a sua presença e preponderância no contexto local.

# Referências Bibliográficas


Afonso, A. (2000). Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In Afrânio Catani & Romualdo Oliveira (orgs.) *Reformas educacionais em Portugal e Brasil* (p.17-41). Belo Horizonte: Autêntica.

Afonso, A. (2002). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. In Lima. L. & Afonso. A. *Reformas da educação pública. Democratização, modernização e neoliberalismo* (pp. 33-59). Porto: Afrontamento.

Afonso, N. (1994). *A reforma da administração escolar. A abordagem política em análise organizacional.* Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Almeida, J. & Pinto, J. (1975) *A investigação nas ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença

Amaral, D. (1996). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra: Livraria Almedina.

Amaral, D. (1994). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. 1, 2ª ed. Coimbra: Almedina.

"Amadia" (2006). *Carta Educativa* (Documento cedido pelo Município).

"Amadia" (2016). *Plano Estratégico Educativo Municipal de "Amadia"* (Documento cedido pelo Município).

Barreto, A. (1984). *Estado central e descentralização: Antecedentes e evolução-1974-84. Comunicação* - International conference group on modern Portugal, Universidade de New Hampshire – Durham, pp. 191-218.

Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (Org.) *O Estudo da Escola. Coleção Ciências da Educação*. Porto: Porto Editora.

Barroso, J. (1997). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: ME.

Barroso, J. (1998). *Descentralização e Autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública*. In Colóquio/ Educação e Sociedade, n.º 4, Out. 1998 (p.32-58). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Barroso, J. (2001). *Relatório Global da Primavera Fase do Programa de Avaliação Externa*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Centro de Estudos da Escola.

Barroso, J. e pinhal, J. (Orgs) (1996). *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização.* Lisboa: Edições Colibri.

Beetham, D. (1988). *A Burocracia*. Lisboa: Editorial Estampa.

Bell, J. (1997). *Como realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.

Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos.* Porto: Porto Editora.

Caetano, M. (1972). *Manual de Ciências Política e Direito Constitucional*. Lisboa: Coimbra Editora.

Canavarro, J. M. (2000). *Teorias e Paradigmas Organizacionais*. Coimbra: Quarteto Editora.

Canotilho, J. & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa, Anotada (*p. 234-235). Coimbra: Coimbra Editora.

*Carta das Cidades Educadoras* (s/d). Acedida em 2 de janeiro de 2018 e encontra-se disponível em http://www.edcities.org/wp-content/uploads/2013/10/Carta-Portugues.pdf

Carvalho, R. (1996). *História do Ensino em Portugal*. *Desde a fundação da nacionalidade até ao fim do Regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. construída».

Castro, M. (1998) *Um estudo das relações de poder na escola pública de ensino fundamental à luz de Weber e Bourdieu: do poder formal, impessoal e simbólico ao poder explícito*. Revista da Faculdade de Educação, vol.14 n.1 São Paulo.

Censos 2001- INE, acedido a 6 de junho de 2018 e encontra-se disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_pesquisa&frm_accao=PESQUISAR&frm_show_page_num=1&frm_modo_pesquisa=PESQUISA_SIMPLES&frm_modo_texto=MODO_TEXTO_ALL&frm_texto=censos+2001&frm_imgPesquisar.x=0&frm_imgPesquisar.y=0

Censos 2011- INE, acedido a 6 de junho de 2018 e encontra-se disponível em: http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=censos2011_apresentacao&xpid=CENSOS

CRSE (1988). *Proposta Global de Reforma – Relatório Final*. Lisboa: GEPE.ME

Diário da República, 1.ª série — N.º 19 — 28 de janeiro de 2013; acedido no dia 3 de Junho de 2018 e encontra-se disponível em: https://dre.pt/application/file/373764

Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciências, acedido a 25 de Junho de 2018 e encontra-se disponível em: http://www.dgeec.mec.pt/np4/home

Ellström, P. (2007). *Quatro faces das organizações educacionais*. RBPAE – v. 23, n.3, p.449-461, set/dez.

Erasmie, T. & Lima, L. (1989). *Investigação e projetos de desenvolvimento em educação*. Braga: Universidade do Minho.

Estevão, C. (1998). *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.

Estevão, C. (2000). *A administração educacional em Portugal: teorias aplicadas e suas práticas". Revista de Administração Educacional*. Vol. 2, nº 6, (p.9-20). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional, Centro de Educação,

Fernandes, A. (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* (pp.103-148). Lisboa: MEC/ Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

Fernandes, A. (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário*. Tese de Doutoramento. Braga. Universidade do Minho

Fernandes, A. (1995). Educação e Poder Local. In *Actas de seminário, Educação, comunidade e poder local (*pp. 43-63). Lisboa. CNE.

Fernandes, A. (1996). Os Municípios Portugueses e a Educação. As normas e as práticas. In João Barroso e João Pinhal (Org.), *A Administração da educação – os caminhos da descentralização*. (p.113-124). Lisboa: Edições Colibri.

Fernandes, A. (1997). Descentralização Educativa e projecto de Regionalização. In *Território Educativo*, n.º 1. Porto: DREN/ME, X-XV.

Fernandes, A. (1998). Os municípios portugueses e a educação: entre os fantasmas do passado e os desafios do futuro. In *Actas do Seminário sobre Territorialização das Políticas Educativas*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

Fernandes, A. (1999a). Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre as representações do passado e os desafios do presente. In *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho;

Fernandes, A. (1999b). Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização. In *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica.* Braga: Livraria Minho;

Fernandes, A. (2000). Municípios e Escolas – Normativização 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, A. (2002), Territorialização Educativa e Conselhos Locais de Educação. In *O Particular e o Global no Virar do Milénio: cruzar saberes em educação*, Actas do 5º Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (p.719-731). Lisboa: Edições Colibri/SPCE.

Fernandes, A. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs.) *Políticas e gestão da educação: Actas do III simpósio sobre organização e gestão escolar* (p. 35-43). Universidade de Aveiro.

Fernandes, A. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: Panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. Fernandes, J. Machado & F. Ferreira. *Administração da educação: Logicas burocráticas e logicas de remediação* (p. 53-89). Lisboa. Asa.

Fernandes, A. (s/d) *Educação e Poder Local*. In Cadernos da FENPROF (p.36-42).

Fernandes, A. (2009), A intervenção do município nas políticas locais de educação. In X *Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências Da Educação*.

Ferreira, F. (2003). O *estudo do local em educação: dinâmicas sócio-educativas em Paredes de Coura. Tese de doutoramento*. Braga. Universidade do Minho.

Fonseca. J. (1995). *Autarquias locais e educação – o presente e o futuro. In Educação, comunidade e poder local*. Actas do Seminário (p. 251-257). Lisboa: CNE.

Formosinho, J. e Machado, J. (1998). Administração das Escolas no Portugal Democrático. In *Autonomia, gestão e avaliação das escolas*. Lisboa: Edições Asa.

Formosinho, J. (1986). *A regionalização do sistema educativo*. Braga.

Formosinho, J. (1987) A regionalização do sistema de ensino, Braga, Universidade do Minho, Cadernos de Administração Escolar.

Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In Formosinho, Sousa Fernandes, Machado & Ferreira. *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação.* Porto: Edições ASA.

Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e Análise de Conteúdo – sentido e formas de uso*. Lisboa: Principia.

Leão, H. (2015). Relações de poder: Bilateralidade imanente e reações subsequentes no Estado Democrático de Direitos, In *Relations of power: Bilaterality immanent and subsequent reactions in the democratic rule of law. in Alethes: Per. Cien. Grad.* Dir. UFJF, n. 05, v. 07, pp. 57-78

Lima, L. (1987). Intervenção e Participação Autárquica na Educação. *In Acção Social. Cadernos Municipais.* Ano 8º, n.º 44. Novembro/Dezembro de 1987 (p. 15-18).

Lima, L. (1994). Modernização, racionalização e optimização. Perpetivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação. In *Cadernos de Ciências Sociais*, nº14 (p.119-139).

Lima, L. (1997). *A administração do sistema educativo e das escolas em Portugal*. Lisboa: Ministério da Educação: Departamento de Programação e Gestão Financeira.

Lima, L. (1998). 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, L. (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 & Romualdo Oliveira (orgs.) Belo Horizonte: Autêntica, p.41-76.

Lima, L. (2001). *A escola como organização educativa. Uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez Editora.

Lima, L. (2003). *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez Editora.

Lima, L. (2004a). O papel dos Agrupamentos de Escolas na reorganização do Sistema Educativo. In *O Futuro da Escola Pública em Portugal* (p.29-44). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

Lima, L. (2004b). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. In *Revista Portuguesa de Educação*. Vol. 17, n.2. (p.7-47). Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.

Lima, L. (2007). Administração da educação e autonomia das escolas. In *Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. A Educação em Portugal (1986-2006*). Alguns contributos de investigação (p.15-77) Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Lima, L. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. In *Sociologia: revista da Faculdade de Letras* 19, (p.227-253).

Lima, L. (2011). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.

Machado, J. Baptista (1982) *Participação e descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76.* Coimbra: Livraria Almedina

Magalhães, J. (2013), *O município liberal e a decisão política.* Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Martins, E. (2005). *Carta Educativa: ambiguidades e conflitualidades*. In Revista Lusófona de Educação. Nº 6. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Martins, J. (2007). *O papel dos municípios na construção das políticas educativas.* Tese de Doutoramento em Ciências da Educação. Universidade do Porto, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Porto.

Mintzberg. H. (1982). *Structure et Dynamique des Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation.

Morgan, G. (1996). *Imagens da organização*. São Paulo. Editora Atlas

Naville, P. (s/d). A Burocracia e a revolução. In *A Burocracia* (p. 157-205). Vários. Lisboa: Socicultur.

Nóvoa, A. (1987). *Le Temps dês Professeurs,* vol. II. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.

Nóvoa, A. (1991). Os professores: quem são? donde vêm? para onde vão? In S. R. Stoer (Ed.), *Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa* (p. 59–130). Porto: Edições Afrontamento.

Nóvoa, A. (1996). '*A 'Educação Nacional' (1930-1974): Análise Histórica e Historiográfica'*. Universidade de Lisboa

Nóvoa, A. (2002). "*Nota introdutória". Espaços de Educação Tempos de Formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Nóvoa, A. (2005). *Evidentemente – Histórias da Educação*. Porto: Edições ASA

Oliveira, C. (1992). O Positivismo e o ideário educativo. In João de Barros (111-197). Braga: Universidade do Minho (*Tese de Mestrado Policopiada*).

Pinhal, J. (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In A. Luís, J. Barroso e J. Pinhal (eds) *A Administração da educação: investigação, formação e práticas* (p.177 – 195). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.

Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In João Barroso (Org.) A regulação das políticas públicas de educação: Espaços dinâmicas e actores (p. 99-128). Coimbra: Educa

Pinhal, J. (2012). *Os Municípios Portugueses e a Educação: Treze anos de intervenção (1991-2003).* Fundação Calouste Gulbenkian. Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Pinhal, J. e Viseu, S. (2001). *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão.* Relatório sectorial 6, inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do continente,

Lisboa, Centros de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa

Pordata acedido no dia 3 de Junho de 2018 e encontra-se disponível em: http://www.pordata.pt/Municipios & http://www.pordata.pt/Portugal

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Rocha, M. (2005). Educação, Género e Poder. Uma abordagem Política, Sociológica e ORGANIZACIONAL. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação e Psicologia. *Tese policopiada de Doutoramento em Educação, área de conhecimento em Organização e Administração Escolar*.

Ruivo, F. (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 (p.75-95).

Ruivo, F. (2000). *O Estado Labiríntico – o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, B. (2003). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento

Santos, G. (2002). *Os Conselhos locais de educação*. Braga. Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão.

Sarmento, M. (1993). *A escola e as autonomias*. Cadernos Pedagógicos. Porto: Edições Asa

Sarmento, M. & Formosinho, J. (1995) A dimensão sócio-organizacional da escola-comunidade educativa. In *Ciências da Educação: Investigação e Acção. Actas do II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação* (67-76) Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação.

Sarmento, M. (2000). Lógicas de acção nas escolas. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Silva, E. (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, E. (2006). As perspectivas de análise burocrática e política. In *Compreender a Escola. Perspectivas de análise organizacional*. Licínio Lima (org.) (p.71-132). Porto: Edições Asa.

Silva, G. (2006). *Modelos de Formação em Administração Educacional. Um estudo centrado na realidade portuguesa.* Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.

Sousa, M. (1999). *Lições de Direito Administrativo*. Volume I. Lisboa: Lex.

Stake, R. (2007). *A arte da investigação com estudos de caso.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Taylor, S. & Bogdan, R. (1996) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. 2.ed. Barcelona: Paidós.

Tuckman, B. (2000) - *Manual de Investigação em Educação*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Vale, I. (2000). *Didáctica da Matemática e Formação Inicial de professores num contexto de Resolução de Problemas e de Materiais Manipuláveis*. Universidade de Aveiro.

Weber, M. (1997). *Conceitos sociológicos fundamentais*. Lisboa: Edições 70. Nova Biblioteca.

Weber, M. (1978). Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. In Campos, E. (org.). *Sociologia da Burocracia* (15-28). Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Wragg, E. (1984). Conducting and analysing interviews. In BELL, J. et al. (Orgs). *Conducting smallscale investigations in educational management*. London, Harper & Row.

Yin, R. (2005). *Estudo de caso: Planeamento e métodos*. São Paulo: Bookman.

# Normativos

**LEIS**

- **Constituição da República Portuguesa de 1976**
- **Lei n.º 46/86, e 14 de Outubro** - Lei de bases do Sistema Educativo (alterada mais tarde pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro).
- **Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro**.

**DECRETOS-LEI**

**Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro**.

**Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março**.

**Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio**.

**Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.**

**Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro**.

**Decreto-Lei nº41/2003**

**Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril**.

**Decreto-Lei nº176/2012. De 2 de Agosto.**

**Decreto Regulamentar nº 12/2000**

**DESPACHOS**

**Despacho nº 128/1996**

**Despacho nº130/ME/1996, de 8 de Julho**

**Despacho n.º 13313/2003, de 8 de Julho**.

# Apêndices

# Apêndice I – Quadro de Análise dos documentos recolhidos

**Nota**: Estes são alguns exemplos de evidências recolhidas nos documentos analisados. Os espaços que se encontram em branco representam a falta dessas evidências nos mesmos.

| **Questões de investigação** | **Análise das Lei / Decretos Lei (competências e caraterísticas do CME)** | **Regimento do CME** | **Evidências/ Comprovativos do CME** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Carta Educativa | Plano Estratégico Municipal | Atas dos CME | Agrupamentos de escolas do Concelho (1/2/3/4/5/6/7) |
| *A transferência/delegação de competências presentes nos normativos esclarecem quais as funções, assim como os poderes do CME?* | "[...] a) Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego;<br><br>b) Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista a, assegurando a salvaguarda das | "Artigo 3.º<br>[...] a) Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego;<br><br>b) Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da | " [...]o desenvolvimento do Programa-Tipo de Saúde Escolar em todos os estabelecimentos de educação e ensino (pré-escolar, básico e secundário)."<br>" [...] a acção social escolar caracterizava-se por subsídios na alimentação, prolongamento de horário (constituindo-se como essenciais serviços de apoio | Comporta uma tabela que apresenta "[...] por instituição e por tipo de curso, a designação da oferta de curos existentes no município no ano letivo 2014/15."<br><br>Apresenta de forma sucinta uma diversidade de ações, projetos, atividades a se desenvolver no município e quais as parcerias envolvidas. Por exemplo " Promoção de Atividades de Apoio à Família (AAAF e CAF)" sendo organizado pela | "Continuou referindo que o documento foi pouco ambicioso em dois domínios: No âmbito da Segurança, Escola Segura, que ainda tem que se trabalhar um pouco mais e nos Transportes Escolares, terá que haver uma maior conciliação das redes públicas com os horários escolares." | "AUTARQUIA<br>3. Competências<br>3.3 Dinamizar o Conselho Municipal de Educação, o qual aprova a carta educativa." (AE3)<br><br>"SECÇÃO V - AUTARQUIA LOCAL<br>Artigo 201.º<br>Competências<br>Ao município compete:<br>1. Participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | necessidades de oferta educativa do concelho, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal;<br><br>c) Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos nos artigos 47.o e seguintes do Decreto-Lei n.o 115-A/98, de 4 de Maio;<br><br>d) Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município;<br><br>e) Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios sócio-educativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;<br><br>f) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades de complemento curricular, da qualificação | carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista<br>a, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do município, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal;<br><br>c) Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos no regime jurídico da autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário; | às família), subsídios de em livros e material escolar e didáctico, subsídio de transporte escolar, …"<br><br>" […] ciente do seu papel activo no processo global de gesto e planeamento integrado dos equipamentos coletivos e, neste sentido, também abarcando o domínio dos equipamentos educativos […] A Carta Educativa assume-se, a nível municipal, como um instrumento de planeamento e ordenamento […] tendo em conta a actual oferta concelhia em educação e formação […]"<br><br>" […] a Câmara Municipal atribui | Câmara Municipal e os Agrupamentos de escolas".<br><br>"A requalificação do parque escolar e a sua adequabilidade às necessidades do concelho; O apetrechamento de todos os estabelecimentos do 1º ciclo do ensino básico com equipamentos tecnológicos facilitador dos processos de ensino e de aprendizagem; […] No que diz respeito ao reordenamento do parque escolar da rede pública há que referir o encerramento[…] [de algumas EB1 e JI] na sequência da ampliação da EB1 P, a qual passou a contemplar a valência de Jardim-de-infância e da construção dos Centros Escolares […]" | | das escolas do primeiro ciclo do ensino básico;<br>2. Monitorizar a carta educativa;<br>3. Dinamizar o conselho municipal de educação, o qual aprova a carta educativa;" (AE7) |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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;<br><br>g) Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;<br><br>h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar.<br><br>2 — 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 | d) Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal;<br><br>e) Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;<br><br>f) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades de complemento | […] subsídios para Transporte Escolar […] Subsidio de Refeição […] Escalão […]"<br><br>"Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF) […] Projecto Aprender a Sorrir – Programa Ser Criança […] Projecto Informático na Educação […]"<br><br>" […] é notória a falta de medidas de segurança nos estabelecimentos existentes em parte porque estamos perante um parque escolar obsoleto e antigo. […] A linha de actuação deverá primar pela dotação de todos os estabelecimentos de ensino com medidas de segurança essenciais à | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | alunos, refletir sobre as causas das situações analisadas e propor as ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.<br><br>3 — Para o exercício das competências do conselho municipal de educação devem os seus membros disponibilizar a informação de que disponham relativa aos assuntos a tratar, cabendo, ainda, ao representante do Ministério da Educação apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo, designadamente sobre os aspetos referidos no número anterior." (Decreto -lei nº7/2003, de 15 de janeiro, Artigo 4º)<br><br>"«Artigo 4.º<br>[…]<br>d) Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal; | curricular, da qualificação escolar<br>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;<br><br>g) Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;<br><br>h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar;<br><br>i) Participação no processo de elaboração e de atualização do | prevenção do património físico e humano […]"<br><br>" O parque escolar existente no Concelho é composto, em grande parte, por edifícios que se enquadram no chamado Plano Centenário […], os edifícios vão sofrendo algum desgaste físico e necessitam de pequenas intervenções para que mantenham a qualidade e segurança necessárias."<br>"[…] a oferta existente [de jardins de infância] não é suficiente para alargar este sistema de educação a 75% das crianças em idade de pré-escolarização […] Observa-se um considerável défice ao nível dos | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | […]<br>i) Participação no processo de elaboração e de atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal.<br>[…] (Decreto- lei 72/2015) | Plano Estratégico Educativo Municipal;<br><br>2. Compete, ainda, ao Conselho 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, refletir sobre as causas das situações analisadas e propor as ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.<br><br>3. Para o exercício das competências | equipamentos e espaços de apoio existentes nos estabelecimentos de ensino pré-escolar […]" | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | do Conselho devem os seus membros disponibilizar a informação de que disponham relativa aos assuntos a tratar, cabendo, ainda, ao delegado regional de educação, ou a quem o diretor-geral dos estabelecimentos escolares tiver designado em sua substituição, apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo, designadamente sobre os aspetos referidos no número anterior." | | | | |
| Quais as responsabilidades que o CME tem sobre a educação local? | | | "[…] ciente do seu papel activo no processo global de gestão e planeamento […] A carta | | "Sugeriu que se fizesse um levantamento exaustivo dos aspectos positivos e negativos da área de actuação de cada membro do Conselho Municipal, | "apoios humanos e materiais diferentes que conferem condições diferentes para a prática educativa (ex. recursos materiais, gestão na colocação de professores das AEC's, das |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | educativa assume-se, a nível municipal, como um instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo dos edifícios escolares e demais equipamentos educativos, tendo em conta a actual oferta concelhia em educação e formação, de acordo com as necessidades imediatas e aquelas que se pressupõe que possam vir a existir, com base no crescimento sócio-económico local, assente no objectivo estratégico e lógico de adequação da rede educativa à efectiva procura que se manifesta para todos os níveis de ensino, numa eficiente | | assim como a identificação de prioridades por forma a ser elaborado, depois de analisado por todos, um documento a remeter ao Presidente da Câmara para uma intervenção melhor delineada.<br>Continuou realçando os tópicos importantes a serem focados nesse levantamento, os quais seriam, infra-estruturas; equipamentos; segurança; transportes; formação (pessoal auxiliar); mobilidade condicionada; salas de apoio; acção social; qualidade de ensino e potencialidades de recursos" | tarefeiras (Contrato de Emprego e Inserção) e de animadores." (AE6)<br><br>"atividades letivas, atividades de animação e apoio à família e a componente de apoio à família (AAAF/CAF) e atividades de enriquecimento curricular (AEC), que são promovidas pelos serviços da educação da Câmara Municipal […], em parceria com o Agrupamento." (AE2) |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | racionalização dos recursos". | | | |
| De que forma o CME gere e articula a participação dos vários atores que integram o CME? | | | | | | (AE4)<br>"rede de parceiras criada [… com] os objetivos delineados por este agrupamento como um complemento à acção educativa prestada à comunidade educativa no que se refere a estágios de formação educacional para futuros professores do ensino básico; estágio de formação profissional para os alunos das vertentes profissionais e vocacionais; apoio a alunos NEE e concretização dos PIT; apoio social e cultural nos projetos das Câmaras Municipais […]; Acompanhamento de problemas de Saúde e Prevenção de comportamentos de risco; iniciativas relacionadas com a Proteção Civil; Prevenção de comportamentos de risco; acompanhamento e apoio individualizado a alunos da formação vocacional." |
| Qual o papel do CME nas relações estabelecidas entre a Autarquia e os outros parceiros educativos, especialmente com os Agrupamentos de escolas? | | Grupos de Trabalho? Comissão Permanente? | | | | (AE1)<br>"CAPÍTULO II - CONSELHO GERAL<br>Artigo 6.º<br>(Definição)<br>1. O Conselho Geral é o órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | atividade da Escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa, nos termos da legislação em vigor.<br>2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, a articulação com o município faz-se através da Câmara Municipal […] no respeito pelas competências dos conselhos municipais de educação, estabelecidos na legislação em vigor."<br><br>(AE1)<br>"6.2 Articulação com o poder local<br>A Câmara Municipal assume-se como o nosso maior parceiro, pois ao longo dos anos, temos mantido relações de proximidade, cordialidade e cooperação estreita.<br>A partilha de responsabilidades na política educativa local quer através da Carta Educativa quer através do Conselho Municipal de Educação, obriga a que a Administração Autárquica, com base na legitimidade democrática da sua constituição e competências, se assuma como uma parceria dinâmica e criativa, de forma a responder adequadamente às novas exigências educativas, |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | fomentando o estímulo ao desenvolvimento e à mudança.” |
| Em que medida o CME pode potenciar a participação dos atores na definição de uma política de educação a nível local? | | | | | | |
| Poderá o Conselho Municipal da Educação impulsionar uma gestão mais democrática da educação? | | | | | | |
| Composição Do CME | **Decreto-Lei, 7/2003, de 15 de janeiro**<br><br>“Artigo 5.º<br><br>Composição<br><br>1 - Integram o conselho municipal de educação:<br><br>a) O presidente da câmara municipal, que preside;<br><br>b) O presidente da assembleia municipal;<br><br>c) O vereador responsável pela educação, que assegura a substituição do presidente, nas suas | “Artigo 4.º<br>Composição do Conselho<br>1.Integram o Conselho:<br><br>a) O presidente da câmara municipal, que preside;<br><br>b) O presidente da assembleia municipal;<br><br>c) O vereador responsável pela educação, quando exista;<br><br>d) O presidente da junta de freguesia eleito pela | | | Exemplo da listagem de presenças de uma reunião do CME:<br><br>Câmara Municipal de “Amadia”<br>Assembleia Municipal de “Amadia”<br>Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares<br>Instituições de Ensino Superior Privado<br>Pessoal docente do Ensino Secundário Público<br>Pessoal docente do Ensino Básico Público<br>Diretor de Agrupamento 1<br>Diretor de Agrupamento 2<br>Diretor de Agrupamento 3<br>Diretor de Agrupamento 4<br>Diretor de Agrupamento 5<br>Diretor de Agrupamento 6 | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ausências e impedimentos;<br><br>d) O director regional de educação com competências na área do município ou quem este designar em sua substituição.<br><br>2 - Integram ainda o conselho municipal de educação os seguintes representantes, desde que as estruturas representadas existam no município:<br><br>a) Um representante das instituições de ensino superior público;<br><br>b) Um representante das instituições de ensino superior privado;<br><br>c) Um representante do pessoal docente do ensino secundário público;<br><br>d) Um representante do pessoal docente do ensino básico público;<br><br>e) Um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública; | assembleia municipal em representação das freguesias do concelho;<br><br>e) O delegado regional de educação da direção de serviços da região cuja área territorial corresponda à do município, integrada na direção geral dos estabelecimentos escolares, ou quem o diretor-geral dos estabelecimentos escolares designar em sua substituição;<br><br>f) Os diretores dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas da área do município;<br><br>2. Integram ainda o Conselho (desde que as estruturas representadas existam no | | | Diretor de Agrupamento 7<br>Associações de Pais e Encarregados de Educação<br>Associações de Estudantes<br>Instituições Particulares de Solidariedade Social<br>Serviços Públicos de Saúde<br>Serviços de Segurança Social<br>Serviços de Emprego e Formação Profissional<br>Serviços Públicos da área da Juventude<br>Forças de Segurança | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | f) Um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados;<br><br>g) Dois representantes das associações de pais e encarregados de educação;<br><br>h) Um representante das associações de estudantes;<br><br>i) Um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam actividade na área da educação;<br><br>j) Um representante dos serviços públicos de saúde;<br><br>l) Um representante dos serviços da segurança social;<br><br>m) Um representante dos serviços de emprego e formação profissional;<br><br>n) Um representante dos serviços públicos da área da juventude e do desporto; | município) os seguintes representantes:<br><br>a) Um representante das instituições de ensino superior público;<br><br>b) Um representante das instituições de ensino superior privado;<br><br>c) Um representante do pessoal docente do ensino secundário público das escolas da área do município;<br><br>d) Um representante do pessoal docente do ensino básico público das escolas da área do município;<br><br>e) Um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | o) Um representante das forças de segurança.<br><br>3 - De acordo com a especificidade das matérias a discutir no conselho municipal de educação, pode este deliberar que sejam convidadas a estar presentes nas suas reuniões personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise."<br><br>**Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto**<br><br>"A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:<br>Artigo único<br>O artigo 5.º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, passa a ter a seguinte redacção:<br>«Artigo 5.º<br>[…]<br>1 - ……..<br>a) ……. | dos estabelecimentos de educação da área do município;<br><br>f) Um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados;<br><br>g) Dois representantes das associações de pais e encarregados de educação;<br><br>h) Um representante das associações de estudantes;<br><br>i) Um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam atividade na área da educação;<br><br>j) Um representante dos | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | b) ……. c) ……. d) O presidente da junta de freguesia eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho; e) Um representante do pessoal docente do ensino básico público.<br>2- ……<br>3- Os representantes que se referem as alíneas c), d) e e) do número anterior são eleitos pelos docentes do respectivo grau de ensino.<br>4- De acordo com a especificidade das matérias a discutir no conselho municipal de educação, pode este deliberar que sejam convidadas a estar presentes nas suas reuniões personalidades de reconhecimento mérito na área de saber em análise.»”<br><br>**Lei nº 6/2012**<br>**de 10 de Fevereiro** | serviços públicos de saúde;<br><br>k) Um representante dos serviços da segurança social;<br><br>l) Um representante dos serviços de emprego e formação profissional;<br><br>m) Um representante dos serviços públicos da área da juventude e do desporto;<br><br>n) Um representante das forças de segurança (nos municípios onde coexistam as duas forças de segurança – PSP e GNR -- podem as mesmas ser chamadas a integrar o Conselho Municipal de Educação, passando a existir | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | “«Artigo 5.º<br>[…]<br>p) Um representante do conselho municipal de juventude. […]»”<br><br>“Artigo 13.º<br>Competências em matéria educativa<br>Compete ainda aos conselhos municipais da juventude acompanhar a evolução da política de educação através do seu representante no conselho municipal de educação.” | dois representantes);<br><br>o) Um representante do Conselho Municipal de Juventude.<br><br>3. Os representantes a que se referem as alíneas c), d) e e) do número anterior são eleitos pelos docentes do respetivo grau de ensino.<br><br>4. De acordo com a especificidade das matérias a discutir no Conselho, pode este deliberar que sejam convidadas a estar presentes nas suas reuniões personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise, sem direito a voto.<br><br>5. O presidente da câmara municipal | | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | pode fazer-se acompanhar por técnicos do Município, sem direito de voto. | | | | |

# Apêndice II - Guião da Entrevista

**Objetivos da Entrevista**:

- Analisar de que forma o Decreto-lei nº. 7/2003, de 15 de janeiro, veio exaltar as competências das autarquias relativamente à educação e se corrobora o princípio da transferência de competências.
- Perceber qual a dimensão da política educativa local através da ação do CME.
- Perspetivar o grau de participação dos vários atores do CME e de que forma estes contribuem para a definição de uma política educativa local.
- Compreender as caraterísticas da relação entre o Município ou Autarquia local com os Agrupamentos de Escolas, assim como qual o papel do CME nesta.

## Guião: entrevista semi-estruturada

1. Há quanto tempo integra um cargo no CME?
2. Que motivação e expectativas o levaram a candidatar-se e posteriormente a assumir um cargo de representante no CME?
3. Como foram eleitos os representantes do Município?
4. Poderá explicitar de que forma estão estruturados os mandatos do CME? A sua duração? São de 4 anos? Correspondem aos mandatos autárquicos? Ou tem um funcionamento independente?
5. Com que frequência costumam reunir?
6. Qual a duração das reuniões?
7. Como são aprovados documentos internos, como a carta educativa ou o plano estratégico educativo municipal? Com que frequência são revistos?
8. Quais os principais assuntos/preocupações que têm vindo a ser tratados nas reuniões?
9. Como avalia a existência de um órgão com uma estrutura do Conselho Municipal de Educação? Um órgão Consultivo.
10. Sabe quais os objetivos que estiveram na origem da criação do CME de "Amadia"?
11. Ainda são estes que regem o CME atualmente?

12. Existia alguma entidade com caraterísticas semelhantes antes do CME ser legislado?
13. Como carateriza a intervenção da Autarquia Local na área da Educação? Qual o papel do CME nesta?
14. Como se organiza essa intervenção? (existe algum documento que o espelhe?)
15. No seu entender quais serão as responsabilidades que o Conselho Municipal de Educação tem sobre a educação local?
16. Como avalia as relações estabelecidas entre a Autarquia e os outros parceiros educativos, especialmente com os Agrupamentos de escolas?
17. Considera o CME um ator preponderante nestas relações? Como carateriza o seu papel?
18. Em que medida o CME pode potenciar a participação dos atores na definição de uma política de educação a nível local?
19. Poderá o Conselho Municipal da Educação impulsionar uma gestão mais democrática da educação?
20. De que forma o Conselho Municipal de Educação gere e articula a participação dos vários atores? Como são transmitidas as preocupações, dúvidas?
21. Será que existe uma participação igualitária de todas as entidades no Conselho Municipal de Educação?
22. Partindo daquele que é o seu conhecimento atual sobre o funcionamento do CME queria perguntar-lhe qual é a importância que atribui ao CME e onde reside essa importância?

# Apêndice III- Apresentação dos Representantes Entrevistados

## Representante do CME de "Amadia" 1

| | |
|---|---|
| **Data** | 7 de Junho de 2018 |
| **Local** | Biblioteca Municipal |
| **Nome** | Vice-Presidente da Federação de Associação de Pais |
| **Cargo** | Representante da Associação de Pais |
| **Inicio das Funções** | 4 anos |

## Representante do CME de "Amadia" 2

| | |
|---|---|
| **Data** | 12 de Junho de 2018 |
| **Local** | Gabinete do Vice-Presidente da Câmara |
| **Nome** | Vice-Presidente e Vereador da Educação |
| **Cargo** | Delegado pelo Presidente da Câmara para presidir as reuniões do CME |
| **Inicio das Funções** | Iniciou em outubro de 2017 |

## Representante do CME de "Amadia" 3

| | |
|---|---|
| **Data** | 23 de Julho de 2018 |
| **Local** | Sala de Estudo do Agrupamento de Escolas 3 |
| **Nome** | Subdiretor ou Diretor Adjunto do Agrupamento de Escolas |
| **Cargo** | Representante do Ensino Secundário |
| **Inicio das Funções** | 2 anos |

# Anexos

# Anexo I- Regimento do Conselho Municipal de Educação do Concelho de "Amadia"

Ao abrigo do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, alterado pela Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto (objeto da Declaração de Retificação n.º 13/2003, 11 de outubro), pela Lei n.º 6/2012, de 10 de fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio, é aprovado o Regimento do Conselho Municipal de Educação do Concelho de "Amadia".

Artigo 1.º

Objeto

O presente Regimento estabelece as competências, composição e regras de funcionamento do Conselho Municipal de Educação do Concelho de "Amadia".

Artigo 2.º

Objetivos do Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação, doravante também designado por Conselho, é uma instância de coordenação e consulta, a nível municipal, da política educativa e tem por objetivo promover 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 ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e de eficácia do mesmo.

Artigo 3.º

Competências do Conselho

1. Para a prossecução dos objetivos referidos no artigo anterior, compete ao Conselho 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 ação social e da formação e emprego;
   b) Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa, a qual deve

resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista a, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do município, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal;

c) Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, previstos no regime jurídico da autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;

d) Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal;

e) Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios socioeducativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;

f) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades 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 ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;

h) Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar;

i) Participação no processo de elaboração e de atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal

2. Compete, ainda, ao Conselho 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, refletir sobre as causas das situações analisadas e propor as ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.

3. Para o exercício das competências do Conselho devem os seus membros disponibilizar a informação de que disponham relativa aos assuntos a tratar, cabendo, ainda, ao delegado regional de educação, ou a quem o diretor-geral dos estabelecimentos escolares tiver designado em sua substituição, apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo, designadamente sobre os aspetos referidos no número anterior.

Artigo 4.º

Composição do Conselho

1. Integram o Conselho:

   a) O presidente da câmara municipal, que preside;

   b) O presidente da assembleia municipal;

   c) O vereador responsável pela educação, quando exista;

   d) O presidente da junta de freguesia eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho;

   e) O delegado regional de educação da direção de serviços da região cuja área territorial corresponda à do município, integrada na direção geral dos estabelecimentos escolares, ou quem o diretor-geral dos estabelecimentos escolares designar em sua substituição;

   f) Os diretores dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas da área do município;

2. Integram ainda o Conselho (*desde que as estruturas representadas existam no município*) os seguintes representantes:

   a) Um representante das instituições de ensino superior público;

   b) Um representante das instituições de ensino superior privado;

   c) Um representante do pessoal docente do ensino secundário público das escolas da área do município;

   d) Um representante do pessoal docente do ensino básico público das escolas da área do município;

   e) Um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública dos estabelecimentos de educação da área do município;

   f) Um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados;

   g) Dois representantes das associações de pais e encarregados de educação;

h) Um representante das associações de estudantes;

i) Um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam atividade na área da educação;

j) Um representante dos serviços públicos de saúde;

k) Um representante dos serviços da segurança social;

l) Um representante dos serviços de emprego e formação profissional;

m) Um representante dos serviços públicos da área da juventude e do desporto;

n) Um representante das forças de segurança (*nos municípios onde coexistam as duas forças de segurança – PSP e GNR – podem as mesmas ser chamadas a integrar o Conselho Municipal de Educação, passando a existir dois representantes*);

o) Um representante do Conselho Municipal de Juventude.

3. Os representantes a que se referem as alíneas c), d) e e) do número anterior são eleitos pelos docentes do respetivo grau de ensino.

4. De acordo com a especificidade das matérias a discutir no Conselho, pode este deliberar que sejam convidadas a estar presentes nas suas reuniões personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise, sem direito a voto.

5. O presidente da câmara municipal pode fazer-se acompanhar por técnicos do Município, sem direito de voto.

Artigo 5.º

Constituição

Aquando da constituição, o Conselho é nomeado por deliberação da Assembleia Municipal nos termos propostos pela câmara municipal.

Artigo 6.º

Designação dos membros

1. Após cada eleição para os órgãos do Município, no prazo máximo de trinta dias a contar da data da instalação dos órgãos e sem prejuízo do impulso do presidente do Conselho, devem as estruturas representadas informar aquele sobre a continuidade, ou não, do(s) seu(s) representante(s) no Conselho, incluindo suplente(s).
2. Em caso de não continuidade, devem, no mesmo prazo, indicar o(s) novo(s) representante(s) e suplente(s).
3. Decorrido o prazo a que alude o número 1 do presente artigo, considera-se que se mantêm o(s) representante(s).

Artigo 7.º

Substituição

1. O impedimento de qualquer representante que conduza à suspensão de funções, ou vacatura do lugar, determina a sua substituição.
2. Nas situações previstas no número anterior, deverão as entidades implicadas proceder à designação e comunicação escrita dos novos representantes, no prazo de trinta dias a contar da suspensão ou vacatura.
3. A comunicação prevista no número anterior é dirigida ao presidente do Conselho.

Artigo 8.º

Presidência

1. O Conselho é presidido pelo presidente da câmara municipal.

2. Compete ao presidente:

   a) Convocar as reuniões, nos termos do artigo 18.º deste Regimento;

   b) Abrir e encerrar as reuniões;

   c) Dirigir e coordenar os trabalhos das reuniões, podendo ainda suspendê-los ou encerrá-los antecipadamente, quando circunstâncias excecionais o justifiquem;

d) Assegurar a execução das deliberações do Conselho;

e) Assegurar o envio das avaliações, propostas e recomendações emitidas pelo Conselho para os serviços e entidades com competências executivas nas matérias a que os mesmos respeitem;

f) Assegurar a elaboração das atas;

g) Proceder à marcação de faltas;

h) Promover a designação e substituição dos representantes quando há suspensão e vacatura do lugar e, bem assim, na sequência de eleições autárquicas;

i) Assegurar o cumprimento da lei e da presente Regimento.

3. O presidente é substituído nas suas ausências ou impedimentos pelo vereador responsável pela educação, ou, na inexistência deste, pelo vice-presidente da câmara municipal, nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
4. O apoio administrativo ao presidente do Conselho é prestado por um trabalhador do município.

Artigo 9.º

Direitos dos membros do Conselho Constituem direitos dos membros do Conselho:

a) Usar da palavra nos termos regimentais;

b) Apresentar pareceres, propostas, recomendações, requerimentos, reclamações e recursos;

c) Solicitar ao presidente informações e esclarecimentos que entendam necessários, no estrito âmbito das suas competências;

d) Fazer constar da ata o seu voto de vencido e as razões que o justifiquem;

e) Receber e votar as atas do Conselho.

Artigo 10.º

Deveres dos membros do Conselho

Constituem deveres dos membros:

a) Comparecer e acompanhar as reuniões do Conselho, nos Grupos de Trabalho e Comissão Permanente para os quais estejam designados;

b) Participar nas discussões e votações, sendo obrigatório participar naquelas que, de forma direta ou indireta, envolvam as estruturas que representam;

c) Assinar a folha de presenças antes do início dos trabalhos de cada reunião;

d) Desempenhar as funções para que foram designados e/ou eleitos;

e) Observar a ordem e disciplina fixadas no presente Regimento.

Artigo 11.º

Constituição e funcionamento de Grupos de Trabalho

1. Em razão das matérias a analisar ou dos projetos específicos a desenvolver, o Conselho pode deliberar a constituição interna de Grupos de Trabalho.
2. A deliberação prevista no número anterior estabelece a composição do Grupo de Trabalho, o seu objeto e prazo.
3. Cada Grupo de Trabalho será composto por um máximo de membros a fixar adrede, por proposta do presidente.
4. De entre os membros dos Grupos de Trabalho é nomeado um relator, podendo ser coadjuvado por outros elementos do grupo.
5. As regras internas de funcionamento de cada Grupo de Trabalho são sua responsabilidade.

Artigo 12.º

Competências dos Grupos de Trabalho

1. Compete aos Grupos de Trabalho:

a) Analisar e apreciar os assuntos objeto da sua constituição;

b) Apresentar os relatórios e ou pareceres ao Conselho no prazo por este fixado;

c) Solicitar aos órgãos do município a colaboração de trabalhadores do município;

d) Diligenciar junto dos órgãos representados no Conselho a obtenção de elementos necessários à elaboração do estudo do assunto que lhe foi confiado.

2. O prazo concedido pelo Conselho pode ser prorrogado por este, ou, no intervalo das suas reuniões, pelo seu presidente.

Artigo 13.º

Constituição da Comissão Permanente

O Conselho pode deliberar a constituição de uma Comissão Permanente com a função de acompanhamento e articulação entre o município e os agrupamentos de escolas da respetiva área territorial, nos termos dos artigos seguintes.

Artigo 14.º

Composição da Comissão Permanente

1. A Comissão Permanente integra:

a) Dois representantes do Município, indicados pelo Presidente da Câmara Municipal;

b) Um representante do direção geral dos estabelecimentos escolares da região cuja área territorial corresponda à do município, indicado pelo respectivo delegado regional;

c) Um representante de cada um dos agrupamentos de escolas da área do município, indicados pelos respectivos diretores;

d) Os representantes no Conselho das associações de pais e encarregados de educação.

2. A Comissão Permanente é coordenada por um dos representantes do Município, conforme designação do presidente da câmara municipal.

Artigo 15.º

Competências da Comissão Permanente

1. Compete à Comissão Permanente:

   a) Acompanhar e articular, no âmbito do processo de aprofundamento da descentralização administrativa, na área da educação, a relação entre o município e os Agrupamentos de escolas;

   b) Emitir pareceres e recomendações sobre as matérias a apreciar e a submeter ao Conselho.

Artigo 16.º

Funcionamento da Comissão Permanente

A Comissão Permanente reúne ordinariamente pelo menos três vezes por ano letivo e extraordinariamente sempre que convocada por qualquer um dos seus membros.

Artigo 17.º

Periodicidade, local e natureza das reuniões

6. O Conselho reúne ordinariamente, no início do ano letivo e no final de cada período escolar e, extraordinariamente, sempre que convocados pelo seu presidente, ou a pedido de dois terços dos seus membros.
7. As reuniões realizam-se no edifício sede do município ou, por decisão do presidente, em qualquer outro local do território municipal.
8. Sem prejuízo do disposto nos números 4 e 5 do artigo 4.º do presente Regimento, as reuniões do Conselho são de natureza privada.

Artigo 18.º

Convocação das reuniões

1. As reuniões ordinárias são convocadas pelo presidente, com a antecedência mínima de dez dias úteis, constando da respetiva convocatória o dia, hora e local em que esta se realizará.
2. As reuniões extraordinárias terão lugar mediante convocação do presidente, por sua iniciativa ou a

requerimento de pelo menos dois terços dos seus membros, devendo neste caso o respetivo requerimento conter a indicação do(s) assunto(s) que se deseja(m) ver tratado(s).

3. As reuniões extraordinárias serão convocadas para um dos quinze dias seguintes à apresentação do pedido, mas sempre com a antecedência mínima de quarenta e oito horas sobre a data da reunião.
4. As convocatórias serão feitas via correio eletrónico e delas devem constar, de forma expressa e especificada, os assuntos a tratar na respetiva reunião.

Artigo 19.º

Faltas

1. As faltas às reuniões devem ser justificadas, mediante comunicação escrita, no prazo máximo de dez dias úteis, dirigida ao presidente do Conselho.
2. As faltas não justificadas serão comunicadas à entidade à qual pertence o representante.

Artigo 20.º

Ordem do dia

1. Cada reunião terá uma "Ordem do Dia" estabelecida pelo presidente.

2. O presidente deve incluir na ordem do dia os assuntos que para esse fim lhe forem indicados por qualquer membro do Conselho, desde que se incluam na respetiva competência e o pedido seja apresentado por escrito com a antecedência mínima de dez dias sobre a data da reunião.
3. A ordem do dia deve ser entregue a todos os membros do Conselho com a antecedência de, pelo menos, oito dias sobre a data da reunião.
4. Em cada reunião ordinária haverá um período de "antes da ordem do dia", que não poderá exceder sessenta minutos, para discussão e análise de quaisquer assuntos não incluídos na ordem do dia.

Artigo 21.º

Quórum

1. O Conselho só pode funcionar quando estiverem presentes, pelo menos, a maioria legal dos seus membros com direito a voto.
2. Só são considerados para o apuramento do quórum os membros cujos representantes tenham já sido

designados e comunicados ao presidente do Conselho, nos termos deste Regimento.

3. Passados trinta minutos sem que haja quórum de funcionamento, o presidente dará a reunião como encerrada, fixando desde logo dia, hora e local para nova reunião.

Artigo 22.º

Uso da palavra

1. A palavra é concedida aos membros do Conselho para:

   a) Apresentar recomendações e propostas sobre assuntos da competência do Conselho;

   b) Invocar normas do Regimento e interpelar a Mesa;

   c) Participar nos debates, formular declarações de voto e emitir votos;

   d) Apresentar requerimentos, reclamações e recursos;

   e) Formular ou responder a pedidos de esclarecimento;

   f) Tudo o mais contido no presente Regimento.

2. A palavra será concedida aos membros do Conselho por ordem de inscrição, não podendo cada intervenção exceder cinco minutos.

Artigo 23.º

Pareceres, propostas, avaliações e recomendações do Conselho

1. Os pareceres, propostas, avaliações e recomendações são elaborados, conforme as matérias, pelos Grupos de Trabalho, Comissão Permanente ou por um membro do Conselho, designado pelo presidente.
2. Os projetos de pareceres, propostas e recomendações são enviados, por correio eletrónico, aos membros do Conselho com, pelo menos, oito dias de antecedência da data agendada para o seu debate e aprovação.
3. Após aprovação pelo Conselho, os pareceres, propostas, avaliações e recomendações são remetidos diretamente aos serviços e entidades com competências executivas nas matérias a que os mesmos

respeitem.

4. Os contratos interadministrativos de delegação de competências na área da educação celebrados ao abrigo da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, podem, mediante solicitação do respetivo município, atribuir caráter vinculativo aos pareceres do Conselho relativamente ao exercício pelo município das competências delegadas através daquele contrato.

Artigo 24.º

Deliberações

1. As deliberações que traduzam posições do Conselho com eficácia externa devem ser aprovadas por maioria absoluta dos seus membros.
2. Quando um parecer, proposta ou recomendação for aprovado com votos contra,os membros discordantes podem requerer que conste do respetivo parecer a sua declaração de voto.
3. Em caso de empate numa votação, o presidente, ou o seu representante legal, tem voto de qualidade.

Artigo 25.º

Atas das reuniões

1. De cada reunião será lavrada ata na qual se registará o que de essencial se tiver passado, nomeadamente as faltas verificadas, os assuntos apreciados, os pareceres emitidos, o resultado das votações e as declarações de voto.
2. As atas são postas à aprovação de todos os membros no final da respetiva reunião ou no início da seguinte.
3. As atas serão elaboradas sob a responsabilidade do presidente, pelo trabalhador da câmara municipal designado para o efeito, devendo ser rubricada por todos os membros que participem na reunião.
4. Qualquer membro ausente na reunião de aprovação de uma ata onde conste ou se omita tomadas de posição suas pode, posteriormente, juntar à mesma declaração sobre o assunto.

Artigo 26.º

Apoio logístico

Compete à câmara municipal providenciar o apoio logístico e administrativo necessário ao funcionamento do Conselho.

Artigo 27.º

Casos omissos

As omissões e as dúvidas que possam surgir na interpretação deste Regimento serão resolvidas por deliberação do Conselho.

Artigo 28.º

Prazos

Salvo disposição em contrário, os prazos previstos no presente Regimento são contínuos.

Artigo 29.º

Alterações

O presente Regimento pode ser alterado pelo Conselho por proposta do presidente ou de um terço dos seus membros.

Artigo 30.º

Produção de efeitos

O presente Regimento produz efeitos após a sua aprovação pelo Conselho.