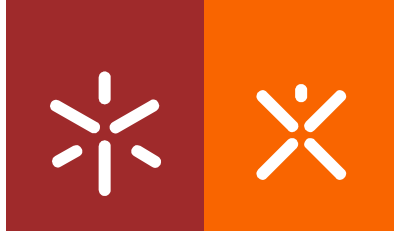


Gilmar Torres Lima Pinheiro Marques

**Os Conselhos Municipais de Educação:
Lógicas e Dinâmicas de Ação**

Julho 2013



Universidade do Minho
Instituto de Educação

Gilmar Torres Lima Pinheiro Marques

Os Conselhos Municipais de Educação: Lógicas e Dinâmicas de Ação

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

Trabalho realizado sob orientação do
Professor Doutor Eugénio Adolfo Alves da Silva

Julho 2013

DECLARAÇÃO

Nome: Gilmar Torres Lima Pinheiro Marques

Endereço Eletrónico: gilmar.pinheiro.marques@gmail.com

Telemóvel: 966859047

Número CC: 9482837

Título da Dissertação: Os Conselhos Municipais de Educação: Lógicas e Dinâmicas de Ação

Orientador: Professor Doutor Eugénio Adolfo Alves da Silva

Ano de Conclusão: 2013

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

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

Universidade do Minho, ____/____/____

Assinatura: _____

DECLARAÇÃO

Nome: Gilmar Torres Lima Pinheiro Marques

Endereço Eletrónico: gilmar.pinheiro.marques@gmail.com

Telemóvel: 966859047

Número CC: 9482837

Título da Dissertação: Os Conselhos Municipais de Educação: Lógicas e Dinâmicas de Ação

Orientador: Professor Doutor Eugénio Adolfo Alves da Silva

Ano de Conclusão: 2013

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

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

Universidade do Minho, ____/____/____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Por mais profundas e pessoais que tenham sido as motivações que levaram até à conclusão deste percurso árduo, sabemos que não o conseguiríamos sem o apoio, os gestos, os silêncios cúmplices, as palavras reconfortantes e a disponibilidade daqueles que nunca deixaram de estar presentes e para quem estas palavras serão, somente, parte do agradecimento que merecem.

Aos meus pais pelo conforto da sua presença.

Em especial à Octávia, à Inês e à Ana Sofia, a quem dedico este trabalho, pela compreensão das ausências de atenção e dedicação e pelo apoio e incentivo, sem reservas, desde o primeiro ao último momento.

Ao meu orientador, Professor Doutor Eugénio Silva, pelo profissionalismo e disponibilidade com que ouviu, aconselhou, sugeriu e mostrou alternativas, ajudando nos momentos de indecisão.

Às amigas e colegas da Direção do Agrupamento de Escolas do Atlântico, Ermelinda Amorim, Luísa Cruz e Margarida Marques, uma palavra de profundo reconhecimento e gratidão. À Ermelinda pelo acompanhamento do trabalho e pelas leituras em primeira mão. Às três, pelas palavras de incentivo que significaram, nas alturas de maior desalento e fadiga, o alimento da motivação e a recarga emocional para continuarmos.

Aos que gentilmente se disponibilizaram para ser entrevistados, pela pertinência e importância dos seus testemunhos.

A todos os que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização deste projeto, um agradecimento sincero pela sua ajuda indispensável.

RESUMO

A temática da descentralização e territorialização das políticas educativas, cada vez mais presente nos discursos políticos, é abundantemente apresentada nos preâmbulos e articulados da legislação que propõe transferências de competências e recursos do Estado para as Autarquias. A análise dos contextos de operacionalização destas medidas revela uma área de análise aliciante pelas incongruências e ambiguidades entre o registo normativo e as práticas. Percebemos que os conceitos de descentralização, autonomia e territorialização se revestem de um significado retórico, representando processos de legitimação de orientações político-ideológicas. Visando obter uma perspectiva diacrónica da publicação e implementação de medidas políticas, percorremos o friso cronológico da produção legislativa desde a segunda metade do Século XVIII até à atualidade, numa retrospectiva que pretendeu identificar os períodos que contribuíram, propiciando ou obstaculizando a descentralização e a territorialização da educação em Portugal. Nesta abordagem revisitámos os conceitos originais de descentralização e autonomia apresentados, na década de 80, nas propostas de modelos de administração e gestão da educação no plano regional, autárquico e institucional, bem como os seus modos de regulação.

Partindo de um enquadramento teórico suportado no *modelo burocrático* e no *modelo político*, procurámos identificar as desarticulações e inconsistências entre as regras e normas formais e as racionalidades limitadas dos atores. Pretendemos, com este *estudo de caso*, compreender os níveis e processos de interação dos atores organizacionais, analisando as suas lógicas e dinâmicas de ação no contexto de um órgão da administração local, o Conselho Municipal de Educação de “Torre da Roqueta”. Reconhecemos à abordagem qualitativa a capacidade heurística para compreender estas lógicas e dinâmicas, convocando para comprovação das hipóteses, as técnicas de investigação constituídas pela pesquisa e análise documental, a observação não-participante e as entrevistas semiestruturadas.

Os resultados obtidos demonstram que o CME é um órgão formal, sem influência na coordenação e articulação da educação municipal, confinado a matérias técnicas e operacionais e restringido à sua qualidade de instância de consulta, representando um de inúmeros exemplos de que a descentralização da educação não se concretiza pela publicação de quadros normativos, mas sim por um Estado regulador que valorize e reconheça os vários atores e dinâmicas locais, equilibrando a ação das forças em presença e garantindo justiça, equidade e democracia ao sistema.

ABSTRACT

The subject of decentralization and territorialization of educational policies is increasingly being part of the political speech and abundantly found in legislation preambles and articles that regulate transfers of State powers and responsibilities to the local level. The analysis of the contexts where these processes occur is an attractive study area because of the inconsistencies and ambiguities one can find, by comparing the regulatory framework and the practices of social actors. We also understand that the concepts of decentralization, autonomy and territorialization have a rhetorical meaning, representing political-ideological legitimization processes.

Aiming to have a diachronic perspective of political measures publication and implementation, we went through the historical timeline of legislation production, since the second half of the XVIIIth century until the present time. Within this period we intended to identify the periods which contributed, by promoting or avoiding, the decentralization and territorialization of education in Portugal. In this approach we revisited the original concepts of decentralization and autonomy presented, in the 80s, in the proposals of education administration and management to the regional, local and institutional levels, as well as the education modes of regulation.

Within the theoretical framework, supported by the *bureaucratic model* and the *political model*, we tried to identify the disarticulations and inconsistencies between the rules and standards and the protagonists' limited rationalities. We intended, with this *case study*, to understand the organizational actors' levels and interaction processes, analyzing their action logics and dynamics, within an education local administration organ, the Municipal Education Council of "Torre da Roqueta". We consider that the *qualitative approach* has the heuristic capacity to make understandable these logics and dynamics, by using the investigation techniques constituted by document research, non-participant observation and semi-structured interviews.

The conclusion shows that this local organ is a formal structure, with no influence, as far as the municipal education coordination and articulation is concerned, being confined to a technical and operational level of intervention. It represents one of many examples that the education decentralization does not happen only by publishing legislation, but by the existence of a regulatory State that values and recognizes the different actors and local dynamics, balancing the participating strengths and guaranteeing the justice, equity and democracy to the system.

SIGLAS

AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
BCE – Banco Central Europeu
CACTC – Comissão de Acompanhamento do Contrato de Transferência de Competências
CAE – Centro de Área Educativa
CDS – Centro Democrático Social
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEF – Curso de Educação e Formação
CIM – Comunidade Intermunicipal
CLE – Conselho Local de Educação
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CRP – Constituição da República Portuguesa
CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo
DREN – Direção Regional de Educação do Norte
EAE – Equipas de Apoio às Escolas
EFA – Educação e Formação de Adultos
FMI – Fundo Monetário Internacional
GT – Grupo(s) de Trabalho
IGE – Inspeção-Geral da Educação
LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
ME – Ministério da Educação
MEC – Ministério da Educação e Ciência
NUT – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
RAAG – Regime de Autonomia, Administração e Gestão
RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
UM – Universidade do Minho

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	III
RESUMO	V
ABSTRACT	VII
SIGLAS.....	IX
ÍNDICE DE QUADROS.....	XIII
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	XIV
ÍNDICE DE MAPAS	XV
INTRODUÇÃO.....	3
1. O Tema e a Justificação	9
2. Os Objetivos do Estudo	11
3. A Formulação do Problema	11
4. A Pergunta de Partida	13
4.1. Outras Perguntas de Investigação.....	14
5. A Formulação de Um Corpo de Hipóteses	14
5.1. A Hipótese Central	14
5.2. As Sub-Hipóteses.....	14
CAPÍTULO I – POLÍTICA EDUCATIVA E PODER LOCAL.....	17
1. A Educação e a dimensão local em Portugal	17
1.1. A perspetiva diacrónica.....	18
1.1.1. Na Reforma Pombalina	19
1.1.2. No Período Pós-Reforma até à Reforma Liberal	22
1.1.3. No Liberalismo	23
1.1.4. Na 1ª República	30
1.1.5. No Estado Novo.....	35
1.1.6. Da Revolução de Abril à Lei de Bases do Sistema Educativo	40
1.1.7. Na década de 90	46
1.1.8. De 2000 à atualidade	52
CAPÍTULO II – A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS.....	67
1. Administração educativa – descentralização e autonomia	67
1.1. Administração educativa e regulação da educação	71
1.2. A Administração educativa no âmbito da CRSE.....	76
1.3. Município e educação	80
1.4. Os Conselhos Municipais de Educação.....	84
1.5. A Rede escolar	91

CAPÍTULO III – O MODELO BUROCRÁTICO E O MODELO POLÍTICO NAS LÓGICAS E DINÂMICAS DE AÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	99
1. O Modelo Burocrático e o Modelo Político na análise organizacional	99
1.1. O Modelo burocrático	100
1.2. O Modelo político	104
2. Lógicas de ação.....	107
2.1. Lógicas e dinâmicas centralizadoras.....	112
2.2. Lógicas e dinâmicas descentralizadoras	113
2.3. As lógicas de ação no CME de “Torre da Roqueta”	115
2.3.1. Análise crítica dos dados	120
CAPÍTULO IV – FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA E EPISTEMOLÓGICA DA INVESTIGAÇÃO	127
1. A Investigação qualitativa	127
1.1.O Estudo de caso	129
2. As Técnicas e os instrumentos de recolha de dados	130
2.1. A Pesquisa e análise documentais	131
2.2. A Observação não-participante.....	132
2.3. As Entrevistas semiestruturadas	132
3. A Técnica de análise de dados	136
CAPÍTULO V – O CME de “TORRE DA Roqueta”	141
1. O Contexto do Caso.....	142
1.1. Caracterização sociocultural	143
1.2. Caracterização socioeconómica	144
1.3. A educação em “Torre da Roqueta”	147
2. A Apresentação do Caso.....	157
2.1. O CME de “Torre da Roqueta”	158
2.2. A Intervenção do CME na educação de “Torre da Roqueta”	162
3. Análise crítica dos dados	165
CONCLUSÃO	175
BIBLIOGRAFIA	185
NORMATIVOS.....	190
PORTAIS ELETRÓNICOS.....	194
DOCUMENTOS CONSTANTES NO CD ANEXO À DISSERTAÇÃO	195

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO I – Situação escolar (1911/1930).....	34
QUADRO II – Agregações (Agrupamentos e Escolas Secundárias).....	95
QUADRO III – Proposta técnico-concetual para análise organizacional da Escola.....	112
QUADRO IV – Reuniões do CME de “Torre da Roqueta”	116
QUADRO V – Categorias de análise.....	117
QUADRO VI – Unidades e categorias de análise do discurso.....	136
QUADRO VII – População residente por grupo etário	145
QUADRO VIII – População residente por grupo etário e sexo	146
QUADRO IX – Evolução da população escolar por ano letivo	148
QUADRO X – Evolução da população escolar por ano letivo no ensino público e privado	148
QUADRO XI – Evolução da população escolar por ano letivo no ensino público	148
QUADRO XII – Percentagem da população escolar no ensino público e privado	149
QUADRO XIII – Abandono e sucesso escolar	156
QUADRO XIV – Regimentos de funcionamento do CME	161

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO I – Analfabetismo (1911/1930)	34
GRÁFICO II – Nível de frequência entre 1911 e 1956 (Idades 7/12)	38
GRÁFICO III – Evolução da população residente (1991/2011).....	144
GRÁFICO IV – Número de empresas	147
GRÁFICO V – Número de estabelecimentos de ensino públicos e privados (2004/2011)	149
GRÁFICO VI – Evolução do número de alunos dos Cursos Profissionais (Público/Privado).....	152
GRÁFICO VII – Evolução do número de alunos dos Cursos CEF	153
GRÁFICO VIII – Evolução do número de alunos dos Cursos de Aprendizagem.....	153
GRÁFICO IX – Evolução do número de alunos dos Cursos EFA	154
GRÁFICO X – Evolução do número de inscritos em processos RVCC	155
GRÁFICO XI – Evolução do número de alunos matriculados no Ensino Superior.....	155
GRÁFICO XII – Evolução da Taxa de Analfabetismo (1991/2001)	157

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA I – Localização geográfica de “Torre da Roqueta”	142
---	-----

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A frequência, em 2010/11, do mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em Administração Educacional, na Universidade do Minho, permitiu-nos, nesse ano curricular, o contacto com autores que se destacam na investigação e na produção de conhecimento nas áreas da Sociologia e da Administração Educacional. Reconhecemos o privilégio de termos tido como professores alguns dos autores de maior relevo no panorama da educação nacional que, pela sua influência na curiosidade que despertaram, foram decisivos para que avançássemos neste percurso. Destacamos a importância das aulas de Sociologia da Educação, com Licínio Lima, pela forma desafiadora como suscitaram reflexões, pelo apelo à desnaturalização dos fenómenos sociais e pela partilha de autores e teorias que nos permitiram a apropriação de ferramentas imprescindíveis para um melhor entendimento do funcionamento dos modelos organizacionais. Nesta linha de influência, devemos ainda referir o Ciclo de Aulas Abertas que decorreram no âmbito da Unidade Curricular de Temas de Política Educativa, ministrada por Maria José Casanova, que permitiram contactar, entre outros, com autores como João Barroso, Almerindo Janela Afonso, Rui Santiago, Manuela Esteves, Manuel Sarmento. Não cometendo os erros que João Amós Coménio na sua *Didáctica Magna* caracteriza, ao referir que, *“erram, portanto aqueles professores que querem realizar a formação (...), ditando muitas coisas e mandando-as aprender de cor antes de a terem explicado devidamente. Erram, também, aqueles que as querem explicar, mas não sabem como, ou seja, não sabem como descobrir, pouco a pouco, a raiz, e nela enxertar os garfos das coisas ensinadas. E precisamente por isso estragam os alunos, como se alguém, para fazer uma fenda numa planta, em vez de uma faca, utilizasse uma bengala ou um bate-estacas”*, estes autores foram o “fermento” para uma nova perspetiva reflexiva sobre matérias, na área da educação, com que quotidianamente lidamos, no âmbito do desempenho de funções profissionais.

A motivação inicial que nos conduziu à abordagem da temática da descentralização e territorialização das políticas educativas, resultou da nossa condição de elemento da Comissão de Acompanhamento e Controlo do Contrato de Transferência de Competências (CACCTC) do Ministério da Educação para o município de “Torre da Roqueta”, criada no âmbito do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho. Esta participação propiciou os primeiros contactos com matérias consideradas no contexto das medidas políticas de abertura à descentralização e territorialização das políticas educativas.

O quadro legal das medidas políticas que propõem a descentralização e territorialização das políticas educativas vem, desde 1974, definindo transferências para o domínio local, atribuindo um maior número de competências às autarquias, configurando, simultaneamente, um aumento da importância dos municípios em matéria de educação. É do ponto de vista de uma efetiva descentralização que se torna relevante verificar se as medidas que determinam a transferência de competências da administração central para as autarquias locais se concretizam pela criação de uma dimensão local da educação. É neste enquadramento que os tópicos Estado e Educação, Município e Educação, Participação, Descentralização, Autonomia¹ e Territorialização se tornam essenciais para a nossa investigação.

A criação dos Conselhos Municipais de Educação (CME), proposta através do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, remete para a existência de um órgão autárquico que concretize a descentralização administrativa, objectivo considerado prioritário no Programa do XV Governo Constitucional. No entanto, contrariamente ao que seria de esperar, a produção legislativa não tem permitido o desenvolvimento de políticas educativas territoriais que se insiram num contexto de resposta às necessidades e expectativas das comunidades locais, quer por parte das escolas, quer por parte das autarquias. Os processos de descentralização, quando propostos, apresentam modelos homogéneos para realidades heterogéneas, ou descentralizam competências e recursos que, pela sua natureza e quantidade se revelam insuficientes para gerar o grau de autonomia exigível, podendo estas propostas revelar uma manifesta ausência de vontade do poder central que Lima (2011a:72) identifica como sendo a

“permanência de um controlo centralizado que (...) impediu a administração de assinar um único contrato de autonomia (...) Não são, portanto, os actores escolares que estão especialmente imprevistos para o exercício da autonomia; são sobretudo os actores políticos e administrativos centrais que se manifestam imprevistos e resistentes a cenários de descentralização.”

O CME é apresentado como um órgão de institucionalização da intervenção das comunidades educativas, ao nível do concelho, destacando-se no diploma o papel relevante que lhe é atribuído na promoção e coordenação da educação ao nível local, tendo sido criado com o objetivo de

“promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados [...] propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia.”²

¹ Os conceitos de descentralização, autonomia e participação, são aqui entendidos na mesma linha que Lima (2003b:14), isto é, “em ruptura com o processo de ressemantização neoliberal que vem ocorrendo nas últimas décadas.”

² Preâmbulo do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

É este enquadramento normativo que pretendemos analisar, perspectivando este órgão num contexto caracterizado por diferentes níveis de ação, onde os processos de interação assentam em relações de interdependência e que, simultaneamente, representam interesses diversos por parte dos atores, permitindo a análise e compreensão das dinâmicas e lógicas de ação que nos levarão à criação de instrumentos para a sua interpretação, no sentido em que Baixinho (2008:241) considera,

“De uma forma genérica, a lógica de acção de um actor individual ou colectivo designa as orientações dominantes que se emanam *ex post* da observação das práticas de certo actor no domínio de uma determinada acção, tais que elas podem ser por sensações, seja por observação, seja pelas diversas justificações das suas acções (por ele mesmo o actor ou de outros informadores).”

Para além das motivações referidas move-nos o interesse de desocultar as inconsistências, incoerências e ambiguidades que, de algum modo, limitam tornando ineficaz um órgão que é proposto como uma das “chaves” para a descentralização das políticas educativas. Esta dimensão do estudo é essencial porque acreditamos que no campo da educação a diferença pode estar na participação das autarquias, bem como de outros atores locais e das dinâmicas que possam surgir na adequação do currículo nacional aos contextos locais; no processo de (re)ordenamento da rede escolar; na organização das Actividades de Enriquecimento Curricular (AEC) ou ainda na articulação dos Projetos Educativos Municipais com os Projetos Educativos dos Agrupamentos/Escolas.

Pretendemos com esta abordagem analisar um órgão da organização administrativa autárquica, partindo de um estudo em profundidade, tentando compreender que lógicas de ação orientam os seus membros, que dinâmicas assumem e em que medida se verifica a territorialização das políticas educativas como resultado da ação do CME, convocando para o efeito metodologias de investigação qualitativas que permitam captar o fenómeno nas suas condições naturais de manifestação e evolução.

De seguida apresentamos uma breve sinopse dos capítulos que estruturam o trabalho, para terminarmos esta introdução com uma alusão às conclusões que resultaram da investigação realizada.

No **capítulo I** apresentamos uma abordagem diacrónica da produção e implementação das medidas políticas que se enquadram num *continuum* histórico onde procurámos identificar os momentos que reforçaram a centralização ou, em sentido, procuraram trilhar os caminhos que poderiam levar à descentralização das políticas educativas em Portugal

No **capítulo II** propomos, partindo de uma análise do *estado da arte*, abordar os conceitos de descentralização, autonomia e territorialização, identificando se a territorialização das políticas educativas ocorre num contexto de descentralização e de autonomia, nos termos em que Fernandes (2005:62) considera:

“Por um lado, a descentralização vai criar condições para a construção e a consolidação da autonomia e possibilitar um contexto para ela reivindicar um espaço mais lato. Por outro lado, a autonomia, além de ser uma condição *sine qua non* para que a descentralização não fique apenas no texto legal sem aplicação no terreno escolar, é que dá corpo à dinâmica local com repercussões na forma como a descentralização é interpretada e aplicada.”

No **capítulo III** apresentamos o quadro teórico que sustenta a investigação, partindo de um enfoque sociológico sobre as lógicas e dinâmicas de ação dos elementos do CME de “Torre da Roqueta”, analisámos o seu funcionamento como uma estrutura organizacional da administração local. Convocámos o modelo racional-burocrático como referência teórica, nos seus pressupostos, para a apresentação do *plano das orientações para a ação organizacional*, fundamentando a análise, dando-lhe o enquadramento que Lima (2003:21) propõe ao referir que

“O modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objectivos organizacionais (que não constituem matéria relevante para a discussão) e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes. As organizações são vistas como formas de realização de objectivos e de preferências, numa visão instrumental centrada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais.”

As discrepâncias entre o *decretado* e o *praticado* introduzem os domínios dos *micropoderes* e da *microrregulação* que, à luz do modelo político, tornam-se fundamentais para a compreensão das lógicas de ação dos atores organizacionais. Realçando, de acordo com Lima (2003:17):

“a diversidade de interesses e 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.”

Os modelos racional burocrático e político, são a estrutura base de referência teórica do trabalho, seguindo a perspetiva que lhe é dada por Silva (2004:219) propondo que:

“estes dois sistemas (racional burocrático e político) constituem ‘almas gémeas’ uma vez que são exercidos pelos mesmos atores organizacionais, a nível das mesmas estruturas, com os mesmos instrumentos, sistemas e lógicas de poder, embora geralmente com objectivos opostos no que se refere à regulação da dinâmica organizacional.”

A análise das lógicas de ação implica um estudo através de um modelo explicativo dessas ações, pelo que parece-nos fundamental recorrer ao modelo que Lima (2003a:50-51) apresenta, propondo duas distinções fundamentais detetáveis na ação organizacional, *o plano das orientações para a ação organizacional* e *o plano da ação organizacional*. Neste capítulo apresentamos, também, uma análise crítica dos dados empíricos recolhidos nas observações não-participante realizadas nas reuniões do CME de “Torre da Roqueta”, procurando interpretar as lógicas e dinâmicas de ação que orientam os elementos deste órgão.

No **capítulo IV** debruçamo-nos sobre a fundamentação epistemológica e sobre a metodologia da investigação. Nas últimas décadas as abordagens de natureza qualitativa têm assumido um papel de destaque, pela frequência com que são convocadas para os trabalhos de investigação em educação. A investigação qualitativa baseia-se numa metodologia que, de acordo com Bogdan & Biklen (1994:11), “ênfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo das percepções pessoais”.

A metodologia de *estudo de caso* privilegiou um enfoque no grupo de pessoas que constituem o CME, o que nos permitiu estudar uma estrutura organizacional autárquica, em profundidade, no que este órgão tem de único e particular, procurando descrever as dinâmicas e lógicas que orientam a ação dos elementos que constituem o Conselho Municipal de Educação de um concelho do Minho litoral a que designaremos por “Torre da Roqueta”.

O estudo do CME, numa perspetiva analítico-interpretativa das suas dinâmicas e lógicas de ação, operou-se através de um conjunto de métodos, procedimentos e técnicas, com os quais procuramos analisar e interpretar os fenómenos que constituem o nosso objeto de estudo. Assim o estudo operou-se recorrendo aos seguintes métodos de recolha de dados:

Pesquisa documental e bibliográfica – Através da pesquisa documental pretendemos, a partir de várias fontes documentais pesquisar informação que analisámos e categorizámos. Com a pesquisa bibliográfica convocámos, para o estudo, contribuições de diferentes autores com relevância na temática que “ilustram” o estado da arte.

Análise de documentação específica (atas, regulamentos, regimentos, e outra documentação produzida no âmbito do CME) – A análise desta documentação específica serviu para complementar informação que se revelou útil para o objeto em estudo. Este método de recolha de dados partiu de uma recolha prévia de documentos que foram analisados no seu conteúdo.

Entrevistas semiestruturadas realizadas com elementos do CME e Diretor de Agrupamento/Escola – Este método foi utilizado com o objetivo de captar o discurso próprio do

entrevistado, recolhendo dados descritivos na sua linguagem que permitiram desenvolver, intuitivamente, uma ideia sobre o modo como este interpretou a realidade e o sentido em que desenvolveu as suas ações.

Observação não-participante – Método aplicado à recolha de dados que se verificou nos momentos de reunião do CME. A não-participação prendeu-se com a opção de não interagir com o objeto de estudo, reduzindo ao máximo a interferência do observador.

O tratamento e a análise de dados foram a base do conjunto de procedimentos que levaram à construção do texto, partindo da análise de outros documentos, no sentido que Bogdan & Biklen (1994:205) apontam:

“envolve o trabalho com os dados, a sua organização, divisão em unidades manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta dos aspectos importantes e do que deve ser aprendido e a decisão do que vai ser transmitido aos outros. Em última análise, os produtos finais da investigação constam de livros, artigos, comunicações e planos de ação. A análise de dados leva-o das páginas de descrições vagas até produtos finais.”

No **capítulo V** apresentamos o contexto do *caso*, recorrendo à caracterização do concelho através dos seus indicadores socioculturais e socioeconómicos. Fazemos, também, uma apresentação de dados referentes à área da educação, debruçamo-nos sobre o CME de “Torre da Roqueta” e fazemos uma síntese crítica dos dados, tendo a análise de conteúdo incidido sobre as fontes documentais consultadas, sobre os registos que resultaram da observação não-participação nas reuniões do CME, bem como sobre as transcrições das entrevistas que foram analisadas de acordo com o grau de profundidade e de complexidade que estas podiam revelar ao nível do não dito e do implícito.

Por fim, concluímos que o CME é um órgão formal, sem influência na coordenação e articulação da política educativa nacional com os agentes educativos e parceiros sociais locais. O leque de atribuições que o normativo confere ao CME não se traduz numa efetiva descentralização administrativa das medidas e políticas educativas, uma vez que um órgão que é proposto como representante das comunidades educativas do concelho, promotor da coordenação da política educativa local, encontra o âmbito das suas ações confinado à abordagem de matérias exclusivamente técnicas e operacionais, restringindo-se à sua qualidade de instância de consulta. As competências acometidas ao CME tornam-se inócuas pela impossibilidade de serem concretizadas, já que as medidas e políticas de descentralização permanecem enclausuradas no aparelho político-administrativo central, sobejando a retórica da

descentralização, frequentemente expressa nos preâmbulos e articulados da produção legislativa.

1. O tema e a justificação

A temática da descentralização, da autonomia e da territorialização das políticas educativas torna-se um objeto de estudo aliciante pelo seu contexto complexo e paradoxal, na mediada em que as orientações da produção legislativa, nomeadamente as presentes na Constituição da República Portuguesa (CRP) e na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) que apontam no sentido da descentralização e da autonomia, são negadas pelas práticas e lógicas políticas que se revelam marcadamente centralistas.

A opção por uma organização político-administrativa assente num modelo descentralizado, através do reforço da importância das autarquias, vem sendo apresentada como uma solução para a diminuição da influência direta do Estado sobre as áreas que tutela. Os estudos e propostas de orientação reformista do sistema educativo propõem a descentralização como promotora de melhorias no sistema. É nesta linha que a Proposta Global de Reforma dos trabalhos desenvolvidos, no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE)³ propôs a descentralização regional e institucional como um dos cinco pilares fundamentais da Reforma⁴. No campo da investigação, a proposta de descentralização das políticas educativas para um nível regional e local tem sido considerada fundamental, no sentido que Fernandes (2005:62) refere, “para a construção e consolidação da autonomia”.

O contexto de operacionalização das medidas políticas que preconizam a descentralização é, portanto, um objeto motivante para um estudo que procure revelar as

³ A Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) foi criada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, de janeiro, com o intuito de identificar os problemas essenciais do sistema educativo português. A concepção desta reforma assenta, de acordo com o Relatório Final, CRSE (1988:14) em: “dois vectores fundamentais (...) por um lado, a correcção das carências, disfuncionamentos e incoerências existentes; por outro lado a indução de novas problemáticas, novos conteúdos e novas formas de funcionamento que possam gerar uma atitude sistemática de dinâmica criativa. Dois meses após a tomada de posse a Comissão entregou ao Ministro da Educação o *Projecto Global de Actividades* que pretendia desenvolver, das quais constavam: a) elaboração de estudos sobre temáticas específicas; b) divulgação desses estudos, apresentados sob formas diversas, com recolha das opiniões sobre eles formuladas; c) promoção de debates e d) realização de Encontros de sensibilização para a ideia da reforma.

⁴ Esta orientação está presente no Relatório Final, CRSE (1988:15) quando se considera que “a racionalização da administração da educação, orientada por uma decidida descentralização regional e institucional e por um sentido participativo alargado” é um dos cinco pilares da Reforma. Os restantes apontavam para “a concepção de uma escola pluridimensional, orientada para a prossecução do sucesso educativo de cada um; a elaboração de uma organização curricular, marcada por preocupações de modernidade, sentido de utilidade e respeito pelos valores da cultura portuguesa; o desenvolvimento de um subsistema de formação técnica e profissional orientado por uma matriz coerente e aberta de valorização e de creditação de acções de formação profissional integradas ou articuláveis com a educação escolar; a adopção de novos modelos de formação e gestão dos agentes educativos, designadamente através de maior exigência qualitativa na formação inicial e contínua dos professores e da aprovação de um estatuto dignificador das carreiras técnicas de educação.”

incongruências entre o discurso normativo e a realidade, assinalando as ambiguidades entre a palavra e a prática que Lima (1997:48) deteta quando refere 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.”

A motivação para a abordagem do tema resulta da nossa condição de elemento da estrutura concelhia de acompanhamento de transferência de competências do Ministério da Educação para o município de “Torre da Roqueta”, no âmbito do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho. Esta participação conduziu ao tratamento de matérias no âmbito das medidas políticas de abertura à descentralização e territorialização das políticas educativas. As reuniões desta comissão permitem perceber que a transferência de competências opera-se em torno de três atores, estando o Ministério da Educação (ME) representado pela estrutura desconcentrada designada por Equipa de Apoio às Escolas (EAE), na figura da coordenadora, o município pelo diretor do Departamento da Educação e Qualidade de Vida e pelo chefe da Divisão de Educação do município e os agrupamentos de escolas pelos diretores ou elementos das direções com competências delegadas. O processo tem decorrido com a normalidade institucional expectável, sendo possível, em alguns momentos e em relação a determinadas matérias, detetar tensões entre o Poder que transfere e o Poder que recebe, numa lógica de enfraquecimento da parte da estrutura desconcentrada do ME, e de fortalecimento por parte do município. Neste contexto, aos agrupamentos de escolas resta posicionarem-se de modo a que, das alterações introduzidas pela transferência das competências ao nível da gestão do pessoal não docente, do funcionamento das AEC do 1º CEB e da gestão do parque escolar do 2º e 3º CEB, não resultem perdas em relação à realidade anterior e, se possível, beneficiem do novo quadro.

A esta motivação inicial sucedeu a análise efetuada aos registos de atas de reuniões de alguns Conselhos Municipais de Educação que nos permitiu verificar a considerável frequência com que as reuniões dos CME se esgotam com o tratamento de matérias técnicas e operacionais que consideramos de relevância questionável para um órgão que deve promover e coordenar a educação ao nível local.

2. Os objetivos do estudo

Pretendemos com esta abordagem analisar um órgão da organização administrativa autárquica, partindo de um estudo em profundidade, tentando compreender que lógicas de ação orientam os seus membros, que dinâmicas assumem e em que medida se verifica a territorialização das políticas educativas como resultado da ação do CME, convocando para o efeito metodologias de investigação qualitativas que permitam:

- a) Interpretar os processos de implementação das medidas políticas propostas no Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro;
- b) Verificar se a transferência de poderes do ME confere às autarquias os instrumentos necessários a uma efetiva territorialização das políticas educativas;
- c) Analisar de que forma o CME é apropriado pelos seus membros e que lógicas de ação se desenvolvem neste órgão;
- d) Esclarecer o modo como um grupo de atores representativos dos mais variados setores da “sociedade concelhia”, desde o setor público ao privado, do tecido empresarial às instituições de serviço social, conduz a sua ação num quadro de exercício de competências;
- e) Analisar e compreender de que forma as deliberações do CME, ao nível dos projetos de desenvolvimento educativo, refletem articulações com os projetos educativos das escolas.

Concebemos as lógicas de ação dos poderes locais, na perspetiva de que estas poderão desempenhar um papel relevante induzindo novas formas de administração do sistema educativo, como Lima (2011a:66) refere,

“É por isso indispensável garantir as condições políticas, administrativas e financeiras necessárias à generalização, diversificação e aprofundamento da(s) autonomia(s), o que implicará uma mudança de paradigma de administração do sistema [actualmente centralizado – desconcentrado], assim parcialmente arrastada por lógicas e iniciativas locais que, em certos casos, vão já à frente nesse caminho.”

3. A formulação do problema

A temática da descentralização e territorialização das políticas educativas é, cada vez mais, um domínio realçado, integrando os discursos produzidos nas esferas macro políticas, no sentido de enunciarem formas de descentralização de competências e recursos que estão sob a tutela do Estado. Numa lógica de legitimação do próprio discurso, vários autores consideram que

descentralização, territorialização e autonomia são conceitos que se revestem de um significado retórico que Ferreira (2003:1) realça, ao referir que

“diversas noções, como, autonomia, participação, projecto, contrato, parceria, partenariado, território e comunidade, têm sido abundantemente utilizadas, quer no plano da acção local quotidiana, quer ao nível das políticas públicas que se têm voltado para o local como forma de relegitimação da acção estatal.”⁵

A produção legislativa que propõe a descentralização e territorialização das políticas educativas vem atribuindo um maior número de competências às autarquias, configurando uma alteração do modelo de administração da educação, surgindo na linha do que a ex-ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues preconizava ao defender que em matéria de educação o Estado deveria exercer funções de regulação ao nível do currículo e de controlo dos resultados escolares, deixando que os domínios da operacionalização se efetuasse a nível local. Nesta perspetiva estamos perante uma organização político-administrativa que prevê duas instâncias, o Estado e os municípios, atribuindo-lhes papéis diferentes na regulação da educação que Barroso (2006:56-57) propõe, referindo que

“a *regulação nacional* remete para formas institucionalizadas de intervenção do Estado e da sua administração na coordenação do sistema educativo [...] a microrregulação pode ser definida como o processo de coordenação da acção dos actores no terreno que resulta do confronto, interacção, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias.”

No final da década de noventa surgem os Conselhos Locais de Educação (CLE), através da Lei 159/99, de 14 de setembro, substituídos posteriormente pelos Conselhos Municipais de Educação (CME) através do Dec-Lei n.º7/2003, de 15 de janeiro. Mais recentemente, com a publicação do Decreto-Lei n.º144/2008, de 28 de julho, o poder central transfere uma série de competências para as autarquias. Estas medidas vêm sendo implementadas num quadro legislativo que constitui “uma nova geração de medidas de políticas locais e sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efectiva descentralização de competências para os municípios”⁶.

É sob estes desígnios que o CME é criado, como um órgão/instância⁷ de coordenação e consulta, surgindo num contexto de renovação, como forma de alterar a inoperância do órgão

⁵ Ferreira aponta para a necessidade da análise sociológica se debruçar sobre as novas estratégias de ação estatal, designadamente às que recorrendo aos conceitos de descentralização e territorialização, recontextualizam as políticas públicas.

⁶ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho.

⁷ No normativo são utilizados dois significantes para referir o mesmo significado o que introduz ambiguidade ao nível da compreensão semântica.

revogado^a.

Este contexto suscita-nos as seguintes considerações:

- a) Ao assumir a existência meramente formal dos CLE, o legislador terá introduzido alterações, ao nível das competências dos CME, que levam a diferentes apropriações por parte do seus membros ou, pelo contrário, ao fazê-lo, decreta formas retóricas de descentralização que conduzirão a lógicas de ação rotineiras e ritualizadas.
- b) As competências atribuídas aos CME têm como objetivo coordenar e consultar a política educativa a nível local, articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais, analisando e acompanhando o funcionamento do sistema educativo, propondo as ações consideradas adequadas para a obtenção de maiores níveis de eficiência e eficácia do mesmo. O facto de se perspetivar a ação de um órgão em torno da prossecução de critérios de eficiência e eficácia, numa perspetiva de racionalidade económica, indicando uma linha que subalterniza critérios de natureza pedagógica, problematiza a concretização da democratização do ensino.
- c) Quanto à substância das competências descentralizadas, torna-se necessário perceber se estas propiciam a territorialização das políticas educativas.
- d) Os elementos que integram o CME representam estruturas de mais variada natureza e, portanto, os mais variados interesses, pelo que importa questionar que tipo de interações se opera entre estes atores e que posicionamentos são assumidos perante a “negociação” de determinados assuntos.
- e) O processo de tomada de decisão no CME é, também, outra dimensão de análise que importa abordar, no sentido de percebermos se o órgão funciona num modelo de participação de matriz horizontal ou, pelo contrário, se a verticalidade é transportada da estrutura que é representada.
- f) Por último, interessa questionar se a representatividade da autarquia neste órgão indicia a municipalização da educação.

4. A pergunta de partida

Que dinâmicas e lógicas orientam a ação dos elementos do CME?

^a No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 28 de Julho, o legislador alude à necessidade de suprir uma lacuna verificada com os CLE, que refere terem resultado numa intervenção meramente formal que, em termos reais, nada acrescentaram. Daí a necessidade da criação de um órgão autárquico com o enquadramento do CME.

4.1 Outras perguntas de investigação

- a) Em que medida o Estado Central e o Estado Local garantem justiça, equidade e democracia ao sistema educativo?
- b) Em que medida as deliberações do CME se orientam numa lógica de descentralização e territorialização das políticas educativas?
- c) Em que medida as ações da autarquia, na área da educação, são induzidas por influência do CME?
- d) Em que medida os processos de participação no CME refletem modelos de participação horizontal?
- e) Em que medida a apreciação que o CME faz dos projetos educativos, que se desenvolvem no município, reflete interesses e lógicas do local expressas sob a forma de prevalência de princípios pedagógicos?

5. Formulação de um corpo de hipóteses

5.1. Hipótese Central (HC)

O CME é um órgão criado no quadro de uma pretensa orientação política de descentralização administrativa que, pela sua qualidade consultiva e funcionamento burocrático, não possui a relevância necessária ao surgimento de uma política local de educação, representando uma estrutura com valor meramente formal.

Partindo da hipótese central, torna-se necessário considerar alguns aspetos que conferem sentido à abordagem do tema, através da formulação das seguintes sub-hipóteses:

Sub-hipótese 1 (H1) – O CME é uma forma de legitimação do Poder Central.

Sub-hipótese 2 (H2) – Os representantes do Ministério da Educação e da Autarquia determinam a agenda e o funcionamento das reuniões do CME.

Sub-hipótese 3 (H3) – A coordenação do Projeto Educativo Municipal com os Projetos Educativos dos Agrupamentos/ Escolas, efetuada pelo CME, tem uma articulação débil com os objetivos educativos de ambos.

Sub-hipótese 4 (H4) - As recomendações do CME, no âmbito da reorganização da rede escolar, não influenciam as decisões do Poder Central.

CAPÍTULO I

POLÍTICA EDUCATIVA E PODER LOCAL

CAPÍTULO I – POLÍTICA EDUCATIVA E PODER LOCAL

Neste capítulo abordamos o sentido que tomaram as decisões políticas e as medidas administrativas subsequentes, assinalando os momentos históricos das políticas educativas num período cronológico que se estende desde a segunda metade do Século XVIII até ao presente. Uma retrospectiva que tome por objeto a história do ensino em Portugal permite identificar os períodos de produção legislativa que contribuíram, propiciando ou obstaculizando a descentralização e a territorialização da educação.

Em quatro décadas de regime democrático temos assistido a uma vontade política de concessão de competências às autarquias, consubstanciada em medidas políticas que, em matéria de educação, vem atribuindo novos poderes aos municípios, concedendo-lhes, pretensamente, maior amplitude na intervenção social e comunitária. É do ponto de vista histórico que pretendemos verificar se as medidas que determinaram a transferência de competências da administração central se concretizaram na criação de uma dimensão local da educação.

1. A educação e a dimensão local em Portugal

Temos presente o cunho vincadamente centralizador em termos políticos, económicos, sociais, culturais e administrativos que marca indelevelmente o passado e o presente nacional. A dimensão local existente é um reflexo do contexto referido, em que as experiências, sendo intermitentes ao longo da história, deixaram um rasto fugaz. Exclui-se deste paradigma administrativo centralizador a realidade das autarquias e das regiões autónomas referidas por Barreto (1984:191) ao considerar que “as duas principais exceções nesta evolução são a eleição livre dos órgãos autárquicos e a criação, desde 1976, das regiões autónomas dos Açores e Madeira”

Com a Revolução de 25 de Abril de 1974 recupera-se o regime político democrático sendo historicamente reposto o *poder local*, através da eleição por voto direto e universal. Esta nova realidade política vai permitir que surja e se desenvolva o conceito de *local* comportando a ideia de um modelo de democracia participativa, perspetivando um maior envolvimento das pessoas nas decisões e na construção do seu próprio futuro. Trata-se, portanto, de uma lógica

do primado do humano como fundamento para as dimensões que promovem a sua própria emancipação e desenvolvimento.

Em Portugal a história atribui um papel secundário às autarquias na administração de domínios tradicionalmente centralizados como é o caso da educação. O século XX reforçou, no mundo ocidental, uma centralização estatal, resultando daí sistemas públicos de ensino que tinham como finalidade centralizar, unificar e integrar, em contraponto com uma lógica de descentralização e territorialização. Entendemos esta realidade nos mesmos termos em que Barreto (1984:200) a caracteriza

“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.”

Os discursos oficiais, nas últimas décadas, apropriaram-se da dimensão do *local* como estratégia para a sua própria religitimação, em resposta à sua incapacidade para a resolução de problemas sociais que surgem como consequência da precariedade das condições de vida das pessoas. Nesta perspetiva, Ferreira (2003:1) refere-se a este interesse, considerando-o

“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.”

Delegando a esfera das competências operacionais às autarquias, o Estado tende a afastar-se, para somente regular, deixando a responsabilidade de resolução dos problemas aos atores locais que podem ser os municípios, as associações ou os grupos que representam os interesses locais. Esta lógica de ação estatal é o contexto atual da produção legislativa no campo da educação. Outras lógicas terão constituído, no passado, a orientação das políticas educativas em Portugal.

1.1 Perspetiva diacrónica

Nas fontes primárias e secundárias que ilustram a história do ensino em Portugal identificámos a diacronia da publicação e implementação de medidas que, de algum modo, obstaculizaram, induziram ou tiveram por horizonte a descentralização e territorialização das políticas educativas. Dos alvarás aos decretos-lei, assistimos às sucessivas reformas do ensino em Portugal. Todas se apresentaram como forma de substituir a inoperância da anterior,

justificando-se com o estado deplorável ou caótico do ensino. Desde o *alvará* de 28 de Junho de 1759, até ao Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, percorremos o friso cronológico das medidas político-administrativas que ilustram, propiciando ou obstaculizando, a descentralização e a territorialização da educação.

1.1.1. Na Reforma Pombalina

O ano de 1750 marca o início do reinado de D. José I. O País encontra-se mergulhado numa situação de crise económica, apesar das riquezas provenientes do Brasil. Debate-se com situações problemáticas a vários níveis, ressaltando a necessidade urgente de modernização da orgânica administrativa do País.

É com a intenção de proceder a alterações estruturais da máquina estatal que, no campo da educação, surge o *alvará* de 28 de Junho de 1759⁹, mandado publicar pelo Secretário de Estado de Sebastião José de Carvalho e Melo, sendo este homem de Estado que mais tarde viria a receber o título de Marquês de Pombal. A publicação desta medida política surge em consequência da expulsão da Companhia de Jesus e como resposta à necessidade de organizar o estado caótico em que o ensino ficou em virtude de, até então, se encontrar quase que exclusivamente nas mãos dos Jesuítas. Apresentando uma série de determinações sobre a educação do reino, do *alvará* Importa-nos, pela orientação que pretendemos dar a este estudo, assinalar o surgimento, pela primeira vez na história do ensino português, de uma figura

⁹ Carvalho (2001:429) refere que 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”, tratando-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”. No entanto, embora o termo *reforma* seja utilizado no próprio documento, o autor defende que esta medida não pode ser considerada uma reforma do grau de ensino a que se destinava, o das Escolas Menores, assim designado fazendo a separação com os estudos superiores. O que esta medida do Ministro de D. José introduz é uma metodologia diferente do que até aí era praticado pelo método de ensino jesuítico, curiosamente apresentando, não um método de ensino novo, mas anterior, seguido há duzentos anos. Para além desta alteração o Marquês de Pombal promoveu outras medidas importantes ao criar a *Aula do Comércio* e a *Directoria Geral dos Estudos*. No entanto, é ao nível do ensino universitário que se verifica efetivamente uma vontade de modernização, com a proposta de alteração de conteúdos programáticos e metodológicos, procurando colocar a Universidade de Coimbra no mesmo patamar das suas congéneres europeias, propiciando um incremento do ensino científico, através da criação das Faculdades de Medicina e Matemática. Em Coimbra, sob a sua tutela, é construído o Hospital Escolar, o Teatro Anatômico, o gabinete de Física Experimental e o Jardim Botânico. É sob os desígnios da modernidade que, no período da reforma pombalina, a Universidade de Coimbra se distribui por seis faculdades: Teologia, Cânones, Leis, Medicina, Matemática e Filosofia. Este incremento dos estudos superiores em Portugal leva a que Carvalho (2001:465) considere 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”, ressaltando a ideia de que a reforma pombalina se operou muito mais ao nível do ensino universitário do que ao nível anterior, o das Escolas Menores.

subordinada ao poder central, o Director-Geral dos Estudos¹⁰ que tinha como principal incumbência vigiar o cumprimento da execução das determinações exaradas em forma de lei. Uma entidade, no entendimento de Carvalho (2001:431) “equivalente a um actual Director-Geral do Ensino”. É, também, através deste alvará que se determina a criação das designadas escolas gratuitas de Gramática Latina, estabelecidas em cada um dos bairros de Lisboa e por todas as cidades e vilas do País. Da vigência da tutela pombalina sobre os assuntos da educação, decorrida no período entre 1759 e 1773 relevamos, como fizemos com a criação do Director-Geral dos estudos, a pertinência para o estudo das consequências da expulsão dos jesuítas, fato que obrigou o Estado a assumir a tutela do ensino, configurando uma estatização que se refletiu numa perda de poder dos municípios identificada por Fernandes (1998:29) ao referir que “a estatização do ensino vem, portanto, desapossar os municípios de uma função exercida desde o século XV, a tal ponto que parece legítimo falar da *desmunicipalização* do ensino público.” É, também, criado pela primeira vez por *alvará*, em toda a Europa, o *Subsídio Literário*¹¹ que estabelece um procedimento para obtenção de recursos para o financiamento das despesas com a educação.

A orientação centralizadora que caracteriza este período confirma-se tanto com a criação da Direcção-Geral dos Estudos, uma estrutura centralizadora liderada pelo Director-Geral dos Estudos a quem competia fiscalizar a aplicação das determinações legisladas no *alvará*, bem como com o início histórico da centralização/estatização do ensino.

¹⁰ A primeira e mais importante das determinações do *alvará* ditava 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 contém neste Alvará: E sendo-lhe todos os Professores subordinados na maneira abaixo declarada. 2 - O mesmo Director terá cuidado de averiguar com especial exactidão o progresso dos Estudos para me poder dar no fim de cada anno huma relação fiel do Estado delles; 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. ”

¹¹ Por alvarás de 3 de Agosto de 1772 e de 6 e 11 de Novembro de 1772 é criado o *Subsídio Literário*, apresentado como meio de financiamento do salário dos 837 docentes que iriam ser colocados nas escolas criadas pelo plano de Escolas Menores. O plano consistia na criação de uma rede de escolas que se estendesse por todo o Continente, Ilhas e colónias em África, Ásia e Brasil. Deveria, ainda, indicar todos os locais onde estas funcionariam, bem como o número de nomeações de mestres de ler e de professores de Latim, de Grego, de Retórica e de Filosofia. O documento concretiza um novo modelo de sistematização que Rómulo de Carvalho considera indispensável ao funcionamento de um organismo estatal ao criar 837 lugares que deveriam ser ocupados por mestres e professores. O subsídio literário obteria as suas receitas através da aplicação de impostos no Continente e Ilhas, consistindo no pagamento de 1 real por canada de vinho, 4 reis por canada de aguardente e 160 reis por pipa de vinagre. No Brasil e África, 1 real por cada arrátel de carne cortada nos açougues e 10 reis por cada canada de aguardente que, também, eram pagos pela mesma bebida em Goa e Macau.

Apesar do intuito das alterações introduzidas tender para um ensino tutelado pelo Estado, os resultados obtidos revelaram as resistências que ocorreram no percurso da teorização à implementação. Em 1772, treze anos após a publicação do *alvará* de 28 de Junho, um relatório sobre o estado do ensino apresenta uma situação *deplorável*¹² das Escolas Menores. Os professores continuam a usar as gramáticas jesuítas de Manuel Álvares que haviam sido proscritas por Sebastião José de Carvalho e Melo. Por outro lado, o Estado não atende às queixas do Director-Geral que exigia uma fiscalização da aplicação das medidas constantes do *alvará* de 28 de Junho de 1759. Exemplificativo do desnorte administrativo é o facto de o Director-Geral ter recebido o seu vencimento, pela primeira vez, seis anos após o início de funções. É o adensar de situações de incumprimento das medidas legislativas publicadas em alvarás, leis, avisos, decretos e portarias que irá culminar com a mudança de tutela das Escolas Menores que, pelo *alvará* de 4 de Junho de 1771, passam a ser administradas e dirigidas pela Real Mesa Censória¹³, organismo estatal criado inicialmente para reformar o sistema de censura e que passa a administrar a educação. A alteração declara a ineficácia da Direcção-Geral dos Estudos, revelando a capacidade que os aparelhos administrativos de controlo têm de se reorganizar, adaptando-se. Esta reconfiguração de estruturas ou órgãos da administração central é referida por Lima (2011a:57) ao considerar que “se a política não muda, o aparelho centralizado da administração escolar permanece, ainda que possa registar alterações morfológicas.”

¹² A administração pombalina tenta reconfigurar o ensino fruto de uma desordem generalizada, em resultado do que Carvalho (2001:437) considera serem os “fraquíssimos resultados obtidos com a execução do *alvará* de 28 de Junho de 1759”. Esta reconfiguração vai atribuir a tutela dos Estudos das Escolas Menores à Real Mesa Censória, instituição originalmente criada para a reforma do sistema de censura, à qual, de acordo com Carvalho (2004:452), passa a ser “cometida (...) toda a Administração e Direcção dos Estudos das Escolas Menores, incluindo não só o Real Colégio de Nobres, mas todos e quaisquer outros Colégios e Magistérios que for servido mandar erigir para os Estudos das primeiras idades”. A marca de uma linha política de cunho centralizador está presente, quando se define que a administração e direcção do ensino não universitário devem ser exercidas por um organismo, ao tempo a Real Mesa Censória.

¹³ A Real Mesa Censória foi criada por *alvará* de 5 de Abril de 1768, durante o Governo de Pombal, com o intuito de transferir das mãos da Igreja para o controlo direto do Estado a censura dos livros e publicações consideradas perturbadoras em matéria religiosa, política e civil que dessem entrada em Portugal, função esta que até aqui cabia à Inquisição, aplicando penas pecuniárias e corporais contra os que transgredissem as regras. Composta por funcionários régios e membros eclesiásticos, embora estes últimos desempenhassem a sua função dentro de uma instituição do Estado. A Real Mesa Censória era constituída por um presidente e sete deputados ordinários, sendo um deles inquisidor da Mesa do Santo Ofício da Inquisição. De entre os deputados ordinários contavam-se, entre outros, o Dr. Francisco da Luz Faria Pereira Coutinho, reformador da Universidade. A 22 de Abril de 1768 foi designado presidente desta Mesa o arcebispo de Évora, D. Frei José de Nossa Senhora da Porta, conselheiro de Estado, regedor da justiça e inquisidor-geral do Santo Ofício, mais conhecido por Cardeal da Cunha. A Real Mesa Censória teve também a seu cargo, por *alvará* de 4 de Junho de 1771, a administração dos estudos das Escolas Menores e a direcção do Real Colégio dos Nobres e outros colégios vocacionados para os estudos dos mais novos, ao mesmo tempo que elaborou as listas dos professores e das terras onde iriam ser colocados, tendo criado para sua remuneração um novo imposto (subsídio literário) por *alvarás* de 3 de agosto de 1772 e de 6 e 11 de Novembro de 1772. A Real Mesa Censória foi extinta a 21 de Junho de 1787 e substituída pela Mesa da Comissão Geral sobre o Exame e Censura dos Livros. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2011. [Consult. 2011-11-18].

Em 06 de Maio de 1772 manda o Marquês que se publique a reforma dos *Estudos Menores*, criando quinhentas escolas oficiais em cidades e vilas do reino. Neste diploma, considerado a fundação da instrução primária em Portugal, às Câmaras cabia o dever de fornecer as habitações necessárias aos professores que aí fossem colocados, numa lógica de complementaridade à implementação da lei.

As reformas efetuadas no período pombalino orientaram-se, fundamentalmente, em três direções. Pelo controlo da educação pelo Estado, pela secularização do ensino, retirando a influência que a Igreja detinha sobre a educação e pela criação de um currículo padrão. Estas orientações fundam o modelo de estatização da educação em Portugal, imprimindo-lhe o cunho centralizador verificável até hoje, de acordo com o que Fernandes (1992:61) identifica,

“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.”

A morte de D. José I, em 24 de fevereiro de 1777, apressa a queda política do Marquês de Pombal, figura incontornável dos vinte e sete anos do reinado do monarca, pela forma poderosa e violenta como governou o País. Relativamente ao campo da educação as transformações por ele introduzidas ao nível das estruturas pedagógicas foram de tal modo profundas que marcam um período de cisão irreversível com o passado.

1.1.2. No período Pós-Reforma Pombalina e anterior à Revolução Liberal

No período subsequente à reforma pombalina as alterações operadas ao nível das estruturas da administração e direção do ensino ocorreram através da extinção e substituição de organismos estatais. Assim, em 1787, D. Maria I extingue a Real Mesa Censória e cria um novo órgão para tutelar os Estudos Menores. A Real Mesa da Comissão Geral sobre o Exame e Censura dos Livros toma a seu cargo os Estudos Menores do reino, a inspeção do Real Colégio dos Nobres¹⁴ e a administração do *Subsídio Literário*. Ocupando-se da vigilância censória sobre os livros, temendo que os rumores que se ouviam de França irrompessem pelo reino, este

¹⁴ Em 7 de Março de 1761 é criado, em Lisboa, o Colégio Real dos Nobres que como refere Carvalho (2001:446) “. Não foi uma Escola Militar [...] mas uma escola civil com a particularidade de ser destinada a nobres”. Considera, ainda, Carvalho (2001:452) que a criação do colégio, a par da publicação do *alvará* de 28 de Junho, foram os dois acontecimentos de maior relevo no campo do ensino em Portugal após a expulsão da Companhia de Jesus, defendendo 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 didático que nos colocou, nesse aspecto, ao nível do que então havia de melhor em toda a Europa

organismo tentou afastar as vozes que anunciavam a república que, em França, viria a ser proclamada em 1792. Os livros eram, então, no registo de Carvalho (2001:493) “o mais perigoso veículo das ideias subversoras da estabilidade dos Governos”. Em 17 de Novembro de 1794 é extinta A Real Mesa da Comissão Geral sobre o Exame e Censura dos Livros, sendo declarada incapaz de travar o movimento das ideias republicanas que já assolavam o reino. Substituída pela Junta da Directoria Geral dos Estudos e Escolas destes Reinos, sediado na Universidade de Coimbra, o novo organismo central organiza as estruturas burocráticas de controlo dos Estudos Menores, com o intuito de recolher informação sobre o processo escolar. Em resultado das suas competências, é organizado em 1801, a nível nacional, um inquérito com fins estatísticos onde deveriam constar os nomes dos alunos, o seu aproveitamento e as suas qualidades pessoais, entre outras particularidades. Fica determinado pela Junta que estes dados passariam a ser enviados pelas escolas no final de cada ano letivo.

É, também, este órgão que define o conjunto de condições necessárias para a leccionação¹⁵. Em 1809, a Junta instaura na cidade de Lisboa e arredores, um sistema de inspeção escolar que incide sobre a atividade dos mestres¹⁶. As medidas de D. Maria I incrementam o número de Escolas de Primeiras Letras aumentando das 526, do período pombalino, para 722. No entanto, a secularização do ensino sofre uma inversão, não só pela permissão da leccionação do ensino elementar e médio, como pela atribuição da exclusividade do ensino da Filosofia Racional aos conventos, facto que conferiu à rainha a designação de “viradeira” por ter reposto benefícios ou posições que instituições ou pessoas tinham visto ser retiradas pelo ministro de D. José I.

1.1.3. No Liberalismo

A Revolução Francesa transporta consigo um novo ideário que atende aos que ansiavam por liberdade e igualdade. O poder despota duma monarquia autoritária que reinava sobre o analfabetismo induziu a nova ordem liberal, fundada num sistema representativo, num regime constitucional, no sufrágio censitário e no liberalismo económico. A mentalidade iluminista,

¹⁵ Relativamente à simplicidade dos critérios para a contratação dos professores Carvalho (2001:497-498) refere que: “Os concorrentes ao professorado seriam examinados por um júri que os interrogaria não só sobre as matérias que iriam ensinar como sobre os respectivos métodos de ensino (...) o candidato a mestre deveria provar, oralmente, que sabia ler e, por escrito, que conhecia as quatro operações aritméticas, todas as letras maiúsculas e minúsculas do alfabeto e o catecismo.”

¹⁶ Carvalho (2001:498) “Competia a inspecção a juizes de crime e aos corregedores (...) que vigiavam o comportamento dos mestres e que atestavam, documentalmente, a seu respeito. Só perante o atestado comprovativo de que cumpriam os seus deveres com o necessário escrúpulo tinham direito a receber o seu magro salário.”

crente numa atitude geral do pensamento e da ação do indivíduo, encontra neste as faculdades e o envolvimento político-social necessários à criação de um mundo melhor. A aversão à ignorância, tida como um obstáculo do progresso, refletia um ideário que, atribuindo ao Estado o dever de formar os cidadãos, preparando-os para um papel ativo social e politicamente, abria as portas à democracia.

Em 1820, no Porto, dá-se a Revolução Liberal. Os revolucionários estabelecem como prioridade a estruturação dos princípios liberais, através de uma Constituição que registe o ideário liberal, substituindo a Monarquia Absoluta pela Monarquia Constituinte ou Liberal. Pretendem, ainda, que seja garantida a separação dos poderes executivo, legislativo e judicial.

As Cortes Constituintes¹⁷, instaladas em Lisboa, em janeiro de 1821, conferindo assim à capital o estatuto de centro de decisão política, fazem publicar a 23 de setembro de 1822 a *Constituição Política da Monarquia Portuguesa* com a apresentação de 240 artigos.

Não obstante o papel relevante atribuído à instrução pelos liberais, considerando-a fundamental para formar cidadãos com o objetivo de os tornar mais ativos política e socialmente, o que se verifica na Constituição, em matéria de educação, é a existência de somente três artigos¹⁸ que relegam o ensino para uma posição modesta nas prioridades da política liberal.

São convulsões políticas e sociais que, durante este período, caracterizam o recuo do ideário liberal, ofuscado pela reação conservadora liderada pelo segundo filho de D. João V, D. Miguel que, em 1823 provoca a Vilafrancada, repondo o absolutismo. D. João V apoia a rebelião e anuncia a revogação da Constituição, propondo uma nova redação. Promulga uma série de disposições que repõem a situação anterior à revolução. Numa destas disposições revoga o

¹⁷“É nas Côrtes Geraes, Extraordinarias, e Constituintes, também chamadas de Soberano Congresso, cortes que elaboraram a Constituição de 1822, que devemos procurar as raízes históricas da Assembleia da República. Os representantes da nação foram eleitos através do sistema eleitoral consagrado na Constituição liberal espanhola de Cádiz de 1812, apenas com algumas adaptações à realidade portuguesa. A Nação Portuguesa é representada em Cortes, a soberania reside essencialmente em a Nação. Não pode porém ser exercida senão pelos seus representantes legalmente eleitos”, ou seja, pelos deputados das Cortes, a quem cabe exclusivamente fazer a Constituição, sem dependência de sanção do Rei. As Cortes de 1822 eram formadas por uma só câmara, eleita por um período de dois anos, por sufrágio directo, secreto e sem carácter universal, já que não podiam votar, entre outros, os menores de 25 anos (com algumas exceções referentes aos militares ou a cidadãos casados com mais de 20 anos), as mulheres, os “vadios, os regulares e os criados de servir”. In Assembleia da República [Consult. 2011-11-24]. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas.aspx>

¹⁸ A Constituição de 1820 contempla no seu articulado, no Capítulo IV - Estabelecimentos de Instrução Pública e de Caridade, os artigos que fazem referência à instrução:

“Artigo 237º - 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 leis religiosas e civis”.

“Artigo 238º - Os actuais estabelecimentos de instrução pública serão novamente regulados, e se criarão outros onde convier, para o ensino das ciências e arte”.

“Artigo 239º - É livre a todo o cidadão abrir aulas para o ensino público, contanto que haja que responder pelo abuso desta liberdade nos casos e pela forma que a lei determinar”.

decreto que permitia aos cidadãos o ensino público através da abertura das *escolas de primeiras letras*. Em 30 de Abril de 1824 D. Miguel provoca nova revolta, a Abrilada, em que sequestra o rei e o obriga a assinar um decreto que aprova os seus atos. A rebelião faz com que a diplomacia estrangeira tome posição, forçando D. João V a destituir o filho do cargo de comandante-chefe do exército e obrigando-o a abandonar o País. É neste contexto que surge um projeto de reforma geral do ensino, proposto por uma figura destacada do liberalismo, o deputado Luís da Silva Mouzinho de Albuquerque que, mais tarde (1835) viria a ser ministro do Reino. Considerada uma proposta progressista, concebe a instrução pública como “uma dívida sagrada dos governos”, a que “os povos têm um direito inegável”. Deteta-se a orientação progressista da proposta de Mouzinho no que refere Carvalho (2001:538),

“As despesas com educação cabem ao Estado e não a particulares, e como os dinheiros do Estado provêm dos impostos que são parte do fruto do trabalho dos cidadãos, todos deverão ter direito a uma instrução inteiramente gratuita nos estabelecimentos públicos. O primeiro passo a dar para a reforma da instrução consiste em destruir a universidade ‘essa instituição radicalmente viciosa’, como proprietária de bens e receptora de rendas, convertendo tudo a favor do Estado. Todos os professores deverão receber um salário justo que lhes permita ‘honesta subsistência’ e deverão poder ensinar ‘com inteira e plena independência do capricho ou arbítrio de qualquer autoridade’. A instrução pública deverá ser dirigida superiormente por ‘um ou mais Conselhos compostos dos mais hábeis professores.’”

No projeto de reforma de Albuquerque é, também, proposta a categorização dos estabelecimentos em escolas primárias que deveriam funcionar em cada freguesia, escolas secundárias em cada cabeça de comarca, liceus em cada capital de província e as academias em Lisboa, Porto e Coimbra. Embora revelando uma orientação progressista, a reforma não passou de uma proposta como refere Carvalho (2001:539) “O projecto, que tem pormenores muito interessantes (...) não teve futuro.” Os anos que decorreram desde o início da revolução (1820) até à capitulação de D. Miguel, através da assinatura da Convenção de Évora-Monte (1834), representam um período de lutas internas constantes, entre liberais e absolutistas, que tornaram precárias quaisquer intenções de edificar as estruturas políticas necessárias à consolidação do ideário liberal. Após o exílio de D. Miguel, as disputas que se verificaram no seio dos liberais *vinhistas* e *cartistas* não iludiram o princípio liberal que, em matéria de instrução, propunha como desígnio nacional a luta contra o analfabetismo, através da cobertura do País com uma rede de escolas de instrução primária.

Em 1835, já sob o reinado de D. Maria II, é Rodrigo da Fonseca Magalhães, ministro do Reino, departamento que tutelava os assuntos da educação que assina, a 7 de setembro, um Decreto criando uma rede de escolas que, abrangendo todo o país, estaria a cargo dos municípios, tal como também estaria a nomeação dos professores. De acordo com esta medida,

que introduzia uma dimensão descentralizadora, ao Estado caberia o auxílio financeiro quando as escolas necessitassem de meios económicos. No nº3 do Artigo 2º, pertencente ao Título II do Decreto de 07 de Setembro de 1835, são expressamente referidas as competências atribuídas aos municípios,

“O estabelecimento, manutenção e conservação de todas as mais Escólas do Reino fica desde já a cargo das respectivas Municipalidades, ou Juntas de Parochia a que pertencerem, que poderão conservar ou despedir os actuaes Professores, e nomear outros de novo, segundo as provas que tiverem da sua idoneidade.”

É, ainda, introduzido no mesmo decreto o apoio financeiro pelo governo, nos casos de necessidade dos municípios, desde que a estrutura central, no caso o Conselho Superior de Instrução Pública, se pronunciasse. Através do nº5 do art. 2 do Título II, estabelece o diploma que

“No caso de absoluta pobreza das Municipalidades ou Parochias, o Governo lhes dará um subsidio annual para ajuda do estabelecimento de suas Escólas, precedendo consulta do Conselho Superior de Instrução Pública.”

Em 1836, com a Revolução Setembrista, liderada por Passos Manuel, acontece a abolição da Carta Constitucional de 1826. É apresentado por este ministro de D. Maria II um vasto programa de reformas em vários domínios. Contrariamente ao que se espera de modelos reformistas, também esta reforma não introduziu um modelo novo, recuperou sim o sistema existente reconfigurando as estruturas, estratégia identificada por Fernandes (1998:23), a propósito da evolução do sistema escolar português, “por meio da reelaboração de estruturas já implantadas (reforma de 1836). Também aí se não trata de ‘consolidar’ senão que de imprimir ‘configuração’ inédita ao sistema existente.”

Passos Manuel promove uma série de mudanças com o objetivo de impulsionar o ensino em todos os níveis, prosseguindo o espírito da Revolução. Nos poucos meses em que liderou a pasta ministerial do Reino, à época o departamento que geria os assuntos do ensino, fez com que se publicassem as reformas do ensino primário, secundário¹⁹ e superior. As suas políticas, de teor centralizador, concentraram toda a organização das escolas no Estado. Contrariamente ao seu antecessor, que perspetivou as escola sob a tutela dos municípios, Passos Manuel negou

¹⁹ É no ensino secundário que Passos Manuel deixa a sua herança mais marcante, através da fundação dos Liceus e da criação do ensino técnico. Durante os oito meses de governação Passos Manuel preocupou-se em renovar a sociedade portuguesa, através da escola. Fê-lo correndo contra o tempo, sem que este esforço fosse acompanhado das estruturas necessárias à implementação das políticas que tinham no seu horizonte o objetivo de transformar a sociedade portuguesa. Nestes oito meses lançou, com as suas reformas, as fundações do que no futuro viria a ser considerado um período de valor relevante para a história do ensino em Portugal. Em 1837 pede a demissão, em confronto com as dificuldades e resistências com que se foi deparando.

este princípio de descentralização, antagonismo que Carvalho (2001:561), a propósito da identificação das características de maior relevo das duas perspetivas políticas para a educação, identifica

“outro aspecto negativo da reforma de Passos Manuel foi o de ter concentrado no Estado toda a organização das escolas, enquanto Rodrigo da 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.”

As reestruturações que Passos Manuel procurou imprimir ao sistema escolar, alicerçadas num programa ideológico-político, subentendiam o arranque e desenvolvimento industrial do País, no entanto a dualidade entre a orientação e a ação foram adiando este objetivo, nos termos a que Fernandes (1998:36) alude, ao referir que “deste modo, é visível que a retórica da reforma nem sempre coincidiu com o discurso dos factos e que não basta a vontade política, se existe, para que os efeitos pretendidos sejam realmente alcançados.”

1.1.3.1. Na Regeneração

A Regeneração²⁰ corresponde ao período que se inicia com o golpe de estado do Marechal Saldanha, em 1851, também designado por *Fontismo*, devido à acção do ministro Fontes Pereira de Melo que, decidido a recuperar o país do atraso económico e tecnológico, encetou uma política de construção de novos meios de comunicação e transporte. Cronologicamente sucedendo à reforma pombalina e à Revolução Liberal, o período da Regeneração é considerado, por esta ordem, por Fernandes (1998:37) “o terceiro momento de reestruturação do sistema escolar em Portugal.” No plano do ensino, a reforma começa a configurar-se com Costa Cabral, também ele promotor de uma reforma geral do ensino publicada em 20 de Setembro de 1844. Mantendo no essencial a anterior, a de Passos Manuel, esta introduz a divisão da instrução primária em dois graus²¹, naquilo que se designou por uma

²⁰ O período da Regeneração é apontado como o primeiro lançar de raízes do capitalismo em Portugal que Oliveira (1996:183) refere: “Iniciar-se ia, assim, em 22 de Maio de 1851, o movimento da Regeneração (...). Era o início de uma nova era a que Oliveira Martins chamou ‘o nome português do capitalismo (...) um período de estabilidade política a que Villaverde Cabral analisou, chamando a atenção para o facto de passar a haver condições para a denominada ‘política de melhoramentos materiais’ que outra coisa não traduzia senão a criação da lenta, sinuosa, complexa e tardia implantação do capitalismo em Portugal.”

²¹ O primeiro grau incluía os domínios do ler, escrever, e contar, exercícios gramaticais, Corografia e História de Portugal, Moral, Doutrina Cristã e Civilidade. O segundo grau desenvolvia as matérias anteriores, acrescentando-lhes Gramática, Desenho Linear, Geografia, História Geral, História Sagrada do Antigo e Novo Testamento, Aritmética e Geometria Aplicadas à Indústria e Escrituração.

*preocupação utilitarista*²² do ensino, perspetivando-o subjugado à lógica dos interesses e das necessidades. Nesta linha delimita-se o âmbito da instrução primária a um nível rudimentar permitindo, também, uma série de excepções à obrigatoriedade de frequência o que lhe retirou o sentido de abrangência que os liberais reviam na instrução pública.

É neste período que Alexandre Herculano, um dos mais relevantes ideólogos do municipalismo em Portugal, se mostra crítico da orientação centralizadora das políticas do Cabralismo. Defensor da descentralização revê o município como garante da liberdade e, simultaneamente, como elemento limitador da centralização. Concebendo o município como uma república local, como uma estrutura fundamental do Estado, criticou ferozmente os malefícios do centralismo liberal, orientação que claramente apresenta na sua Carta aos Eleitores de Sintra:

“Quereis encontrar o governo central? Do berço à cova encontrai-o por todas as fases da vossa vida, raramente para vos proteger, de contínuo para vos incomodar. (...) Isto é impossível que seja racional, sensato. Essa imensa tutela de milhões de homens por seis ou sete homens é ridícula.”

Em 12 de junho de 1870 é criado o Ministério da Instrução Pública substituindo o Ministério do Reino, área governamental que até aí tutelava os assuntos da instrução escolar. Esta decisão política atendeu àqueles, dos quais se destacou D. António da Costa, que defendiam a necessidade de criação de um ministério totalmente dedicado à educação que reuniria a instrução primária, secundária e a superior, bem como as Belas-Artes, as Academias, as Bibliotecas, os Jardins Botânicos, os Observatórios e os Museus. Nomeado ministro do novo ministério, D. António da Costa publica um diploma sobre a instrução primária. Com obra produzida sobre a educação, revela aí a defesa da sua concepção de descentralização do ensino, identificada na referência de Carvalho (2001:603),

“Outra questão de fundo que D. António Costa sempre debateu nas obras que publicou foi a da descentralização do ensino, em particular do ensino primário, ao qual dedicou a maior parte da sua atenção. ‘A situação actual do ensino, fundada na acção directa do Estado’ (...) afirma num dos seus livros, ‘não poderá por forma alguma resolver o problema da instrução primária em Portugal.’ (...) ‘O sistema que propomos é este: a instrução primária será dotada pela paróquia, auxiliada pelo município na mingua de meios paroquiais, e pelo Estado na insuficiência do município’.”

²² Dirimiam-se, nesta altura, argumentos políticos em relação à formação escolar. Uns, assentes num paradigma de mentalidade científica, concebiam a instrução escolar numa perspectiva utilitária, a que melhor conduziria ao progresso social e à integração do indivíduo no seu tempo. Outros que, valorizando a dimensão humanística dos estudos, muniam o Homem do poder de persuasão, através da palavra e da escrita, concedendo-lhe o domínio do espírito sobre a matéria. Outros, ainda, que tinham como prioridade travar a exploração do Homem pelo Homem que só seria conseguida, como refere Carvalho (2001:596), “através da instrução do povo, de uma escola que instruisse e esclarecesse os trabalhadores humildes, os camponeses e os operários, sem descuidar as crianças, preparando-as já para um novo futuro em que as violências do presente não tivessem lugar. Era o pensamento revolucionário que despontava de uma outra Revolução (...). É um novo clamor de vozes que proferem palavras assustadoras, que falam em Socialismo, em Democracia, em República, que fazem estremecer o trono e os altares.”

Na mesma perspetiva, o novo ministro defendia, também, que os encargos com as escolas de todo o território eram da competência das Câmaras Municipais e das Juntas Gerais de Distrito, sendo as verbas recolhidas de acordo com as indicações do decreto. No decreto de 16 de agosto de 1870 em que reforma a instrução primária defende que a questão da educação pública é a questão vital de uma nação. É no Capítulo I deste diploma que se defende a descentralização da instrução primária para o nível local, na mesma linha com o que se verificava pelo resto da Europa, ao referir que

“A reforma que temos a honra de apresentar a Vossa magestade é radical. A instrução primária, até agora centralizada nas mãos do estado, passa para a localidade. Sem querermos adduzir para aqui o tratado comparativo da organização do ensino nas outras nações, baste-nos assentar n'um ponto fundamental: e é que somos nós a única das nações europeas onde a educação e instrução se acham centralizadas na acção governamental.”

Pouco durou o governo de D. António Costa que, em resultado das perturbações políticas, então muito frequentes, cai ao fim de dois meses. Sucede-lhe o de Sá da Bandeira que decreta a abolição de uma série de decretos publicados pelo governo anterior, de entre eles o que põe fim ao recentemente criado Ministério da Instrução Pública, regressando a tutela dos assuntos do ensino ao Ministério do Reino.

Cinco meses depois, nova mudança de governo, a que traz para a pasta do Reino Rodrigues Sampaio, setembrista convicto e mentor do Código Administrativo de 1878. Baseou as suas convicções na proposta da necessidade de uma reforma através de uma descentralização administrativa operada para o nível das estruturas administrativas distritais e concelhias, identificada nos registos do próprio, nos termos que Oliveira (1996:201) recupera

“Criar a vida local; Estabelecer o governo do povo pelo povo; Entregar aos corpos efectivos a gestão dos seus interesses; Educar e preparar os cidadãos para a administração geral do Estado; Aliviar o governo central de tutelar interesses, cuja defesa pode ser confiada com mais proveito aos corpos superiores do distrito, nascidos do sufrágio popular.”

Os municípios, concebidos como domínio para a delegação da responsabilidade pela educação em Portugal, encontram na Reforma de 1882 a sua fundação. Orienta-se, pela primeira vez a descentralização para a administração local, com a implementação de um conjunto de medidas políticas, identificadas por Fernandes (1995:51-52), através dos deveres de

“construção e manutenção de escolas, criação e manutenção de cursos de alfabetização, nomeação e remuneração de professores, concessão de subsídios aos alunos. As câmaras tinham alguns poderes de superintendência sobre os professores e na fixação dos horários escolares e também na determinação das épocas de matrícula para os alunos. (...) Fornecimento de equipamentos e materiais escolares e, durante um certo período, cedência de habitação ao professor.”

Com a reforma administrativa descentralizadora de Rodrigues Sampaio as competências dos municípios, no domínio da instrução escolar aumentaram, embora não se tendo verificado a atribuição dos meios financeiros necessários. Para o financiamento da instrução são criados impostos ficando as câmaras municipais com a responsabilidade da sua cobrança e administração. Do mesmo modo, o vazio na delegação de competências da gestão quer ao nível do património edificado, quer nas dimensões curriculares e pedagógicas, remetendo a administração local para o cumprimento de obrigações de índole operacional, indicia uma lógica de complementaridade a que se relegou o papel das estruturas locais.

O Liberalismo marca um período de oscilação entre orientações políticas centralizadoras, detetadas no Código Administrativo de 1842, e políticas descentralizadoras que enformaram o Código Administrativo de 1878. Estas variações ilustram a complexidade de dinâmicas e lógicas de ação a que os processos de implementação das reformas administrativas estão sujeitos, desvelando as contradições e hesitações dos decisores políticos da época. Apesar das intermitências, verificam-se aqui as primeiras tentativas de descentralização, através de medidas políticas que propunham uma intervenção municipal na educação, ainda que através da atribuição de competência operacionais.

Em traços gerais, o legado do Liberalismo residiu, essencialmente, na criação das bases do Estado moderno, através da agitação da opinião pública, da discussão de ideias, propondo um novo rumo para Portugal que o ligasse à Europa da revolução científica e tecnológica dos finais do século XIX.

1.1.4. Na República

Com a proclamação da República a 5 de outubro de 1910 atribui-se à instrução e à educação um papel fundamental no projeto de reforma da mentalidade portuguesa, considerando-a um dos pilares da República. Pretende-se que essa mentalidade se funde na educação, como refere Carvalho (2001:651), através da

“criação e consolidação de uma nova maneira de ser português, capaz de expurgar a Nação de quantos males a tinham mantido, e mantinham, arredada do progresso europeu, sem força, sem coragem, sem meios para sacudir de si a sonolência em que mergulhara.”

Indiciando a prioridade e relevo concedido à educação, dez dias após a revolução, a 15 de outubro, é publicado o primeiro diploma sobre o sistema escolar²³. Neste é nomeada uma comissão que tem como incumbência a elaboração de um projeto de regulamento de instrução militar preparatória. A prioridade do ideário republicano para a educação centrou-se na resolução dos problemas, já anteriormente apontados pelos liberais de entre os quais se destacava o elevado índice de analfabetismo²⁴; o reduzido número de escolas primárias e a deficiente preparação pedagógica e científica dos professores desse nível de ensino a que se juntava a carente situação económica em que se encontravam, em resultado dos parcos salários que auferiam. Identificando os domínios de resistência com que se deparariam na prossecução do seu ideário para a educação, os republicanos legislaram visando diminuir e mesmo erradicar o poder que a Ordens Religiosas haviam readquirido desde reinado de D. Maria I. Novamente, por diploma, o de 8 de outubro de 1910, são expulsos os Jesuítas, através da repristinação da lei pombalina²⁵ que expulsara do território nacional a Companhia de Jesus. Pelo mesmo processo legislativo, a 22 de outubro de 1910 é determinada a extinção do ensino da doutrina cristã nas escolas primárias. Também os privilégios da Universidade de Coimbra foram considerados entraves à ação republicana no campo da educação, porque conservadora era tida como pólo de resistência aos interesses sociais dos novos tempos.

São produzidos vários diplomas provenientes do Ministério do Interior que, enquanto não era organizado o Ministério da Instrução Pública, tutelou os assuntos do ensino, através da Direcção Geral da Instrução Primária, da Inspeção do Ensino Primário e da Secção de Instrução Primária do Conselho Superior da Instrução Pública. É deste ministério, liderado por António José de Almeida, que a 29 de março de 1911 surge o Decreto n.º 9:223 que, estando na linha do combate que os republicanos pretendiam para erradicar o analfabetismo, é publicado com o objetivo de reformar o ensino básico. Considerado um documento fundamental para a reforma republicana é, atualmente, tido como uma orientação pedagógica capaz de ombrear com o que, na altura, se fazia de mais inovador pela Europa, propunha duas categorias de ensino; o infantil em que se matriculavam as crianças com quatro anos, prolongando-se até aos 7 anos, idade em que se iniciava o ensino primário que se constituía por três graus – o elementar (3 anos), o

²³ Neste diploma, emanado não do Ministério do Interior que tutelava a educação mas do Ministério da Guerra, justifica-se a urgência da criação de uma comissão para a elaboração de um projeto de regulamento de instrução militar preparatória, com a intenção de, como refere Carvalho (2001:653): “incutir e radicar nos ânimos o espírito militar desde a primeira adolescência.”

²⁴ Os dados relativos à alfabetização em Portugal no início do séc. XX, transcritos por Carvalho (2001:635), revelam que da população total de 5.423.132, registada em 1900, eram analfabetos 4.261.336, perfazendo uma taxa de 78,6% de analfabetismo.

²⁵ A Lei de 28 de Agosto de 1767 que determinou a saída imediata dos Jesuítas do país.

complementar (2 anos) e o superior (3 anos). Introduz a obrigatoriedade do ensino elementar para todas as crianças de ambos os sexos com idades compreendidas entre os sete e os catorze anos, sendo os restantes graus facultativos. Atribui a administração escolar às câmaras municipais e decide o aumento dos salários dos professores.

Relativamente à administração do sistema de ensino primário propunham-se medidas que apontavam para um modelo de descentralização de competências para os municípios²⁶. Às Câmaras Municipais competia, de acordo com o decreto de António de Almeida, a criação de cursos noturnos, missões escolares e cursos dominicais, estratégias que consideravam as estruturas municipais no combate ao flagelo do analfabetismo. No texto introdutório do diploma declara-se a entrega das *regalias administrativas* do ensino primário às câmaras municipais, no entanto limita-se a sua ação ao controlo do poder central, quando se deixa claro que “as câmaras municipais ficam independentes nas suas funções com uma grande autonomia, mas ligadas ao Estado (...) por fortes responsabilidades.”

A implementação dos preceitos consignados por este diploma não alterou de forma significativa a realidade que se pretendia transformar. Se, por um lado, o País não dispunha das condições materiais, ao nível dos recursos financeiros que sustentassem as medidas propostas, por outro, debatia-se com um contexto social pouco afeito às mudanças que se configuravam. Tendo sido proposta inicialmente no diploma de 1911, a descentralização do ensino para as câmaras municipais só entraria em execução através da lei de 29 de Março de 1913. Também neste domínio as expectativas ficaram aquém do pretendido, fosse porque as câmaras não possuíam os recursos necessários à assunção das suas responsabilidades, fosse porque, simplesmente, não estivessem interessadas em assumi-las. As promessas do poder central em relação ao poder local, não se tendo concretizado, hipotecaram o sucesso esperado de um novo modelo de administração, realidade a que Oliveira (1996:279) faz referência,

“A República prometera aos municípios maior autonomia e sobretudo maior poder político. Entre as promessas e a prática a distância foi, porém, incomensurável. Não foram erguidos à dignidade de

²⁶ No capítulo II do decreto nº 9:223 de 29 de Março de 1911, destinado ao âmbito da administração escolar, refere-se no Artigo 64º, que:

“Incumbe as câmaras municipais:

- Organizar o cadastro das escolas públicas e particulares, assim como o dos professores primários do concelho;
- Elaborar o orçamento da instrução primária do concelho;
- Organizar os processos para a criação, transferência, conversão ou supressão de escolas;
- Nomear, transferir e demitir (...) todo o pessoal docente (...);
- Pagar aos professores o seu vencimento;
- Promover a instalação e organização das escolas do concelho;
- (...).”

elemento legitimador do Estado nem de primeira instância da representação política. Não foram integrados em regiões dotadas de capacidade de autogoverno, mas continuaram sujeitos ao zelo dos governadores, magistrados políticos da confiança do governo.”

Apesar das intenções de mudança, o ensino primário apresentou, com um modelo administrativo descentralizado, os mesmos problemas que revelou quando tutelado por um modelo centralizado. Ao fim de cinco anos de execução das medidas propostas por António José de Almeida, em 12 de Julho de 1918, é decretado através do novo sistema administrativo o fim da descentralização do ensino, determinando-se que os serviços de instrução primária, até então pertencentes às câmaras, passariam a ser novamente administrados pelo Estado. Em 1919, através de Decreto de 10 de maio de 1919, o poder político avança para uma forma de gestão do ensino primário levada a cabo pelas *Juntas Escolares*, estruturas formadas por representantes das Câmaras e dos professores do ensino primário. Viria a ser uma proposta efémera, tendo as *Juntas* sido dissolvidas, por Decreto, a 12 de Maio de 1922, pelas razões aí apresentadas,

“Considerando que algumas Juntas Escolares não cumprindo com a sua missão, têm cometido as maiores ilegalidades; considerando que em alguns concelhos estão de tal forma divididas e os seus membros tão incompatibilizados, que a sua existência só prejudica a boa administração do ensino.”

Em 1923, João José da Conceição Camoesas, responsável pela pasta da Instrução Pública, apresenta à Câmara dos Deputados uma proposta de lei sobre a reorganização da educação nacional. Considerada a primeira tentativa de dotar a educação de um quadro jurídico próprio, o Projecto Camoesas apresentava uma fundamentação sustentada no seu preâmbulo considerando-o um documento definidor da educação nacional que, como refere Carvalho (2001:697) proporcionaria “uma ordem coerente e profícua à linha geral dos estudos que substituísse o intrincado amálgama de leis, decretos e portarias, constantemente promulgados, suspensos, alterados e acrescentados.”

Elogiado pela sua orientação democrática, o *Estatuto da Educação Nacional*, não chegou a ser implementado devido à queda do governo a que Camoesas pertencia.

Os primeiros anos de governação republicana denotam, na área da educação, uma nova perspectiva política introduzida através de medidas que apontaram para a descentralização em direção aos municípios, atribuindo a este nível competências próprias na administração do ensino primário. No entanto, a este avanço inicial sucedeu um retorno ao modelo centralizado do período anterior à instauração do regime republicano. A sucessão vertiginosa de governos acentuou a dificuldade para aplicação dos respetivos programas políticos. A intermitência entre

tendências descentralizadoras e centralizadoras refletiram uma das faces da crise institucional da República, tendo prevalecido a orientação centralizadora, como refere Oliveira (1996:279) “a chegada dos republicanos ao poder não contrariou, antes se inscreveu, na tendência centrípeta do sistema político.”

No entanto, a instabilidade política e social que caracterizou a 1ª República não impede o reconhecimento da importância das mudanças introduzidas pelo ideário republicano, através da criação um novo conceito de educação e do papel da escola que se refletiu nos primeiros sinais de democratização da sociedade. Para tal contribuíram as reformas do ensino primário e universitário que constituíram pontos de apoio, propiciando o desenvolvimento que o País atingiu.

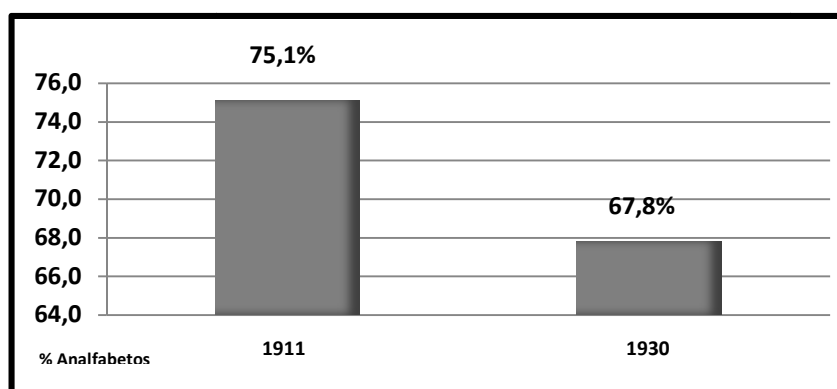
A diminuição das taxas de analfabetismo²⁷, durante a vigência da 1ª República, é um indicador do progresso, ainda que reduzido, atingido na escolarização do povo português para o qual os republicanos elegeram o saber ler, escrever e contar não um fim em si mesmo mas um meio para a conquista da dignificação do Homem.

QUADRO I – SITUAÇÃO ESCOLAR (1911 e 1930)

Ano	População	Sexo Masc.	Sexo Fem.	Analfabetos	Sexo Masc.	Sexo Fem.
1911	5.960.056	2.828.691	3.131.365	4.487.078	1.936.131	2.541.947
1930	6.825.883	3.255.876	3.570.007	4.627.988	1.974.448	2.653.540

Fonte: Carvalho (2001:710)

GRÁFICO I – ANALFABETISMO (1911-1930)



Fonte: Carvalho (2001:710) – Adaptado

²⁷ De acordo com os dados estatísticos mais próximos do período de vigência da 1ª república (1911-1926), apresentados por Carvalho (2001:710), a melhoria dos níveis de analfabetismo expressou-se, em termos absolutos, através de uma redução de 8%, entre 1911 e 1930. No entanto, importa referir que a obrigatoriedade de matrícula no ensino primário teve como reflexo a diminuição do número de analfabetos, em 10%, nas idades compreendidas entre os 10 e os 14 anos, como assinala Carvalho (2001:711): “os indivíduos da população portuguesa de idades compreendidas entre os 10 e os 14 anos, onde se reflecte a presença dos que já teriam frequentado a instrução primária na idade normal, eram, em 1911, em número de 635.996, dos quais sabiam ler 204.892, e em 1930 em número de 646.267, dos quais sabiam ler 269.271. As taxas de analfabetismo naquele grupo etário eram, portanto, de 67,8% em 1911 e 58,3% em 1930.” Dados que representam uma diminuição de 10%, naquele grupo etário.

1.1.5. No Estado Novo

O clima de instabilidade governativa, as crises económicas, a perturbação social e os tumultos daí decorrentes contribuíram para que, a 28 de maio de 1926, através de um golpe militar, fosse derrubado o regime republicano. O golpe militar colheu mesmo o apoio de figuras consideradas democratas inquestionáveis²⁸ que, convencidos da necessidade de pôr cobro à inquietação social, defendiam a imposição da ordem e do respeito. Sem um projeto político claro que evidenciasse os fundamentos do regime a instituir, os militares depuseram a 1ª República tendo como único ponto consensual, a vontade de anular o que diziam ser a hegemonia que o partido democrático exercia sobre as instituições. Por não possuir um projeto político clarificador, o poder saído de 28 de maio passou por um processo de lutas internas e pessoais que fizeram com que António Oliveira Salazar, que tinha chegado à pasta das finanças em 1928, regressasse à vida académica em Coimbra. O contexto político exigia que se encontrasse um modelo que sucedesse à ditadura militar. A orientação poderia ter seguido na direção da regeneração da República democrática, no entanto, a opção recaiu num modelo que rompeu com a democracia representativa que, contrariando os princípios da República parlamentar, impôs um regime autoritário que perdurou por mais de quarenta anos.

A partir de 1930, tendo regressado Salazar à pasta das finanças com poderes quase ilimitados, inicia-se a trajetória que levará, a partir de 1933, ao início da vigência do regime do Estado Novo que durará até abril de 1974. Com a entrada em vigor da nova Constituição da República, em 11 de abril de 1933 introduz-se, como refere Oliveira (1996:288), “um regime autoritário, e de autoridade, de cariz pessoal e personalizado e, sobretudo, centralizador.”

O aparelho central da política educativa procurou exercer um controlo ideológico que se operou através da adoção do livro único por classe, da seleção dos professores primários e da imposição de um modelo único em relação aos conteúdos curriculares e aos métodos de ensino. Na primeira reforma do ensino primário, pós 1ª República, verifica-se um retrocesso no processo de escolarização com o ministro José Alfredo Magalhães a reduzir em dois anos a duração do ensino primário. Já anteriormente, em 1926, se viam extintas por decreto as escolas primárias complementares. O processo de escolarização passa a ser uma questão secundária, na medida em que se concebe a instrução numa perspetiva elitista. É questionada a importância do esforço de alfabetização em curso desde a Revolução Liberal. Exemplo da defesa desta orientação é

²⁸ Como referencia Carvalho (2001:720), exemplos destes foram António Sérgio e João de Barros.

Virgínia de Castro e Almeida, aristocrata lisboeta que desempenhou o cargo de delegada do Governo de Salazar na Sociedade das Nações, tendo colaborado com o Secretariado de Propaganda Nacional, onde escreveu pequenos livros de doutrinação dos valores e da visão do Estado Novo. A autora, escrevia em 1927, no jornal *O Século que*

“A parte mais linda, mais forte e mais saudável da alma portuguesa reside em 75 por cento de analfabetos. (...) Que vantagens foram buscar às escolas? Nenhumas. Nada ganharam. Perderam tudo. Felizes os que esquecem as letras e voltam à enxada.”

Trata-se, agora, de dirigir o País na perspectiva daqueles que, defendendo um Estado autoritário, nele encontram a salvaguarda e proteção dos seus privilégios. Com a subida de Salazar à presidência do Conselho de Ministros, em 1933, encontra-se o homem que, no seio de muitos outros mentores e defensores do pensamento político do Estado Novo, haveria de conseguir, nas palavras de Carvalho (2001:728)

“prosseguindo durante anos e anos, sem esmorecimentos de ânimo, nem fraquezas de acção (...) sempre igual a si mesmo, moderado, sereno, pertinaz, sem precisar de sair do seu gabinete, manobrando os cordelinhos com que movimentava a mentalidade reaccionária da Nação.”

No campo da educação, já com Cordeiro Ramos na pasta do Ministério da Instrução Pública, em 30 de março de 1933, é publicado um diploma que reorganiza os serviços de direção e administração, orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino, inspeção e serviços disciplinares dependentes da Direcção-Geral do Ensino Primário. Neste diploma evidencia-se o endurecimento da atuação governativa, reprimindo a atividade sindical dos professores e impondo restrições à livre opinião dos funcionários da Direcção-Geral do Ensino Primário a quem, de acordo com o articulado não era permitida: “a discussão pública, oral ou por escrito, de assuntos de serviço, devendo a infracção ser punida com suspensão de exercício e vencimento por trinta dias, e demissão no caso de reincidência.”

O desinvestimento na preparação científica e pedagógica dos professores primários decorria do pensamento das elites intelectuais que defendiam que ler, escrever e contar eram competências suficientes para as crianças rurais. A lecionação destas crianças poderia ser levada a cabo por regentes escolares, pessoal menos habilitado e, portanto, remunerado a um nível inferior ao dos professores primários. Esta iniciativa, juntamente com a criação dos *Postos de Ensino* foram os instrumentos apresentados para diminuir a percentagem de analfabetismo nacional. A primeira, em consequência da grandeza dos abusos cometidos viria a ser reformulada tendo sido necessário criar exames de aptidão para que atestassem algo mais do

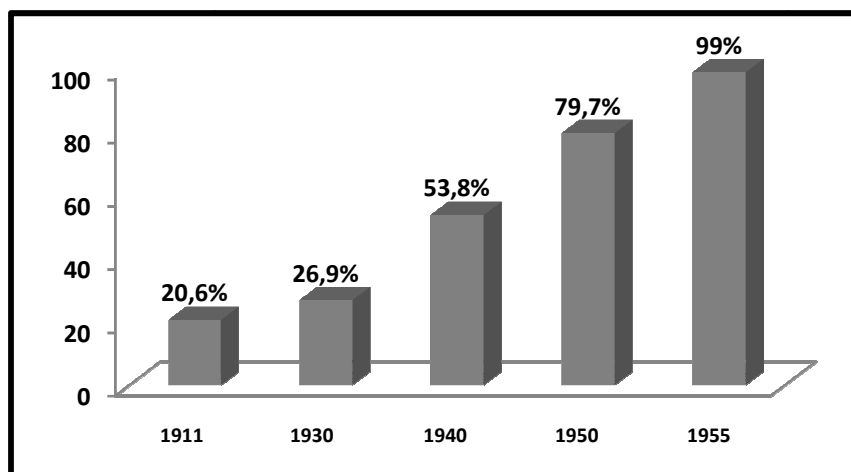
que somente o único critério inicial para o exercício da função de professor que residia na comprovação da *necessária idoneidade moral e intelectual*.

A 11 de abril de 1936 é Carneiro Pacheco que, tendo-se distinguido como a figura mais marcante no estabelecimento dos fundamentos da política educativa do Estado Novo, apresenta através da Lei nº 1941 um programa de ação fundado em doze Bases. A 1ª refere que o Ministério da Instrução Pública se passará a denominar Ministério da Educação Nacional; a 10ª estabelece a obrigatoriedade do livro único e a 12ª determina que: “Em todas as escolas públicas do ensino primário (...) existirá, por detrás e acima da cadeira do professor, um crucifixo, como símbolo da educação cristã determinada pela Constituição.”

A reforma designada por “Remodelação do Ministério da Instrução Pública” não foi mais do que a base de implementação de um modelo integrado de difusão ideológica da ditadura.

Os dois sucessores na pasta da educação, Mário de Figueiredo, companheiro de carteira de Oliveira Salazar no seminário de Viseu, e Caeiro da Mata dirigiram o ministério de acordo com o trilho determinado pelo antecessor. É na vigência do último que se volta a falar da coeducação que, tendo sido abolida com o golpe militar de 28 de maio de 1926, voltava agora a ser suscitada mas não por muito tempo. Tida como um desregramento dos costumes, a coeducação foi considerada *o assalto à escola pelo processo soviético*.

É com o Plano de Educação Popular, da autoria do ministro Pires de Lima, que em 1952 o combate ao analfabetismo tem novo incremento. Pretende-se, através de vários métodos e processos, incutir o interesse pela instrução quer nas crianças quer nos adultos para quem é organizada a “Campanha Nacional de Educação de Adultos” bem como a proposta de Cursos de Educação de Adultos. Os três anos de Pires de Lima na pasta da educação foram considerados positivos para o processo de alfabetização, tendo contribuído para um aumento considerável do número de alunos a frequentar a instrução primária. Os dados constantes do preâmbulo do decreto-lei de 31 de dezembro de 1956, apresentam uma realidade bastante positiva relativamente à progressão do nível de frequência das crianças no período compreendido entre 1911 e 1956, com idades entre os 7 e os 12 anos de idade. No gráfico II apresentamos os dados, tendo o necessário distanciamento relativo à fonte e seguindo a perspectiva de Carvalho (2001:793) relativamente à fidedignidade dos dados quando refere que “não será rigorosamente assim, nem perto disso (...) mas cumpre-nos evidenciar o inegável progresso conseguido.”

GRÁFICO II – NÍVEL DE FREQUÊNCIA ENTRE 1911 e 1956 (IDADES 7-12)

Fonte: Carvalho (2001:793) - Adaptado

Em 1955, Francisco Leite Pinto sucede a Pires de Lima, apresentando um plano que ambiciona criar uma interseção entre o ensino e a economia com o intuito de nos aproximarmos do resto do mundo desenvolvido, através de um modelo escolar que qualificasse os recursos humanos necessários à economia metropolitana portuguesa. Para a execução do Plano de Fomento Cultural, enceta diligências junto de organismos internacionais tentando, deste modo, captar auxílios técnicos e financeiros. Não obstante esta visão para o futuro da educação, o que restou do mandato de Pires de Lima, para a memória futura foi o seu decreto-lei de 28 de maio de 1960 que tornou a obrigatoriedade escolar por um período de quatro anos.

Até 1968, ano da morte do ditador Oliveira Salazar, viu a pasta da educação mais três ministros. Em 1961, Lopes de Almeida, que cria os Estudos Gerais Universitários, incrementando o ensino superior nas denominadas colónias africanas de Angola e Moçambique, sucedendo-lhe Galvão Teles, em 1962. É este titular da pasta da educação que, através do decreto-lei de 9 de junho de 1964, faz aumentar a escolaridade obrigatória de quatro para seis anos, passando o ensino primário a constituir-se por dois ciclos, o elementar integrando os quatro primeiros anos e o complementar por mais dois anos. É em setembro de 1968 que acontece a substituição de Salazar do comando do governo, em consequência dos ferimentos graves sofridos após uma queda de uma cadeira quando contava já quase oitenta anos de idade. Contando mais de três décadas e meia à frente dos destinos do País, instituiu o mais longo regime autoritário da Europa ocidental, durante o século XX, contribuindo para o que muitos defendem ser dos períodos mais negros da história contemporânea portuguesa. É, também em setembro que José Hermano Saraiva ocupa a cadeira do Ministério da Educação Nacional, sendo agora Marcelo Caetano o presidente do conselho de ministros do Estado Novo. Com José

Hermano Saraiva como Ministro da Educação, dá-se o episódio da contestação dos estudantes na Universidade de Coimbra que tinham como base de reivindicação uma remodelação no sentido da modernização do ensino superior. Em resposta à insurreição seria demonstrado, através da prisão de estudantes e o encerramento da universidade, que a linha dura da repressão teria continuidade com Marcelo Caetano. No entanto, estas movimentações estudantis teriam consequências nas tomadas de decisão do governo. A situação de degradação que o ensino apresentava, quer através das elevadas taxas de analfabetismo, quer através dos índices baixos de frequência escolar, quer pelo fraquíssimo aproveitamento escolar, era agudizada pelo insuficiente número de professores e de instalações. É com a perspectiva de alterar este estado vivenciado pela área da educação que, em 1970, Veiga Simão é convidado para integrar o Governo marcelista na pasta da Educação. Veiga Simão introduz uma nova orientação, solicitando a participação nos projetos do ministério de outros, que não a *nomenclatura* do aparelho do Estado. Introduz, também, novos conceitos, tornando a expressão *democratização do ensino* frequente nos seus discursos. Em 25 de julho, é publicada a Lei n.º 5/73 que suportaria o que Veiga Simão tinha preconizado para a educação, através de dois projetos de reforma apresentados em 1971, tendo sido designados por *Projeto do Sistema Escolar* e *Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior*. Os pilares da reforma de Veiga Simão, identificados por Carvalho (2001:809) eram, então, a

“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 (...).”

Torna obrigatória a Educação Básica generalizando-a, estabelece a duração do Ensino Básico em oito anos, abrangendo o Ensino Primário e o Preparatório. Para além disto, o articulado do diploma introduz algumas medidas que, no âmbito da descentralização de competências, atribuíram autonomia administrativa aos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário e definiram o diretor/reitor e o conselho administrativo destes estabelecimentos como órgãos de direção administrativa. Não tendo sido regulamentada, não entrou em vigor, vindo a ser suspensa em consequência da Revolução de Abril. No entanto, o projeto do normativo antevia a necessidade de dar voz às forças que conduziriam a uma *nova organização política e económica das forças sociais*, no sentido que Stoer (1983:819) refere

“A Reforma Veiga Simão (...) não poderia servir senão para expressar pressões vindas de baixo, pressões provenientes da tentativa de chegar a uma nova regulação orgânica das forças sociais, *senão*

mesmo para criar o terreno necessário no qual o descontentamento popular pudesse ouvir a sua voz. (...) A Reforma Veiga Simão foi única, como ponto focal para a preparação da constituição de uma nova organização política e económica das forças sociais. Organização que, embora temporariamente ameaçada, acabou por ser fortalecida pela revolução de Abril de 1974.”

A escassez de recursos financeiros e o papel da escola no esbatimento das desigualdades sociais foram os dois vetores que, a espaços, comandaram as tendências descentralizadoras ou centralizadoras presentes nas reformas educativas legisladas durante a 1ª República. Estas variações teriam o seu fim com o Estado Novo que, impondo o centralismo como matriz em todos os domínios da sua tutela, promoveu um movimento centrípeto na administração de todas as áreas, incluindo a da educação. Aos municípios atribuíram-se competências administrativas elementares, não mais do que os procedimentos administrativos de concessão de licenças e emissão de atestados e certidões. As iniciativas de desenvolvimento ou de carácter cultural dos municípios viram agudizados os seus condicionalismos fruto dos poucos recursos financeiros disponíveis e disponibilizados. Na área da educação, se por um lado o poder local viveu dependente das insuficientes dotações financeiras do aparelho central do estado, por outro foi sendo animado com a transferência das competências que Lisboa entendeu, transferindo sempre o que mais lhe conviesse. Neste domínio o Município, durante o Estado Novo continuou sendo o que foi, desde a revolução liberal, como refere Fernandes (1999:166) “não passando o município liberal, republicano ou salazarista de uma extensão local do Estado.”

1.1.6. Da Revolução de Abril à Lei de Bases do Sistema Educativo

As transformações democráticas que surgem com a Revolução de Abril, e que se consolidariam mais tarde na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, promoveram as bases de um novo modelo social, pela apropriação e afirmação de uma cidadania participativa. Os dez anos subsequentes ao 25 de abril de 1974 caracterizam-se por convulsões políticas e sociais próprias de movimentos de rutura que podemos analisar, também na educação, circunscrevendo-os a dois momentos: O primeiro, considerado o período pós-revolução, desde 25 de abril 1974 à tomada de posse do I Governo Constitucional em 1976, apresenta um contexto marcado pelas inúmeras “iniciativas democráticas” que se verificaram ao nível da gestão das escolas que, tendo sido levadas a cabo por professores e alunos, promoveram “práticas autogestionárias” nas escolas públicas portuguesas. É ao abrigo destas

iniciativas que diretores de escola, cargo que no anterior regime era de nomeação governamental, são substituídos por comissões diretivas ou de gestão, em resultado de decisões tomadas em assembleias de escola ou em outro tipo de reuniões plenárias. Estas comissões viriam a ser legitimadas pelo Decreto-Lei n.º 221/74²⁹, de 27 de maio, tendo-lhe sido confiada a direção dos estabelecimentos e, considerando-as órgãos eleitos democraticamente, foram-lhes atribuídas as incumbências dos anteriores órgãos. Este período da vida escolar é designado por Lima (2011b:59) como “a primeira edição da gestão democrática.”

Relativamente à produção legislativa da educação, a primeira referência do período democrático encontra-se no Programa do Governo, no Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de maio. O diploma, apresentado como meio de implementação de princípios básicos que conduzirão à resolução da “grande crise nacional”, apresenta no seu articulado³⁰ o que o governo, tendo como ministro da Educação e Cultura Avelino Pacheco Gonçalves, preconizava para a “política educativa, cultural e de investigação”.

As primeiras eleições autárquicas em 1976, a aprovação da Constituição da República Portuguesa e a publicação do Decreto-Lei n.º 769-A/76 fundam o período da normalização, que de acordo com Lima (2011b:60), é 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 provisórias, por outros órgãos colegiais representativos, mas agora segundo regras bem definidas, com competências bem delimitadas.”

A nova realidade social, mobilizada através de processos de participação direta, terá a sua expressão máxima nas eleições autárquicas de 1976 que, ao registarem uma adesão popular massiva, conferem ao poder local a sua legitimação popular. O poder autárquico passa a responder aos seus eleitores numa lógica de ação e resposta diretas às necessidades e

²⁹ Lima (2011b:58) refere o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio como sendo “o primeiro diploma que reconhecia e apoiava as ‘iniciativas democráticas’ desencadeadas por professores e estudantes (...) Tratava-se, para muitos casos, de uma legalização retrospectiva, de uma resposta do governo a práticas autogestionárias em desenvolvimento em várias escolas...”

³⁰ De acordo com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de maio, a orientação da política educativa baseava-se em “a) Mobilização de esforços de erradicação do analfabetismo e promoção da cultura, nomeadamente nos meios rurais; b) Desenvolvimento da reforma educativa, tendo em conta o papel da educação na criação de uma consciência nacional genuinamente democrática, e a necessidade da inserção da escola na problemática da sociedade portuguesa; c) Criação de um sistema de educação permanente; d) Revisão do estatuto profissional dos professores de todos os graus de ensino e reforço dos meios ao serviço da sua melhor formação; e) Ampliação dos esquemas de acção social escolar e de educação pré-escolar, envolvendo obrigatoriamente o sector privado, com vista a um mais acelerado processo de implantação do princípio da igualdade de oportunidades; f) Criação de esquemas de participação de docentes, estudantes, famílias e outros sectores interessados na reforma educativa, visando, em especial, a liberdade de expressão e a eficiência do trabalho; i) Difusão da língua e cultura portuguesas no Mundo.”

expetativas locais fundando, assim, um *contexto democrático e autónomo* conducente à definição de uma política local. A reconquista da autonomia local é o novo contexto de ação dos municípios que Fernandes (1999:168) define como “repúblicas locais que devido à sua autonomia administrativa e meios financeiros podem desenvolver uma política municipal própria, inclusive nos domínios educativos.”

A Assembleia Constituinte, reunida em sessão plenária de 2 de abril de 1976 aprova e publica a nova Constituição da República Portuguesa. Ao poder local dedica trinta artigos considerando, no Artigo 235º, que “a organização democrática do estado compreende a existência de autarquias locais.” No Artigo 237º, dedicado à descentralização administrativa, define que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.” É no Artigo 238º que às autarquias é atribuído um estatuto patrimonial e financeiro próprio, ao definir-se no nº 1 que “as autarquias locais têm património e finanças próprios”. No nº 2 define-se um novo modelo de financiamento das autarquias, referindo que “o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias...”

Relativamente à educação, a Constituição refere no Artigo 73º que “o Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, da compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva.” No Artigo 77º, no que respeita à participação democrática no ensino, estabelece no nº1 que “os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei” e no nº 2 que: “a lei regula as formas de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino.”

O enquadramento da CRP, tentando regular o processo revolucionário, dará lugar ao período da *gestão democrática* das escolas, também designado por *normalização*. A publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro que surge, de acordo com o seu preâmbulo, para colmatar “ muito especialmente o vazio legal criado pelo não cumprimento do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de dezembro”, ficará como a origem dos modelos de *gestão democrática* das escolas portuguesas. Importa referir que a não aplicação do Decreto-Lei nº 735-A/74 poderá ter

sido uma demonstração de resistência por parte dos atores escolares que viam, no diploma referente às escolas preparatória e secundárias, o que Lima (2011b:60) destacou como sendo um exercício de

“normalização precoce (...) afirmando a sujeição destas escolas à ‘superintendência dos competentes órgãos e serviços centrais’ (Artigo 31º), admitindo a nomeação de um delegado do ministro para acompanhar o processo eleitoral para o conselho directivo (Artigo 7º, n.º 8), prevendo a nomeação de um ‘encarregado de direcção’ em situações de ‘excepcional gravidade’ (o que chegou a ocorrer), ou quando a validade das eleições fosse negada por duas vezes (Artigo 21º, n.º 1) e, ainda mais significativamente, admitindo assembleias apenas por corpos e com carácter meramente consultivo.”

Neste diploma encontra-se a génese da definição dos três órgãos da estrutura organizativa escolar – Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho administrativo – que perdurará até 1998.

Retomando o Decreto-Lei n.º769-A/76, de 23 de outubro, também conhecido pelo “Decreto Cardia” por ser Mário Sottomayor Cardia o Ministro da Educação e Cultura, apresenta-se como um reforço da orientação regulamentadora e burocrática do Estado, afastando-se da orientação legitimadora do Decreto-Lei n.º221/74³¹, de 27 de maio, em relação às iniciativas autogestionárias que se tinham desenvolvido no período pós-revolução. Instituído um funcionamento das organizações escolares numa lógica de subordinação ao Ministério, o diploma retoma o paradigma de centralização na administração escolar abalado durante o período pós-revolução. O Decreto-Lei n.º769-A/76, de 23 de outubro, juntamente com o Decreto-Lei n.º172/91³², de 10 de maio serão os dois diplomas que regulamentarão a administração e gestão das escolas portuguesas até 1998.

1.1.6.1. A lei de Bases do Sistema Educativo

A década de oitenta surge no horizonte da Educação portuguesa como um período caracterizado por um movimento reformador, fundado nos princípios e valores da Constituição de 1976, que perspetiva um sistema educativo que corresponda às necessidades do país. Nesta fase surge, como pano de fundo de áreas ideológicas liberais, a noção de que o sistema de ensino deve ser um instrumento ao serviço do desenvolvimento da economia. A falta de resposta

³¹ Lima (2011b:58) refere o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio como sendo: “o primeiro diploma que reconhecia e apoiava as ‘iniciativas democráticas’ desencadeadas por professores e estudantes (...) Tratava-se, para muitos casos, de uma legalização retrospectiva, de uma resposta do governo a práticas autogestionárias em desenvolvimento em várias escolas...”

³² De acordo com o relatório apresentado pelo Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1997:41) “a rede experimental – que entrou em funcionamento em dois momentos distintos, nos anos de 1992/93 e 1993/94 inclui um total de 49 escolas e 5 áreas escolares distribuídas pelas DRE Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve.”

às necessidades de um ensino de massas, os entraves consequentes de um excessivo centralismo das políticas educativas e os desafios que se punham com a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), empurram os decisores políticos para reformas no sistema educativo português, pretensamente com o objetivo de se criarem as condições necessárias à implementação de uma política educativa capaz de promover a descentralização criando assim condições para a autonomia do sistema.

As autarquias locais vivem, nesta década, o *restauro da autonomia local*, sendo reforçadas as competências em matéria de educação que, aliadas ao reforço das finanças, através da Lei das Finanças Locais³³, conferem-lhe um papel de ação direta levando ao surgimento de uma ténue dimensão local da educação. Publicada a Lei das Finanças Locais, oito anos após o estipulado no n.º 2 do Artigo 238º da CRP de 1976 onde é determinado que “o regime das finanças locais será estabelecido por lei...”. No Artigo 8º, alínea e) do Decreto-Lei nº77/84, de 8 de março, atribui-se aos municípios a competência, no domínio da educação e ensino, dos investimentos públicos para “1) Centros de educação pré-escolar; 2) Escolas de níveis de ensino que constituem o ensino básico; 3) Residências e centros de alojamento para estudantes do ensino básico; 4) Financiamento dos transportes escolares; 5) Atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação dos tempos livres; 6) Equipamento para educação de base de adultos. As transferências destas competências educativas e o reforço significativo dos orçamentos municipais, através do Fundo de Equilíbrio Financeiro, tiveram consequências assinaláveis, contribuindo para o início de uma intervenção dos municípios na educação nunca antes vista.

A 1 de janeiro de 1986 Portugal integra o grupo de países que constituem a CEE, sendo no mesmo ano aprovada a Lei nº 46/86, de 14 de outubro, também conhecida por Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Relativamente à administração do sistema educativo, os seus princípios gerais são claros relativamente à democraticidade pretendida para a administração e gestão do sistema educativo. As estruturas administrativas do sistema previstas para um nível regional autónomo, regional e local e o assegurar da interligação com a comunidade a partir da participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas, culturais e científicas, deixavam sobre a

³³ Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de março.

mesa a proposta de um modelo administrativo descentralizado. É neste diploma que é instituído o Conselho Nacional de Educação (CNE)³⁴.

Não obstante a alusão à criação de estruturas regionais e locais, relativamente à participação das autarquias na realização da descentralização e das ações educativas, a LBSE pouco especificou. Em algumas das atribuições mais específicas verifica-se que as autarquias são consideradas parceiros locais, tendo sido colocadas ao mesmo nível de outras entidades locais na promoção de determinadas atividades educativas, tais como a educação pré-escolar (art.º 5º, n.º5), a educação especial (art.º18, n.º6), a formação profissional (art.º19º, n.º6) e a educação extra-escolar (art.º 23º, n.º5). A lei remetia para legislação especial a publicar, relativamente à definição das competências da autarquia em matéria de administração e apoios educativos. Esta tardou em aparecer.

É na segunda metade da década de oitenta que os trabalhos no âmbito da *reforma*, levados a cabo pelos Grupos de Trabalho da CRSE, surgem como resultado de um contexto sociopolítico específico. Vive-se um período em que o discurso político focaliza-se na necessidade de implementar uma reforma do sistema Educativo. A assunção desta necessidade é partilhada, para além dos próprios Ministros da Educação da altura, por vários setores da sociedade, reunindo um consenso alargado, defendendo que somente uma política educativa capaz de promover a autonomia e a descentralização do sistema concretizaria os princípios contidos na Constituição de 1976. No entanto, o que poderia parecer um consenso amplo em repúdio de um sistema centralizado viria a revelar-se ambíguo. As posições provinham de lógicas diferentes, fundando-se em orientações políticas divergentes que se foram revelando à medida que o legislador foi regulamentando a LBSE. Foi nos diplomas posteriores que se identificou o cunho da orientação do Governo do Partido Social Democrata (PSD), liderado por Cavaco Silva. A crítica ao centralismo do sistema educativo era parte de uma orientação política que iniciava o questionamento do Estado-providência, linha que Afonso (2002:38) viria a designar por “neoliberalismo educacional mitigado” para referir uma orientação política do PSD que se passará a cumprir por duas vias, em termos de política educativa,

³⁴ O CNE é um órgão com funções consultiva e que se constitui através da representatividade de todos os parceiros sociais e educativos (partidos políticos, individualidades, pais, estudantes, escolas, universidades, sindicatos e associações científicas e profissionais). O CNE acompanha as políticas educativas, elabora pareceres e recomendações e organiza debates e seminários que publica regularmente.

“continuar a expandir o Estado em termos da realização de uma maior igualdade de oportunidades e de democratização da educação pública, mas, simultaneamente tentar reduzir esse mesmo Estado, abrindo o campo da educação à iniciativa privada e à concretização de uma maior liberdade de ensino (...)”

A descentralização da educação é, assim, vista como uma medida que se engloba numa iniciativa mais ampla de reforma do Estado com o objetivo de proporcionar formas de privatização, concebendo-se a educação como uma área a reger-se por critérios de eficiência e eficácia económica. Seriam, assim, revelados os objetivos da intenção descentralizadora do poder central que apresentava uma lógica diferente daqueles que concebiam a reforma, de acordo com Lima (2011b:26), através de “perspetivas autonómicas de uma concepção democrático-participativa”

Veremos no capítulo seguinte, na abordagem que fazemos dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da CRSE, que o significado das intenções que se perfilavam para uma reforma consistente, articulando-se com os princípios e valores da CRP e as orientações da LBSE acabariam por sucumbir ao aparelho regulador de um Estado centralizado e centralizador.

1.1.7. Na década de 90

A primeira metade da década de 90 caracteriza-se por um período em que o discurso político adota um jogo semântico coligindo uma série de conceitos que, fazendo passar uma mensagem da modernização da educação para legitimar medidas políticas de racionalização e reestruturação, apontam claramente para critérios de racionalidade económica que, neste contexto de retórica política, se consideram adequados ao setor da educação. É esta linha discursiva que Afonso (2002:50) identifica ao referir que,

“neste último Programa de Governo³⁵, 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 partir de outubro de 1995, com alteração da força política no governo do país, o Partido Socialista (PS) de António Guterres, que vinha preparando uma alternativa através dos “Estados Gerais”, apresenta para a educação o *Pacto Educativo para o Futuro* onde assume a “educação como um assunto de todos” e como uma “paixão”. É neste *pacto* que, apontando para descentralização das políticas educativas e a transferência de competências para os

³⁵ O autor refere-se ao XII Governo Constitucional, o 2º Governo de maioria absoluta do PSD, com Cavaco Silva como Primeiro-Ministro.

municípios, encontramos o poder central dialogante com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) com o objetivo da constituição e dinamização dos Conselhos Nacionais de Educação. Pretendeu-se mais uma vez, através da retórica própria do discurso político e dos seus jogos semânticos, enfatizar a dimensão local das políticas educativas, propondo-se como objetivo máximo desta orientação a territorialização da educação.

Voltando à produção legislativa que temos tomado como referência cronológica deste capítulo, em 10 de maio, é publicado o Decreto-Lei n.º 172/91, o novo Regime de Direção, Administração e Gestão das Escolas do 2º e 3º Ciclos e do Ensino Secundário. Apontando para os princípios de participação e democraticidade, que estiveram na base da *gestão democrática* dos estabelecimentos dos ensino básico e secundário, considera o preâmbulo do diploma, que estes princípios “alteraram profundamente as relações no interior da escola, favoreceram a sua abertura à mudança e despertaram nos professores novas atitudes de responsabilidade.” Apresentando um modelo de direção e gestão, em que o primeiro configurava a Comunidade Escolar, representada no Conselho de Área Escolar e de Escola e o segundo um órgão unipessoal, o diretor executivo, o novo regime tinha como objetivo integrar a escola no meio. Relativamente à participação dos municípios, o novo regime de direção, administração e gestão das escolas prevê que a autarquia ocupe um lugar no órgão de direção da escola (Conselho de Escola), onde lhe é conferido o direito de intervir na discussão e votação das grandes orientações da escola.

Tendo sido aplicado numa rede experimental, em pouco mais de meia centena de escolas, o modelo sustentado neste diploma foi avaliado, dando cumprimento ao estipulado no próprio decreto, tendo o CAA* considerado no relatório (Avaliação do Decreto-Lei n.º 172/91:75)

“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 interna, da criação e gestão de recursos humanos e de integração comunitária.”

As conclusões e recomendações do relatório apresentado pelo Conselho não tiveram repercussões, na medida em que não foram introduzidas as alterações indicadas.

* O Conselho de Acompanhamento e Avaliação do Novo Modelo de Administração Escolar - Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio - foi constituído por José Prostès da Fonseca (presidente), Licínio Lima (convidado), António Sousa Fernandes (convidado), Fernando Azevedo Andrade (CONFAP), Jaime Soares (ANMP), Abel Macedo (FENPROF), Luís Melo (FNE), Brigitte Tudichum (DGEBS), Berta Macedo (DGAE), Carlos Taleço (IGE).

Em 8 de julho de 1996, através do despacho n.º128/ME/96, do Ministro da Educação, Marçal Grilo, estipula-se que o quadro jurídico da direção administração e gestão, sustentado nos Decretos-Lei n.º769-A/76, de 23 de outubro e n.º172/91, de 10 de maio, é a referência enquanto não for publicado novo diploma. Alguns veriam nesta medida o fim de um ciclo de dez anos de discussão pública da LBSE, que, de acordo com Lima (1997:53),

“Do ponto de vista da lógica reformista, iniciada em 1986, parecerá difícil não concluir que a ‘reforma da administração do sistema educativo e das escolas’ terá sido uma reforma fracassada. (...) O paradigma da administração centralizada tem persistido, como do ponto de vista normativo o ‘modelo’ de 1976 continuou (...) a vigorar, como as promessas e as expetativas em torno da autonomia das escolas permaneceram por cumprir.”

Com relevância especial para as políticas de racionalização e reestruturação, de cunho essencialmente economicista, no âmbito do reordenamento da rede escolar, identificamos neste período o Despacho Normativo n.º 27/97, do Ministro da Educação socialista Marçal Grilo. No seu preâmbulo defende-se que “o processo que visa dotar gradualmente os estabelecimentos dos ensinos básico e secundário de maiores graus de autonomia implica a criação de condições que lhes possibilitem assumir novas responsabilidades”, defendendo “a progressiva descentralização da administração educativa para os níveis regional e local, como condição de modernização e renovação (...)” e introduzindo, por fim (...) a agregação e articulação de escolas do mesmo nível ou de diferentes níveis de ensino (...)” A partir de 2009, com o Governo do PS, e em 2012, já com o Governo de coligação PSD/CDS esta orientação seria privilegiada, nas propostas de iniciativa das estruturas desconcentradas da administração de nível regional, as DREs, através da opção pelos agrupamentos verticais, agregando estabelecimentos de ensino e escolas que contemplassem todos os níveis de ensino, desde o pré-escolar ao secundário, criando organizações que, em alguns casos se constituíram, como veremos adiante, com mais de 4000 alunos³⁷. Invocando critérios de natureza pedagógica para um modelo organizativo das escolas e estabelecimentos de ensino em agrupamento, os partidos do *Arco da Governação* procuraram implementar estas novas unidades de gestão escolar que, por muitos, foram consideradas somente mais um esforço de racionalização e reorganização da rede escolar com fundamento exclusivamente economicista. Noutra linha de abordagem, os agrupamentos verticais de escolas foram vistos como uma nova estrutura da administração desconcentrada do poder central, na perspetiva em que Lima (2011b:97-98) propõe o que designou por

³⁷ Estas agregações, pelo elevado número de alunos, pessoal docente e pessoal não docente, ficaram conhecidas pelos Mega-Agrupamentos.

“um novo escalão da administração desconcentrada, desta feita mais próximo das escolas do que os anteriores CAE (...). Tal escalão penetraria mais profundamente nos territórios institucionais e organizacionais de cada escola, nelas baseando paradoxalmente a sua origem e delas retirando, aparentemente a sua legitimidade: a legitimidade ilusória de um escalão que, pretensamente surgido da vontade e dos esforços livres de associação de um dado grupo de escolas, assim se elevaria à condição de agrupamento de escolas, dispondo de uma sede própria e de órgãos de gestão próprios, ilusoriamente representando as escolas agrupadas, defendendo os seus interesses, amplificando as suas vozes, reforçando a sua autonomia e a própria autonomia do agrupamento. Perversamente, porém, o papel que lhes estaria reservado pela nova política e pela nova orgânica seria precisamente o inverso, e tanto mais subtil quanto esta orgânica não faz qualquer referência substantiva à figura dos agrupamentos de escolas.”

Avaliada a experiência da aplicação do regime previsto no Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio, o passo seguinte foi o da aprovação do novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, generalizável a todos os estabelecimentos públicos de educação e ensino que, de acordo com o legislador, sustentado nos pontos fortes dos regimes anteriores se fundasse na ideologia descentralizadora da LBSE. É nesta linha que surge o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio.

O novo regime de autonomia, administração e gestão considera no preâmbulo que

“A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação. (...) A escola (...) tem de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere (...) contando com uma nova atitude da administração central, regional e local.”

Para que não restem dúvidas, refere ainda, o legislador que “o reforço da autonomia não deve, por isso, ser encarado como um modo do Estado aligeirar as suas responsabilidades (...).”

O Decreto-Lei nº 115-A/98 apresenta como referencial interno da autonomia das escolas o Projeto Educativo³⁸, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Atividades, que considera instrumentos do processo de autonomia das escolas. Ao Projecto Educativo é dado uma relevância especial quando se faz depender deste documento o grau de autonomia concedido pelo Estado que partirá “das situações concretas, distinguindo os Projectos Educativos e as escolas que estejam mais aptas a assumir, em grau mais elevado, essa autonomia.”³⁹ Curiosamente, para a implementação do novo regime, o legislador atribui como primeira

³⁸ O Decreto-Lei 43/89, de 3 de Fevereiro, que regulava o regime jurídico da autonomia das escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário dedicou, no seu articulado, o destaque ao Projeto Educativo de escola, que assinalamos “a autonomia da escola caracteriza-se pela elaboração de um Projecto Educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar (...) no uso da sua autonomia a escola deve elaborar um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo (...) O Projecto Educativo traduz-se na formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em Planos de Actividades e na elaboração de Regulamentos Internos.”

³⁹ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 115-A/98.

competência das comissões executivas instaladoras não a elaboração do Projeto Educativo, mas sim do Regulamento Interno. São definidos como órgãos de administração e gestão a Assembleia⁴⁰, o Conselho Executivo ou Diretor, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo. Surge com o diploma um novo formato da rede educativa, através da apresentação de um modelo de organização dos estabelecimentos da educação pré-escolar e as escolas do ensino básico, com a criação dos agrupamentos verticais, “partindo de critérios relativos à existência de projetos pedagógicos comuns, à construção de percursos escolares integrados, à articulação curricular entre níveis e ciclos educativos, à proximidade geográfica, à expansão da educação pré-escolar e à reorganização da rede educativa.”⁴¹

Neste diploma surge, como dimensão máxima da autonomia, a possibilidade das escolas estabelecerem contratos de autonomia com o ME, tendo como objetivo a viabilização de projetos educativos apresentados pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou agrupamento de escolas, no entanto sabemos que nenhum contrato de autonomia foi assinado na vigência do Governo do PS que produziu e aplicou o Decreto-Lei nº115-A/98.

No que concerne à intervenção autárquica na educação, o enquadramento legal previsto no Decreto-Lei nº115-A/98, é complementado por legislação especificamente autárquica, Através das Leis 159/99, de 14 de setembro e 169/99, de 18 de setembro. Estes diplomas fixavam, então, o conjunto de competências das autarquias em matéria de educação, entre as quais a criação de *estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais* a que denominaram por Conselhos Locais de Educação, a que voltaremos no capítulo seguinte. A Lei 159/99, de 14 de setembro, ao estabelecer o quadro de transferências de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais atribuí, no seu Art.º19º, as seguintes competências educacionais aos órgãos municipais:

- *Construir, apetrechar e manter os estabelecimentos de educação pré-escolar;*
- *Construir, apetrechar e manter as escolas do ensino básico;*
- *Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;*
- *Criar os conselhos locais de educação;*
- *Assegurar os transportes escolares;*
- *Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;*

⁴⁰ De acordo com o nº 2 do Art.º8º “A assembleia é o órgão de participação e representação da comunidade educativa, devendo estar salvaguardada na sua composição a participação de representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local.”

⁴¹ Art.º6º do Regime de Autonomia Administração e Gestão Escolar proposto pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio.

- *Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;*
- *Comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;*
- *Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;*
- *Participar no apoio à educação extra-escolar;*
- *Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.*

Para além da criação dos Conselhos Locais de Educação, são fixadas essencialmente competências nos domínios do planeamento, da gestão de equipamentos e da organização de parte do sistema educativo local. Nesta fase ficaram por regulamentar, entre outras, as competências da autarquia relativamente à construção, conservação e manutenção das escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico. Viriam a sê-lo nove anos depois, através do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho. É de realçar que, sendo diplomas específicos das autarquias, as Leis 159/99 e 169/99 não têm referências explícitas às novas competências dos municípios na direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, facto de algum modo incompreensível já que no regime introduzido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, anterior às leis autárquicas, estabelece-se a participação da autarquia local na Assembleia, órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola.

Considerado o diploma da autonomia, com inúmeras referências ao termo no seu texto, é precisamente sobre a substância dessa autonomia anunciada que surgem algumas das críticas mais vincadas a este modelo de gestão das escolas. A este propósito, Lima (2011b:94) considera que

“O problema reside no carácter essencialmente retórico e instrumental da autonomia aparentemente concedida às escolas, uma ‘autonomia’ principalmente técnica e processual, de execução e não de decisão. Por isso mais compatível com tradição de uma *escola governada* heteronomamente do que com uma *escola governante*, dotada de graus de autonomia legítima.”

O Relatório produzido por João Barroso e publicado em março de 2001, no âmbito do Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 antevia já, nas suas conclusões, a necessidade de clarificação do modelo de administração referindo que

“Para que o sistema possa funcionar e as diferentes instituições possam ir fazendo o seu caminho de aprendizagem dos novos papéis é, naturalmente, necessário vencer a inércia da falta de hábito de uns

e de outros e alguma desconfiança existente. Mas é, sobretudo, necessário dar clareza ao sistema de administração que se pretende criar.”

1.1.8. De 2000 à atualidade

O início da primeira década do Século XXI é marcado pela subida ao poder do XV Governo Constitucional de maioria PSD/CDS, em abril de 2002, em consequência de eleições antecipadas, por demissão de António Guterres, causada pelos maus resultados das eleições autárquicas de 16 de dezembro de 2001. O Governo aprova o Programa do XV Governo Constitucional que, articulando os programas eleitorais de ambos os partidos, apresenta como uma das suas orientações fundamentais a reforma da Administração Pública. Esta “deverá assentar em três linhas de força fundamentais: - Redução do peso excessivo da Administração Pública; - Prossecução de objetivos de eficiência, visando a satisfação das necessidades dos cidadãos; - Promoção de uma cultura de mérito e exigência, em que os serviços devem nortear-se por resultados e altos padrões de qualidade.” Para o setor da educação pretende, o mesmo Programa, “inverter a situação a que o País foi conduzido, contrariando o crescente estatismo a que está sujeita a educação em Portugal.” Considera, ainda o Programa, não ser “desejável o quase monopólio da escola pública em todos os níveis de ensino, considerando que tal situação contraria o princípio constitucional de ensinar e aprender, de aceder e escolher a um bem que toda a população portuguesa sustenta.” Ao defender claramente, no seu Programa de Governo, a liberdade de escolha, o poder executivo assume uma opção política e filosófica com os efeitos, que Barroso (2003:102) identifica quando refere que

“dispomos já de um número significativo de dados empíricos que mostram existirem nítidos efeitos de estratificação e segregação provocados pela “escolha da escola” pelos pais dos alunos. Para os defensores de uma escola elitista esse é um bom resultado e só prova que a regulação pelo mercado funciona de maneira eficaz como mecanismo de seleção social.”

Relativamente ao funcionamento das escolas é introduzida a avaliação do desempenho das escolas, a cargo de equipas constituídas por elementos da Inspeção Geral da Educação (IGE) e de Instituições do Ensino Superior, que será divulgada através da publicitação dos resultados. É feita a apologia da introdução de critérios de competitividade entre estabelecimentos de ensino e implementam-se os exames nacionais como condição de acesso ao nível de ensino seguinte ao 9º e 12ºano, sendo também propostas as avaliações aferidas para os 4º e 6ºanos do ensino básico.

No âmbito da gestão dos estabelecimentos de ensino aponta-se para a “profissionalização da gestão (...) simplificando processos, clarificando responsabilidades e prestigiando a figura do Director de Escola”, cargo que viria a ser criado seis anos depois, através do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, curiosamente numa legislatura de Governo do PS.

O processo de reordenamento da rede escolar, através da reorganização dos estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas do ensino básico, iniciado com a publicação Despacho Normativo n.º 27/97, posteriormente continuado no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, seria objeto de nova regulamentação através da publicação do Despacho 13313/2003, de 8 de junho. Tendo por fundamento a “reforma estrutural do Ministério da Educação”, apresenta como incontornável a “concretização do processo de agrupamento de escolas”, tendo em conta o “ordenamento das ofertas educativas, numa perspetiva de criação de condições de gestão das escolas, de racionalização de meios e de aumento da qualidade das aprendizagens.” A reincidência com que o legislador procurou nestes diplomas fundamentar a reorganização da rede escolar, recorrendo a critérios de natureza pedagógica, ao referir que “O agrupamento de escolas é uma unidade (...) constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum (...)”, indiciava já uma preocupação em dissimular os critérios de cariz economicista que mais tarde, com o *reordenamento da rede* proposta em 2012, se tornariam claros.

As propostas de *modernização e racionalização* do sistema educativo que se fundam no *Gerencialismo*, através dos conceitos da gestão eficaz, da prestação de contas, da competitividade e da produtividade vêm constando das orientações programáticas dos sucessivos governos do *arco da governação*, encontrando-se, claramente, no Programa do XVII Governo Constitucional (Governo Socialista), quando se defende que “mais e melhor educação consegue-se ao apostar em mudanças estruturais que promovam a produtividade e a competitividade da economia.”

A propósito da ressemantização do conceito de modernização, Lima & Afonso (2002:18) referem que

“A modernização significará, para o futuro, racionalização, eficácia, eficiência, alcance da solução certa, optimização, relação favorável custo/benefício, progresso... O império da racionalidade económica institui a procura de eficácia à escala universal, dispensando a história, menosprezando a pergunta essencial – eficácia para quê, segundo quem e em benefício de quem? -, e recusando outra resposta que não a do progresso e a do interesse geral.”

Relativamente à Administração Educativa, defende-se no Programa que esteja ao serviço das escolas e da comunidade, concentrando o ME “as funções de financiamento e regulação do sistema, desenho e desenvolvimento curricular, avaliação e inspeção.” Às autarquias concede-se “um papel determinante, exercendo novas competências (...) no que respeita ao planeamento educativo e à gestão dos recursos físicos e humanos não docentes.” Às escolas reforçam-se “as suas capacidades próprias de organização e gestão, num quadro de maior responsabilização e avaliação de processos e resultados.” É com esta orientação para a Educação que, em 12 de março de 2005, se inicia o período de governação do XVII Governo Constitucional (Governo de maioria absoluta do PS), tendo na pasta da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues que, introduzindo uma série de medidas na educação, colheu o agrado de alguns setores da sociedade portuguesa e foi alvo de forte contestação e críticas por parte de outros.

O quadro de *modernização* e os critérios de *racionalidade económica* que vem sendo propostos, nas últimas décadas, como a solução para o *estado caótico* da educação, tem conduzido à criação de “terreno fértil” para a proposta de modelos de administração e gestão das escolas, baseados em lideranças individuais e eficazes, contexto que Lima (2011b:73) deteta, ao referir que

“Sob o signo do combate ao ‘défice de qualificações’, razão considerada central no ‘atraso de desenvolvimento do País’, o programa eleitoral do PS em 2005 assume, com clareza, as ideias-chave de racionalização das redes de estabelecimentos de educação, autonomia, contratualização, avaliação direcção estratégica das escolas e lideranças unipessoais fortes.”

O processo de *modernização* que defende a adequação da aplicação de modelos do setor privado à gestão dos serviços públicos, também conhecido por *New Public Management*⁴², consubstancia-se nos objetivos do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) que, no setor da educação, se implementou através do Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro, com o objetivo da reestruturação orgânica do ME. É nesta linha que surgem as políticas de atribuição de competências aos municípios, em que se inserem as transferências, em matéria de educação, a que fizemos referência, quando abordámos o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho.

⁴² Este modelo que, no seu estado puro e idealista, foi criado no Reino Unido por Margaret Thatcher no início dos anos 80, propagou-se a alguns países como a Austrália e a Nova Zelândia e assumiu a designação de “*New Public Management*”, procurando-se aproximar o modelo de gestão pública ao modelo de gestão privada. Mais do que uma evidência científica, este novo paradigma de gestão partiu de um preconceito de que tudo o que é mau é público e tudo o que é bom é privado.

A reforma e reestruturação do *Estado-Educador* vem, desde a década de oitenta, formando um edifício legislativo em que, de acordo com Barroso (2003b:19/20) resulta na apresentação de

“medidas políticas e administrativas que vão, em geral, no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam, até aí, um campo privilegiado da intervenção do Estado. Estas medidas tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à ‘ineficiência’ do Estado (new public management), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, com o fim de ‘libertar a sociedade civil’ do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas).

Estas medidas podem revestir, igualmente, formas e designações diversas, como por exemplo, a descentralização, a autonomia das escolas, a livre escolha da escola pelos pais, o reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas, a diversificação da oferta escolar (cada ‘público’ sua escola), entre outras.”

A assunção de *lógicas gerencialista* na educação conheceriam com a ministra Maria de Lurdes Rodrigues na pasta da Educação, um novo fulgor com a apresentação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário (RAAG), criado através do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Este diploma integra o leque de orientações de cariz *gestionário*, recomendadas por organizações transnacionais que, considerando a abertura à comunidade local através do reforço da participação dos pais, da autarquia e de outros representantes locais, conferem-lhes um novo estatuto na Educação. Com a integração deste conjunto de atores no órgão de direcção estratégica, responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, o Conselho Geral (CG), o novo regime de administração e gestão pretende o “reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes.” Ao CG compete, também, eleger o diretor, definido no Art.º n.º 18, do Decreto-Lei n.º 75/2008, como “o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial.” Constituindo um órgão de gestão unipessoal, ao diretor é atribuído maior poder de intervenção no funcionamento da escola, competindo-lhe em exclusivo a designação dos responsáveis pelas estruturas de coordenação e supervisão pedagógica. Apresenta-se, aqui, um modelo de gestão profissional, que encabeçado pelo diretor, baseia-se na apresentação de um programa de ação ao qual se vincula responsabilizando-se pela prestação de contas perante o órgão de direcção. Neste cenário de responsabilização é

atribuído ao diretor o poder exclusivo de escolher as suas equipas diretivas e nomear todos os cargos de coordenação intermédia. É relativamente ao modelo de obtenção dos elementos que desempenham os cargos de gestão intermédia e de topo que se apresentam algumas das críticas mais agudas ao novo regime, referindo-se que se operou a transição da colegialidade para a unipessoalidade, pondo em causa os princípios de elegibilidade, colegialidade e participação, considerados a sustentação da organização democrática da Escola. A propósito da figura do diretor, introduzida pelo novo modelo, Lima (2011a:69) considera que

“No contexto de uma administração tradicionalmente centralizada do sistema escolar português, radicalmente desconcentrada ao longo dos últimos anos e, recentemente alvo de um processo de reconcentração através da nova lei orgânica do Ministério da Educação, a insistência na figura do director ou gestor profissional acentuará mais ainda o controlo centralizado-desconcentrado sobre as escolas e tenderá a transformar aquele gestor num verdadeiro comissário político-administrativo. O contrário, portanto, daquilo que seria de esperar dos discursos jurídicos em torno da defesa da autonomia e da política educativa centrada nas escolas, porém mais congruente com acepções meramente operacionais e técnicas de autonomia e com delegação política de responsabilidades e encargos por parte do Estado.”

Com a segunda alteração ao RAAG, através do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de junho, o legislador recua na atribuição da competência exclusiva ao diretor da designação dos coordenadores de departamento, passando agora este a indicar três docentes, universo de onde passa a ser eleito por voto secreto o coordenador, pelos restantes elementos do respetivo departamento. É, também, nesta alteração que os representantes dos pais e encarregados de educação deixam de ter assento no Conselho Pedagógico porque, de acordo com o preâmbulo do diploma, é necessário “conferir um carácter estritamente profissional, confinando a sua constituição a docentes.” Estranhamente a alteração não obteve contestação por parte das entidades que representam os pais e encarregados de educação.

No que concerne à intervenção autárquica na educação, em 28 de julho é publicado o Decreto-Lei n.º 144/2008, apresentando no seu preâmbulo “uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade (...) no caminho de uma efetiva descentralização de competências para os municípios (...) completando o processo de transferências de competências (...) designadamente as relativas ao pessoal não docente do ensino básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às actividades de enriquecimento curricular do 1º Ciclo do Ensino Básico, à gestão do parque escolar e à acção social escolar nos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico.” Este diploma, atribuindo um novo e maior poder ao papel das autarquias, em matéria de educação, pode ser considerado uma cedência do poder central, indo ao encontro dos interesses antecipadamente manifestados

pela ANMP, no documento aprovado no XVII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses (2007), onde se assumem as competências já atribuídas e, simultaneamente, se sugere que outras deveriam ser transferidas, considerando que: “qualquer uma das responsabilidades (...) irá necessariamente interferir com a atividade normal da Câmara Municipal, exigindo, as mais vezes, uma reformulação na organização e um eventual acréscimo de pessoal(...). Não obstante, entende a ANMP que há condições para se assumirem as competências que passamos a elencar (...) e outras que devem ser transferidas:

1. Responsabilidades transferidas na Educação Pré-escolar – fornecimento da refeição e um complemento de horário (...).

1.2. Responsabilidades que devem ser transferidas – Todas as competências relativamente à implementação da componente de apoio à família – fornecimento de refeições e prolongamento de horário (...).

2. Responsabilidades transferidas nas AEC do 1º Ciclo (...).

2.1. Responsabilidades que devem ser transferidas – A competência para a promoção das AEC.

3. Responsabilidades transferidas relativamente à Construção, apetrechamento e manutenção Parque Escolar da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

3.1 Responsabilidades que devem ser transferidas – A competência para a construção, a manutenção/conservação e ainda o apetrechamento das escolas onde são ministrados os 2º/3º CEB, incluindo os espaços exteriores.⁴³

4. Responsabilidades transferidas relativamente à Acção Social Escolar dos 2º/3º CEB – (...) actualmente as Câmaras Municipais são já responsáveis pela atribuição de benefícios no âmbito da acção social escolar para as crianças do 1º ciclo do ensino básico (...).

4.1. Responsabilidades que devem ser transferidas – As Câmaras Municipais devem passar a ser responsáveis pela atribuição aos alunos do 2º/3º CEB, dos apoios no âmbito da acção social escolar.

5. Responsabilidades transferidas relativamente à Gestão do Pessoal Não Docente – A Lei 159/99, de 14 de setembro, veio consignar, como transferível para a esfera autárquica, a gestão do pessoal não docente ao serviço das escolas do 1º CEB. Tal norma surge na sequência da celebração de um protocolo entre a ANMP e o Ministério da Educação, por força do qual os Municípios passaram a colocar o pessoal não docente nos estabelecimentos pré-escolares. Subjacente a este princípio estava (...) a expectativa de, gradualmente as

⁴³ A propósito desta pretensão da ANMP, importa realçar a condição definida para a transferência desta competência, referindo-se no documento que o exercício desta competência deveria pressupor a transferência da totalidade do património.

responsabilidades com a educação, na sua globalidade, serem transferidas para as Câmaras Municipais, facto que, como se constata, ainda não aconteceu.

5.1. Responsabilidades que devem ser transferidas – (...) a gestão integrada de todo o pessoal. (...) neste contexto, facilmente se depreende e constata que as competências que a Câmara venha a assumir no âmbito do pessoal não docente terão, necessariamente, que abarcar algumas que estão entregues ao órgão de gestão da escola. Por isso, só fará sentido gerir o pessoal não docente, quando se procederem às alterações do regime de autonomia e gestão das escolas.”

Considerando que um processo de transferência de competências na área da Educação para o nível local deve contemplar, também, a dimensão curricular e pedagógica, questionamos o facto de não haver no documento qualquer reivindicação, pela ANMP, de atribuições neste âmbito, ao assumir que a definição das orientações programáticas e a responsabilidade da formação dos professores se mantenha uma incumbência do ME.

É com o XVIII Governo Constitucional (PS), agora com Isabel Alçada como Ministra da Educação, que a orientação da política educativa central de racionalização e reordenamento da rede escolar, através da agregação de estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas do ensino básico, iniciada com a publicação Despacho Normativo n.º 27/97, seria retomada com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho. No seu preâmbulo define que pretende orientar *o reordenamento da rede escolar com vista a garantir três objetivos*, sendo o primeiro “adaptar a rede escolar ao objetivo de uma escolaridade de 12 anos para todos os alunos”, o segundo “adequar a dimensão e as dimensões das escolas à promoção do sucesso escolar e ao combate ao abandono”, o terceiro e último objetivo seria “promover a racionalização dos agrupamentos de escolas, de modo a favorecer o desenvolvimento de um projeto educativo comum, articulando níveis e ciclos de ensino distintos.” Considerando os objetivos apresentados, afigura-se-nos apropriado referir que a sua concretização depende em grande medida de um funcionamento das organizações educativas numa lógica de proximidade e de resposta diferenciada, condições que se deterioram, desaparecendo, quando critérios de escala são introduzidos na gestão organizacional. É, também, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho que se determina “que as escolas do 1º ciclo do ensino básico devem funcionar com, pelo menos 21 alunos”, iniciando, assim um movimento de encerramento de escolas. Em resposta a esta medida a contestação social teve o seu eco em tomadas de posição quer pelas populações, quer

pelos municípios que reviram nos encerramentos das escolas uma forma de destruição da coesão socio-económica das zonas rurais.

Dois meses após a entrada em vigor da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, são publicadas quatro resoluções da Assembleia da República, todas no dia 11 de agosto, fazendo recomendações ao Governo, no sentido de serem reavaliadas ou mesmo suspensas algumas das medidas apresentadas na referida resolução. A Resolução da Assembleia da República n.º 92/2010, publicada em 11 de agosto, recomenda ao Governo que se proceda a uma reavaliação do reordenamento da rede escolar, indicando que “qualquer iniciativa de associação entre escolas ou agrupamento de escolas deve fundamentar-se numa prévia consulta aos respectivos conselhos gerais.” A definição de um quadro para o reordenamento do parque escolar do 1º ciclo do ensino básico é recomendada pela Resolução da Assembleia da República n.º 93/2010, de 11 de agosto, considerando como critérios para esse reordenamento “o número de alunos por escola; a concertação com as autarquias tendo em conta as cartas educativas; a existência na escola de destino de equipamentos de apoio às actividades lectivas, nomeadamente refeitório e biblioteca; a existência de transporte escolar; o tempo de percurso casa-escola, tendo por referência máxima os trinta minutos; o número de crianças em idade de frequência do pré-escolar” e, por fim, que seja considerado “o resultado da avaliação da escola efetuada pela Inspeção-Geral da Educação.”

Relativamente aos processos de agregação, a Assembleia da República, através da Resolução n.º 94/2010, de 11 de agosto, recomenda “a criação de uma carta educativa nacional e que seja suspensa de imediato a aplicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho, e faça reverter as implicações que teve em todos os agrupamentos e escolas não agrupadas afectadas.” É, ainda, recomendado neste diploma que se “desenvolva, num prazo de dois anos, uma carta educativa nacional que plasme uma estratégia de gestão da rede escolar e que seja construída com envolvimento das autarquias locais, nomeadamente partindo das suas cartas educativas, das comunidades educativas e dos órgãos de gestão e administração escolar e das associações de estudantes(...).”

Por último, a Resolução da Assembleia n.º 95/2010, de 11 de agosto, recomenda ao Governo critérios de qualidade no reordenamento da rede escolar, referindo, relativamente às propostas de encerramento das escolas do 1ºCEB, “que se tenha em conta a qualidade das escolas e do seu serviço educativo, aferível através das Taxas de Insucesso escolar superiores à média nacional, nos últimos três anos; Carência ou degradação de infra-estruturas; Classificação

negativa(...) na avaliação externa (...) relativamente às dimensões de resultados, prestação de serviço educativo e capacidade de auto-regulação e melhoria da escola.” Quanto à reorganização da rede de escolas e estabelecimentos de educação, recomenda a Resolução que o processo seja “programado (...) mediante consulta, negociação direta e consensualização entre o Ministério da Educação e as comunidades educativas, ou seja, com as escolas, os professores, os municípios, as freguesias, os pais e os encarregados de educação.” Recomenda, ainda, “que nenhum agrupamento possa ultrapassar a frequência de 1500 alunos; que não se concentrem num mesmo edifício escolar os alunos de mais de dois ciclos de ensino; que a partir dos 700 alunos o agrupamento de escolas ou escola não agrupada mantenha a sua autonomia de gestão;” e, por fim, “que o processo de associação entre escolas e agrupamentos surja da iniciativa e das dinâmicas das escolas e não seja uma imposição das Direcções Regionais de Educação (DRE).”

Fazendo *tábua rasa* de todas as recomendações produzidas pela Assembleia da República, é publicada a Portaria 1181/2010, de 16 de novembro, estabelecendo orientações para o reordenamento da rede escolar, “no sentido de a adaptar ao objetivo de uma escolaridade de 12 anos para todos os alunos, adequar a dimensão e as condições das escolas à promoção do sucesso escolar e ao combate ao abandono e promover a racionalização dos agrupamentos de escolas de modo a favorecer o desenvolvimento de um projeto educativo comum, articulando níveis e ciclos de ensino distintos.”

A primeira vaga de agregações, finalizada em 2010, constituiu 87 novas unidades de gestão, num processo que levou à extinção ou alteração de agrupamentos de escolas, escolas e estabelecimentos de ensino não agrupados. As unidades criadas ficaram conhecidas pelos “Mega-Agrupamentos”, assim denominadas pela dimensão que atingiram, quer pela área geográfica que abarcaram, quer pelo número de alunos, pessoal docente e não docente que passaram a comportar.

Com base nos resultados das eleições legislativas de maio, por demissão do Governo PS, toma posse, em 21 de junho de 2011, o XIX Governo Constitucional. Constituindo uma maioria através da coligação entre o PSD e o CDS, o Executivo apresenta no preâmbulo do seu programa a orientação que seguirá referindo aí que “saberá crescer da sua matriz originária para o País.” Não restam dúvidas que assim foi. No termo do primeiro ano de governação o País conhecia uma orientação política de cariz neoliberal de tal forma radical de que não se encontra paralelo na história portuguesa. Com um ataque claro aos Sistemas Públicos de Saúde e de

Educação efetuaram-se as maiores delapidações de direitos sociais, até aí considerados inalienáveis. Serviu o momento de crise económica e financeira do Mundo Ocidental que a Europa, e Portugal, em particular, viveram para justificar e legitimar a necessidade de implementação de uma política de austeridade consubstanciada no denominado *Memorando de Entendimento* estabelecido com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. A insistência do Governo no cumprimento escrupuloso das metas, calendários e objetivos deste acordo tripartido mergulharia o País numa crise sem precedentes, com o número de desempregados a atingir níveis nunca verificados, fatores que redundariam numa regressão civilizacional que muitos acreditaram, a seu tempo, que jamais aconteceria.

O Programa do XIX Governo Constitucional apresenta como missão do Governo, no campo da Educação, “a substituição da facilidade pelo esforço, do laxismo pelo trabalho, do dirigismo pedagógico pelo rigor científico, da indisciplina pela disciplina, do centralismo para a autonomia.” Propõe-se, também, “desenvolver progressivamente iniciativas de liberdade de escolha para as famílias em relação à oferta disponível, considerando os estabelecimentos de ensino particular, público e cooperativo. Serão estas as linhas seguidas por Nuno Crato, o Ministro do novo Ministério da Educação e Ciência (MEC), pasta que passa a agregar os anteriores Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, medida organizativa introduzida como um dos exemplos superiores da racionalização das despesas de funcionamento das administrações públicas para, como refere o Programa, “demonstrar junto dos portugueses que os sacrifícios não abrangem apenas os cidadãos.” A este propósito algumas vozes se levantariam exigindo que os sacrifícios incluíssem, os agentes económicos e financeiros, grupos a que não se verifica referência, neste Programa, no sentido de serem convocados para a partilha de sacrifícios.

O Programa considera a educação escolar como a “antecâmara” do mercado de trabalho, perspetivando-a como um fator imprescindível à empregabilidade. O enfoque da ação educativa recai nos resultados. Reforçam-se os domínios do rigor da avaliação, de exigência das provas de avaliação externa e do mérito dos resultados. A dimensão formativa da Educação é relegada para plano secundário, passando a imperar um modelo classificatório, ancorado nos resultados quantitativos resultantes da aplicação de instrumentos de avaliação externos standardizados (Provas Finais do 4º Ano, iniciadas no ano letivo 2012/13, Provas Finais de 6º Ano, iniciadas no ano letivo 2011/2012, e as Provas Finais 9º Ano e Exames Nacionais do Ensino Secundário).

Relativamente ao papel dos municípios na educação, o Programa do XIX Governo Constitucional considera que a racionalização da rede de oferta de ensino passa pela “incrementação progressiva da descentralização de competências no domínio dos estabelecimentos de ensino, em cada comunidade e município, integrando as escolas nas suas comunidades locais”, convocando a ANMP para a contratualização de um novo modelo de “delegação de competências em matéria de construção, manutenção e gestão das escolas particularmente no ensino básico.”

A organização e gestão dos currículos dos ensinos básicos e secundários, publicada através do Decreto Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, que viria a ser operacionalizada pelo Despacho normativo n.º 13-A/2012⁴⁴, faz jus ao conceito da nova equipa ministerial de que Portugal é o País da União Europeia com a maior dispersão curricular. As áreas curriculares não disciplinares lecionadas em Área de Projeto, Formação Cívica ou Estudo Acompanhado, que estiveram na origem de dinâmicas de inovação que propiciaram uma boa integração dos alunos são, agora, consideradas dispersão curricular e, portanto, deixam de figurar nos desenhos da organização curricular do ensino básico e secundário. O regresso dos currículos às áreas clássicas foi apresentado, pelo agora MEC, com fundamentos de natureza pedagógica, no entanto, não podemos deixar de referir que, em consequência desta reorganização curricular, pela diminuição da componente letiva que introduziu verificou-se um aumento considerável do número de professores contratados que passaram à situação de desemprego, tendo sido apresentado, quer pelo MEC, quer pelos sindicatos o número de 15000 professores contratados que no ano da sua aplicação ficariam em situação de desemprego. Na mesma linha, verificou-se um grande aumento de docentes dos Quadros que, por ausência de componente letiva nos agrupamentos e escolas de provimento, integraram o contingente de docentes em Mobilidade Interna. A constatação de que se verificou um acentuado aumento do desemprego e precaridade das condições de trabalho na classe docente, consequência dos diplomas da revisão curricular e das agregações, faz-nos concluir que a orientação pedagógica defendida pelo MEC produziu resultados económicos coincidentes com a intenção de redução das despesas com serviços públicos. Se a redução foi conseguida à custa de uma diminuição da qualidade do ensino na Escola Pública só o tempo e a investigação em Educação o dirá.

⁴⁴ Curiosamente a publicação do normativo que operacionaliza o Decreto-Lei é anterior a este. O Despacho normativo n.º 13-A/2012, é publicado a 5 de junho, tendo sido publicado o Decreto-Lei n.º 139/2012 a 5 de julho de 2012. O Despacho normativo n.º 13-A/2012 estabelece, de acordo com o legislador, os mecanismos de exercício da autonomia pedagógica e organizativa da escola. O termo *autonomia* é referido 20 vezes no normativo constituído por quatro páginas.

Percorrido o friso cronológico das decisões políticas e da produção legislativa, que as sustentou, no setor da educação, assinalamos alguns dos momentos históricos relevantes nas tendências para a descentralização ou, em sentido contrário, que levaram à manutenção do tradicional centralismo, pelo que somos levados a compreender, tal como Lima (2011b:166-167) que,

“Alvarás e planos, reformas e leis de bases, estatutos, ordenamentos, regimes, instruções, regulamentos são, entre outras categorias jurídicas ou textuais típicas da produção normativa que, há mais de duzentos anos, vêm marcando profundamente a construção social e o desenvolvimento institucional do sistema escolar, bem como a organização e administração das escolas (...) O controlo estatal sobre a educação, a organização do sistema escolar e a criação da escola pública representam processos políticos e administrativos necessariamente marcados pela imposição jurídico-normativa e pela produção regulamentadora, mesmo quando algumas reformas *não passaram do papel (...)*, ou tiveram uma *reduzida influência prática (...)*, ou ainda quando o avanço da escola pública deparou com resistências e com *pouca receptividade* junto de certos grupos sociais.”

O sistema educativo português apresenta um modelo organizativo essencialmente burocrático, onde a regulação centralizadora e centralizada se vem sobrepondo a qualquer possibilidade de implementação de modelos substantivos de autonomia. Apesar dos normativos da área da educação apresentarem nos seus preâmbulos a apologia de conceitos úteis, nomeadamente quando é referida a autonomia pedagógica e organizativa das escolas, estes não passam de um jogo de palavras, como refere Barroso (2004:87) uma “retórica autonomista” que serve os processos de ritualização simbólica, necessários à legitimação das medidas políticas que cada governo, a seu tempo, decide impor.

CAPÍTULO II

A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

CAPÍTULO II – A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Neste capítulo abordamos a administração da educação na perspectiva de descentralização e da territorialização das políticas educativas para um nível local, referindo os conceitos de descentralização e de autonomia à luz dos pressupostos originais apresentados no âmbito dos trabalhos da CRSE. Fazemos referência a modelos de regulação da educação e uma aproximação ao papel que os municípios podem desempenhar na territorialização da educação. Por fim, abordamos no âmbito da rede escolar, os movimentos de reorganização da rede escolar, em resultado das mais recentes propostas da iniciativa das estruturas regionais desconcentradas do Ministério da Educação.

1. Administração educativa – descentralização e autonomia

No conceito jurídico-administrativo considera-se descentralização a transferência efetiva de poder de decisão do Estado para os cidadãos ou para os seus representantes eleitos. No sentido político do termo, o conceito de descentralização remete para um modelo de participação e de autonomia local. Possui, ainda, um significado técnico, comum nas dinâmicas organizacionais, referindo-se a um contexto de eficácia das organizações nas suas respostas às solicitações.

Relativamente ao conceito de descentralização importa referir a diferenciação conceptual entre *Descentralização Territorial* e *Descentralização Institucional*. A primeira acontece quando se verifica o exercício de determinadas missões administrativas, por parte de agentes que dependem de colégios e que assumem em pleno as funções administrativas. Este exercício é levado a cabo por representantes do conjunto dos habitantes de um território, não existindo dependência destes representantes em relação ao Governo. A segunda tem lugar quando se verifica o exercício de missões administrativas, por parte de agentes que dependem de colégios em representação de uma categoria particular da população, representando uma descentralização limitada a uma missão, por exemplo em Portugal, o Ensino Superior. No entanto, de acordo com Fernandes (2005:57-58),

“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 à verificação da legalidade dos actos praticados.”

A existência de uma identidade própria e de uma *pessoa colectiva territorial* definem um pressuposto sociológico inerente ao modelo de *Descentralização Territorial*. A assunção política, em pleno, dos interesses comuns da população de determinada área geográfica permite níveis de descentralização mais extensos e profundos relativamente à definição e orientação dos seus próprios objetivos, sendo esta uma descentralização política, já que os órgãos descentralizados definem as suas orientações políticas, encontrando-se regulados externamente pelas leis fundamentais⁴⁵ encontrando-se a este nível de descentralização, em Portugal, as regiões autónomas da Madeira e dos Açores, um exemplo, como refere Fernandes (1999b:189) da “mais importante e consistente descentralização territorial (...) portuguesa.” A propósito da descentralização educativa que ocorreu nas regiões autónomas, importa referir que esta integrou-se num processo de descentralização autonómica forçado pela defesa da unidade nacional.

Quanto aos processos de *Descentralização Institucional* apontam-se as Universidades e os Institutos Politécnicos pelos estatutos de autonomia substantivos que alcançaram. As regiões autónomas da Madeira e dos Açores e as Universidades e Institutos Politécnicos demonstram que os atores territoriais ou institucionais podem ter um papel fundamental nos processos de descentralização e criação de autonomia, assumindo responsabilidades na definição do que consideram ser o modelo adequado ao desenvolvimento das suas próprias funções. É nesta perspetiva que Santos (2002:50) considera 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 – porquê são professores – não devem temer a descentralização.”

Importa, ainda referir outros casos de descentralização na área da educação, embora de escala e impacto diferente. Referimo-nos ao contexto posterior a 1975, em que os órgãos de gestão e administração das escolas passaram a ser eleitos, sendo que atualmente, com o Decreto-Lei n.º 75/2008, o modelo é na opinião de alguns, no plano democrático menos representativo, referindo, a este propósito, Lima (2011b:71) que se “celebra a transição da

⁴⁵ Leis como a Constituição, Leis de Base e Leis Gerais do País.

colegialidade para a unipessoalidade, remetendo a representatividade democrática para o órgão de topo (...).”

Também as transferências de competências, já por nós referidas, para as autarquias no âmbito da educação pré-escolar e ensino básico, bem como o estabelecimento de parcerias educativas entre o Estado, as autarquias e agentes económicos, enquadram-se nas transformações de cariz descentralizador, reservando-se o Estado ao seu papel de instância reguladora. No entanto o que Fernandes (1999b:190) aponta como sendo 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”, deixando transparecer a eminência do poder central que continua a controlar os recursos humanos e os financiamentos, bem como a regulação específica da gestão administrativa e pedagógica da educação.

Paralelamente ao conceito de descentralização, mas numa dimensão mais ampla e com dinâmicas diferentes, encontra-se o conceito de autonomia que, caracterizando-se pela distribuição de atribuições e competências de um sistema político ou administrativo, introduz a capacidade de ação por parte daqueles que recebem as competências distribuídas no sentido em que Weber (1984:40) a define:

“autonomia significa, ao contrário de heteronomia, que a ordem do agrupamento não é imposta por alguém de fora do mesmo e exterior a ele, mas pelos seus próprios membros e em virtude dessa qualidade, seja qual for a forma que assuma.”

A autonomia, sendo um processo contínuo de construção não resulta de uma concessão política, mas sim, no conceito em que a define Barroso (1996:170) de *autonomia construída*, considerando-a em dimensão distinta da *Autonomia Decretada*. A primeira envolve um processo de construção individual para se concretizar num contexto *social e interactivo* que estabelece interdependências. A *Autonomia Construída* edifica-se assente em *saberes e técnicas*, através de *processos de trabalho inovadores, partilhando culturas, desenvolvendo projectos colectivos, permutando ou mobilizando recursos, afirmando potencialidades e competências, atraindo solidariedades e reivindicando maior independência para a ação*. A segunda, a *autonomia decretada*, opera-se através do edifício normativista, consubstanciando-se na transferência de competências do poder central para estruturas de nível hierárquico inferior, numa lógica de descentralização.

O conceito jurídico-administrativo introduz duas dimensões da autonomia: a administrativa e a financeira. A primeira caracteriza-se pelo poder de praticar atos administrativos verticalmente definitivos, somente sindicáveis por tribunais administrativos. A segunda define-se pela capacidade que uma entidade pública tem para gerar e gerir receitas próprias. Pode, ainda ser política, incidindo sobre o próprio exercício do poder político; científica quando é possível fazer-se opções nas definições de projetos científicos e planos de estudo ou criação científica e pedagógica ou se houver livre escolha de métodos e técnicas de ensino e avaliação.

Apesar da distinção entre os conceitos de descentralização e autonomia enunciados, que frequentemente são utilizados indiferenciadamente, importa referir a sua interdependência, no sentido em que é a partir da descentralização que se constrói e consolida a autonomia, criando a segunda as condições para que a primeira se efetive, retirando-a dos normativos e emprestando-lhe a dinâmica local necessária a um sistema educativo descentralizado e consequentemente autónomo.

É partindo do conceito de autogoverno, da capacidade das organizações se autogerirem, que se torna pertinente perspetivar a administração educativa com um grau substantivo de autonomia que possibilite à escola uma decisão própria nos planos pedagógico e administrativo do sistema, já que este é o caminho para que os contextos de cada escola tenham a resposta educativa adequada às suas especificidades, permitindo a mobilização de recursos e a sua formação tendo em conta a personalidade e o contexto familiar dos alunos, promovendo a flexibilização dos currículos, através da criação de componentes locais, possibilidade que foi retirada pelo Ministro da Educação Nuno Crato, com a revisão curricular publicada através do Decreto-Lei 139/2012, de 5 de julho, que extinguiu as áreas curriculares não disciplinares que permitiam componentes do currículo locais. O decreto citado refere como princípio orientador “a redução da dispersão curricular e o reforço da carga horária nas disciplinas fundamentais”, demonstrando, deste modo, as incongruências e inconsistências que facilmente se detetam na narrativa do preâmbulo do normativo quando refere que “as medidas adotadas passam, essencialmente, pelo aumento da autonomia das escolas na gestão do currículo.” Percebemos o conceito de autonomia do legislador, na vertente habitual da retórica dos discursos políticos.

A administração da educação portuguesa está enformada num modelo em que a responsabilidade e o poder de decisão estão concentrados no Estado e no seu aparelho político-administrativo, restando às outras estruturas administrativas, os serviços desconcentrados regionais, e às próprias escolas, a execução das diretivas e normas que emanam do poder

central, estando também nesta linha as autarquias que executam as políticas educativas centrais, ainda que num nível de dependência diferente. A rejeição deste modelo propõe outros descentralizados e possuidores de autonomia, onde se procura, na esteira de Fernandes (2005:53): “sistemas mais diferenciados e participativos quer por razões políticas e pedagógicas, quer por razões pragmáticas e técnicas.”

1.1. Administração educativa e regulação da educação

A redefinição do papel do Estado na Educação, bem como de outros setores que asseguram o acesso a *bens públicos*⁴⁶, através das funções sociais do Estado, vem criando um processo de reconfiguração do próprio Estado. Com a falência do paradigma Keynesiano, o Estado-Providência vem-se desagregando, procurando-se nos discursos políticos do centro-direita justificar as causas deste processo, através de uma lógica de legitimação, com os gastos “insustentáveis” dos serviços públicos de Educação, Saúde e com os Apoios Sociais. Esta orientação ideológica, no terreno desde a década de oitenta, vem introduzindo alterações estruturais, algumas declaradas inconstitucionais, que implementadas perturbam e, em alguns casos, destroem o funcionamento destes serviços públicos, com consequências e objetivos ainda por apreender na sua totalidade.

No que à Educação diz respeito, o Estado vem implementando a sua política educativa através de uma retórica descentralizadora e autonómica que se resume, na sua essência, à criação de um modelo de administração desconcentrado, reconfigurando-se quer nas estruturas regionais do ME, as Direções Regionais de Educação, quer nas estruturas do poder local, os Municípios. Criando compromissos formais, através da contratualização, o Estado convoca o “edifício” autárquico, atribuindo-lhe cada vez mais competências, abrindo mão de um modelo excessivamente centralizado que perspetivou, desde a segunda metade do século XVIII, o território nacional como um todo homogéneo. A realidade política introduzida pela revolução de 1974, orientada pelos princípios da Constituição aprovada em 1976, iniciou um processo de democratização da educação, que se pretendeu concretizar através do *Ensino de Massas*, criando iguais oportunidades a públicos diferentes. Esta orientação, pela envergadura nacional que tomou, tornar-se-ia um desafio à governabilidade da Educação por parte do Estado que, na

⁴⁶ Bens públicos são bens que possuem as características da “indivisibilidade” e “não exclusividade” (direito ao trabalho, à saúde, à educação, à cidadania).

busca de soluções mais adequadas, enveredou pela reconfiguração dos centros de decisão para a periferia, quando deveria ter criado formas de descentralização que propiciassem o surgimento de um sistema com níveis de autonomia suficientes para administrar e gerir a educação nacional ajustando-a a contextos específicos.

A delegação de competências nos municípios inscreve-se num processo de criação de um modelo em que se convocam “novos parceiros” para um papel mais proativo na Educação. A estes atores atribuem-se competências de intervenção no sistema que, uma vez chamados ao processo de reconfiguração do Estado-Educador, legitimam o discurso político central que revê nas autarquias, porque próximas das suas comunidades, um papel importante nas soluções para a inoperância e ineficácia da Escola Estatal. É esta retórica que dissimula a determinação de “esvaziar” o Estado das suas funções sociais que vem ganhando terreno, numa lógica “top-down” que decreta uma descentralização artificial. Em matéria de educação, a contínua atribuição de competências aos municípios inscreve-se nesta lógica, na medida em que o Estado transfere para o Local competências instrumentais, mantendo sob controlo as dimensões da regulamentação do sistema, da definição do currículo, da formação e recrutamento de professores, bem como a avaliação do sistema educativo.

Uma abordagem da administração educativa, feita pela análise da formulação legislativa, revela que as medidas políticas que têm prescrito a descentralização fizeram-no atribuindo aos municípios competências genéricas ou redundaram na atribuição de responsabilidades financeiras em matéria de edifícios, equipamentos, transportes e apoios socioeducativos. A natureza das competências transferidas para as autarquias nunca deixou evidente uma verdadeira matriz de transferência de poderes, tratando-se de uma descentralização da administração processada através de uma das *duas dimensões cumulativas* que, de acordo com Canotilho & Moreira (2007:234-235) resultam de

“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.”

O modelo de descentralização administrativa adotado pelo Estado português tem seguido, na perspetiva enunciada, a orientação *institucional*, condicionando a sua qualidade

substantiva, contrária aos princípios organizativos do sistema educativo LBSE que, na alínea g) do Artigo 3º, determina como fundamento para a democratização do ensino,

“Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas, de modo a proporcionar uma concreta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes;”

O sistema educativo é apresentado, formalmente, como um conjunto diversificado de meios, estruturas e ações, tendo por finalidade garantir o direito à educação provida pelo Estado, agente que assume o papel de entidade macro reguladora, detendo sob a sua tutela direta os currículos e programas, a elaboração dos instrumentos de avaliação externa dos alunos, a colocação de professores, a ação inspetiva e o financiamento do sistema. Paralelamente a este modelo centralizado, o Estado permite, através de produção legislativa, que surjam áreas de ação descentralizadas, envolvendo nelas as autarquias, as comunidades locais e, até mesmo as escolas, com o objetivo de deslocar para a periferia a responsabilidade de prestação de contas sobre a eficiência e eficácia do sistema, numa lógica de *descentralização da administração e do controlo educacionais* que Barroso (2006:49), baseando-se no estudo que Green, Wolf e Leney realizaram em 1999, refere manifestar-se

“através de diferentes estratégias que podem ocorrer, no todo ou em parte, nos diversos países europeus: dispersão de poderes pelos vários parceiros sociais; transferências de competências para as regiões; desconcentração regional; territorialização; autonomia institucional; introdução de lógicas de mercado.”

A *descentralização* é nesta perspetiva uma possibilidade, uma forma de administrar o sistema através de parceiros locais atribuindo-lhes competências recursos e meios que, pela sua natureza instrumental, representam um conjunto desconexo de competências em áreas periféricas, configurando uma forma a que a direção político-administrativa do ME recorre, num processo de desresponsabilização face aos problemas emergentes na educação escolar, convocando *o local* para a assunção e partilha de responsabilidades. Deste modo inviabiliza-se uma verdadeira territorialização das políticas educativas assente num modelo de autonomia fundado em princípios de participação, equidade e sustentabilidade.

Outra perspetiva da administração da educação relaciona-se com regulação das políticas públicas de educação que permite uma análise dos intervenientes diretos e indiretos, bem como da sua orientação e das novas dinâmicas e lógicas de ação que introduzem no sistema. Estes modos de regulação resultam de um processo, como refere Barroso (2006:44) “lento e complexo de recomposição do poder do Estado e de redefinição dos papéis de diferentes

agentes sociais.” Esta regulação provém de três níveis diferentes, a *Regulação Transnacional*, a *Regulação Nacional* e a *Microrregulação Local*. A primeira, com origem nos países centrais, emana de estruturas supranacionais⁴⁷, chega em forma de *normas, discursos e instrumentos* que legitimam as decisões relativas ao funcionamento do sistema educativo tomadas pelos *políticos, funcionários ou especialistas* de cada país.

A *Regulação Nacional* é exercida pelo “edifício” político-administrativo do Estado, através da coordenação, controlo e influência do sistema educativo nacional, consubstanciado em *normas, injunções e constrangimentos* induzidos e/ou aplicados ao contexto da ação dos intervenientes diretos na educação. Historicamente, em Portugal, o poder do Estado edificou o sistema público de educação, através de uma *aliança* com os professores, configurando um compromisso entre a *administração burocrática* e o *profissionalismo* que, no entanto, não garantiu que o funcionamento do sistema e os seus resultados obtivessem os níveis de qualidade desejados. A união foi-se materializando através de um processo caracterizado por *tensões e ambiguidades* suscitadas por questões relacionadas com o *controlo da escola, a orientação sobre as actividades dos alunos e a coordenação do trabalho docente*, numa lógica de confronto entre uma *racionalidade administrativa* e uma *racionalidade pedagógica* que comportam modelos distintos de regulação. A primeira, uma regulação estatal do tipo burocrático e administrativo, concebe a escola como *um serviço do Estado*, regulado a nível central e fiscalizado no cumprimento de normas e regulamentos. A segunda, uma regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico, concebe a escola como *uma organização profissional*, com um modelo de gestão colegial, com uma relativa autonomia pedagógica e financeira, em que o exercício da função de gestão assenta no primado da dimensão pedagógica sobre quaisquer outras. O compromisso entre as duas racionalidades favoreceu a gradual influência dos sindicatos e associações de professores e reforçou as características da escola, no conceito que Mintzberg (1990) propõe de “burocracia profissional”, num contexto de diminuição da influência dos alunos e pais, quer na definição das políticas educativas nacionais, quer na influência da decisão sobre a gestão das escolas.

A falência do modelo Burocrático-Profissional resultou, não só de razões externas de natureza económica e política, mas também de fatores internos que se prenderam com a desconfiança na sua neutralidade e com a ineficiência do sistema, representando estes os

⁴⁷ Exemplo destas instâncias é, relativamente a Portugal, a União Europeia, como são também outras estruturas internacionais que de forma mais *subtil e informal* exercem este mesmo efeito de regulação transnacional, das quais se destacam: Banco Mundial, OCDE, UNESCO, Fundação Soros, etc. Estas organizações fundamentam as suas orientações (imposições) em estudos encomendados a especialistas, onde são propostas soluções de “figurino único”.

principais fundamentos das políticas de reestruturação do Serviço Público de Educação, que têm contribuído para uma alteração dos modos de regulação estatal.

O terceiro nível de regulação proposto por Barroso (2006:56) apresenta a *Microrregulação Local* como um *complexo jogo de estratégias, negociações e acções* praticado por uma diversidade de atores que (re)ajustam, localmente os instrumentos de regulação nacional, em formato de normas injunções e constrangimentos, numa lógica de criação, no conceito proposto por Lima (2003:64) de “locus de reprodução”. É neste enquadramento que este nível de regulação introduz um *processo de coordenação da acção dos atores no terreno*, tornando-se o resultado, como refere Barroso (2006:57)

“do confronto, interacção, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspectiva vertical entre ‘administradores’ e ‘administrados’, quer numa perspectiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e inter organizacional) – escolas, territórios educativos, municípios, etc.”

Nos micro processos de regulação local, quer territorial, quer organizacionalmente, as diferentes estruturas formam um modelo de complexo, conectado por relações pessoais, onde a troca de informação e conhecimento são o resultado de estratégias e interesses dos *actores organizacionais*, num funcionamento em rede em que as estruturas se articulam debilmente no conceito que Weick (1976:4) designou por “Loosely Coupled Systems.”

A diferenciação entre escolas, introduzida pelos *rankings*, as parcerias estabelecidas entre escolas e organizações locais, os projetos concebidos para alunos e escolas-alvo, a criação de órgãos de participação local, onde se incluem os Conselhos Municipais de Educação, são alguma das formas que tomam os processos formais e informais de microrregulação local. A multiplicidade de espaços desta regulação, podendo acentuar a diversidade, também pode agravar as desigualdades do sistema educativo. É neste campo que se joga a necessidade de garantir os benefícios deste tipo de regulação para o sistema público de educação, na salvaguarda do princípio da coerência e coesão nacional e na defesa de um sentido coletivo que deverá ser, sempre, considerado nas decisões tomadas a nível local. Esta garantia não está ao alcance de uma regulação efetivada através de processos assentes em lógicas de controlo burocratizadas e de sentido único que, “desprezando” as lógicas de ação dos diferentes grupos e atores locais, bem como os seus interesses e estratégias, não atendem às verdadeiras dimensões que estão na *estrutura profunda* da transformação do sistema. A noção de que a regulação do sistema educativo é o resultado da interação dos vários dispositivos reguladores, convoca o Estado para um papel, tal como refere Barroso (2005:67)

“renovado (...) com o fim de compatibilizar o desejável respeito pela diversidade e individualidade dos cidadãos, com a prossecução de fins comuns necessários à sobrevivência da sociedade – de que a educação é um instrumento essencial.”

Ao assumir uma função de *macroactor*, o Estado adquire um papel de *regulador das regulações* reconhecendo e valorizando os vários atores e dinâmicas do sistema, equilibrando a ação das forças em presença e garantindo a justiça, equidade e a democracia do sistema educativo.

1.2. A administração educativa no âmbito da CRSE

Passados que estavam mais de uma dezena de anos após a Revolução de Abril, a ideia que perpassava os sectores mais reflexivos da sociedade era de que as práticas democráticas na Educação se encontravam adiadas, por implementar. O sistema educativo caracterizava-se por esta desarticulação, tendo transformado a pretendida *Escola de Massas* em *Escola Massificada*.

Relativamente à organização e administração do sistema educativo, a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE), propôs um enquadramento que foi sendo analisado e interpretado no âmbito dos trabalhos da CRSE. A comissão foi criada com o objetivo referido nos documentos preparatórios do *Projecto Global de Actividades* CRSE (1986:29) de “promover a realização de estudos para a reorganização do Sistema Educativo” que, supostamente, levariam à produção de propostas de reforma do sistema educativo. Sob este pressuposto reuniu Grupos de Trabalho (GT) formados com critérios meritocráticos, com docentes do ensino superior das mais variadas áreas da educação. Historicamente esta orientação permite, pela primeira vez, que os trabalhos sobre matérias da educação não tenham a presença da “Máquina” do Ministério da Educação. É, também, assumida a vocação analítica e reflexiva dos trabalhos da CRSE, patente no *Projecto Global de Actividades* da CRSE, e que Lima (1997:23/24) refere quando assinala

“No seu *Projecto Global de Actividades* a CRSE assume uma lógica de acção reformadora, adoptando um circuito linear de identificação dos problemas através da análise, estudo de alternativas de solução, elaboração e aprovação de medidas legislativas, preparação e acompanhamento de programas de execução, dando lugar ao que designa por um ciclo completo, combinando o pensamento e a acção.”

A organização e administração da educação são apresentadas pela Comissão como um dos pontos de crise do sistema educativo, apontando para uma administração centralizada e para uma “mentalidade burocrática” que vem caracterizada nos *Documentos Preparatórios* do *Projecto Global de Actividades*, CRSE (1986:29), sendo consideradas importantes obstáculos,

“O carácter fortemente centralizado da administração, com base num Ministério que se apresenta como uma máquina gigantesca e pouco flexível e com uma organização destituída de racionalidade, em virtude da introdução de lógicas diversas adoptadas no decurso do tempo, o sentido incoerente e puramente casuístico de alguns esforços de descentralização, a inexistência de uma lógica de descentralização regional ou municipal verdadeiramente assumida e a inadequação dos atuais esquemas de gestão dos estabelecimentos de ensino superior e não superior (...).”

O diagnóstico deteta a ausência de uma lógica de descentralização quer no plano regional, quer ao nível das autarquias, quer ao nível institucional – o da escola, como um fator que impossibilita a adaptação do sistema de ensino às necessidades de um grande esforço de escolarização com os objetivos de uma *Escola de Massas*. Alude-se, então, à necessidade de se incrementar a democratização, a descentralização e a autonomia do sistema, estabelecendo para as escolas, de acordo com a Proposta Global de Reforma - CRSE (1988b:549) “uma actuação assente nos princípios de autonomia, na definição de um Projecto Educativo próprio e da participação de todos os implicados na acção educativa.”

Na proposta apresentada para modelo de administração do sistema educativo, no enquadramento do art.º 237º da CRP, que preconiza um modelo constitucional de uma administração autárquica forte, Formosinho (1988:66) introduz o que refere como sendo os “vários níveis de administração da educação – o central, o regional, o municipal, o de freguesia e o da escola.” A estes diferentes níveis atribuiu já a LBSE diferentes competências, competindo ao nível central a *implementação geral da política educacional* e ao nível regional o *nível normal de administração*, com competências de integração, coordenação e acompanhamento da atividade educativa. Para o nível regional de administração o que se propunha era a criação de serviços do sistema educativo descentralizados, estruturas que integrariam as regiões administrativas e que se pretendiam dotadas de autonomia administrativa e financeira, também pedagógica e científica no caso da educação, num quadro de *descentralização funcional*.

No domínio da distribuição de competências defende-se a *descentralização territorial* consubstanciada na criação de órgãos regionais, de acordo com Fernandes (1988:110), “dotados de autonomia que se expressa através de competências próprias atribuídas directamente pelo poder político e independentes entre si.”

Para a organização das escolas básicas e secundárias a proposta assentava numa direção democrática e numa gestão profissional, através de, como refere Lima (1988a:153)

“não um modelo, mas um conjunto organizado de modelos ou, melhor, uma matriz de modelos que deixe um espaço de relativa autonomia e de intervenção aos órgãos de direção regional e aos órgãos de direção das escolas.”

Organizacionalmente propunha-se um desenho inovador, demarcando-se claramente os campos de ação da administração, da direção e da gestão das escolas consubstanciados em órgãos de administração, de direção e de gestão internos, bem como a existência de uma direção democrática e uma gestão técnica das escolas. Estas constituíram as linhas fundamentais propostas para a gestão do sistema escolar.

O Grupo de Trabalho responsável pelo projeto do novo modelo de Organização e Administração das Escolas do Ensino Básico e Secundário foi constituído por João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima, docentes da Área de Análise Social e Organização da Educação da Universidade do Minho (UM). A proposta da UM integrou os *Documentos Preparatórios – II*, que viria a ser apresentada na *Proposta Global de Reforma – Relatório Final*, da CRSE, de Julho 1988. A equipa desenvolveu os trabalhos nos domínios dos *Princípios Gerais da Direcção e Gestão das Escolas* e o *Ordenamento Jurídico da Direcção e Gestão das Escolas*, tendo produzido uma proposta no âmbito da Organização e Administração das Escolas do Ensino Básico e Secundário. É nesta proposta que surgem com originalidade os conceitos de *Autonomia da Escola*, *Projecto Educativo* e *Comunidade Escolar*. Surge, também, a proposta de criação de um órgão local, correspondente ao limite geográfico do município, de *coordenação que potencie a utilização dos recursos das escolas e da comunidade na ação educativa* designado por *Conselho Local do Ensino Básico*. Indo mais longe do que a LBSE que, ao prever a descentralização da administração do ensino, não propõe uma estrutura a um nível local, o Grupo de Trabalho da UM apresenta o Conselho Local do Ensino Básico, correspondente ao limite geográfico do município. Este conselho era proposto nos *Documentos preparatórios – II Projectos*, de acordo com o referido no documento CRSE (1988a:165) como

“uma estrutura de coordenação que potencie a utilização dos recursos disponíveis nas diversas escolas e na comunidade local para a acção educativa. Este órgão pode designar-se por Conselho Local do Ensino Básico. Um órgão deste tipo terá funções de consulta, de apoio, de dinamização e de coordenação educativa a nível concelhio.”

Os desígnios da Reforma, no sentido em que com esta se pretendia uma nova realidade para o sistema educativo, terão ficado aquém do pretendido. A proposta era ambiciosa, estava fundamentada, respondia aos anseios de muitos e justificava-se pelo objetivo de alteração de um sistema de ensino que tinha por obrigação promover o acesso e sucesso escolar a todos.

Esta seria mais uma das reformas, como outras que aqui referimos, a que o Estado se tem oferecido e que refletem processos em que a “retórica política” prevalece sobre as dimensões da implementação efetiva. A distância entre o que “é dito” e o que “é feito” é de

incomensurável amplitude. Relativamente à descentralização das políticas educativas nos domínios da organização e administração e à autonomia propostas, o curso dos acontecimentos não contrariou a realidade enunciada. A definição da política educativa, bem como a determinação do figurino único do “como fazer” permaneceu no domínio do poder central, coadjuvado pelos órgãos de administração desconcentrados a nível regional. O nível organizacional da Escola foi relegado para uma posição marginal, ficando de fora da conceção e orientação educativas, totalmente em sentido contrário às propostas apresentadas. O Decreto-lei n.º 172/91, de 10 de maio que, supostamente coligiria as propostas da CRSE, curiosamente só foi implementado em meia centena de escolas como experiência piloto.

Ao assumirem princípios de democraticidade, participação, descentralização e autonomia, apresentados pela primeira vez no âmbito da criação de um quadro normativo proposto para o sistema de ensino Português, as propostas apresentadas obtiveram uma substantiva exposição à crítica e às resistências. Um Estado caracterizado por um ancestral sistema político e administrativo centralizado não poderia acolher propostas de descentralização e autonomia do sistema, sem lhes resistir. A este propósito Lima (1997:48) refere 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 (...)”

A publicação do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, veio clarificar as intenções do legislador que apresentando o regime jurídico da autonomia das escolas do 2.º e 3.º ciclo e secundárias, não faz qualquer referência à proposta do modelo de direção e gestão, apresentado no âmbito da CRSE, facto que leva Silva (2007:56) a referir que “na opinião de alguns, a Comissão foi nomeada como travão da LBSE e nunca fez a reforma.”

À abertura da administração educativa à participação e à autonomia apresentada pela LBSE⁴⁸ deixou o legislador o mesmo fim a que já havia entregado a criação legal das regiões administrativas previstas na CRP⁴⁹, isto é, fê-las depender a ambas, de uma regulamentação posterior que ainda se encontra por cumprir, já que a produção legislativa que sucedeu

⁴⁸ A Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE) diz que “o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegure a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de comparticipação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, das entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de carácter científico”

⁴⁹ A Constituição da República de 2 de Abril de 1976 nos Artigos 255.º e 256.º faz depender a criação das regiões administrativas de lei a aprovar

circunscreveu-se à habitual retórica política sem qualquer implicação substantiva, na alteração de um modelo ditado pelos vários Ministros da Educação que têm passado pela 5 de Outubro.

1.3. Município e educação

O Município tem vindo, gradualmente, a adquirir um “estatuto duplo” em matéria de política educativa surgindo, por um lado, como entidade parceira no que se refere à implementação das políticas educativas nacionais e, por outro lado, como promotor de políticas educativas locais, ainda que neste segundo papel esteja a fazer o percurso difícil de construção entre um poder central determinístico e as margens de autonomia de que os municípios e as comunidades locais se vão apropriando.

A partir de 1984, com a Lei das Finanças Locais⁵⁰ e demais legislação que foi sucedendo, o papel dos municípios na educação foi sendo reforçado, através da via da contratualização. Nesta linha e com fundamento nos princípios⁵¹ propostos, é também na LBSE que o poder legislativo dá continuidade à atribuição de competências aos municípios, permitindo a nível local, não obstante os recursos financeiros insuficientes, a criação de serviços e o desenvolvimento de projetos que vão consolidando das competências recebidas e criando condições para a assunção de novas atribuições transferidas pela administração central.

O exercício de competências pelas autarquias enquadra-se no princípio da responsabilidade do Estado, que organiza o sistema educativo como suporte da unidade e identidade nacional, pelo que deve considerar no seu quadro jurídico-institucional o poder local, numa lógica de complementaridade e subsidiariedade que, respeitando a Recomendação n.º 6/2012, do CNE “garanta que cada nível de poder possui as capacidades técnico-políticas para o desenvolvimento das suas atribuições e, simultaneamente, os meios necessários para a concretização das competências de que é responsável.”

O inquérito realizado pela ANMP em 112 autarquias, em Setembro de 2009, sobre *Transferências de competências – impacto das novas regras nas autarquias*, teve como objetivo

⁵⁰ O Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março determinava, na alínea e) do Artigo 8º, a realização de investimentos públicos como competência dos municípios na área da educação e ensino, nomeadamente no que dizia respeito aos centros de educação pré-escolar, escolas do ensino básico, transportes escolares, ação social escolar do pré-escolar e do 1º CEB e, também, os investimentos em equipamentos para a educação de base de adultos.

⁵¹ O Decreto-Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE), define como um dos onze princípios organizativos do sistema educativo descentralizar as estruturas e ações educativas promovendo a participação das populações, inserindo-as no meio comunitário, bem como propõe, relativamente à administração do sistema educativo, que este se descentralize, através da criação de estruturas de âmbito regional e local que interliguem com a comunidade, destacando, a este nível, as autarquias.

de verificar o grau de satisfação relativamente à relação entre competências e verbas transferidas, revelando que:

- a) 50,6% Das autarquias consideram que em matéria de manutenção de escolas do 2º e 3º Ciclo, a verba transferida é insuficiente;
- b) 48% Das autarquias consideram que em matéria de apetrechamento a verba é insuficiente;
- c) 49% Das autarquias consideram que em matéria de Atividades de Enriquecimento Curricular, a verba é insuficiente;

O estudo apurou, ainda, que em consequência das insuficiências de verba um município tinha denunciado o contrato e outros três ponderavam fazê-lo, o que reforça o entendimento de que o poder central transfere competências mas não o equivalente financeiro necessário à sua operacionalização.

A evolução da importância do município em matéria de educação considera duas fases, nas quais, de acordo com Fernandes (2004:35) começou por ter um papel de “executor ou participante na política educativa do Estado” encontrando-se atualmente, embora em fase inicial, como “actor ou dinamizador de uma política educativa local”.

A tradicional centralização e controlo do sistema educativo português pelo Estado relegaram os municípios para um papel acessório e diminuído na sua intervenção, sendo-lhe concedido, quando se tratou de tornar a educação pública extensiva a todo o território, o papel de executor das políticas educativas prescritas pelo poder central. Após a Revolução de Abril, se por um lado o quadro normativo suportado na Constituição de 1976 conferiu um novo papel ao município na organização política do país, através da restauração da autonomia municipal, por outro lado, e de forma marcante, o contexto político e social gerado pelo regime democrático, exigiu dos municípios um papel mais ativo, também, em matéria de educação. A II República propiciou a participação do município na administração e gestão da educação, num processo de consolidação que desenvolveu-se, de acordo com Fernandes (2004:37) em

“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.”

A evolução da relevância dos municípios na educação encontra-se identificada na produção legislativa, que de acordo com Pinhal (2006:104) “pareceu ir sempre a reboque de experiências que, entretanto, os agentes locais, designadamente os municípios já iam levando a

cabo” e que se vai coadunando com a orientação política do Estado que vai abrindo mão da sua posição central, seguindo os propósitos de transferência de responsabilidades a que já fizemos referência. No entanto, esta evolução é, também, fruto de transformações endógenas que vêm ocorrendo nos municípios, que estão mais sensíveis às questões da educação pelas quais são responsabilizados e, numa lógica de prestação de contas, procuram responder às exigências das comunidades locais. Estas dinâmicas e lógicas locais impulsionaram novas dimensões de atuação, tendo mesmo levado à criação de estruturas municipais com competências de intervenção na educação, apesar de consultivas, antes do poder legislativo. Neste processo de alteração encontram-se novas áreas de contacto do município com a administração central, em que o primeiro assume um papel de *mediador*, de *influenciador* e mesmo de *liderança* que Fernandes (2004:40) identifica nas “reivindicações locais perante o poder central quando se trata de obter determinados cursos, escolas ou apoios educativos para o concelho.”

É esta ambivalência que vem caracterizando o município que, inicialmente considerado “executor” das políticas estatais, vem-se transfigurando sustentando-se em serviços, projetos e estruturas municipais ligadas à educação que, complementando as políticas educativas centrais, favorecem o surgimento de uma política educativa local. Exercendo uma *regulação informal difusa*, já que não intervém por meio de uma política educativa municipal claramente assumida, o município vai atuando em várias áreas educativas, na referência de Pinhal (2006:127), através do “exercício das não competências” no âmbito de projetos socioeducativos e do alargar de competências atribuídas para o Pré-escolar e Primeiro Ciclo a outros níveis de escolaridade. Esta *regulação informal difusa* tem induzido intervenções que levam ao desenvolvimento de ações conjuntas com as escolas que poderão ser os fundamentos de uma Política Educativa de Cidade.

Ao referirmos o envolvimento do município na territorialização das políticas educativas, dirigidas e definidas pelo Estado, teremos que compreender o peso das mudanças em curso na sociedade contemporânea como dinamizadoras de novos papéis, perspetivas e exigências com que a educação é confrontada. Estas têm influenciado alterações verificadas não só nos níveis, como nos domínios em que o município intervém, consequência de uma focalização nos processos educativos dos seus munícipes, sendo nesta perspetiva que a problemática da educação, de acordo com Santos (2002:88)

“deixou há muito de ser monopólio da escola, para estar centrada na comunidade. Para que a educação acompanhe a mudança, e não ande a reboque dela, é necessário territorializar, enfatizando a descentralização e a autonomia. Nesta nova realidade, o município, deixando de ser uma *extensão local*

do Estado’, pode e deve dar voz aos anseios mais legítimos das populações locais, servindo de veículo privilegiado das suas aspirações, junto do poder central, normalmente distante.”

O movimento das Cidades Educadoras⁹² que surge em 1990, uma iniciativa da cidade de Barcelona, insere-se num conceito mais lato que considera a cidade como um Pólo de desenvolvimento de um conjunto de conhecimentos, competências, experiências, bem como um nível organizativo da sociedade que deve promover a aquisição de valores que contribuam para a melhoria da qualidade de vida de todos, propiciando transformações sociais a nível local. Para este efeito os serviços educativos, o tecido empresarial, as infraestruturas e a massa crítica das cidades revestem-se de uma função educativa local. Outros movimentos, na mesma lógica de intervenção local dos municípios, como as Cidades Saudáveis e as Cidades Sustentáveis são apresentados, tendo por finalidade a definição de estratégias de desenvolvimento local. O surgimento desta reconfiguração das funções do município introduz os fundamentos de um novo paradigma educativo que terá por desafio conseguir articular as instituições de educação formal com as instituições e processos de educação não formal e informal.

Existindo um contexto de mudança e percebendo as potencialidades que podem ser introduzidas na área da educação, o mais comum é verificar que a intervenção dos municípios continua a ser de cariz instrumental, sendo o alcance das suas ações não mais do que dar cumprimento às competências definidas pelo poder delegante. Contudo, é necessário perceber, nesta fase, se e quais os princípios de autonomia e de descentralização administrativa se encontram implementados e em uso pelos municípios, verificando deste modo, na perspetiva de Pinhal (2004:48) se as ações municipais

“destinam-se a cumprir as atribuições e competências próprias concedidas pelo sistema, quase todas de natureza instrumental e logística, e sempre de acordo com as lógicas e dentro dos quadros organizativos definidos pelo sistema educativo nacional”, ou pelo contrário “os municípios idealizam políticas educativas próprias adequadas aos seus processos de desenvolvimento, a que associam por vários modos os outros parceiros locais.”

⁹² A relevância da educação na programação estratégica dos municípios, visando mudanças consistentes no desenvolvimento social e humano levou à criação da Associação Internacional das Cidades Educadoras que instituiu a Carta das Cidades Educadoras. Esta Carta, de acordo com Pinhal (2004:47), “define a Cidade Educadora como aquela que reconhece, exerce e desenvolve, para além das suas funções tradicionais (económica, social, política e de prestação de serviços) uma função educadora, isto é, que assume uma intencionalidade e uma responsabilidade cujo objectivo é a formação, a promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes, começando pelas crianças e pelos jovens e continuando pelos outros estratos da população. Segundo os princípios da Carta, independentemente da extensão das competências que a lei lhes conferir, os municípios “” deverão desenvolver uma política educativa local, que inclua todas as modalidades de educação formal e não formal, as várias manifestações culturais, as fontes de informação e os meios de descoberta da realidade existentes nos seus territórios.”

Apesar do processo, em construção, de um conceito de intervenção qualitativa do município na educação ser ambíguo, consideramos que lenta e gradualmente se vai caminhando na construção uma nova consciência do seu papel em matéria de educação. A transferência de competências para o município tem introduzido alterações qualitativas que podem e devem ser capitalizadas em benefício de uma territorialização da educação, através da intervenção em áreas fundamentais do sistema educativo, pensando-o num contexto local, promovendo modelos de inclusão, de combate ao insucesso e abandono escolar e orientando as ações educativas através de uma resposta educativa de qualidade.

1.4. Os conselhos municipais de educação

O conhecimento aprofundado, resultante da proximidade das realidades locais que os municípios detêm, é apresentado pela comunidade e pelo próprio poder central, como fundamento para a assunção, por parte deste *parceiro local* de um papel activo na implementação das políticas educativas a nível local. É, também, nesta lógica, já que referimos outras de intenção diferente, que se inscreve a criação dos Conselhos Municipais de Educação (CME).

A alusão a uma estrutura local com estes contornos surge pela primeira vez nos trabalhos do 2º Congresso da FENPROF, no âmbito de uma proposta sobre a Gestão e Administração do Sistema Educativo, constante do Jornal da FENPROF, de fevereiro de 1986, onde são feitas referências aos princípios de democraticidade e participação que orientaram a criação dos CLE, bem como aos princípios de ligação da escola à comunidade, de regionalização e de descentralização subjacentes a uma nova visão para a gestão e administração do sistema educativo.

Formalmente, e com o fundamento de que a LBSE não apresentava instrumentos que operacionalizassem a descentralização da administração do sistema educativo para um nível local, é proposta a criação de um órgão local de coordenação educativa, através de uma estrutura designada por *Conselho Local do Ensino Básico*, apresentado no âmbito dos trabalhos da CRSE, nos *Documentos Preparatórios – II* (1988a:165). O Conselho Local é apresentado como “um mecanismo de coordenação entre diferentes parceiros que intervêm no processo educativo” bem como “uma estrutura de coordenação que potencie a utilização dos recursos disponíveis nas diversas escolas e na comunidade local para a acção educativa (...) que terá funções de

consulta, de apoio, de dinamização e de coordenação educativa a nível concelhio”, incidindo as suas competências sobre *a organização da rede e agrupamento de escolas; a mobilização de recursos para a acção educativa; a adopção de componentes curriculares de âmbito local; a integração da escola na comunidade; os mecanismos de compensação educativa e a promoção do sucesso educativo.*

Nesta proposta, o órgão seria representativo, integrando os Serviços Regionais de Educação, os Municípios, as Escolas, os Pais e Encarregados de Educação, as Associações Sindicais, Culturais, Científicas, Económicas e os Serviços de saúde e Segurança Social. Propunha-se a criação de um CLE, à luz dos princípios de descentralização e participação apresentados na Proposta Global de Reforma - CRSE (1988b:550) “para garantir a autonomia e a participação a nível da gestão institucional (...)”, competindo-lhe “fomentar a colaboração institucional entre escolas ou centros de educação pré-escolar do mesmo nível e de diferentes níveis” e “fomentar a colaboração entre escolas ou centros de educação pré-escolar e agentes da actividade educativa nas suas modalidades escolar e extra-escolar (educação de adultos, formação profissional).” Fazendo depender a concretização do programa proposto da “implementação de políticas de efectiva descentralização da administração educativa”, bem como “da consagração legal e regulamentação do princípio da autonomia relativa das escolas e centros no domínio administrativo-financeiro”, o GT indicava a orientação político-administrativa que suportaria a transformação e, simultaneamente, como ditaria o curso dos acontecimentos, antecipava os próprios obstáculos com que se depararia o programa. Outra condição apresentada pela Comissão, relativamente à implementação do órgão, apontava para a necessidade de serem ouvidas as autarquias, por se tratar de um processo a operar-se entre o Poder Central e o Poder Local.

A aceitação da proposta constante dos *Documentos Preparatórios – II*, tendo sido votada à consulta pública, é refletida na redação final da *Proposta Global de Reforma*, sem alterações significativas, facto que de acordo com Santos (2002:93) “deixava antever um consenso alargado à volta deste órgão”. Porém, nos anos subsequentes, até à publicação do regime de administração e gestão das escolas, em maio de 1998, verificou-se um descomprometimento do poder central, relativamente à implementação deste programa, ainda que, mesmo assim, a relevância de uma estrutura competente para a definição e implementação das políticas educativas a nível local, tivesse sido apropriada por alguns municípios que criaram nas suas estruturas concelhias órgãos com composições diversas, que

designaram por CLE ou CME. A segunda foi a designação utilizada, em 08-11-1996, pela Vereadora da Educação de “Torre da Roqueta”, concelho onde se realizou o nosso estudo. No convite enviado a diretores de Escolas e Jardins de Infância com o objetivo de recolher contributos para a criação do conselho municipal de educação, a Vereadora apresentava a orientação que pretendia para este órgão, referindo que “a criação do Conselho Municipal de Educação constitui um objectivo desde o início do exercício do mandato. À sua implementação associa o município a necessidade da criação de um espaço onde se possa reflectir a educação, sugerir estratégias, formular recomendações etc. As experiências vividas noutros concelhos com a criação e, sobretudo, com o funcionamento dos conselhos municipais de educação, nem sempre positivas, aconselha alguma prudência e reflexão. O conselho municipal de educação só fará sentido se a sua concretização resultar da necessidade sentida pelos diversos actores do processo educativo, isto é, da vontade de professores, educadores, pais, autarcas, etc. De outra forma poderá corresponder apenas a um acto formal sem repercussões criativas e críticas na educação no espaço concelhio. Não é esse o desejo da Câmara Municipal. Por isso gostaríamos que Professores e Educadores dessem o seu contributo, expressando vontades e opiniões sobre o Âmbito, Objectivos, Constituição e Funcionamento do Conselho Municipal de Educação. De outra forma será necessário questionar sobre a sua utilidade e eficácia.”

A indicação da necessidade de criação dos Conselhos Locais de Educação surge com a publicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário, publicado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que no seu Art.º 2º do Capítulo I, estabelece

“Com base na iniciativa do município, serão criadas estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, horários e transportes escolares.”

No seguimento desta determinação, a Lei 159/99, de 14 de setembro, atribui como competência da autarquia, em matéria de educação, a criação dos Conselhos Locais de Educação. Ao estabelecer o quadro de transferências de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, o diploma atribui, no n.º 2 alínea b) do seu Art.º 19º, competências educacionais aos órgãos municipais para “criar os conselhos locais de educação”. A imposição deste órgão, por via legal, acabaria por imprimir ao processo um pendor artificial, invertendo a lógica da sua criação que partiu, em alguns casos como o de “Torre da Roqueta”, da constatação de uma necessidade de resposta a problemas efetivos de negociação e concertação

entre os agentes educativos locais. A determinação jurídico-legal levou à criação de órgãos meramente burocráticos que se limitaram a cumprir o calendário das reuniões sob agendas de duvidosa relevância na capacidade efetiva de intervenção. A tentativa de criar mais uma linha de legitimação dos discursos políticos acontece com criação dos Conselhos Municipais de Educação, através do Decreto-Lei n.º7/2003, de 15 de janeiro, que surge, fazendo jus ao “princípio de subsidiariedade entre o poder central e o poder local” apresentado no Programa do XV Governo Constitucional. No preâmbulo é afirmada a concretização da descentralização administrativa como conducente à “dinâmica de modernização do Estado.” Curiosamente este diploma que regula a área da Educação é proveniente do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente o que poderá indiciar tratar-se, na sua matriz política, de uma transferência de competências do *Estado Central* para o *Estado Local*.

Considerando a relevância deste diploma no âmbito do nosso trabalho deter-nos-emos na sua apresentação e análise com maior detalhe. É, aqui, estabelecido pelo legislador, tal como já havia sido na Lei 159/99⁹³, de 14 de setembro, um quadro de transferências de atribuições e competências, na área da educação e do ensino não superior, da administração central para as autarquias locais. Assumindo que a concretização da transferência das competências constantes do Art.º nº19 da Lei 159/99, de 14 de setembro, “tratou-se (...) de uma intervenção meramente formal”, é referido, no preâmbulo, que o Decreto-Lei n.º7/2003 “visa suprir essa lacuna, transferindo efectivamente competências relativamente aos conselhos municipais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho (...)”. O diploma regulamenta, ainda, “competências na área da realização de investimentos, por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, (...) e gestão do pessoal não docente.” O final do preâmbulo apresenta, numa lógica de legitimação, a referência de que “as opções agora adoptadas resultaram de uma ponderação conjunta entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses que não esqueceu a experiência muito extensa de cooperação que tem vindo a ser desenvolvida entre o Ministério da Educação e os municípios em diversas áreas do sistema educativo.”

Tendo como objeto a regulação das competências, a composição e o funcionamento dos CME, o diploma regula, também, o processo de elaboração e de aprovação das cartas educativas.

⁹³ Diploma que criou os Conselhos Locais de Educação.

O CME é proposto como uma “instância de coordenação e consulta (...) promovendo 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.” A este propósito consideramos relevante apontar para a ambiguidade que os termos *coordenação e consulta* comportam. Considerado como um órgão de coordenação dele espera-se que seja uma plataforma onde efetivamente se articulam as políticas educativas locais numa lógica de territorialização das políticas educativas. Considerado como um órgão consultivo terá uma função simbólica, limitando-se a cumprir a calendarização das reuniões, e a legitimar os atos decididos por outros interlocutores, a outros níveis.

O poder local é representado no CME por três elementos da autarquia – o presidente da câmara municipal (que preside); o presidente da assembleia municipal e o vereador da educação, o que poderá potenciar a tendência para a municipalização do órgão, pelo peso excessivo de representação. O poder central é representado pelo diretor regional da área do município ou a quem este designar em sua substituição. Os restantes elementos representam, do município, as instituições de ensino superior público e privado; os docentes do pré-escolar, ensino básico e secundário público; os estabelecimentos de educação e ensino privados; associações de pais e encarregados de educação; associações de estudantes; as IPSS com atividade na área de educação; os serviços públicos de saúde; os serviços de segurança social; os serviços de emprego e formação profissional; os serviços públicos da área da juventude e do desporto e as forças de segurança.

O diploma garante, ainda, a possibilidade de se convidarem para as reuniões “personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise”, de acordo com a especificidade das matérias. A este propósito, consideramos que a frequência com que estas personalidades são convidadas e a sua própria diversidade poderão ser indicadores das dinâmicas e das lógicas de ação destes órgãos.

A primeira alteração a este diploma surge através da Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto com duas novas redações acrescidas ao Art.º 5º, a saber: a integração no CME de um presidente da junta de freguesia em representação das freguesias do concelho e a introdução do nº3, onde se estabelece que os representantes do pessoal docente do educação pré-escolar; do ensino básico e do secundário públicos são eleitos pelos docentes do respetivo grau de ensino. A

propósito desta alteração poderemos considerar que o aumento do número de representantes autárquicos reforça os argumentos dos que consideram o CME como uma marca da *Municipalização da Educação*. Quanto à inexistência de um mecanismo que assegurasse a representatividade dos docentes nos CME, esta indicia o nível de adesão com que os docentes se posicionaram.

A propósito da sua constituição, o CNE, através da Recomendação n.º 6/2012, refere que “importa rever a constituição dos conselhos municipais de educação pois não se compreende como é que não integram na sua composição os diretores das escolas/agrupamentos do município.”

Atribuindo competências de acompanhamento da política educativa ao nível do ordenamento da rede educativa e da elaboração da carta educativa, define o diploma que o CME proponha *as* “ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo.” Novamente ressalta a ambiguidade dos significantes, levando-nos a questionar de que forma poderão advir de atribuições de acompanhamento, competências de execução.

Passados que estão mais de uma dezena de anos desde a criação jurídico-formal dos CME, as principais críticas consideram-no um instrumento burocrático assinalando a limitação das suas iniciativas, a ambiguidade da sua natureza (órgão de coordenação ou de consulta) e a tendência para se tornar um órgão ao serviço da *Municipalização da Educação*. Em contraponto, são apresentadas linhas que propõem a criação de condições efetivas que permitam que os CME articulem os agentes relevantes do sistema educativo, sendo espaços de construção, negociação e concertação entre os vários agentes educativos, com o objetivo de atender à especificidade de cada contexto, através da territorialização das políticas educativas.

A proposta de estruturas concelhias de *coordenação entre diferentes parceiros que intervêm no processo educativo*, que originalmente foram designados por Conselhos Locais de Educação do Ensino Básico, na década de oitenta, encontra um contexto de coexistência de três modelos distintos na organização dos sistemas educativos, considerados por Fernandes (2000:891) O “*Modelo Buroprofissional*”, o “*Modelo Empresarial*” e o “*Modelo Participativo*”. Tendo em conta as características de cada um e procurando uma filiação dos CME, excluimos o primeiro por fundar-se nos princípios de uma organização administrativa hierarquicamente verticalizada e no primado da legalidade jurídico-formal, o que impede a criação de relações contratuais flexíveis e necessitadas de autonomia. O segundo, fundando-se numa concepção

neoliberal para a área da Educação, afirma a supremacia dos critérios de eficiência e eficácia económica sobre quaisquer outros, concede à Escola liberdade contratual, através de práticas regidas pelos ditames de mercado, descurando valores essenciais de uma escola democrática, características que o excluem por não ter sido este o cunho das orientações, já abordadas, dos grupos de trabalho da CRSE. É no “*Modelo Participativo*” que se encontram as linhas de orientação que estiveram na base da criação dos CME, por enfatizar a descentralização e a autonomia, bem como a participação dos diversos agentes da comunidade, num modelo de dependências horizontais. É neste modelo que se encontra o contexto de conexões que propiciam o estabelecimento de relações equilibradas e consistentes entre as escolas e os parceiros educativos ou mesmo nos processos de contratualização entre o Poder Central e o Poder Local.

O *modelo de participação*, juntamente com um sistema educativo descentralizado, determinará a importância da intervenção destas estruturas na territorialização das políticas educativas. Se a segunda condição depende de uma intenção política, a primeira poderá influenciá-la por emanar da prática levada a cabo por cada indivíduo na sua participação comunitária. As duas condições podem imprimir ao CME a qualidade necessária a uma política educativa local, ao serviço de uma escola que seja de acordo com Santos (2002:105)

“de todos, não sendo de ninguém, onde cada um assume uma quota de responsabilidade na construção de uma educação que aproveite a todos. O ‘*Pai*’ tem a obrigação de ir à escola, de acompanhar a vida escolar do educando, as suas actividades o seu progresso; a ‘*Autarquia*’ a obrigação de incentivar, acompanhar, financiar e contribuir para uma educação melhor para o seu território; a ‘*Empresa*’, a obrigação de se vincular a projectos e iniciativas capazes de proporcionar uma melhor formação para os seus futuros quadros; a ‘*Escola*’ a obrigação de se abrir à participação de todos aqueles que em si estão interessados.”

Os diferentes papéis e responsabilidades assumidos pela diversidade de intervenientes geram as conexões e interdependências que constituem *microrregulações*⁵⁴ do sistema educativo, concebendo-o numa perspetiva de dependências horizontais e não verticais, como as que existem atualmente. Neste modelo, como já referimos, ao Estado competirá o papel de *regulador das regulações* reconhecendo e valorizando os vários atores e dinâmicas, equilibrando a ação das forças em presença e garantindo a justiça, equidade e a democracia do sistema. Considerando que esta criação legislativa poderá abrir espaços de construção pelo modelo de

⁵⁴ No conceito apresentado por Barroso (2006:58) que refere a “ A utilização da metáfora da rede serve para marcar a ruptura com uma visão estruturalista e burocrática das organizações das organizações, pondo em evidência uma perspetiva interaccionista, baseada na multiplicidade de conexões possíveis entre elementos que podem desempenhar funções distintas (...) numa concepção conexionista de organização, as redes constituem a própria organização, com a natureza fluida, flexível e não pré-determinadas nas suas formas e fronteiras.”

participação dos diversos atores da comunidade, parece-nos que a qualidade do funcionamento dos CME dependerá da orientação, do grau de envolvimento e da dinâmica que os pelouros da educação dos municípios lhe concederem, em simultâneo com o grau de qualidade da participação dos representantes das estruturas representadas.

1.5. A rede escolar

É da competência do Estado, de acordo com a LBSE, a criação de “uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino que cubra as necessidades de toda a população”, devendo o planeamento da rede de estabelecimentos escolares contribuir para a “eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, assegurando assim, a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens.” Estes pressupostos que se fundam num significado inequívoco de uma escola democrática vêm, gradualmente, sendo alvo de ataques. Se começam por ser intenções apresentadas nos Programas Eleitorais dos partidos políticos do centro-direita onde se criticam os níveis de (in)eficiência do sistema educativo, o peso do Estado na educação atribuindo-lhe uma posição de monopólio, apelando-se à liberdade de escolha das escolas pelas famílias, a proposta dos “cheque-educação” e a concorrência entre estabelecimentos de ensino públicos e privados; acabam por ser implementados através dos Programas de Governo. O XIX Governo Constitucional de coligação PSD e CDS, propondo no seu Programa uma “gestão descentralizada da rede de estabelecimentos de ensino” afirma ser importante “assegurar uma maior articulação e cooperação entre a oferta de ensino pública e privada, visando potenciar a complementaridade”, com o objetivo de “qualificação e racionalização do serviço público de educação” que se consubstanciam na “defesa da política de contratos de associação” com o ensino particular e cooperativo. No mesmo documento afirma-se a necessidade do “lançamento de concursos públicos para contratualização de oferta privada em situações de carência ou ruptura da rede de oferta de ensino” público. Paradoxalmente, numa altura em que o processo de reordenamento da rede escolar vem extinguindo milhares de estabelecimentos, através do encerramento de escolas e da criação de unidades escolares de grande dimensão, fundamenta-se uma decisão política de incremento do ensino particular e cooperativo com a justificação da carência ou ruptura da rede pública. Estas propostas, tal como as que defendem a introdução de políticas de livre escolha da escola pelos pais, bem como novos modelos de financiamento da escola

pública, são parte de uma política que apresenta como matriz ideológica a agenda neoliberal que se estabeleceu no campo da educação, desde a década de oitenta, que vem permitindo, de acordo com Antunes & Sá (2010:110)

“uma re-elitização do sistema, favorecendo os grupos sociais que dispõem do capital cultural, social e financeiro que lhes permite aceder aos ‘santuários de excelência’ e, por essa via, reproduzir a sua situação de vantagem.”

Importa-nos, relativamente à organização física do sistema, centrar a abordagem nos movimentos de reorganização da rede escolar mais recentes e que dão seguimento ao processo iniciado nos finais da década de noventa.

O processo de *reorganização da rede escolar* é retomado como objetivo político, através da “estabilização do processo de organização dos agrupamentos de escolas, privilegiando a verticalização pedagógica e organizacional de todos os níveis de ensino (...)”, objetivo para o qual ANMP é considerada como parceiro fundamental, através da contratualização de um novo modelo de delegação de competências. Se o discurso político de legitimação baseia as agregações em critérios pedagógicos, o objetivo de racionalidade económica é claro nas medidas do *Memorando* que vinculou as partes ao programa de racionalização dos serviços públicos, no âmbito do Programa de Assistência Financeira comandado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Central Europeu (BCE) e pela Comissão Europeia.

É com o Despacho n.º5634-F/2012 que a medida política de constituição dos *Mega-Agrupamentos* ganha novo fôlego, no ano letivo 2011/12. Sendo da iniciativa das Direções Regionais de Educação, por todo o País, foram apresentadas propostas de agregação de agrupamentos de escolas com escolas secundárias. O processo consistiu na apresentação das configurações geográficas das novas unidades orgânicas, levada a cabo pelos diretores regionais, em reunião, com os municípios e os diretores dos agrupamentos e escolas secundárias. Sobre estas propostas do ME houve, de acordo com o n.º 3 do Despacho n.º4463/2012, a emissão de pareceres por parte da autarquia e dos conselhos gerais dos respetivos agrupamentos e escolas não agrupadas. O processo desenvolveu-se em três fases. Da 1ª Fase viria a ser dado a conhecimento público, em 18 de maio, de 2012, através do Portal do ME, a constituição de 115 novas unidades orgânicas, “conseguidas através de um amplo consenso em que, em cada caso, a maioria dos intervenientes manifestou o seu acordo.” Os resultados da segunda fase seriam divulgados a 01/06 de 2012, pelo mesmo meio, tendo sido criadas 37 novas unidades orgânicas que, acrescentadas às da primeira fase, totalizaram 152. A

terceira fase, considerada pelo ME como o termo da reorganização da rede escolar, é proposta como concluída “antes do início do ano letivo 2013-14.” O processo de agregações não foi recebido pacificamente pela grande maioria dos órgãos de administração das escolas, os conselhos gerais, bem como das comunidades educativas que foram chamadas a participar diretamente nos processos de tomada de posição. Consensual foi a opinião, em muitos casos expressa através de abaixo-assinados, de que as agregações propostas não acrescentavam vantagens de natureza pedagógica, antes pelo contrário, introduzindo um critério de gestão de escala criariam dificuldades ao nível dos processos de supervisão e de coordenação no acompanhamento da vida quotidiana dos estabelecimentos e da própria eficácia das decisões, potenciando um modelo de administração e gestão burocratizado. Por parte de alguns dos municípios a adesão ao processo, também, não foi consensual, tendo alguns apoiado as tomadas de decisão dos conselhos gerais e de outras estruturas escolares. Foi o caso do município em estudo que, em reunião do CME agendada extraordinariamente para tratar o assunto das agregações propostas pela Direção Regional de Educação do Norte (DREN) para o concelho, foi tomada uma posição que, de acordo com a ata da reunião do CME, de 02-05-2012: propunha: “1. Que no presente ano lectivo não seja concretizada nenhuma agregação de escolas/agrupamentos no concelho de “Torre da Roqueta”; 2. Que no início do próximo ano lectivo continue a discussão do processo de agregação (...) com o objectivo de serem encontradas soluções equilibradas e consensuais e sejam tomadas decisões atempadamente, no decorrer do ano lectivo 2012/13.” Relativamente à votação da proposta a ata da reunião refere que “a proposta foi aprovada por unanimidade sem o voto do (identificação do elemento do CME) que representa o ME.”

A posição resultante da reunião do CME e a intervenção da Vereadora da Educação na reunião de 09-05-2012, na DREN, onde estiveram presentes os diretores dos agrupamentos e escolas não agrupadas do concelho, ficou registada na ata da reunião, tendo ficado claro que na perspectiva da Câmara Municipal a questão das agregações é “fundamentalmente educativa e não serão criados obstáculos em relação às agregações (...) desde que os agrupamentos e escolas nelas se revejam.” Referiu, ainda, “que o momento não é o melhor para a operacionalização, face à pressão do calendário escolar. (...) As escolas e os agrupamentos precisam do seu tempo para uma análise mais profunda e detalhada.” Concluiu dizendo que “o município entende que não há informação completa sobre todo o processo, pelo que não poderá pronunciar-se favoravelmente sobre a proposta (...) manifesta, no entanto, total disponibilidade

para colaborar com as escolas e os agrupamentos na construção de uma solução, tendo como base esta proposta.” Seria a mesma vereadora que, em entrevista à imprensa local, datada de 24.01.2013, referindo-se às agregações no concelho, assumiu: “neste momento são uma realidade que todos consideramos positiva.”⁵⁵

Da proposta de agregação de oito agrupamentos e três escolas secundárias, de que resultariam três agrupamentos, não houve concordância na agregação por nenhum dos órgãos destas quer dos Conselhos Gerais, quer das Associações de Pais, quer dos Conselhos Pedagógicos.

Das três partes envolvidas no processo - O ME, através da estrutura desconcentrada da DREN, a autarquia e as escolas e agrupamentos – a posição das duas últimas foi pela não agregação, o que poderá ter influenciado a decisão do Secretário de Estado da Administração Escolar, João Casanova, pela não agregação no município de “Torre da Roqueta”, no ano letivo 2012-13. No entanto, tal como estava indicado no n.º3.1 do Despacho 5634-F/2012, “no âmbito da reorganização e consolidação da rede escolar do ensino público em curso, o Ministério da Educação e Ciência concluirá até ao final do ano escolar 2012-2013, o processo de agregação de escolas (...)”, em 15-11-2012 os diretores dos agrupamento e escolas do concelho são convocados para uma reunião na DREN para, como refere a convocatória da Diretora Regional, no âmbito do “Programa do XIX Governo Constitucional” prosseguir “o objetivo da universalização da frequência da Educação Básica e Secundária, de modo a que todos os alunos frequentem estabelecimentos de educação e formação entre os cinco e os dezoito anos de idade (...). Assim iremos concluir o processo negocial e participado já iniciado e que naturalmente continuará a envolver as Autarquias, as Escolas e os Agrupamentos de Escolas”. A conclusão do processo negocial deu-se com a apresentação da proposta inicial, de 27-03-2012, como a definitiva, tendo-se mantida inalteradas as anteriores posições quer das escolas quer da autarquia, pela não agregação, o que reflete a tradicional posição autoritária da máquina político-administrativa central, num processo, como refere Lima (2011b:101)

“fortemente comandado pela administração central e desconcentrada (...). Acreditando, ingenuamente, que tem o poder de criar e de recriar demiurgicamente realidades tão complexas como são as organizações escolares (...) cuja ‘identidade’ e perenidade se arriscam a ‘sobreviver’ e a ultrapassar as acções de modernização tecnocrática e de reengenharia organizacional por parte de quem, só transitoriamente, assume num dado momento histórico o poder formal, eventualmente com pouca humildade e com excesso de voluntarismo.”

⁵⁵ Fonte: Edição do Jornal “A Aurora do Lima”, de 24 de janeiro, de 2013.

No início de junho de 2012, finalizando a 2ª Fase do processo de agregações, o território nacional apresentava uma nova configuração da rede educativa. Em resultado da iniciativa do ME, em 79 concelhos foram introduzidas alterações, tendo de um conjunto de 318 agrupamentos e escolas secundárias, resultado 150 novas unidades orgânicas, algumas das quais constituídas com mais de 4000 alunos⁵⁶. Em 16 de janeiro⁵⁷ de 2013 é publicado o resultado da 3ª Fase do processo de agregações que constituiu 67 novas unidades orgânicas, resultantes da fusão de 143 agrupamentos e escolas secundárias, perfazendo os totais que apresentamos no quadro II.

QUADRO II – AGREGAÇÕES (AGRUPAMENTOS + ESCOLAS SECUNDÁRIAS)

N.º de Agrupamentos e N.º de Escolas Secundárias agregados	Novas Unidades Orgânicas “Mega-Agrupamentos”
456	216

Fonte: Portal do Ministério da Educação (2012) – Adaptado

Em poucos meses operou-se uma alteração organizativa profunda da rede escolar que terá, necessariamente, de ser objeto de estudos futuros que permitam concluir, ou não, se os objetivos constantes no preâmbulo do Despacho n.º 5634-F/2012, que determinou a reorganização da rede foram alcançados, nomeadamente se foram garantidas as “soluções equilibradas e racionais, designadamente no que se refere ao reforço da coerência do projeto educativo e da qualidade pedagógica das escolas⁵⁸ e estabelecimentos da educação pré-escolar envolvidos (...)”.

⁵⁶ De acordo com os dados divulgados no portal do ME, no concelho de Alcobaça a agregação dos agrupamentos de escolas D. Pedro I, Frei Estevão Martins, Pataias com a escola secundária D. Inês de Castro totalizava 4156 alunos, em 2011/12. A este propósito relembra-se a Resolução da Assembleia da República n.º95/2010, de 11 de junho, referindo que “nenhum agrupamento possa ultrapassar a frequência de 1500 alunos; que não se concentrem num mesmo edifício escolar os alunos de mais de dois ciclos de ensino; que a partir dos 700 alunos o agrupamento de escolas ou escola não agrupada mantenha a sua autonomia de gestão;”

⁵⁷ A conclusão do processo estava prevista, no Despacho 5634-F/2012, para o final do ano escolar 2012/13, no entanto a publicação das agregações aconteceu em 16 de janeiro de 2013. Curiosamente na véspera desta data teve lugar uma avaliação da aplicação das medidas constantes do “Memorando da Troika” que permitiu o desbloqueio de outra tranche do Programa de Assistência Financeira a Portugal, o que indicia não só, os critérios de racionalidade puramente económica destas agregações, como também uma subserviência clara das políticas internas perante entidade externas. Este Programa, pelos fundamentos ideológicos da austeridade que impôs, na opinião de muitos, “mergulhou” Portugal numa profunda crise social que fez com que o País entrasse num processo de regressão civilizacional.

⁵⁸ O sublinhado é nosso.

CAPÍTULO III

O MODELO BUROCRÁTICO E O MODELO POLÍTICO NAS LÓGICAS E DINÂMICAS DE AÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

CAPÍTULO III – O MODELO BUROCRÁTICO E O MODELO POLÍTICO NAS LÓGICAS E DINÂMICAS DE AÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Neste capítulo apresentamos os modelos de análise organizacional que suportam teoricamente a análise das dinâmicas e lógicas de ação dos elementos que constituem o CME de “Torre da Roqueta”. Partindo de um enquadramento teórico suportado nos modelos burocrático e político, procuramos desocultar as racionalidades implícitas ou explícitas dos atores, perspetivando-as através do modelo de análise teórico-conceptual de Lima. Na análise do contexto específico das reuniões que decorreram no ano letivo 2011/12, convocamos o conceito de lógica de ação weberiano para identificar as que induzem lógicas e dinâmicas de ação centralizadoras e as que propiciam lógicas e dinâmicas de ação descentralizadoras. Nas primeiras consideramos as lógicas burocráticas, nas segundas as lógicas políticas. Recorrendo aos conceitos de lógica *racionalizadora-centralizadora*, lógica *territorial* e lógica *afinitária* procuramos criar categorias de análise para enquadrar as lógicas de ação através de uma focalização descritiva com incidência sobre o *plano da ação organizacional*.

Por fim apresentamos os dados e fazemos a sua leitura à luz do enquadramento teórico proposto, tentando descrever as lógicas de ação em contexto, o das reuniões do CME.

1. O Modelo burocrático e o modelo político na análise organizacional

A criação de um quadro teórico que permita desvelar as realidades organizacionais condicionadas, *a priori*, por quadros normativos e regulamentadores, onde a determinação jurídica e racional “conflitua” com as racionalidades e práticas dos atores, exige que convoquemos modelos organizacionais analíticos-interpretativos e modelos organizacionais normativistas-pragmáticos. Para a nossa intenção, atribuímos capacidade heurística aos modelos analíticos-interpretativos, por permitirem captar as inconsistências e desarticulações entre o plano da produção normativa e o plano da ação praticada pelos atores organizacionais, em cada contexto de ação.

1.1. O Modelo burocrático

Não tendo como objetivo fazer uma análise detalhada do modelo burocrático, partimos da aplicação das suas características ao órgão em análise, para tentar obter a imagem de uma estrutura da administração local da educação, juridicamente gerada, que resulta de um processo, segundo Morgan (1996:36) “racional e técnico”.

Baseando-se na teoria de Weber, o modelo burocrático destaca os elementos formais e estruturais das organizações como instrumentos que procuram adequar os meios aos fins, estabelecendo uma relação unívoca entre as orientações e as ações, concebendo as organizações, segundo Morgan (1996:24) “como se fossem máquinas e, consequentemente, existe uma tendência para esperar que operem como se fossem máquinas: de maneira rotineira, eficiente, confiável e previsível.” Na mesma perspectiva mecanicista, Mintzberg (1982:127-226) propõe a organização burocrática como uma estrutura centralizada e hierarquizada que se reflete num organograma que estabelece relações organizacionais verticais onde os processos de controlo e coordenação têm por função eliminar todas as incertezas e conflitos no seio da organização. Esta estrutura formal cria, segundo Friedberg (1995:145), a “imagem oficial” da estrutura que não é mais do que uma fachada. Na mesma linha Silva (2004:224) refere que

“Entre as perspectivas 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.”

Convoca-se o modelo burocrático para apresentarmos o *plano das orientações para ação*, nas suas determinações apriorísticas, bem como as lógicas burocráticas geradas pela verticalização das relações organizacionais, que caracterizam o conceito weberiano da burocracia como *tipo ideal*⁹⁹. Esta conceção pressupõe que as soluções organizacionais ótimas resultam da racionalidade, da autoridade e do poder, determinando para o funcionamento ideal das organizações a consensualidade; a cooperação; a racionalidade; a eficácia e a eficiência; os níveis diferentes da conceção e da execução e as relações organizacionais regidas hierarquicamente.

Considerada como *tipo ideal*, a burocracia constitui um modelo organizacional globalmente caracterizado, de acordo com Costa (1996:42), “pela *racionalidade* e pela

⁹⁹ Segundo Costa (1996:42), na linha de Weber, “o tipo ideal é uma imagem mental que não é a realidade histórica ou sequer a *verdadeira* realidade e cuja função ainda é menos servir de esquema *no* qual se pudesse ordenar a realidade como *modelo*. Tem, antes, o significado de um *conceito-limite* puramente ideal, pelo qual se *mede a realidade* para clarificar certos componentes importantes do seu conteúdo empírico e com o qual ela é *comparada*.”

eficiência” que são, também, os fins máximos do modelo da *Administração Científica*, teoria organizacional de que Taylor foi pioneiro. Os princípios desta teoria estabeleceram o modelo organizacional da atividade laboral, por excelência, nos mais variados setores de atividade, durante a primeira metade do século XX, mantendo-se, ainda hoje, como referência dos modelos organizacionais ao serviço da expansão do capitalismo. Segundo Morgan (1996:32), a *Administração Científica* fundou-se nos cinco princípios básicos que Frederick Taylor defendia:

- “1. **Transferência de toda a responsabilidade da organização do trabalho do trabalhador para o gerente;** os gerentes devem pensar a respeito de tudo o que se relaciona com a planeamento e a organização do trabalho, deixando aos trabalhadores a tarefa de implementar isso na prática.
2. **Utilização de métodos científicos** para determinar a forma mais eficiente de fazer o trabalho; planeamento da tarefa do trabalhador de maneira correta, especificando com precisão a forma pela qual o trabalho deve ser feito.
3. **Seleção** da melhor pessoa para desempenhar o cargo.
4. **Treinar** o trabalhador para fazer o trabalho eficientemente.
5. **Fiscalizar** o desempenho do trabalhador para assegurar que os procedimentos apropriados de trabalho sejam seguidos e que os resultados adequados sejam atingidos.”

As regras científicas da divisão e organização do trabalho tayloristas levaram ao controlo rigoroso de todos os processos e à padronização da ação organizacional submetida ao comando da tecnologia, perspetivando os trabalhadores como meras peças de engrenagem, controlados pela organização e pelo ritmo do trabalho.

Os termos *taylorismo* e *neotaylorismo* são utilizados como referência à centralização, ao controlo e à racionalização que os sistemas educativos centralizados promovem, estabelecendo analogias com características da *Administração Científica* que poderão ser, na nossa perspetiva, bastante úteis às áreas industriais de produção em série, mas de muito duvidoso efeito em *organizações complexas*⁶⁰ com objetivos difusos e tecnologias incertas, como são as educativas.

Na burocracia, de acordo com Hall (1963:33), existem seis dimensões “em alto grau”, a saber:

- “1. Divisão do trabalho baseado na especialização funcional; 2. Uma hierarquia de autoridade definida; 3. Um sistema de normas englobando os direitos e deveres dos ocupantes dos cargos; 4. Um sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo; 5. Impessoalidade das relações interpessoais; 6. Promoção e seleção segundo a competência técnica.”

Numa perspetiva organizacional, a burocracia é caracterizada como um modelo que se funda no *princípio da racionalidade*, traduzido na previsibilidade do funcionamento e na

⁶⁰ Conforme Chiavenato (1994:24): “As organizações são sistemas extremamente complexos. Quando observadas atentamente, elas se revelam compostas de atividades humanas em diversos níveis de análise. Personalidades, pequenos grupos, intergrupos, normas, valores, atitudes, tudo isso existe sob um padrão extremamente complexo e multidimensional. A complexidade às vezes parece ultrapassar a compreensão. Contudo, é precisamente essa complexidade que, por um lado, constitui a base de compreensão dos fenômenos organizacionais e que, por outro, torna difícil a vida de um administrador.”

consensualidade sobre os objetivos organizacionais, nas tecnologias claras, nos processos de decisão estáveis e na perfeita adequação dos meios aos objetivos, um modelo organizacional, de acordo com Silva (2006:83), caracterizado

“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.”

Estes são pressupostos da burocracia na sua aplicação prática, como modelo organizacional, bem como na sua utilização como “lente” descritiva de inúmeras organizações existentes. A concretização do modelo burocrático como modelo organizacional tem uma relação direta, no sentido em que é uma resposta linear ao aumento da dimensão e complexificação das organizações. A lógica burocrática, consequência de uma necessidade de resposta ao aumento das funções administrativas dos Estados, também se “estabeleceu” nas organizações educativas, enraizando vários e profundos traços da organização burocrática que Crozier (1963:290), a propósito do sistema educativo francês, identifica

“Com efeito, o sistema educativo francês pode ser facilmente classificado de burocrático. É-o, antes de mais, na dimensão especificamente organizacional onde a centralização e a impessoalidade são levados ao extremo. Em segundo lugar, quanto à pedagogia e ao próprio acto de ensino, caracterizado pela existência de um fosso entre o mestre e o aluno, o qual reproduz a separação estratificada do sistema burocrático. É, ainda, demasiado abstracto quanto ao conteúdo, sem contacto com os problemas da vida prática e da vida pessoal do aluno. É-o, finalmente, no que respeita à importância que atribui à questão da selecção de uma pequena elite e da sua assimilação às camadas sociais superiores, em detrimento da formação do conjunto dos alunos.”

Nos países com modelos político-administrativos centralizados, a burocracia sendo o modelo da organização macro da administração pública, é-o também no sistema educativo, induzindo modos de funcionamento burocráticos, verificáveis no funcionamento das estruturas, na relação pedagógica, nas abordagens dos currículos e nos “mecanismos” de seleção de alunos, configurando uma lógica burocrática ao nível micro, o da escola. Portugal, apresentando um tradicional centralismo político-administrativo, caracteriza-se por uma administração burocrática centralizada do sistema escolar, realidade conflituante com um modelo de gestão das escolas assente em critérios pedagógicos e, portanto, impeditiva da inovação necessária a um sistema educativo de qualidade. Esta dificuldade deteta-a Formosinho (1984:106) referindo que “é difícil a renovação pedagógica a partir das escolas e dos professores num sistema onde predomina a lógica do centralismo burocrático.”

Convocado para a análise organizacional dos sistemas educativos, o modelo burocrático, enfatiza, segundo Lima (1992:66)

“a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter preditivo das acções organizacionais.”

Entendidas nesta perspectiva as organizações escolares não são mais do que um *locus de reprodução* do “edifício” jurídico-administrativo produzido pelas instâncias reguladoras centrais e desconcentradas. Enfatizando as estruturas, as tarefas e as regras, o modelo burocrático não é útil à análise da ação estratégica dos atores que são os responsáveis pela ação organizacional e que nem sempre, ou quase nunca, fazem o que é pré-determinado pela estrutura formal. O próprio exercício de poder na perspectiva burocrática, pela discricionariedade que pode tomar na interpretação e aplicação das normas, potencia a possibilidade destas serem utilizadas, não como critério de definição racional da ação organizacional, mas como forma de obtenção de supremacia num qualquer conflito de interesses. Esta perspectiva de utilização “enviesada” do exercício do poder num sistema racional denota a possibilidade da existência de deturpação num dos pilares fundamentais da burocracia, o que inviabiliza uma análise produtiva das estruturas e do seu funcionamento, através deste modelo. A propósito da inadequação deste modelo para a análise organizacional Silva (2004:70) refere que

“Acentuando as estruturas, as tarefas e as regras, a burocracia não ajuda a analisar a acção estratégica dos actores organizacionais que são, afinal de contas, quem assegura a dinâmica organizacional que, nem sempre é o reflexo directo das determinações da estrutura formal.”

Das limitações apontadas a esta “lente” de análise organizacional, destacamos a desvalorização da agência humana nas organizações, por considerar os atores organizacionais meros carretos na engrenagem da máquina, sujeitos ao determinismo das normas, regulamentos e injunções. Negligencia, também, as múltiplas dimensões da ação organizacional, menosprezando a liberdade estratégica dos atores que é confirmada por Crozier & Friedberg (1977:55) ao referirem que “L’acteur n’a que rarement des objectifs clairs et encore moins des projects cohérents: ceux-ci sont multiples, plus ou moins contradictoires. Il en changera en cours d’action.”

As lógicas burocráticas de hierarquização definem um quadro de ação organizacional comandada por critérios de autoridade e poder⁶¹ levados a cabo pelos atores dominantes, que se refletem, também, nas dimensões locais da educação onde, muito frequentemente, se encontra uma subordinação dos serviços e das chefias locais aos serviços e chefias centrais e desconcentradas, representando as segundas, de acordo com Silva (2007:141), “um Poder concentrado ao qual se subordinam os vários serviços, inclusive, os próprios Conselhos Municipais de Educação; o que legitima um Poder formal/racional.”

1.2. O Modelo político

A área de estudo dos modelos de análise organizacional recebeu, a partir da década de setenta, a aportação de um conjunto de novas teorias que introduziram diferentes paradigmas de análise organizacional, baseadas na análise e interpretação dos fenómenos organizacionais. Contrapondo-se às análises organizacionais do tipo normativo/prescritivo, os modelos analíticos/interpretativos, sustentados nestas teorias, propõem a rutura com modelos, até aí, hegemónicos e que ocultaram as várias “faces” dos fenómenos organizacionais. Coligindo teorias e perspectivas sociológicas para a análise das organizações, as novas teorias introduzem “ferramentas” com capacidade heurística essencial à análise e interpretação das organizações. Nesta linha, para o campo da análise organizacional escolar, Lima (2003:7) propõe

“Uma abordagem sociológica da organização escolar, como unidade social e como acção pedagógica organizada, revela-se capaz de valorizar os elementos de mediação, ou intermediários, onde se articulam e são reconstruídos os elementos resultantes das focalizações analíticas de tipo *micro* e *macro*.”

O modelo político é útil para apresentarmos o *plano da acção*, nas suas vicissitudes, nas suas inconsistências e desarticulações com o *plano das orientações para a acção* que se suporta na produção normativa. Importa, tendo por referência o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro e os referentes internos do CME de “Torre da Roqueta” analisar e interpretar as lógicas de acção das várias racionalidades em arena, relevando os aspetos não formais e as relações informais, na tentativa de interpretar os sentidos das acções dos membros desta estrutura organizativa.

⁶¹ Segundo Weber (1978) os três tipos de autoridade que fundamentam a legitimidade de um domínio são: a *tradicional* (baseada nos usos e costumes), a *carismática* (baseada no encanto) e a *legal/racional* (baseada na lei).

O modelo político surge no campo da análise organizacional, de acordo com Costa (1996:75), como consequência

“de profundas alterações a que estiveram sujeitas as teorias organizacionais e administrativas e cujo objectivo consistiu na inversão dos pressupostos dominantes e inerentes aos modelos clássicos, tais como racionalidade e previsibilidade organizacional”.

Para a análise organizacional, o modelo político propõe que as organizações complexas sejam entendidas, de acordo com Baldrige *et al.* (1978:35), como “sistemas políticos em miniatura” ou, segundo Bacharach (1988:281), como “organizações ou entidades políticas complexas” e, de acordo com Estevão (1998:186), como “arenas de luta e liberdade”.

O modelo político, enfatizando a multiplicidade das interações organizacionais releva as questões dos interesses em contexto organizacional e o conflito resultante do choque desses interesses; reconhece que a participação dos atores organizacionais pode ser intensa, mas nem sempre coincidente com os objetivos da organização, que são percecionados e interiorizados na maioria das vezes como ambíguos, pouco claros e passíveis de interpretações próprias, à luz de critérios pessoais e, portanto, subjetivos. Este contexto remete para formas de resolução dos conflitos, através de processos de negociação, pactos, lutas e de decisões que nem sempre são claras ou que surgem de processos de legitimação, sendo nesta linha que Morgan (1996:146) considera que a *metáfora política* de organização,

“pode, também, ser usada para esclarecer a vida organizacional no dia-a-dia. A maior parte das pessoas que trabalha numa organização admite, na privacidade, que está cercada por formas de ‘arranjos’, através dos quais diferentes pessoas tentam ir ao encontro de interesses particulares. (...) o jogo político pode ser um aspecto essencial da vida organizacional e não necessariamente algo disfuncional. (...) Nesse sentido é útil relembrar que no seu significado original, a noção política nasce da ideia de que, quando os interesses são divergentes, a sociedade deverá oferecer meios de permitir aos indivíduos reconciliarem as suas diferenças através da consulta e negociação.”

Relativamente aos processos de decisão, também estes podem ver envolvidas em formas mais ou menos claras de negociação e de pressão que condicionam as dinâmicas organizacionais. Estes processos estão, frequentemente, controlados pelas “cúpulas” organizacionais e assentam muitas vezes numa lógica de poder e subordinação, onde os conceitos de autoridade e poder se sobrepõem, frequentemente, aos conceitos de democracia e participação. A *metáfora política* pode, igualmente, ser útil para desocultar a vida organizacional, desvelando as estratégias, as influências, os poderes ocultos e as racionalidades que coexistem nas organizações. O modelo político, por considerar a organização constituída por vários grupos de interesse, segundo Silva (2004:86),

“está de acordo com a hipótese que sustenta a teoria política de que o sistema é constituído por vários grupos de interesse que têm preferências e exigências diferentes e que se digladiam em busca de recursos e poder. Ela supõe igualmente que as decisões são tomadas graças a coalizões de grupos de interesse e que cada coalizão exerce um certo controlo potencial sobre o sistema. (...) Neste sentido a organização é encarada como um espaço de confrontação, de competição onde cada actor ou grupo, dotado de interesses próprios utiliza estrategicamente a sua margem de liberdade explorando em seu proveito as ‘zonas de incerteza’ visando a concretização dos seus objectivos.”

As dimensões do *interesse*, do *conflito* e do *poder* são centrais neste modelo teórico de análise organizacional. De acordo com os seus pressupostos, as organizações são constituídas por vários tipos de interesses que representam o conjunto de predisposições dos diferentes atores e que se fundam nos seus objectivos e expectativas, condicionando as ações. Estes interesses, na maioria das vezes, não se articulam com os objetivos da organização, conflituando frequentemente com os interesses dos outros atores. Analisando o tipo de interesses observáveis nas organizações, Morgan (1996:153) concebe os interesses em “três domínios interligados relativos a tarefas, carreira e vida pessoal dos atores na organização.” Assim, os *interesses da tarefa* são os que se relacionam com as ações específicas a executar. O reconhecimento que os atores transportam “aspirações e visões daquilo que o seu futuro deve ser”, introduz a categoria dos *interesses de carreira*. A relevância das “personalidades, atitudes próprias, valores, preferências, crenças e conjuntos de comprometimentos com o mundo exterior” que representam os *interesses exteriores*, condicionam os interesses de tarefa e de carreira, e “configuram a forma de agir tanto em relação ao cargo, quanto à carreira.”

Interpretando o confronto dos diversos interesses, Morgan (1996:159-163) define a segunda dimensão essencial da metáfora política, o *conflito* como resultado da colisão de interesses, podendo ser “pessoal, interpessoal ou entre grupos rivais e coalizões”. A competição, dentro da organização, por recursos limitados e por *interesses de carreira* colocam os atores em oposição que, simultaneamente, desenvolvem ações para “colaborar na busca de uma tarefa comum”, propiciando a coexistência de lógicas e dinâmicas de competição e colaboração fundamentais para a manutenção da organização.

A terceira dimensão enunciada por Morgan, é o *poder* que na *metáfora política* detém uma centralidade fundamental por determinar as lógicas de ação dos atores, nas suas estratégias e objetivos, quer individuais quer de grupo. Morgan (1996:164), considerando que o *poder* é em si mesmo uma fonte, define outras fontes de poder

“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.”

Estas formas de poder atribuem aos membros das organizações uma variedade de meios para ampliar os seus interesses, permitindo-lhe resolver ou perpetuar os conflitos organizacionais. O exercício do poder, estruturando as ações organizacionais, torna-se, de acordo com Friedberg (1995:121), “a capacidade de um actor estruturar processos de troca mais ou menos duráveis a seu favor, explorando os constrangimentos e oportunidades da situação para impor os termos da troca favoráveis aos seus interesses.”

A pluralidade de racionalidades, de valores, objetivos e interesses fazem conceber as organizações, de acordo com Morgan (1996:152), como “sistemas de actividade política” que não são mais do que ambientes onde coexistem interesses diferentes e divergentes que acabam por proporcionar conflitos e jogos de poder que encontrando-se ocultos, dissimulam os interesses, os poderes, as estratégias e os conflitos dos atores.

A análise das estruturas organizacionais, através do modelo político, destaca as estratégias e as disputas pelo controlo do poder pelos atores, quando questionam os objetivos da organização numa lógica de defesa dos seus próprios interesses, com o objetivo de deter influência sobre o poder de decisão. Nesta perspetiva, porque as organizações e as suas estruturas são *locus* de confrontação de *racionalidades limitadas*⁶² e divergentes, o estudo do CME, como estrutura da administração concelhia da educação, terá o seu enfoque nas lógicas e dinâmicas de ação dos elementos deste órgão.

2. Lógicas de ação

O enfoque nas lógicas de ação implica a análise e interpretação dos sentidos das ações praticadas pelos atores em contexto organizacional, segundo um determinado enquadramento teórico. O conceito de ação social tem as suas origens na teoria de Weber (1977:21), segundo a qual deve “chamar-se 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”, isto é, encontra-se diretamente condicionada pelas ações dos outros implicando “uma relação e uma

⁶² O pressuposto do Modelo Burocrático de que as organizações orientam-se por uma *racionalidade olímpica* é abalado pelo Modelo Político através do conceito de *racionalidade limitada*, introduzido por Simon (1983) enfatizando a incerteza e imprevisibilidade das dinâmicas nas organizações.

orientação de alguém sobre outrem que possibilita a identificação do sentido subjetivo atribuído pelos atores.” Este pressuposto introduz o conceito de poder na sua dimensão relacional. O poder não é um atributo do sujeito, é o resultado de uma relação estabelecida entre os atores.

A ação social, segundo Weber (1997:45-46), fundamenta-se em quatro lógicas de ação:

1) “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.” Neste sentido é uma ação orientada para um fim, onde são ponderadas racionalmente as relações entre meios e fins.

2) “A lógica de acção racional em ordem a valores é determinada pela crença consciente no valor específico e incondicionado de uma determinada conduta”, considerando-a como tal e independente do seu resultado. A crença pode revestir-se de valores éticos, estéticos, religiosos ou de qualquer outra forma passível de interpretação.

3) “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».”

4) “A lógica de acção tradicional” que reflete um comportamento “estritamente tradicional, encontrando-se na fronteira e, muitas vezes, para além do que é conscientemente orientado pelo «sentido»,” encontrando-se tipificada pelas ações quotidianas e habituais.

A teoria weberiana das quatro lógicas, que refere não poderem ser consideradas uma classificação exaustiva mas sim *puros tipos conceptuais*, rompe com a conceção unitária de lógicas de ação, estabelecendo outra abrangência e complexidade para os conceitos de ação social e de lógicas de ação, na medida em que nesta perspetiva a ação real aproxima-se mais ou menos destes *tipos ideais* de ação social sendo, muito frequentemente, uma mistura dos quatro tipos.

Relativamente às políticas organizacionais, Weber considera que, na sua essência, está a noção de *acção social significativa* que, sendo um dos fundamentos da sociologia weberiana, define-se pelo *significado subjetivo que os autores dão às suas decisões positivas e negativas*, sendo estes significados, de acordo com Bacharach & Mundell (1999:126), “constantemente negociados e renegociados dentro das organizações”, refletindo “forças ambientais, institucionais e culturais que se impõem a outras organizações”, fazendo com que as políticas

organizacionais não emergem “simplesmente a partir das estruturas, mas antes da influência recíproca entre diferentes sistemas de significado.”

A abordagem das organizações escolares, à luz dos conceitos de ação social e de lógicas de ação weberianas, permite identificar os dois tipos de lógicas de ação referidas por Bacharach & Mundell (1999): a “lógica de responsabilidade burocrática” e a “lógica de autonomia profissional”. A primeira, pressupondo que as relações entre meios e fins são passíveis de ser definidas e especificadas, proporciona às organizações uma limitação racional das incertezas no seu funcionamento. A segunda, pressupondo que as incertezas são características inerentes às organizações, perspectiva o seu funcionamento recusando a “omnipotência” da racionalidade unívoca entre meios e fins. As duas lógicas representam formas de ação levadas a cabo por atores organizacionais que se enquadram nos pressupostos dos modelos burocráticos e político, sendo o primeiro caracterizado por uma definição clara da relação entre meios e objetivos, “purgando” as incertezas ao funcionamento da organização e o segundo relevando as margens de incerteza e refutando a ideia de que esta incerteza pode ser eliminada por uma definição apriorística das relações entre meios e fins.

No âmbito do estudo da ação organizacional Lima (2003:50-68) apresenta uma proposta teórico-conceptual para a análise das organizações, a partir da qual se distinguem concetualmente dois planos que comportam as ações praticadas pelos atores em contexto organizacional.

Baseada no estudo da organização escolar, a proposta apresenta duas distinções fundamentais que se encontram subjacentes à ação organizacional: o *plano das orientações para a acção organizacional* e o *plano da acção organizacional*. A distinção permite analisar a ação organizacional sob dois planos que, em determinados momentos, podem estar articulados no sentido em que as ações praticadas são uma *reprodução* efetiva das orientações que se encontram a nível *superficial*, ou debilmente articulados/desarticuladas quando as ações organizacionais se atualizam efetivamente através de processos de *produção* que se fundam em *estruturas organizacionais ocultas* e através de *regras organizacionais não-formais ou informais*.

No plano das orientações para ação identifica-se o modelo racional-legal no nível organizacional *superficial* a que correspondem as estruturas organizacionais *latentes* e as regras organizacionais *formais*. Representando as orientações produzidas pela administração central, estas estruturas e regras existem com a “mesma letra” em todas as escolas, em formato de regulamentos e organigramas. A normatividade do nível *superficial* confere-lhe, como modelo de

funcionamento, uma lógica racional-legal baseada no cumprimento da lei e na dependência de uma administração centralizada.

O estudo deste nível, processando-se através de uma focalização na produção normativa publicada (leis, regulamentos, estatutos, circulares, ordens de serviço, etc.), obterá as conclusões típicas dos estudos que “veem” as organizações através da *lente* do modelo burocrático. Em resultado desta abordagem surgirá uma organização hierarquicamente constituída, com uma relação unívoca entre meios e objetivos, com estruturas às quais se atribuem competências e com desempenhos em conformidade, no entanto revelará desvios e disfunções “residuais” localizados. A análise organizacional resultante da aplicação destes pressupostos teóricos apresentará, de acordo com Lima (2003:50), “a face oficial da organização mas não a sua única face ou, necessariamente, a face real.”

Ainda no *plano das orientações para ação* encontram-se o nível organizacional *intermédio* e *profundo*, representando *estruturas* e *regras menos visíveis* que existem nas organizações. Designadas por *estruturas ocultas* ou *cripto-estruturas* “fugiram” à conceção apriorística e atópica detendo um “estatuto” não público ou não oficial por não se encontrarem constituídas formalmente e por isso, segundo Lima (2003:52), “de mais difícil acesso para os não-membros” da organização. Ao nível intermédio e profundo correspondem regras organizacionais *não-formais* e *informais* assim definidas, respetivamente, através de uma gradação de maior para menor estruturação. Contrariamente às regras formais do nível *latente*, as regras não-formais e informais são, de acordo com Lima (2003:53),

“marcadamente circunstanciais - não são regras uniformes, de aplicação obrigatória e independente de circunstâncias específicas ou de casos excepcionais - (...). São regras atribuidoras de significados sociais e simbólicos, emergentes das interações dos indivíduos, grupos subgrupos. Tomam por referência objectivos diversos dos oficiais interesses comuns e interesses antagónicos ou em conflito na organização, o poder e não tanto a autoridade, a hierarquia sócio-organizacional e não a hierarquia formal representada no organograma, o actor social e menos o actor racional.”

As regras não-formais, concebidas dentro da organização, apresentam-se estruturadas ou semiestruturadas, por vezes em registo, podendo configurar: i) interpretações das regras formais; ii) operacionalização das regras formais; iii) regulação de áreas com vazios de regulamentação; iii) criação de regras alternativas.

As regras informais são não-estruturadas, de alcance mais limitado, podendo ser criadas especificamente para a resolução de determinado problema, são do conhecimento de grupos restritos. Podendo, em alguns casos, revelar graus de autonomia formalmente legítima, noutros por serem instrumentos ao serviço de interesses particulares, podem configurar ilegalidades.

Estas regras podem ser o resultado da necessidade de ganhos de margens de autonomia e/ou da necessidade de afirmação de determinados objetivos e interesses importantes para a organização. As suas fontes de legitimação podem basear-se, segundo Lima (2003:54) no “profissionalismo”, na “autonomia em certo tipo de decisões” na “pedagogia” ou em interesses. Da informalidade do funcionamento organizacional que ocorre nos domínios das *cripto-estruturas*, por oposição ao funcionamento de lógica racional-legal das estruturas *latentes*, ressalta uma racionalidade limitada, a dos atores.

Do ponto de vista do seu estudo, a abordagem deste nível deve processar-se através de uma *focalização interpretativa*, sendo importante contar com as dificuldades inerentes ao acesso a estas estruturas e regras quer pelas resistências por parte dos atores na sua assunção, quer pela sua própria “volatilidade”.

O modelo de análise organizacional de Lima completa-se com a dimensão de ação que realmente se efetiva, a do *plano da acção organizacional*. A passagem do *plano das orientações* efetiva-se com a sua atualização, através da ação organizacional que cada um dos atores pratica, apropriando-se das estruturas e regras, ou associações de algumas delas. A centralidade da ação personificada no ator organizacional introduz uma racionalidade *a posteriori* passando-se para o domínio da ação organizacional onde se concretizam processos de produção/reconstrução que partem, de acordo com Lima (2003:55), “do domínio do que deve ser, qualquer que seja a sua referência e o tipo de regras que toma como base, para o domínio do que é”, isto é para o domínio das *regras efectivamente actualizadas*. Pela centralidade conferida à ação organizacional, o *plano da acção* não é uma instância de reprodução de estruturas e regras organizacionais, antes pelo contrário, reflete processos individuais e de grupo que assentam numa diversidade de interesses, crenças, valores e ideologias que consideram a inexistência de objetivos organizacionais claros e partilhados; a inconsistência entre meios e fins, uma série de fatores que fazem conceber as organizações e suas estruturas como *locus* de produção, caracterizadas pela capacidade de criar e recriar internamente outras regras que, muito frequentemente, se sobrepõem às do modelo organizacional formal-legal.

Do ponto de vista do seu estudo, a abordagem deste nível deve processar-se através de uma *focalização descritiva* com incidência nas estruturas organizacionais *manifestas* e nas regras organizacionais *efectivamente actualizadas*. Tendo fundado, a partir do *plano da acção*

organizacional, a sua teoria sobre *O Funcionamento Díptico da Escola como Organização*⁶³, o autor recusa, do ponto de vista teórico, a exclusividade de uma abordagem das organizações através dos pressupostos da ordem burocrática, admitindo a existência de “uma ordem alternativa, e distinta, a ordem anárquica da desconexão”, defendendo que ambas podem ter expressão na ação organizacional, assim seja a intenção dos atores.

QUADRO III – PROPOSTA TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA A ANÁLISE ORGANIZACIONAL DA ESCOLA

Planos organizacionais analíticos	Estruturas organizacionais	Regras organizacionais	Níveis organizacionais	Tipos de focalização analítica
Plano das orientações para a acção organizacional	Latentes	Formais	Superficial	Normativa
	Ocultas (cripto-estruturas)	Não-Formais	Intermédio	Interpretativa (stricto-sensu)
		Informais	Profundo	
Plano da acção organizacional	Manifestas	Efectivamente atualizadas	Manifesto	Descritiva

Fonte: Lima (2003:57)

O estudo da estrutura administrativa municipal objeto do nosso trabalho, com o enfoque nas lógicas e dinâmicas de ação dos elementos que constituem o Conselho Municipal de Educação de “Torre da Roqueta”, partirá da análise das lógicas burocráticas e políticas detetáveis no funcionamento desta estrutura, tendo em conta os planos organizacionais analíticos, as suas estruturas, regras e níveis organizacionais.

2.1. Lógicas e dinâmicas de ação centralizadoras

Expressas no *plano das orientações para a ação*, as lógicas de ação burocráticas são o reflexo de uma dependência hierárquica que, de acordo com Lima (2011b:103), é “de submissão à administração, fortemente centralizada, de tipo vertical”. Esta lógica reforça o papel da *imposição normativa-burocrática*, dinamizada pelos atores que personificam as estruturas concentradas e desconcentradas da educação, configurando um formato ao serviço da defesa e manutenção das políticas educativas dominadas pelo poder central. A hierarquia das estruturas é, também, visível e determinante na gestão dos interesses locais da educação, onde se verifica

⁶³ O modelo de funcionamento díptico da escola como organização de Lima (2003:48) constitui-se a partir de dois modelos antagónicos fundamentais: o modelo Burocrático Racional que realça a *reprodução* das regras formais e o modelo da Anarquia Organizada que enfatiza a produção das regras não-formais e informais.

subordinação dos serviços autárquicos às chefias centrais. Nesta lógica, quanto maior for o pendor central na definição das medidas educativas, mais burocrático será o funcionamento das estruturas e a submissão dos órgãos criados. É nesta linha que vários estudiosos da temática dos CME, dos quais se destaca Gil Santos⁶⁴, consideram os Conselhos Municipais de Educação como “meros órgãos consultivos inertes e amorfos e impostos pela tutela.”

Entendemos as lógicas de ação burocráticas, que Lima (2011b:103) designa por “racionalizadora-centralizadora”, ao serviço da centralização das políticas educativas, configuradas particularmente na representação do Ministério da Educação no CME que, legitimando-se num tipo de autoridade *racional-legal* revela uma orientação que significa a lógica de um aparelho centralizador. É nesta linha que, referindo-se à orientação de controlo exercida pelos poderes desconcentrados, Formosinho (1986:4) se refere a “uma rede desconcentrada que multiplica a presença do poder central em todos os locais mantendo-se a cadeia hierárquica de comando e proporcionando-se a possibilidade de acção de controle indirecto.”

2.2. Lógicas e dinâmicas de ação descentralizadoras

Consideramos na lógica política as ações organizacionais que, efetivando-se no *plano da ação organizacional*, ocorrem num contexto que Lima (2011b:110) caracteriza com sendo o da “considerável diversidade de situações, com dificuldades e conflitos, com lógicas de acção local que o legislador central e os textos que produz tendem a ignorar ou a desprezar.”

Entendemos as lógicas de ação de racionalidade política, as que Formosinho (2000) designa por “lógicas territoriais” e “lógicas afinitárias” por se inscreverem no conceito de autonomia como instrumento, segundo Formosinho (2000:52), “ao serviço de valores mais elevados para proporcionar uma educação de melhor qualidade”.

O Estado Central, percebendo a necessidade de descentralizar competências de carácter técnico e funcional, vai descurando áreas que proporcionam o surgimento de lógicas territoriais, através da criação de estruturas do sistema educativo ao nível local. Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), os Centros de Formação constituídos por Associação de Escolas, os Agrupamentos de Escolas, os Contratos de Transferência de Competências do Estado para os Municípios, as relações protocolares estabelecidas entre as escolas e os parceiros da comunidade e a criação dos Conselhos Municipais de Educação inscrevem-se no âmbito destas

⁶⁴ A este propósito ver, na revista Página da Educação, n.º 144, os depoimentos que, no âmbito do seminário sobre “Cartas Educativas e Rede Escolar”, organizado pelo Sindicato dos Professores do Norte, se referiram aos CME.

lógicas territoriais que se encontram em desenvolvimento nas escolas, nas autarquias e nas comunidades locais. Interessa o conceito de *lógica territorial* por remeter para a temática Município-Educação, domínio onde as autarquias têm, cada vez mais, um papel de representação, sendo atualmente um importante parceiro, quer pelas competências que possui na área da educação, quer pelo poder que detém na definição dos órgãos de gestão das escolas.

Quanto às lógicas afinitárias, por estarem “ancoradas” na criação de redes comunitárias e projetos e pela promoção de relações institucionais de associação, representam dinâmicas locais ao serviço da autonomia que se torna útil analisar, no âmbito de trabalhos que abordam a descentralização e territorialização das políticas educativas. A coexistência territorial permite que se criem relações de afinidade que se consubstanciam através da partilha e cooperação em projetos, através do desenvolvimento de atividades orientadas para as comunidades locais, com a criação de redes comunitárias, de associações e mesmo de grupos de pressão, estabelecendo relações pontuais ou duradouras, de acordo com as intenções e objetivos que levaram à sua constituição. As lógicas afinitárias proporcionam a pluralidade e diversidade necessárias a um sistema educativo de qualidade sendo, no mesmo conceito, referida por Lima (2011b:101-103) como lógica de ação “associativa-autonómica”, revista como uma orientação de descentralização das políticas educativas.

Nestas dinâmicas e lógicas consideramos o valor que a procura de pontos convergentes e de projetos comuns podem representar para a territorialização das políticas educativas, através da ação organizacional que os atores atualizam tendo em conta a sua representatividade e o seu poder. O poder é, nesta perspetiva, a capacidade que o ator tem de encetar processos de troca, procurando rentabilizá-los a seu favor, valendo-se dos constrangimentos e das oportunidades que surgem, quer seja através da criação de desequilíbrios de poder, quer através da criação de plataformas de equilíbrio que concorrem para a concretização de objetivos comuns. Percebemos que destas lógicas de ação poderá surgir um modelo de organização local da educação plural e participado pela diversidade de atores e interesses em jogo. É nesta linha que Estêvão (1998:186) considera que “aplicado às organizações educativas, o modelo político realça-as como construções sociais, como arenas de luta e liberdade”. Perspetivamos a adequação dos conceitos de luta e de liberdade referidos à análise do nosso objeto de estudo por percebermos que as dinâmicas e lógicas de ação políticas podem induzir processos de descentralização. Entendemos a descentralização política como a via para as transformações necessárias a um sistema educativo democrático, nos termos em que Lima (2002:91) refere, atribuindo

“centralidade educativa-pedagógica e político-administrativa às escolas e centros educativos, como estâncias auto-organizadas e *loci* de produção de políticas e de decisões educacionais.” É nesta linha que percebemos a importância das lógicas de ação política para um modelo de organização local da educação, plural e participado.

2.3. Lógicas de ação no CME de “Torre da Roqueta”

Partindo de uma perspectiva analítica e interpretativa tentámos dar um significado às intervenções dos elementos das reuniões do CME de “Torre da Roqueta”, analisando em contexto, na perspectiva de Bogdan & Biklen (1994:11), “os códigos de definição da situação”. Fixando o objeto de análise nas intervenções procurámos inferir o conteúdo e a forma das mensagens orais e gestuais, através do seu significado implícito e explícito.

Tentámos, neste processo, na esteira de Chizzotti (1991:98), “compreender criticamente o sentido das comunicações, o seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” que são veiculadas nos discursos dos atores organizacionais.

Na metodologia seguida foram consideradas pertinentes as intervenções dos elementos que, pelo significado das suas mensagens, se enquadraram nas categorias definidas para a análise e que acabaram por constituir o seu *corpus*. Relativamente ao nível da produção de enunciados a recolha reflete um desequilíbrio entre duas categorias de representantes, quanto à qualidade e frequência⁶⁵ das participações dos elementos deste CME. A primeira categoria, porque constituída por elementos que dominam os enquadramentos técnico-teóricos da área da educação, adquire supremacia, quer na qualidade com que aborda as temáticas, quer no tempo do discurso, monopolizando as intervenções. A segunda categoria, apesar de representar um grupo maioritário, revela uma participação deficitária denotando debilidades nas abordagens dos assuntos tratados, facto que Cruz (2012:210), considerando a opinião dos autarcas sobre os contributos de alguns representantes dos CME refere, apontando

“a fragilidade dos contributos de alguns representantes (...) com um défice que se deve tanto à inércia de cada um, à falta de cultura de participação e de vigilância crítica sentida no espaço local, como à estrutura desadequada do próprio CME”.

No quadro IV, partindo da análise dos dados recolhidos nas quatro reuniões, três ordinárias e uma extraordinária, ocorridas no ano letivo 2011/12, procurámos identificar as

⁶⁵ Pela análise do QUADRO IV verifica-se o desequilíbrio na frequência das intervenções e uma categorização dos elementos que resulta do número de intervenções e da “qualidade” das mesmas.

racionalidades significadas através das intervenções dos elementos do CME, integrando-as nos conceitos referidos, relativamente às lógicas burocráticas e às lógicas políticas. Definimos como categorias de análise da racionalidade burocrática a *lógica racionalizadora-centralizadora (L1)*, através dos conceitos de *centralização*, *legitimação* e *racionalização* e como categorias de análise da racionalidade política as *lógicas territoriais (L2)* e *lógicas afinitárias (L3)*, através dos conceitos de *territorialização*, *associação* e *negociação*.

QUADRO IV – Reuniões do CME de “Torre da Roqueta” (2011/12)

Representante	Intervenção		
	Lógica 1 (L1)	Lógica 2 (L2)	Lógica 3 (L3)
(Rep.1) Presidente da Assembleia Municipal		√	
(Rep.2) Vereadora da Educação	√	√√√√√√	√√
(Rep.3) Diretor Departamento da Educação	√	√√	
(Rep.4) Diretor Regional-Adjunto de Educação do Norte	√√√√√√√√ √√√√√		√√
(Rep.5) Instituições de Ensino Superior Público		√	
(Rep.6) Docentes do Ensino Secundário Público			√√√
(Rep.7) Docentes do Ensino Básico Público		√√√√	√√
(Rep.8) Docentes do Ensino Pré-Escolar Público		√	
(Rep.9) Est. Ensino Básico e Secundário Privado			
(Rep.10) Associações de Pais e Encarregados de Educação			
(Rep.11) Associações de Pais e Encarregados de Educação			
(Rep.12) Associações de Estudantes			
(Rep.13) Presidentes de Junta de Freguesia			
(Rep.14) IPSS da área da Educação			
(Rep.15) Serviços Públicos de Saúde			
(Rep.16) Serviços Segurança Social		√√	√
(Rep.17) Serviços de Emprego e F. Profissional			
(Rep.18) Serviços Públicos da Juventude e Desporto			
(Rep.19) PSP			
(Rep.20) GNR			

Lógica 1 = Racionalizadora-centralizador Lógica 2 = Territorial Lógica 3 = Afinitária

QUADRO V – Categorias de Análise

Lógicas de Ação Burocráticas	
Categorias de Análise	Evidências
Centralização	<p>(Rep.4) – Fazendo o balanço do arranque do ano letivo 2011/12 refere as “excelentes condições” das duas escolas secundárias intervencionadas, sob a tutela do ME, através da Parque Escolar. (L1)</p> <p>(Rep.4) – Refere os dados solicitados pela DREN, relativamente ao n.º de alunos que se transferiram do ensino particular e cooperativo para o ensino público. (L1)</p> <p>(Rep.4) – Referindo-se às extintas Equipas de Apoio às Escolas (EAE), caracteriza-as como um “problema pela descoordenação”, dizendo que “não faziam sentido os coordenadores que eram ‘pequenos diretores’.” (L1)</p> <p>(Rep.4) – Apresenta o Programa Escolar de Reforço Alimentar (PERA) que o ME pretende aplicar a nível nacional, informando que às escolas foram pedidos dados relativamente aos alunos que não tomam pequeno-almoço em casa. (L1)</p> <p>(Rep.4) – Questionado relativamente ao fecho de escolas do 1.ºCEB no concelho, refere “não estar previsto o encerramento de nenhuma escola.” (L1)</p> <p>(Rep.4) – Questionado sobre a intervenção num edifício escolar do concelho abordada na 1.ª reunião, refere que “a administração está a trabalhar sobre contratos de execução, sendo necessário novo enquadramento.” (L1)</p> <p>(Rep.1) – Fazendo o balanço do arranque do ano letivo apresenta vários quadros e gráficos referindo o n.º de alunos que frequentam os níveis de escolaridade até ao 12.º ano. Apresenta o n.º de alunos e docentes envolvidos nas AEC, o n.º de alunos com apoio socioeconómico, o n.º de alunos que utilizam transporte público e n.º de alunos do pré-escolar que, na componente de apoio à família, necessitam de prolongamento de horário. (L1)</p>
Racionalização	<p>(Rep.3) – Em relação às competências no âmbito da gestão do Pessoal Não Docente refere que o contrato está a ser cumprido de acordo com o estabelecido entre o ME e o município. (L1)</p> <p>(Rep.4) – Em relação à oferta de cursos profissionais defende que esta tem que estar “articulada com o mercado de trabalho”, dizendo que “o país tem que preparar técnicos para a empregabilidade”. (L1)</p> <p>(Rep.4) – Relativamente ao Plano de Transportes (2012/13), apresentado pela autarquia, refere os “critérios de rigor no combate ao despesismo”, apontando a obrigatoriedade de dois vigilantes no transporte de crianças, previsto na regulamentação do transporte de crianças, como “onerosa.” (L1)</p>
Legitimação	<p>(Rep.4) – Refere o ensino particular e cooperativo do concelho, apontando as instituições que beneficiam de financiamento suportado pelo Ministério da Educação (ME). (L1)</p> <p>(Rep.4) – Referindo-se às colocações de docentes considera serem os suficientes, dizendo que “todos somos governo, todos temos que ser rigorosos na contenção da despesa pública”. (L1)</p> <p>(Rep.4) – Solicitado a exercer alguma forma de <i>lobbying</i> para acelerar o processo de adjudicação de obras numa escola do concelho, refere que “a DREN trabalha com espírito de missão e tudo fará para que as obras avancem.” (L1)</p> <p>(Rep.4) – No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos”) refere que o processo em curso foi</p>

	regulamentado por governos anteriores, estando “este governo a dar seguimento ao iniciado por outros”, salientando que o ME “quer que as coisas se façam com serenidade.” (L1)
--	--

Lógicas de Ação Políticas	
Categorias de Análise	Evidências
Territorialização	<p>(Rep.1) – No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos) considera que “a verticalização invocada não é urgente” preocupando-a “a senda de alterações que cada ministro da educação propõe.” Acrescenta que “o ME deve apresentar as vantagens pedagógicas que sustentam as propostas de agregação.” (L2)</p> <p>(Rep.2) – Solicita aos serviços da Segurança social maior celeridade na análise do reposicionamento nos escalões de abono de família para possibilitar a integração de alunos nos escalões da Ação Social Escolar. (L2)</p> <p>(Rep.2) – Solicita aos conselheiros a comunicação à autarquia de situações de carência socioeconómica que se verifiquem no concelho. (L2)</p> <p>(Rep.3) – No âmbito das competências relativas à Ação Social Escolar refere que a autarquia aumentou o valor para comparticipação de manuais e material escolar. Refere, ainda, que “os serviços de Ação Social Escolar têm sensibilidade para incluir nas medidas de apoio socioeconómico os alunos em situação de necessidade, antes do processo tramitar nos serviços da Segurança Social.” (L2)</p> <p>(Rep.3) – No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos) refere que a “autarquia cumprirá com as responsabilidades assumidas em resultado da assinatura do contrato de transferência de competências.” (L2)</p> <p>(Rep.5) – Solicita dados que permitam caracterizar o percurso escolar dos alunos que optam pelo Ensino Profissional, no sentido de ser necessário perceber o que motiva os alunos para esta opção, visto que “o Instituto Politécnico de “Torre da Roqueta” tem visto aumentar o n.º de alunos que prossegue para o ensino superior, provenientes de cursos profissionais.” (L2)</p> <p>(Rep.7) – Referindo-se à necessidade de todos os conselheiros terem acesso aos dados apresentados pelo ME e pelo Município (através dos seus representantes e relativamente ao ponto da ordem de trabalhos que visa o balanço do arranque do ano letivo), solicita que “os dados sejam previamente enviados.” (L2)</p> <p>(Rep.7) – No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos), considera que esta se baseia “numa vontade de reduzir” e “como todas as outras propostas para a educação devem ser dadas a conhecer aos envolvidos, sendo uma matéria que deve ser tratada com a serenidade necessária às boas decisões.” Propõe, para breve uma reunião extraordinária do CME com os diretores e presidentes dos Conselhos Gerais do Concelho. (L2) (L3)</p> <p>(Rep.7) – No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos) e em resultado da reunião extraordinária do CME apresenta uma proposta de deliberação, a enviar à DREN onde é apresentada a posição deste órgão. Nesta defende-se que as propostas de agregações no concelho de “Torre da Roqueta” sejam apresentadas no próximo ano letivo, com as seguintes condições: “1. Que no presente ano letivo não seja concretizada qualquer agregação no concelho; 2. Que no próximo ano letivo continue a discussão do processo de agregações, no sentido de serem encontradas</p>

	<p>soluções equilibradas e consensuais” A proposta foi aprovada por unanimidade sem o voto do conselheiro representante do ME, que justificou. (L2) (L3)</p> <p>(Rep.8) - No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos), considera que “o ME deve ter em conta as posições do município, dos agrupamentos e das escolas secundárias.” (L2)</p> <p>(Rep.9) – Em referência à oferta do ensino particular e cooperativo no concelho, diz que “devo aqui defender o ensino particular porque pode ser uma solução”, referindo que “os alunos ficam mais baratos aqui do que no serviço público.” (L2)</p> <p>(Rep.16) – Solicita o envio dos dados em análise apresentados pelo ME para possibilitar “comparar a realidade local com a realidade nacional.” Refere, ainda, que “é necessário perceber os dados estatísticos e saber se os dados do EUROSTAT que dizem que 30% dos alunos não terminam o Ensino Secundário, se verificam no concelho.” (L2)</p>
Associação	<p>(Rep.2) – Em relação à oferta de cursos profissionais defende “uma diversificação das áreas de formação em articulação com as necessidades do tecido empresarial do concelho.” (L2) (L3)</p> <p>(Rep.2) – No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos), ouvidos os diretores e presidentes dos Conselhos Gerais, refere que “a autarquia tem pontos de confluência com as preocupações apresentadas, nomeadamente a perda de proximidade da gestão, a livre escolha dos alunos do ensino secundário, a reorganização administrativa das unidades de gestão propostas, a necessidade de se cumprirem os mandatos dos diretores até ao fim e de os avaliar.” (L2)</p> <p>(Rep.4) – Em forma de balanço do ano letivo anterior (2010-11) diz que “há que reconhecer que o trabalho da equipa do setor da educação da autarquia foi bastante positivo.” (L3)</p> <p>(Rep.4) – No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos) refere que relativamente à questão da dupla tutela dos agrupamentos com contrato de transferência de competências para o municípios e das escolas secundárias, “o ME e a Associação Nacional de Municípios estão a tratar de tudo.” (L3)</p> <p>(Rep.6) – A propósito da realidade positiva do ensino no concelho refere ter “o contributo de todos: pais, município e escolas.” (L3)</p> <p>(Rep.6) – No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos) diz “lamentar que neste processo não tenha existido articulação entre o diretores dos agrupamentos e escolas em questão.” (L3)</p> <p>(Rep.6) – Não tendo avançado nas fases de maio e julho de 2012, o processo de agregações no concelho de “Torre da Roqueta” e, estando previsto estar terminado no final do ano letivo 2012/13, propõe que “por sugestão do CME, os diretores do concelho se reúnam num sábado de outubro.” (L3)</p> <p>(Rep.16) – Relativamente ao tratamento de casos de necessidade de apoios no âmbito da Ação Social Escolar deve ser estabelecido um contacto direto entre a autarquia e os serviços da Segurança Social. (L2) (L3)</p>
Negociação	<p>(Rep.2) – No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos) refere que “a autarquia não coloca entraves às fusões desde que seja a vontade expressa das respetivas escolas e agrupamentos.” (L2) (L3)</p>

	<p>(Rep.2) - No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos) considera que “há questões que carecem de esclarecimento por parte do ME, nomeadamente as que se prendem com a execução dos contratos de transferência de competências para o município.”</p> <p>(L2)</p> <p>(Rep.7) – Referindo-se à necessidade de obras na escola onde leciona solicita ao representante do ME uma especial atenção no sentido de este interceder na Direção Regional. (L2)</p>
--	---

2.3.1. Análise crítica dos dados

O representante do ME **(Rep.4)** orienta as suas intervenções, através de uma lógica *racionalizadora-centralizadora*, representando o controlo político-administrativo central, posicionamento inferido dos seguintes enunciados que analisámos através das categorias definidas para os conceitos de centralização e racionalização. Em relação à oferta de cursos profissionais defende que esta tem que estar “articulada com o mercado de trabalho”, referindo que “o País tem que preparar técnicos para a empregabilidade”. Referindo-se às extintas Equipas de Apoio às Escolas (EAE), caracteriza-as como um “problema pela descoordenação”, dizendo que “não faziam sentido os coordenadores que eram pequenos diretores”. No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos) refere que o processo em curso foi regulamentado por governos anteriores, estando “este governo a dar seguimento ao iniciado por outros”, salientando que o ME “quer que as coisas se façam com serenidade.” Outra linha de intervenção deste representante, na mesma lógica burocrática, infere-se da procura de legitimação do poder da estrutura desconcentrada (DREN). Esta legitimação representa outra categoria de análise que serve para caracterizar a lógica *racionalizadora-centralizadora* que detetamos nos enunciados produzidos pelo representante do ME, que inferimos a partir dos seguintes enunciados: Relativamente ao financiamento do ensino particular e cooperativo nomeia as instituições que beneficiam de financiamento suportado pelo Ministério da Educação (ME); no âmbito das obras de recuperação e manutenção dos edifícios escolares degradados no concelho, quando solicitado a exercer alguma forma de *lobbying* para acelerar o processo de adjudicação de obras numa escola refere que “a DREN trabalha com espírito de missão e tudo fará para que as obras avancem.” Estes registos significam a demonstração do poder que a estrutura representada possui, ao nível do controlo sobre bens escassos e ao nível do controlo do processo de tomada de decisão, efetivamente atualizado pela lógica de ação do ator.

Os registos do representante do ME que se inscrevem na lógica afinitária indiciam uma intenção de associação e partilha de interesses e objetivos com dois parceiros institucionais, o município e a ANMP, intenção que inferimos dos seguintes enunciados: Em forma de balanço do ano letivo anterior (2010-11) diz que “há que reconhecer que o trabalho da equipa do setor da educação da autarquia foi bastante positivo”. No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos) refere que relativamente à questão da dupla tutela dos agrupamentos com contrato de transferência de competências para o municípios e das escolas secundárias, “o ME e a Associação Nacional de Municípios estão a tratar de tudo”, revelando este posicionamento uma coalizão com os parceiros institucionais que detêm poder nas tomadas de decisão.

Os representantes da autarquia (**Rep.1; Rep.2; Rep.3**) orientam as suas intervenções, essencialmente, através de lógicas *territoriais*, indiciando uma intenção de contextualização local das políticas educativas nacionais, que retirámos dos seguintes enunciados: No âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho a presidente da Assembleia Municipal considera que “a verticalização invocada não é urgente” preocupando-a “a senda de alterações que cada ministro da educação propõe.” Acrescenta que “o ME deve apresentar as vantagens pedagógicas que sustentam as propostas de agregação.” A Vereadora da Educação solicita aos serviços da Segurança Social maior celeridade na análise do reposicionamento nos escalões de abono de família para possibilitar a integração de alunos nos escalões da Ação Social Escolar. O Diretor do Departamento da educação, no âmbito das competências relativas à Ação Social Escolar, refere que a autarquia aumentou o valor para comparticipação de manuais e material escolar, acrescentando que “os serviços de Ação Social Escolar do município têm sensibilidade para incluir nas medidas de apoio socioeconómico os alunos em situação de necessidade, antes do processo tramitar nos serviços da Segurança Social.”

Numa lógica *afinitária*, a procura do estabelecimento de relações e canais de contacto com os parceiros representados, poderá indiciar a constituição de redes locais, numa lógica de associação, que inferimos quando a vereadora, no âmbito da proposta da DREN para o reordenamento da rede do concelho (criação dos “mega-agrupamentos), ouvidos os diretores e presidentes dos Conselhos Gerais, da educação, refere que “a autarquia tem pontos de confluência com as preocupações apresentadas, nomeadamente a perda de proximidade da gestão, a livre escolha dos alunos do ensino secundário, a reorganização administrativa das unidades de gestão propostas, a necessidade de se cumprirem os mandatos dos diretores até ao

fim e de os avaliar.” A posição de liderança do município na abordagem das questões da rede educativa concelhia e as relações estabelecidas com os parceiros locais na consensualização de posições perante a administração central, poderão gerar formas de autonomia, promovendo processos de regulação autónoma resultantes da ação dos elementos com representatividade neste órgão.

Estes representantes, também, orientam as suas intervenções, através de uma lógica *racionalizadora-centralizadora*, representando o controlo político-administrativo local, posicionamento inferido dos seguintes enunciados que analisámos através das categorias definidas para os conceitos de centralização e que detetámos quando fazendo o balanço do arranque do ano letivo apresentam vários quadros e gráficos referindo o n.º de alunos que frequentam os níveis de escolaridade até ao 12º ano. Apresenta o n.º de alunos e docentes envolvidos nas AEC, o n.º de alunos com apoio socioeconómico, o n.º de alunos que utilizam transporte público e n.º de alunos do pré-escolar que, na componente de apoio à família, necessitam de prolongamento de horário.

Os representantes do pessoal docente do ensino público (**Rep.6; Rep.7; Rep.8**) orientam as suas intervenções através de lógicas *territoriais* indiciando uma intenção de contextualização local das medidas propostas pela administração central e desconcentrada que detetámos quando, no âmbito da proposta de reordenamento da rede escolar do concelho, o representante dos docentes do Ensino Básico defende que “as propostas para a educação devem ser dadas a conhecer aos envolvidos, sendo uma matéria que deve ser tratada com a serenidade necessária às boas decisões”, propondo uma reunião extraordinária do CME com os diretores e presidentes dos Conselhos Gerais do Concelho. Na mesma linha, de contextualização local das políticas educativas, e relativamente ao reordenamento da rede propõe à votação do CME uma “proposta de deliberação, a enviar à DREN, onde é apresentada a posição deste órgão, em que se defende que a proposta de agregações no concelho de “Torre da Roqueta” seja apresentada no próximo ano letivo, com as seguintes condições: 1. Que no presente ano letivo não seja concretizada qualquer agregação no concelho; 2. Que no próximo ano letivo continue a discussão do processo de agregações, no sentido de serem encontradas soluções equilibradas e consensuais.” Quanto à deliberação, importa destacar que foi aprovada por unanimidade sem o voto do conselheiro representante do ME.

As lógicas *afinitárias* detetam-se nas intervenções do representante dos docentes do Ensino Secundário, no sentido que definimos para os conceitos de associação quando, a

propósito da qualidade do ensino no concelho referem serem o resultado “do contributo de todos: pais, município e escolas.” Na mesma linha, relativamente à proposta de agregações diz “lamentar que neste processo não tenha existido articulação entre o diretores dos agrupamentos e escolas em questão”. Identificamos a mesma racionalidade a propósito da não concretização, do processo de agregações no concelho de “Torre da Roqueta” nas fases de maio e julho de 2012, que estando previsto terminar no final do ano letivo 2012/13, faz com que proponha que “por sugestão do CME, os diretores do concelho se reúnam num sábado de outubro.”

A representante dos Serviços de Segurança Social (**Rep.16**) orienta a sua intervenção através de lógicas *territoriais* indiciando uma intenção de contextualização local expressa pela necessidade de “perceber os dados estatísticos e saber se os dados do EUROSTAT que dizem que 30% dos alunos não terminam o Ensino Secundário, se verificam no concelho” para “comparar a realidade local com a realidade nacional.” Deteta-se, também, uma lógica afinitária quando recomenda que relativamente ao tratamento de casos de necessidade de apoios, no âmbito da Ação Social Escolar, deve ser estabelecido um contacto direto entre a autarquia e os serviços da Segurança Social, para tratamento do assunto.

A análise dos dados recolhidos revela dois tipos de racionalidades nas lógicas de ação dos elementos que constituem a categoria dos intervenientes anteriormente referidos e que consideramos conhecedores dos enquadramentos técnico-teóricos da área da educação e, em resultado dessa condição, os que são pertinentes para o objetivo proposto. A lógica de cariz racionalizador e centralizador infere-se das intervenções do representante do ME, refletindo processos de interação organizacional, marcados por um posicionamento de comando e controlo, muito frequente nos agentes da administração desconcentrada e concentrada do Estado que, por se orientarem em defesa de um conjunto de interesses limitados do Estado Central significam, também, uma racionalidade política. A racionalidade de cariz político inferimos das intervenções dos representantes da autarquia, dos representantes do pessoal docente do ensino público e da representante dos serviços da Segurança Social que orientam as suas ações através de lógicas territoriais e lógicas afinitárias, perspetivando uma contextualização local para as políticas educativas.

CAPÍTULO IV

FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA DA INVESTIGAÇÃO

CAPÍTULO IV – FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA DA INVESTIGAÇÃO

Neste capítulo abordamos a metodologia que seguimos na investigação, apresentando os métodos que organizaram as práticas de investigação e as técnicas com que analisámos o nosso objeto de estudo. A opção por uma abordagem qualitativa coaduna-se com a intenção de focalizarmos o estudo na especificidade de uma situação, tentando a compreensão do fenómeno analisado, descrevendo-o e interpretando-o.

A “arquitetura” do *estudo de caso* seguida na investigação é, assim, a escolha que considerámos mais adequada à análise em profundidade de um órgão administrativo autárquico, procurando compreender que lógicas e dinâmicas de ação orientam os atores organizacionais que constituem o CME de “Torre da Roqueta” com o fundamento epistemológico de que, como refere Santos (2003:22),

“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. A investigação qualitativa

A investigação em ciências sociais, nomeadamente na área educacional tem-se desenvolvido num contexto de confrontação entre dois paradigmas: o dominante, da racionalidade científica, que fundamenta as suas verdades científicas nos métodos de análise quantitativos, aplicando ao estudo dos fenómenos sociológicos os princípios epistemológicos e metodológicos que utiliza no estudo da natureza, que segundo Santos (2003:23), “atravessa uma profunda crise” e o paradigma, cada vez mais seguido que, de acordo com Santos (2003:19), “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”, fundamentando as suas conclusões em métodos de análise qualitativos.

Observando características diferenciadoras entre o modelo positivista e o modelo construtivista, Erasmie & Lima (1989:31-32) dividem as duas orientações que estão na base dos estudos científicos, referindo a de cariz positivista e de a cariz construtivista, entendendo na primeira “por abordagem tradicional, o trabalho de investigação que obedece a leis positivistas,

isto é, em que todos os fenómenos devem ser visíveis e comensuráveis” e a segunda por não-tradicional e que “consiste em abordagens que não visam explicar os fenómenos de uma forma estritamente estatística, procurando antes compreendê-los.” Contrariamente aos modelos de investigação quantitativa que, baseando-se em dados de natureza numérica, procuram provar relações entre variáveis, a investigação qualitativa procura criar dados descritivos que permitam observar o modo como os participantes interpretam a realidade, bem como o sentido que dão às suas ações.

As metodologias qualitativas assumem vários formatos, das quais se destacam os *estudos etnográficos* e os *estudos de caso*, mantendo em comum o facto da fonte dos dados ser o seu ambiente natural e o papel do investigador que se assume como o instrumento principal da investigação.

A investigação qualitativa apresenta como pressupostos fundamentais, de acordo com Bogdan & Biklen (1994:47-50), cinco características que sintetizamos: “o ambiente natural é considerado a fonte dos dados, sendo o investigador o principal agente na recolha desses mesmos dados”; “o carácter descritivo dos dados”; “a relevância dos processos”; “a análise dos dados que se processa através da indução” e “o significado que os atores atribuem às suas experiências.”

As metodologias qualitativas relevam a importância do investigador, considerando-o a instância fundamental no processo de investigação porque, uma vez inserido no ambiente em estudo, é parte do contexto do seu próprio objeto de estudo e destacam a vertente descritiva da investigação que se baseia numa recolha exaustiva e minuciosa de dados descritivos que assumem, essencialmente, o formato de registos escritos, discursivos ou mesmo miméticos, focalizando-se no desvelamento das racionalidades que induzem as práticas e os processos de mobilização de interesses materiais e simbólicos.

Segundo Bogdan & Biklen (1994:11), a abordagem qualitativa é “uma metodologia de investigação que enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo das percepções pessoais”, em que o investigador se encontra no contexto de ocorrência, interessado em compreender o mais possível, observando, descrevendo e interpretando os fenómenos.

Os estudos qualitativos mais frequentes são a pesquisa etnográfica e o estudo de caso, abordagens que são cada vez mais utilizadas pela aceitação e credibilidades que vêm ganhando nos estudos desenvolvidos na área da educação.

No nosso estudo valorizámos a subjetividade, na medida em que procedemos à recolha das perceções e representações dos atores, considerando o contexto natural em que o processo evoluiu, o que permitiu que o significado das coisas fosse apreendido. A proximidade entre investigador e objeto possibilitou a captação do fenómeno nas suas condições naturais de manifestação e evolução. Estes são traços qualitativos que enformaram o trabalho de investigação realizado.

1.1. O estudo de caso

O estudo de caso, também conhecido por análise intensiva, é uma abordagem em profundidade de um fenómeno social em que se utilizam diferentes técnicas com o objetivo de se obter a compreensão do fenómeno na sua totalidade. Procurámos responder à pergunta de partida e às hipóteses formuladas, através da aplicação da metodologia do *estudo de caso*, na esteira de Yin (2005:36), quando refere que “o estudo de caso (...) representa uma maneira de investigar um tópico empírico seguindo-se um conjunto de procedimentos pré-especificados.” Tentámos compreender a problemática do funcionamento dos CME, observando e analisando as ações dos seus elementos para inferir as suas lógicas, procurando, como refere Yin (2005:83), “fazer boas perguntas; ser bom ouvinte; ser adaptável e flexível; ter uma noção clara das questões que estão a ser estudadas e ter o dever de imparcialidade em relação a noções pré-concebidas.” Assumindo a abordagem do *estudo de caso*, o trabalho baseou-se, relativamente às suas fases, de acordo com Bogdan & Biklen (1994:83), na figura dos investigadores que

“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.”

Consideramos a adequação deste modelo aos objetivos do nosso estudo, reconhecendo que as suas limitações relativamente à generalização da investigação empírica realizada, não retiram o valor do seu contributo por acrescentar conhecimento sobre fenómenos organizacionais na área da educação.

Focalizámos o nosso interesse ao nível dos processos, mais do que nos resultados, conferindo ao *estudo de caso* a capacidade heurística necessária aos objetivos da investigação. Circunscrevemos o campo da investigação, na sua componente de funcionamento organizacional, procurando as técnicas de recolha de dados mais adequadas à captação das lógicas e dinâmicas de ação dos elementos do CME de “Torre da Roqueta”, num contexto de exercício de competências determinadas por uma medida política, no âmbito de um pretensão quadro de descentralização.

2. As técnicas e os instrumentos de recolha de dados

O conjunto de procedimentos que têm por finalidade produzir determinados resultados através da recolha e tratamento da informação recolhida, são as técnicas de investigação utilizadas em ciências sociais, das quais Almeida & Pinto (1975:78) apontam, como exemplo, “o inquérito por questionário, a entrevista, o teste, as escalas e as atitudes, a regressão simples.”

A investigação, configurando um “estudo de caso de observação”, na tipologia apresentada por Bogdan & Biklen (1994:83), desenvolveu-se pela observação detalhada de um caso específico, procurando identificar processos de interação organizacional num espaço temporal curto, através de vários instrumentos de recolha de dados, próprios das abordagens qualitativas.

As premissas de trabalho com que avançámos para o estudo induziram a opção por determinadas técnicas de investigação que se apresentaram como as mais adequadas para fornecer a informação necessária à comprovação dessas hipóteses, tendo sido neste sentido que optámos pelas técnicas diferenciadas que constituíram o conjunto composto pela pesquisa e análise documental, pela observação não-participante e pelas entrevistas semiestruturadas.

Para a recolha de dados empíricos utilizámos técnicas documentais e não documentais. Nas documentais abordámos as fontes primárias recorrendo à análise de conteúdo, como técnica de análise documental. Nas técnicas não documentais optámos pela observação não participante nas reuniões do CME de “Torre da Roqueta” no ano letivo de 2011/12 e pelas entrevistas. Enquanto a observação decorreu em quatro datas, sendo que três delas foram ordinárias e uma extraordinária; as entrevistas foram feitas a cinco personalidades em quem identificámos o perfil e conhecimento sobre o objeto de estudo que fez com que as considerássemos como “informantes privilegiados”. Concebemos estas técnicas de recolha de

dados empíricos numa perspetiva de complementaridade, tendo em conta os objetivos e hipóteses definidos para o trabalho.

2.1. A pesquisa e análise documentais

A diversidade de documentos onde é possível detetar fenómenos sociais torna difícil e complexa a tarefa de opção por aqueles que possam constituir um *corpus* documental capaz de fornecer informações pertinentes para a investigação.

A multiplicidade das fontes e da tipologia destes documentos, que podem ter a forma de registos escritos ou não-escritos, implica que a pesquisa dos primeiros se desenrole pelos arquivos públicos e particulares, na imprensa, nas obras literárias, em documentos oficiais, enquanto os segundos encontram-se, na sua maioria, em suportes de som e imagem dos quais se destacam a rádio, a televisão, as gravações, a fotografia, etc. A observação deste *corpus* terá de ser feita, segundo Almeida & Pinto (1975:95-96), a partir de

“*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 cantonando aos textos escritos.”

O *corpus* documental de fontes primárias consultado recaiu sobre normativos, leis da República Portuguesa, atas das reuniões da Câmara Municipal, do CME, os seus regimentos e regulamentos, correspondência entre a autarquia e as escolas, entre a autarquia e o ME, entre as escolas e o ME e, ainda, sobre documentos produzidos no período de criação do CME que considerámos de particular interesse por caracterizarem o tempo da não-regulação. A análise de documentação específica (atas, regulamentos, regimentos, e outra documentação produzida no âmbito do CME), serviu para complementar informação que se revelou útil para o objeto em estudo. Este método de recolha de dados partiu de uma definição prévia de documentos que foram analisados no seu conteúdo. Tentámos, deste modo, tal como proposto por Quivy & Campenhoudt (2008:202), nesses “documentos de forma textual provenientes de instituições e organismos públicos e privados (leis, estatutos e regulamentos, actas, publicações...) ou de particulares (narrativas, memórias, correspondência)” recolher informação pertinente para

analisar e interpretar o nosso objeto de estudo. Através das pesquisas bibliográficas e leituras convocámos vários autores com relevância na temática que, “ilustrando” o estado da arte relativamente à matéria em estudo, foram a sustentação das nossas opiniões.

2.2. A observação não-participante

A observação não-participante caracteriza-se, de acordo com Almeida & Pinto (1975:100), pela “não intervenção do observador nos grupos, nas situações, nos processos sociais em análise.” A aplicação deste método à recolha de dados efetuada nos momentos de reunião do CME, prendeu-se com a opção de não interagir com o objeto de estudo, reduzindo ao máximo a interferência do observador.

A observação desenrolou-se com a nossa presença no Salão Nobre da Câmara, posicionado entre os elementos do Conselho, tentando ser o mais discreto possível, o que julgámos ter conseguido, pela quantidade relevante de informação que recolhemos e que tratámos na fundamentação empírica que fizemos das lógicas e dinâmicas de ação de alguns dos elementos do CME de “Torre da Roqueta”.

Participámos, nesta qualidade de observador, em quatro reuniões do CME de “Torre da Roqueta”, das quais produzimos “Fichas de Registo” onde coligimos todas as intervenções consideradas pertinentes para o estudo. Fizemo-lo por considerarmos que este método, tal como referem Quivy & Campenhoudt (2008:198), é

“particularmente adequado à análise do não verbal e daquilo que ele revela: as condutas instituídas, e os códigos de comportamento, a relação com o corpo, os modos de vida e os traços culturais, a organização espacial dos grupos e da sociedade (...) e ao estudo dos acontecimentos tal como se produzem.”

2.3. As entrevistas semiestruturadas

A entrevista, sendo uma conversa intencional, é planeada pelo entrevistador com o objetivo de obter informações sobre a(s) pessoa(s) entrevistada(s). Visando, segundo Erasmie & Lima (1989:85), “obter informações sobre crenças, opiniões, atitudes, comportamentos do entrevistado relativamente a certas questões ou matérias”, é, de acordo com Yin (2005:116), “uma das mais importantes fontes de informação para um estudo de caso” por propiciarem o contacto direto com os atores sociais. Este contacto é concretizado pela interação entre o

investigador e os “informantes privilegiados”, por este definidos, com a intenção de recolher as informações pertinentes sobre o(s) fenómeno(s) em estudo, junto de quem está no contexto onde esses fenómenos ocorrem. Os vários métodos de entrevistas mantêm em comum a possibilidade de permitir a recolha de elementos bastante importantes, que exprimem as interpretações, perceções e experiências de situações ou acontecimentos dos interlocutores. No entanto, o processo de interação entre entrevistador e entrevistado, apesar de se pretender facilitador da abertura do entrevistado, fazendo com que este se sinta à vontade e fale livremente, expondo os seus pontos de vista, deve exigir que o entrevistador, como refere Quivy & Campenhoudt (2008:192) permaneça “continuamente atento, de modo a que as suas intervenções tragam elementos de análise tão fecundos quanto possível.”

Quanto às variantes deste método, vários autores fazem a distinção entre diferentes tipos de entrevista.

Bogdan & Biklen (1994:135) apresentam as entrevistas *estruturadas* e *não estruturadas*, em que as primeiras “obedecem a um esquema rígido, previamente fixado, que o entrevistador deverá respeitar integralmente” e são constituídas por questões fechadas que não dão possibilidade ao entrevistado de desenvolver as suas respostas, tendo por objetivo atingir “uma estandardização máxima da entrevista”. As *não estruturadas* definem-se pela flexibilidade, onde o entrevistador pode “orientá-la com a sequência e as questões que julgar mais convenientes, de acordo com a sua sensibilidade e tato. Neste tipo de entrevistas o entrevistador dispõe, apenas, de um guia de tópicos que lhe recorda os temas sobre os quais deve inquirir.”

Quivy & Campenhoudt (2008:192-193) propõem a entrevista *semidirectiva* ou *semidirigida* e a entrevista *centrada* (mais conhecida pelo termo inglês *focused interview*). No tipo *semidirigida*, que nos interessa referir e reter por ser o tipo mais frequente na investigação em ciências sociais,

“o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado. Mas não colocará necessariamente todas as perguntas pela ordem em que as anotou e sob a formulação prevista. Tanto quanto possível «deixará andar» o entrevistado para que este possa falar abertamente, com as palavras que desejar e pela ordem que lhe convier. O investigador esforçar-se-á simplesmente por reencaminhar a entrevista para os objetivos cada vez que o entrevistado não chega por si próprio no momento mais apropriado e de forma tão natural quanto possível.”

Na mesma linha de distinção, Wragg (1984:177) apresenta três tipos de entrevistas: *estruturadas* que, identificando-se com o inquérito por questionário, organizam-se a partir de um guião que especifica não só o tipo de perguntas, mas também a ordem por que são feitas, e,

geralmente, as respostas são Sim/Não; *semiestruturadas* que propiciam maior amplitude na resposta ao entrevistado, embora todos os entrevistados sejam sujeitos às mesmas questões e *não estruturadas* que, partindo de um estímulo inicial, dá-se grande liberdade de resposta ao entrevistado.

A nossa opção pelo tipo *semiestruturado* ou *semidiretivo* deveu-se à intenção de proporcionar aos entrevistados maior liberdade nas respostas, esperando obter os elementos significativos necessários, tendo em conta as nossas perguntas da investigação. Neste sentido constituímos um núcleo de pessoas que, pela experiência, conhecimento e ação organizacional, como elementos do CME, considerámos atores relevantes pelo testemunho que pudessem prestar. A observação direta não participante nas reuniões do CME ajudaram-nos a circunscrever o grupo de pessoas a entrevistar, tendo a nossa escolha recaído sobre quatro elementos, a saber: a Vereadora do Pelouro da Educação e Cultura da Câmara Municipal de “Torre da Roqueta” que preside ao órgão (E1), o representante do ME (E5), o representante dos docentes do Ensino Básico público (E2) e a representante dos Serviços de Emprego e Formação Profissional (E4). Para além deste grupo, considerámos pertinente entrevistar um diretor de agrupamento de escolas (E3) por representar a perspetiva e opinião de um ator exterior ao órgão.

As entrevistas semiestruturadas realizadas com elementos do CME e um Diretor de Agrupamento de Escolas tiveram como o objetivo captar os discursos próprios dos entrevistados, recolhendo dados descritivos na sua linguagem que permitiram desenvolver, intuitivamente, uma ideia sobre o modo como estes interpretaram a realidade e o sentido em que desenvolveram as suas ações.

Os objetivos subjacentes às entrevistas tiveram áreas de abordagem transversais a todos os entrevistados das quais destacámos: identificar o perfil académico e profissional; conhecer as motivações e expetativas para o desempenho da função de representante da estrutura a que pertence; conhecer/compreender/analisar as dinâmicas e lógicas que orientam a ação dos vários representantes; compreender/analisar as relações estabelecidas entre as estruturas representadas no CME, nomeadamente entre a Autarquia e o Ministério da Educação e conhecer/analisar a opinião dos representantes relativamente à relevância do CME, na perspetiva de uma efetiva territorialização das políticas educativas. Relativamente à Vereadora da Educação pretendemos, ainda, conhecer as motivações e expetativas que estiveram na génese do CME do concelho, por ter participado na criação do primeiro CME de “Torre da Roqueta”,

bem como conhecer/compreender/analisar as dinâmicas e lógicas que orientaram a ação dos vários representantes do CME, no período da sua criação. Quanto ao Diretor de Agrupamento entrevistado, para além das áreas de abordagem transversal, procurámos conhecer ainda as suas expectativas relativamente às competências do CME, bem como conhecer/compreender/analisar as dinâmicas e lógicas que orientam as relações entre a autarquia, o CME e os agrupamentos de escolas.

As entrevistas foram realizadas entre novembro de 2012 e maio de 2013. O primeiro contacto com os entrevistados foi no sentido de assegurar de que se encontravam disponíveis para participar na investigação. Os cinco contactados demonstraram disponibilidade, condição que se viria a confirmar apenas com quatro. O representante do ME, na altura em desempenho de funções dirigentes na DREN, apesar de inicialmente se mostrar disponível, depois de vários contactos e adiamentos que justificou pela agenda preenchida, não respondeu à última solicitação. Viria a ser substituído por alguém que, tendo sido representante do ME em alguns Conselhos Municipais do distrito, durante vários anos, garantiu o acesso à informação privilegiada de que necessitávamos.

Os entrevistados foram informados dos objetivos das entrevistas e da garantia de que se destinavam exclusivamente à recolha de dados para trabalho de investigação, respeitando o sigilo e confidencialidade. Foi, ainda, garantido o anonimato das fontes, bem como a necessidade de autorização prévia dos entrevistados para a publicação das entrevistas como parte integrante deste trabalho. As questões relacionadas com a sua operacionalização foram previamente articuladas com os entrevistados, no sentido de se definir o local⁶⁶ e hora⁶⁷, bem com a sua duração⁶⁸ aproximada.

A entrevista *semiestruturada* permitiu-nos aceder às racionalidades dos atores organizacionais, na tentativa de percebermos entendimentos e posicionamentos, bem como analisar e interpretar a importância atribuída por estes, ao CME, tendo em conta a descentralização e territorialização das políticas educativas.

⁶⁶ Quatro entrevistas decorreram em Gabinetes de Trabalho e uma num Café.

⁶⁷ Todas aconteceram do meio para o final da tarde.

⁶⁸ A de maior duração decorreu durante 1h.14m, as restantes entre 40m e 50m.

3. A técnica de análise de dados: a análise de conteúdo

A natureza qualitativa dos dados conseguidos através dos métodos de recolha enunciados implicou na opção pela *análise de conteúdo* como técnica de análise dos dados, consistindo esta análise como refere Yin (2005:137) em “examinar, categorizar, classificar em tabelas.” A *análise de conteúdo*, como conjunto de técnicas de análise das comunicações revelou-se apropriada na interpretação que fizemos da informação, através da desocultação dos seus conteúdos simbólicos. Procurámos, na esteira de Silva (2006:324), “num trabalho de sistematização dos conteúdos dos discursos, torná-los analisáveis”, partindo do código linguístico essencialmente em forma de registos de oralidade e escrita. Neste sentido debruçamo-nos sobre o significado explícito e latente das mensagens, considerando-as como transportadoras de significado e, por isso, decifráveis através das técnicas de análise de conteúdo.

A análise de conteúdo é, fundamentalmente, uma tarefa de descoberta e rigor científico, através da qual o investigador procura a apreensão dos significados que se encontram “ocultados”, partindo da análise de discursos e considerando o contexto da sua própria produção. Tomando por *corpus* de análise os registos produzidos nas observações não participantes e nas entrevistas semiestruturadas seguimos as fases da análise de conteúdo, descrevendo e enumerando características dos textos que resumimos através da codificação e construção de categorias de análise. Seguidamente, tendo em conta os contextos da produção, interpretámos para captar a significação dada às características agrupadas em categorias. Por fim a partir da inferência passámos da descrição à interpretação do material analisado.

Relativamente ao *corpus* constituído pelos registos recolhidos nas reuniões do CME, procurámos, através da análise de conteúdo, agrupar significações em torno de categorias de análise da *racionalidade burocrática* a que ligámos os conceitos de centralização, legitimação e racionalização e da *racionalidade política*, a que ligámos os conceitos de territorialização, associação e negociação, significados de que demos conta no final do capítulo III.

Quadro VI – Unidades e Categorias de Análise do Discurso

Unidades de análise	Categorias
Racionalidade Burocrática	Centralização, racionalização, legitimação
Racionalidade Política	Territorialização, associação, negociação

A análise de conteúdo permitiu-nos a compreensão do sentido das comunicações, desocultando os significados implícitos nos discursos dos atores, a partir de, como refere Bardin (1977:42),

“um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”

CAPÍTULO V

O CME DE “TORRE DA ROQUETA”

CAPÍTULO V – O CME DE “TORRE DA ROQUETA”

Terão sido as queixas dos procuradores feitas ao Rei nas cortes de Lisboa, denunciando a pirataria galega e francesa, que levaram à edificação de um Forte na embocadura do rio, no início do Século XVI. Nascia, assim, a fortificação conhecida por Torre da Roqueta, construída no reinado de D. Manuel I (1495-1521). Já a Carta de Foral⁶⁹ de “Torre da Roqueta” remonta ao ano de 1258, ano da outorga da povoação de Átrio ou Adro por D. Afonso III. É com D. Maria II, a 20 de janeiro de 1848 que é elevada à categoria de cidade com a denominação atual.

Integrando a NUT⁷⁰ Minho-Lima, “Torre da Roqueta” é sede de um concelho com área territorial de 314.36 Km², sendo habitado por uma população de 91.319⁷¹ residentes nas suas 40 freguesias.

Relativamente às associações municipais que integra, consta a Associação Transfronteiriça do Eixo Atlântico, composta por cidades do Norte de Portugal e da Galiza, que tem como objetivo fundamental o desenvolvimento económico, social, cultural, científico e tecnológico das suas cidades e regiões. Aderiu em 1997, ao movimento das Cidades Saudáveis da Organização Mundial de Saúde (OMS) e integra a Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis, movimento que propõe um investimento no desenvolvimento da saúde, colocando o ênfase nas parcerias comunitárias, na equidade, nas condicionantes da saúde, no desenvolvimento sustentável e na gestão democrática e participativa das cidades. É membro da Associação Portuguesa de Municípios com Centro Histórico e da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

“Torre da Roqueta” pertence, ainda, à Comunidade Intermunicipal (CIM) do Alto Minho com os restantes nove concelhos do distrito. Esta comunidade de municípios tem como

⁶⁹ Assim foi redigida a carta de Foral de “Torre da Roqueta”.

(...) In Christi nomine et eius gratia quoniam labilis est hominum memoria inventum fuit scripture remedium ut facta mortalium firma fierent et ad posterum eorum testimonio servarentur hinc est quod ego Alfonsus Dei gratia Rex Portugaliae et Comes Boloniae cum uxore mea Regina domna Beatrice II/Iustris Regis Castelle et Legionis filia [et filio nostro infante domno Dionisio et filia nostra infantissa domna Blanca] volo facere populam in loco qui dicitur Atrium (...)

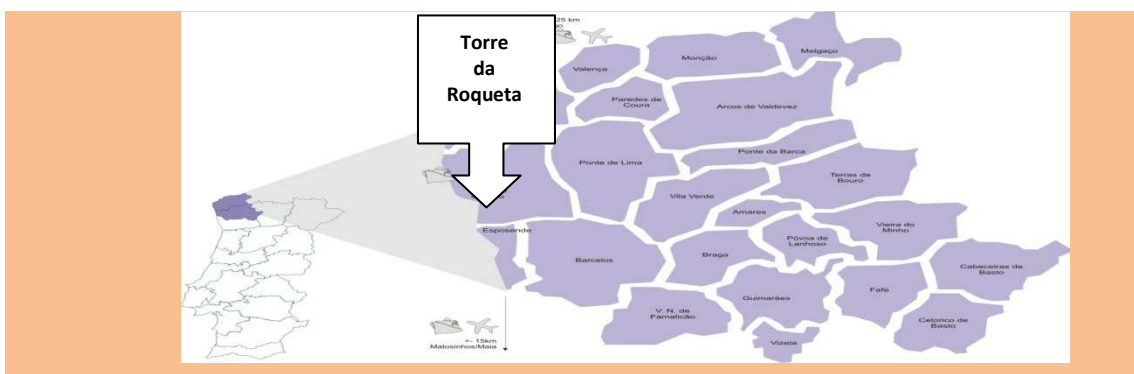
(...) Em nome de Cristo e da sua graça. Porque é instável a memória dos homens, encontrou-se o remédio da escrita, para que os actos dos mortais se tornassem firmes e chegassem ao conhecimento dos vindouros. Por isso é que eu, Afonso, por graça de Deus Rei de Portugal e Conde de Bolonha, juntamente com minha esposa, Rainha D. Beatriz, filha do ilustre Rei de Castela e Leão, [e o nosso filho infante D. Dinis e a nossa filha infanta D. Branca], quero fazer uma Póvoa, no lugar chamado Átrio (...)

⁷⁰ As **NUTS** (Nomenclaturas de Unidades Territoriais - para fins Estatísticos) designam as sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos países da União Europeia, e dependem de valores-limite relativos à população residente. De acordo com o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), estas estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III.

⁷¹ Dados INE – Censos 2011 - Estimativas Anuais da População Residente (2011).

principais atribuições a promoção do planeamento e a gestão da estratégia do desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; a articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e o planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.

MAPA I – LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE “TORRE DA ROQUETA”



1. O Contexto do Caso

Os recursos naturais de que dispõe são fatores físicos que determinam uma forte ligação das gentes à terra, ao rio e ao mar. A agricultura praticada é de base tradicional, praticada em pequenos campos, seguindo técnicas artesanais, com o domínio da policultura. A atividade piscatória é também um setor de atividade relevante, na medida em que, apesar de essencialmente artesanal, é fonte de sustento de muitas famílias. Quatro unidades industriais nas áreas da produção de pasta de papel, construção naval, produção de armas e munições e, mais recentemente, no setor das energias renováveis (energia eólica) representam as principais indústrias do concelho que, juntamente com micro, pequenas e médias empresas nas áreas da construção civil e metalomecânica, constituem o setor secundário⁷². Relativamente ao setor terciário vem-se verificando uma expansão, em resultado da criação de uma rede viária que liga o concelho, quer à Galiza, quer à zona metropolitana do Porto em pouco mais de 40 minutos e, também como consequência da criação do Porto de Mar Comercial, infraestruturas que têm influenciado positivamente o crescimento da atividade do concelho. Nos últimos anos têm-se

⁷² Fonte: <http://www.aiminho.pt> – As percentagens de emprego na NUT Minho-Lima, relativamente aos setores primário, secundário e terciário eram em 2001 de 2,7%, 43,8% e 52,6% respetivamente.

implantado várias grandes superfícies do setor de venda de produtos alimentares e a aposta nos setores dos Serviços e do Turismo.

1.1. Caracterização sociocultural

Os espaços culturais de “Torre da Roqueta” representam uma diversidade considerável de serviços educativos e culturais disponibilizados pelo município. Destes destacam-se: O **Museu de Artes Decorativas**, integrado na Rede Portuguesa de Museus desde 2002, é uma instituição de carácter permanente, sem fins lucrativos ao serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, que incorpora bens culturais e os valoriza através da investigação, inventário, conservação, exposição, divulgação e interpretação, contribuindo para a constituição e transmissão da memória de um povo e da sua identidade. Tem ainda por missão salvaguardar e enriquecer o património e educar os públicos no sentido da sua defesa, criatividade e cultura; o **Museu do Traje**, integrado na Rede Portuguesa de Museus desde 2004, é uma instituição de carácter permanente, sem fins lucrativos ao serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, que incorpora bens culturais e os valoriza através da investigação, inventário, conservação, exposição e interpretação, divulgando os bens representativos da natureza e do homem alto-minhoto, com a missão de estudar a cultura popular, de salvaguardar e desenvolver o património e de educar, no verdadeiro sentido dinâmico de criatividade e cultura; os **Núcleos Museológicos de Etnografia e Arqueologia** existentes em várias freguesias do concelho; o **Teatro Municipal** Sá de Miranda e a **Biblioteca Municipal**, que tendo sido criada na segunda metade do século XIX, encontra-se a funcionar no edifício inaugurado a 20 de janeiro de 2008, integrando a rede Nacional de Bibliotecas Públicas do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas.

O movimento associativo é dinamizado através do apoio a associações e grupos culturais, que o município considera, no seu Regulamento do Programa de Apoio ao Associativismo, constituírem “um pilar fundamental no desenvolvimento harmonioso do concelho”, referindo que “ao município cabe apoiar, de forma transparente e criteriosa e no quadro do exercício democrático do poder autárquico, o desenvolvimento de projectos associativos centrados nas infra-estruturas, na concretização de eventos, no desenvolvimento da actividade regular e na democratização do acesso às actividades por si desenvolvidas.”⁷³ Com uma relação institucional com mais de 212 associações/grupos culturais, destacam-se 60

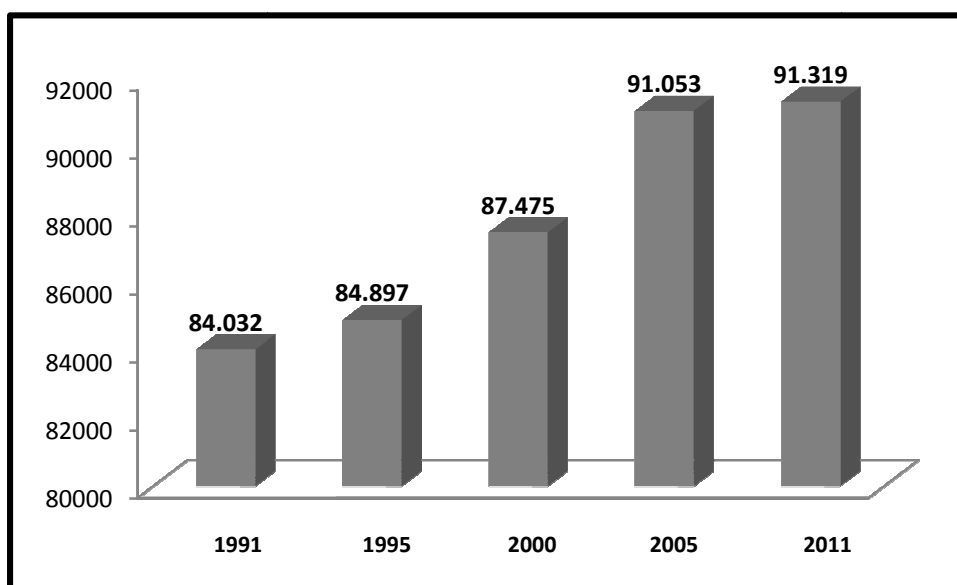
⁷³ Assim é feita referência à importância ao movimento associativo e ao papel do município no Regulamento do Programa de Apoio ao Associativismo.

Associações Culturais e Recreativas, 28 Ranchos Folclóricos, 73 Grupos Musicais, 8 Grupos de Dança, 25 Grupos de Teatro e 18 Grupos de Escuteiros e Guias.

1.2. Caracterização socioeconómica

A NUT Minho-Lima tem como população residente 249.312 habitantes, sendo o Concelho de “Torre da Roqueta” o mais populoso com 91.319 habitantes e apresentando a população mais jovem deste grupo de concelhos. A análise da evolução demográfica do concelho demonstra que nas últimas 2 décadas verificou-se um aumento de 7.287 habitantes.

**GRÁFICO III – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE
“TORRE DA ROQUETA” (1991-2011)**



Fonte: <http://www.ine.pt> - INE (Quadro População Residente - NUT Minho/Lima).

O posicionamento da NUT Minho-Lima na economia da região Norte poderá explicar o nível baixo do aumento populacional do concelho, relativamente a outros concelhos do litoral. Em 2008, um estudo setorial⁷⁴ referia que a região Norte (constituída por 8 NUTS) representou 28.3% do PIB nacional, sendo que a NUT Minho – Lima foi a 2ª região que menos contribuiu para o PIB do Norte com 5.3%. Relativamente às exportações, em 2008, o Norte exportou 14.4€ mil milhões, cerca de 40.5% do valor nacional, tendo a NUT Minho-Lima sido a 3ª região menos exportadora do Norte, com 6.4% em 2008. No entanto “Torre da Roqueta” foi o 2º concelho

⁷⁴ Fonte: “Torre da Roqueta” Caracterização Sócio-Económica e Eixos de Oportunidades – Banco Espírito Santo Research – Research Sectorial.

mais exportador do Minho - Lima, representando 37.1% das suas exportações e posicionou-se no 27º lugar do ranking nacional. Nas conclusões apresentadas, o estudo referia como *eixos de oportunidade* para a economia desta região uma aposta nas energias renováveis, no turismo, na indústria têxtil e na inovação na área da saúde. Algumas destas têm sido prioritárias nas ações do município.

O Quadro VI apresenta a distribuição da população residente no concelho por grupos etários. Os dados revelam que, relativamente à população com idade inferior ou igual a 65 anos, o concelho de “Torre da Roqueta” (82%) situa-se em consonância com os valores de Portugal Continental (81,7) e da Região Norte (83,9). No entanto, em relação à região Minho-Lima (78,9%), apresenta uma população menos envelhecida. No grupo etário dos 0 aos 24 anos o concelho reúne 24,9% da sua população, valor superior à NUT Minho-Lima que integra, apresentando a população mais jovem deste grupo de concelhos, dado que é corroborado pela percentagem de indivíduos no grupo etário 0-14 (13,9%) do concelho, superiores à da NUT (12,9%). Este dado de análise reforça a importância da área da educação relativamente a um universo específico da sua população que se encontra na faixa etária de escolarização.

QUADRO VII – POPULAÇÃO RESIDENTE POR GRUPO ETÁRIO (2011)

NUT	TOTAL	0-14	%	15-24	%	25-64	%	≥65	%
PORTUGAL	101143600	1520178	15,2	1094523	10,7	5660494	55,8	1868405	18,3
NORTE	3741092	565506	15,2	439108	11,7	2133680	57,0	602798	16,1
MINHO LIMA	249312	32210	12,9	27513	11,0	136644	54,9	52945	21,2
[T. ROQUETA]	91319	12631	13,9	10117	11,0	52078	57,1	16493	18,0

Fonte: <http://www.ine.pt> - INE - Estimativas Anuais da População Residente (2011).

O Quadro VII apresenta uma tendência considerável de redução na população mais jovem do concelho, nos intervalos etários dos 0 aos 24 anos, tendo no período de tempo compreendido entre 2000 e 2011 registado uma diminuição de 6,04%, a que correspondem 4305 indivíduos. Verifica-se, no mesmo período de tempo, um aumento substancial da população nos intervalos dos 25 aos 64 anos, correspondente a 5867 indivíduos, vindo assim o concelho aumentada a sua população potencialmente ativa em 9,40%. Entre 2000 e 2011 verifica-se, também, um aumento de 1,81% da população do concelho nas faixas etárias iguais ou superiores a 65 anos, a que correspondem 2282 indivíduos, valores que seguem as

tendências atuais de envelhecimento da população nacional que o concelho de “Torre da Roqueta” também acompanha.

QUADRO VIII – POPULAÇÃO RESIDENTE EM “TORRE DA ROQUETA” POR GRUPO ETÁRIO E POR SEXO

GRUPO ETÁRIO	2000				2011			
	M	F	T	%	M	F	T	%
0 - 4	2243	2109	4352	4,98	1981	1857	3838	4,20
5 - 9	2308	2195	4503	5,15	2163	2157	4320	4,73
10 - 14	2518	2469	4987	5,70	2304	2169	4473	4,89
15 - 19	3165	3083	6248	7,14	2452	2334	4786	5,24
20 - 24	3474	3489	6963	7,96	2692	2639	5331	5,83
25 - 29	3253	3456	6709	7,67	3333	3269	6602	7,23
30 - 34	2988	3367	6355	7,26	3636	3684	7320	8,01
35 - 39	3134	3458	6592	7,54	3429	3638	7067	7,73
40 - 44	3182	3431	6613	7,56	3159	3523	6682	7,31
45 - 49	2900	3059	5959	6,81	3249	3560	6809	7,45
50 - 54	2409	2651	5060	5,78	3236	3474	6710	7,34
55 - 59	2073	2503	4576	5,23	2876	3072	5948	6,51
60 - 64	1899	2448	4347	4,97	2311	2629	4940	5,41
65 - 69	2019	2513	4532	5,18	1975	2484	4459	4,88
70 - 74	1531	2227	3758	4,30	1687	2323	4010	4,39
75 - 79	1082	1721	2803	3,20	1556	2185	3741	4,09
80 - 84	630	1128	1758	2,01	886	1625	2511	2,75
≥85	418	942	1360	1,55	571	1201	1772	1,94
TOTAL	41226	46249	87475	100,00	43496	47823	91319	100,00

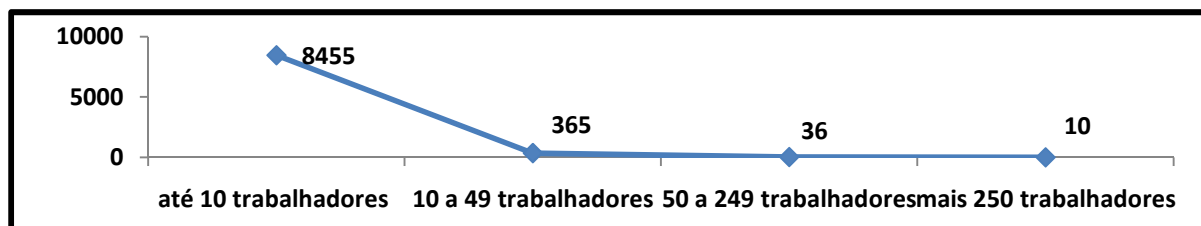
Fonte: <http://www.ine.pt> - INE - População residente por Local de residência, Sexo e Grupo etário; Anual - INE, Estimativas Anuais da População Residente

O Quadro VIII apresenta o n.º de empresas que constituem o universo empresarial do concelho que é constituído em 95,4% por micro empresas que empregam até 10 trabalhadores, em 4,1% por pequenas empresas com 10 a 49 trabalhadores, em 0,4% por empresas que empregam 50 a 249 trabalhadores e em 0,1% por empresas com mais de 250 trabalhadores. O

tecido empresarial do concelho é constituído predominantemente por pequenas unidades, tendo a esmagadora maioria das empresas da região menos de 10 trabalhadores.

Uma análise da distribuição do emprego pelos grandes sectores de atividade económica no concelho evidencia uma preponderância do sector secundário (43,8%) na sua estrutura económica, fator que indicia um considerável grau de industrialização, registando-se uma percentagem relevante do emprego no sector secundário. Registam-se, ainda, índices (19%) consideráveis de emprego em indústrias de média e alta tecnologia. O tecido produtivo do território é diversificado existindo, no entanto, alguma tendência de especialização em atividades tradicionais, intensivas em mão-de-obra e relacionadas com as áreas das pescas, da construção civil, do fabrico de têxteis da confeção de vestuário e de atividades que trabalham o metal e a madeira que têm em comum a sua relação com a construção civil e a produção de elementos para o lar.

GRÁFICO IV – N.º DE EMPRESAS EM “TORRE DA ROQUETA”



Fonte: <http://www.ine.pt> - INE - Empresas (Série 2004-2009)

1.3. A Educação em “Torre da Roqueta”

O Município de “Torre da Roqueta” aprovou em 2006, resultante de um estudo de planeamento intermunicipal, a sua Carta Educativa que viria a ser homologada pelo Ministério da Educação, em dezembro do mesmo ano. No documento, produzido por uma entidade privada, um Gabinete de Estudos e Projetos, de Lisboa, é referida a rede do Pré-escolar e do 1ºCEB como equilibradas, em resultado de intervenções anteriormente efetuadas. São definidas quatro unidades territoriais no concelho, a partir de características socioeducativas. Duas marcadamente urbanas, uma ribeirinha e outra serrana.

O Quadro IX apresenta a evolução da população escolar na região Minho-Lima, entre os anos letivos 2004/05 e 2010/11.

QUADRO IX - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ESCOLAR POR ANO LETIVO (MINHO-LIMA)

Nível e Ciclo de Ensino	Ano Letivo						
	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Pré-escolar	5783	5835	5894	5974	6100	5988	5997
1º CEB	10790	10285	10115	10141	9914	9669	9403
2º CEB	5725	5401	5471	5468	5617	5702	5561
3º CEB	8700	8932	8980	9870	12428	12411	10229
Secundário	8792	7986	8998	8376	12256	12140	12421
TOTAL	39790	38439	39458	39829	46315	45910	43611

Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012.

O Quadro IX apresenta a evolução da população escolar em “Torre da Roqueta”, entre os anos letivos 2004/05 e 2010/11, no Ensino Público e Privado.

QUADRO X – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ESCOLAR DE “TORRE DA ROQUETA” POR ANO LETIVO NO ENSINO PÚBLICO E PRIVADO

Nível e Ciclo de Ensino	Ano Letivo						
	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Pré-escolar	2357	2314	2379	2399	2411	2354	2341
1º CEB	4099	4049	3955	3913	3808	3721	3614
2º CEB	2129	2079	2091	2142	2267	2123	2129
3º CEB	3217	3208	3205	4114	4624	5170	3860
Secundário	3283	3018	3430	3369	4892	5015	5472
TOTAL	15085	14668	15060	15937	18002	18383	17416

Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012.

O Quadro X apresenta a evolução da população escolar em “Torre da Roqueta”, entre os anos letivos 2004/05 e 2010/11, no Ensino Público.

QUADRO XI – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ESCOLAR DE “TORRE DA ROQUETA” POR ANO LETIVO NO ENSINO PÚBLICO

Nível e Ciclo de Ensino	Ano Letivo						
	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Pré-escolar	1111	1091	1165	1216	1213	1169	1154
1º CEB	3820	3764	3654	3610	3500	3421	3346
2º CEB	1864	1791	1819	1946	2084	1977	1991

3º CEB	2813	2800	2786	3615	4088	4527	3481
Secundário	3101	2842	3254	3145	4584	4574	4961
TOTAL	12709	12288	12678	13532	15469	15668	14933

Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012.

O Quadro XI apresenta a Taxa de Frequência de estabelecimentos do ensino público e privado em “Torre da Roqueta”, no ano letivo 2010/11

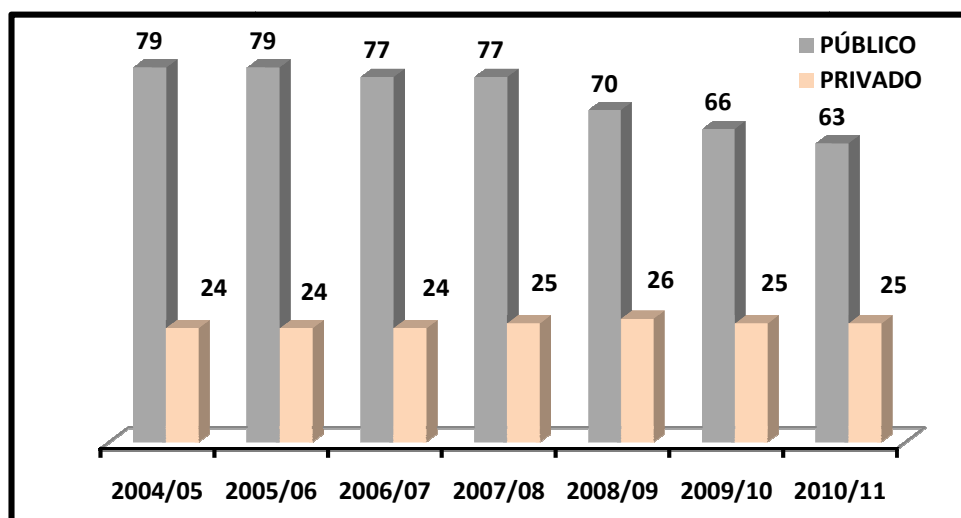
QUADRO XII – POPULAÇÃO ESCOLAR DE “TORRE DA ROQUETA” - % PÚBLICO/PRIVADO

Nível e Ciclo de Ensino	ANO LETIVO 2010/11			
	PÚBLICO		PRIVADO	
	N.º Alunos	%	N.º Alunos	%
Pré-escolar	1154	49,3	1187	50,7
1º CEB	3346	92,6	268	7,4
2º CEB	1991	93,5	138	6,5
3º CEB	3481	90,2	379	9,8
Secundário	4961	90,7	511	9,3
TOTAL	14933	85,7	2483	14,3

Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012.

O Gráfico V apresenta a evolução do n.º de estabelecimentos de ensino segundo a sua natureza (Público/Privado).

GRÁFICO V – N.º DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PÚBLICOS E PRIVADOS



Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012.

A Educação Pré-escolar⁷⁵

A Educação Pré-escolar compreende a faixa etária dos 3 aos 5 anos. Dos 0 aos 3 a frequência de estabelecimento é assegurada, apenas, pela rede solidária e particular. A rede da Educação Pré-escolar do concelho é constituída por 70 estabelecimentos, sendo 32 da rede pública, 19 da rede IPSS e 19 da rede particular. A rede pública assegura a Educação Pré-escolar a 1154 (49,3%) crianças. O serviço de educação deste nível é assegurado pela rede particular e de solidariedade a 1187 (50,7%) crianças, em grande parte crianças com menos de 3 anos, para as quais a rede pública continua a não ter resposta.

O Ensino Básico*

Este nível de ensino inicia-se cerca dos seis anos de idade e tem a duração de nove anos. O seu Programa tem como finalidade assegurar uma preparação geral comum a todos os indivíduos, permitindo o prosseguimento de estudos. Decorre em três ciclos sequenciais, o 1º de quatro anos, o 2º de dois anos e o 3º de três anos. Este ensino é universal, obrigatório e gratuito.

O 1º Ciclo do Ensino Básico (1ºCEB) *

O 1º Ciclo do Ensino Básico compreende os quatro primeiros anos de escolaridade. A rede pública concelhia é constituída por 45 escolas do 1º Ciclo. A rede pública assegura a educação escolar do 1º CEB a 3346 alunos correspondendo a 92,6% da população escolar deste nível, no concelho. A rede particular assegura, com 2 escolas, a educação escolar do 1º CEB a 268 alunos, correspondente aos restantes 7,4 %. Tendo como referência o ano letivo 2010/11, consideramos no universo total dos alunos do 1ºCEB os alunos do Ensino Regular (3332), dos Percursos Curriculares Alternativos (2) e dos Processos RVCC (12).

⁷⁵ Os dados apresentados e sinalizados com asterisco são relativos aos diferentes níveis de ensino, referem-se ao ano letivo 2010/2011. Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012. Os dados apresentados relativos aos diferentes níveis de ensino referem-se ao ano letivo 2010/2011.

O 2º Ciclo do Ensino Básico (2ºCEB)*

O 2º Ciclo do Ensino Básico compreende o 5º e o 6º ano. A rede concelhia pública é constituída por 11 escolas do 2º Ciclo. A rede pública assegura a educação escolar do 2ºCEB a 1991 alunos, correspondente a 93,5% do seu universo. A rede particular assegura, com duas escolas, a lecionação deste nível de ensino a 138 alunos, perfazendo os restantes 6,5%. Tendo como referência o ano letivo 2010/11, consideramos no universo total dos alunos do 2ºCEB os alunos do Ensino Regular (1856), dos Percursos Curriculares Alternativos (5) e dos Processos RVCC (130).

O 3º Ciclo do Ensino Básico (3ºCEB) *

O 3º Ciclo do Ensino Básico compreende o 7º, 8º e 9º ano. A rede concelhia pública é constituída por 15 escolas do 3º Ciclo, assegurando a lecionação do 3ºCEB a 3481 alunos, que correspondem a 90,2% dos alunos. A rede particular possui 6 escolas que lecionam este ciclo a 379 alunos, número que corresponde a 9,8% do total. Tendo como referência o ano letivo 2010/11, consideramos no universo total dos alunos do 3ºCEB os alunos do Ensino Regular (2676), dos Cursos CEF, nível II (150), dos Percursos Curriculares Alternativos (7), dos Cursos EFA (34) e dos Processos RVCC (614).

O Ensino Secundário*

O Ensino Secundário é o nível de ensino composto por três anos, correspondendo-lhes o 10º, 11º e 12º ano de escolaridade. Visa aprofundar a formação dos alunos para o prosseguimento de estudos, através dos Cursos Científico-Humanísticos, ou a sua preparação para ingresso no mundo do trabalho, através dos Cursos Profissionais.

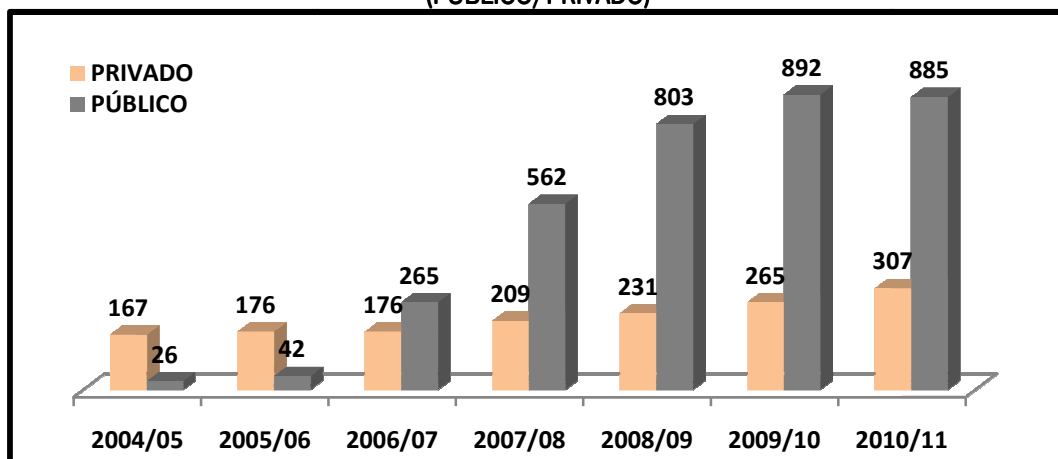
O Ensino Secundário, considerado o patamar mínimo de qualificação através do Decreto-Lei 176/2012, de 2 de agosto, é definido como o nível de ensino obrigatório, com o aumento da escolaridade de 9 para 12 anos. Passa, assim, a ser um nível de continuidade da escolaridade obrigatória, através da oferta educativa no âmbito dos Cursos Científico-Humanísticos e dos Cursos Profissionais. A rede pública de “Torre da Roqueta” é constituída por 10 escolas que

leccionam este nível a 4961 alunos, a que corresponde 90,7% deste universo. A rede particular oferece, em 3 escolas, o ensino secundário a 511 alunos o que perfaz os restantes 9,3%. Tendo como referência o ano letivo 2010/11, consideramos no universo total do Ensino Secundário os alunos dos Cursos Científico-Humanísticos (1831), dos Cursos Profissionais (885), dos Cursos de Aprendizagem (934), dos Cursos CEF, nível III (37), dos Cursos EFA (945), do Ensino Recorrente (30) e dos inscritos em Processos RVCC (299).

O Ensino Profissional

Os Cursos Profissionais, funcionando nas escolas secundárias e escolas profissionais do concelho, são frequentados por 885 alunos, representando 17,8% do universo de alunos que frequentam o ensino secundário que totaliza 4961 alunos. Esta oferta educativa que se pretende articulada com o setor empresarial do concelho, parte de determinado perfil pessoal do aluno, valorizando uma formação onde são desenvolvidas competências direcionadas para o exercício de uma profissão. O Gráfico VI apresenta os dados relativos à evolução do número de alunos dos cursos profissionais nos estabelecimentos públicos e particulares do concelho.

GRÁFICO VI – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS DOS CURSOS PROFISSIONAIS (PÚBLICO/PRIVADO)



Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012.

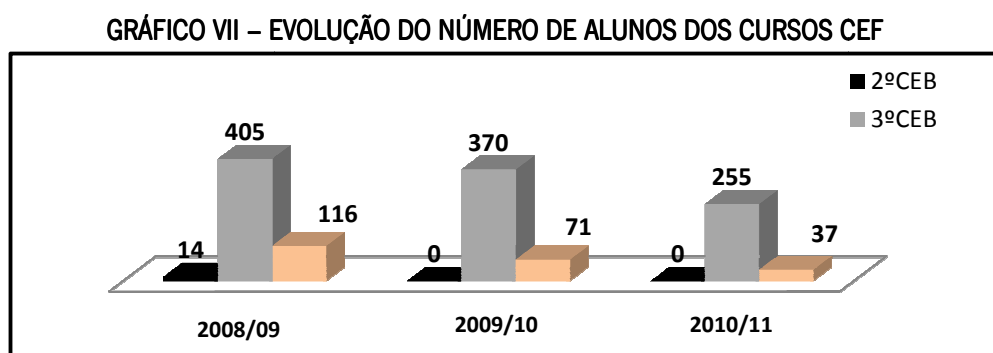
Os Cursos Educação e Formação (CEF)

De acordo com os Despachos Conjuntos n.º 279/2002, de 12 de abril e n.º 453/2004, de 27 de julho, este tipo de oferta educativa tem por objetivo proporcionar um conjunto de ofertas diferenciadas, permitindo que os jovens em risco de abandono escolar obtenham a

escolaridade obrigatória cumulativamente com qualificações profissionais devidamente certificadas. Entendimento diferente relativamente a este tipo de oferta educativa tem Casa-Nova (2008:48), ao referir que

“As ofertas educativas alternativas ao currículo-padrão, constituem-se em ofertas educativas de 2ª oportunidade e de oportunidade de 2ª, porque se apresentam com um conteúdo programático que socialmente e sociologicamente é considerado hierarquizante, colocando os seus frequentadores nos níveis mais baixos da hierarquia escolar e social.”

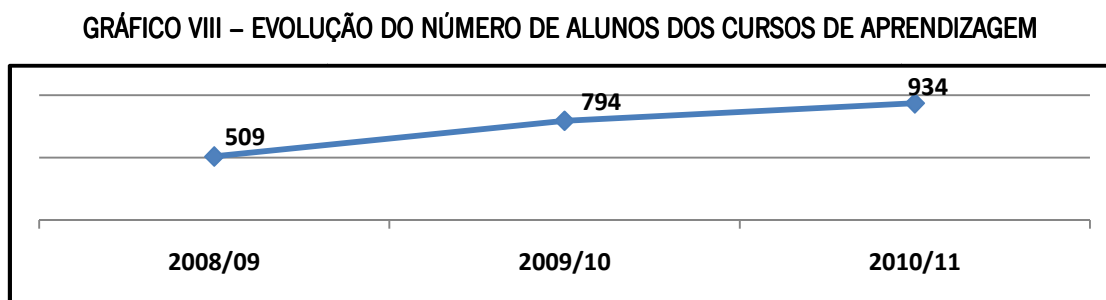
O Gráfico VII apresenta a evolução do n.º de alunos dos cursos CEF do 2º e 3º Ciclo e do Ensino Secundário, em “Torre da Roqueta”.



Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012

Cursos de Aprendizagem

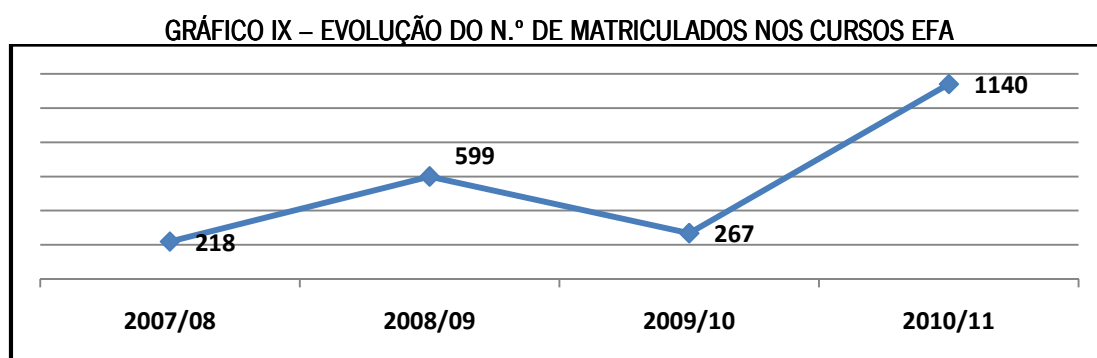
Os cursos de aprendizagem, regulamentados pela Portaria n.º 1497/2008, de 19 de dezembro são cursos de formação profissional inicial, em alternância, dirigidos a jovens, privilegiando a sua inserção no mercado de trabalho e permitindo o prosseguimento de estudos. Em funcionamento nos serviços do IEFP do concelho, são frequentados por detentores do 3º CEB e dão equivalência ao Ensino Secundário. Em “Torre da Roqueta” a evolução da sua frequência é apresentada no Gráfico VIII.



Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012.

Os Cursos de Educação e Formação (EFA)

Os cursos EFA são apresentados com o objetivo de elevar os níveis de habilitação escolar e profissional da população portuguesa adulta, através de uma oferta integrada de educação e formação que potencie as suas condições de empregabilidade e certifique as competências adquiridas ao longo da vida, destinando-se a candidatos com idade igual ou superior a 18 anos que não possuam a qualificação adequada para efeitos de inserção ou progressão no mercado de trabalho, permitindo a conclusão do ensino básico ou do ensino secundário. O aumento substancial da frequência é assinalável, até ao ano letivo 2010/11, realidade que viria a ser drasticamente alterada no ano letivo 2011/12, com a decisão de terminar com o Programa, apresentada pelo Ministro da Educação Nuno Crato. O Gráfico IX apresenta a sua evolução da frequência dos Cursos EFA em “Torre da Roqueta”.



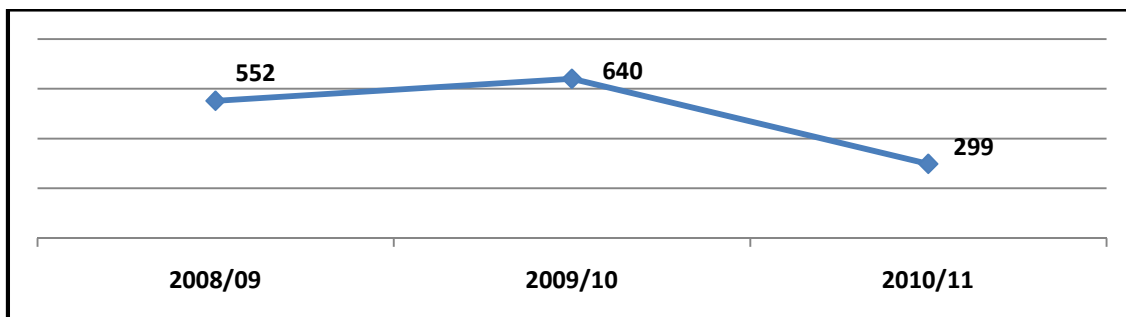
Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012.

Os Processos RVCC

O Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências Profissionais (RVCC), é um processo através do qual são reconhecidas competências que os adultos adquiriram ao longo da vida, fora dos sistemas formais de educação e formação, em contextos passíveis de gerar aprendizagens. O processo tem como finalidade contribuir para o aumento dos níveis de qualificação e de empregabilidade dos adultos e incentivar a formação ao longo da vida através da valorização de todas as aprendizagens realizadas. Nas suas vertentes profissional e ou dual, o RVCC tem em vista a melhoria dos níveis de certificação dos adultos com 18 ou mais anos de idade que não possuam certificação na sua área profissional, numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida. O Gráfico VIII demonstra a evolução do n.º de adultos que beneficiaram deste processo, até ao ano letivo 2010/11 no concelho, realidade que viria a ser alterada no ano letivo

2011/12, com a decisão de terminar com os processos RVCC, iniciativa política apresentada pelo Ministro da Educação do XIX Governo Constitucional.

GRÁFICO X – EVOLUÇÃO DO N.º DE INSCRITOS EM PROCESSOS RVCC

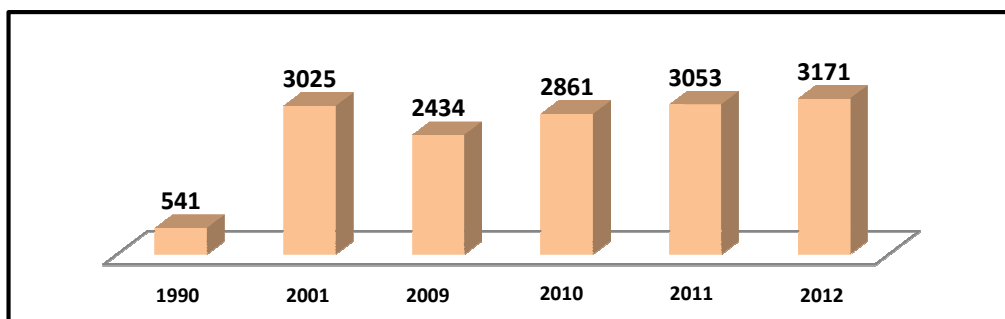


Fonte: DGEEC – Regiões em Números 2010/2011, Volume I – Norte. In DGEEC/MEC, Lisboa-Portugal, 2012.

O Ensino Superior

O Ensino Superior no concelho surge em 1980, com a criação do Instituto Politécnico de “Torre da Roqueta”. De acordo com a informação institucional divulgada, tem por objetivo prosseguir a formação humana, cultural, científica, técnica e profissional de qualidade, realizar investigação necessária e adequada à prossecução da sua missão e cooperar com a comunidade regional, particularmente no seu tecido produtivo e empresarial, numa perspetiva de permanente diálogo e valorização recíproca. Das seis escolas que constituem este Instituto Superior Público, tem em funcionamento no concelho de “Torre da Roqueta” três Escolas: a Escola Superior de Educação, a Escola Superior de Saúde e a Escola Superior de Tecnologia e Gestão. O Gráfico IX apresenta a evolução do n.º de alunos do Ensino Superior, no concelho.

GRÁFICO XI – EVOLUÇÃO DO N.º DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO SUPERIOR



Fonte: PORDATA - GPEARI/MCTES - DIMAS/RAIDES

Taxas de Abandono Escolar e Taxas Transição/Aprovação

Os valores apresentados referem-se ao ano letivo 2010/11 e são relativos aos nove (9) agrupamentos de escolas e às duas (2) escolas secundárias da rede pública do concelho.

QUADRO XIII – ABANDONO ESCOLAR E SUCESSO ESCOLAR

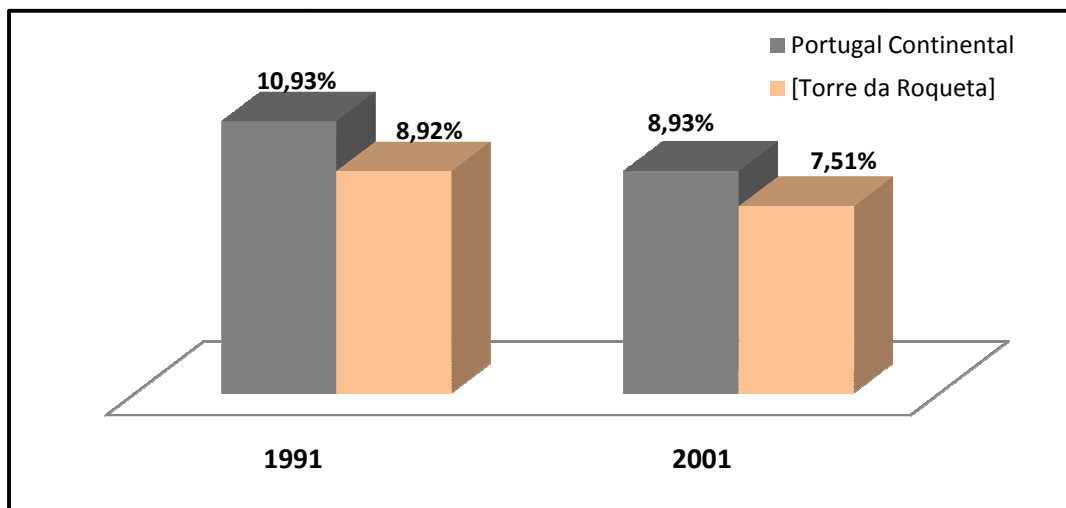
CONCELHO	AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS E ESCOLAS SECUNDÁRIAS	NÍVEL	TX. DE SUCESSO	TX. ABANDONO
"TORRE DA ROQUETA"	Agrupamento [...]	Básico	93,3%	0,25%
	Agrupamento [...]	Básico	96,9%	0,08%
	Agrupamento [...]	Básico	97,2%	0,10%
	Agrupamento [...]	Básico	97,7%	0,00%
	Agrupamento [...]	Básico	93,9%	1,41%
	Agrupamento [...] C+S	Básico	88,0%	0,00%
		Secundário	74,9%	3,26%
	Agrupamento [...] C+S	Básico	96,2%	0,42%
		Secundário	90,3%	6,60%
	Agrupamento [...] C+S	Básico	96,0%	0,19%
		Secundário	80,0%	10,98%
	Agrupamento [...] C+S	Básico	95,5%	0,31%
		Secundário	85,5%	2,96%
	ES [...]	Secundário	84,1%	3,50%
	ES [...]	Secundário	86,6%	7,80%
	TOTAIS (Média do Concelho)	Básico	94,9%	0,31%
		Secundário	85,0%	5,00%

Fonte: Dados apresentados pelo representante do ME na reunião do CME de "Torre da Roqueta" de 14.12.2011.

Taxa de Analfabetismo

A Taxa de Analfabetismo foi definida, de acordo com a informação do INE, tendo como referência a idade a partir da qual um indivíduo que acompanhe o percurso normal do sistema de ensino deve saber ler e escrever. Para o efeito foi considerada a idade de 10 anos, correspondente à idade de conclusão do 1º Ciclo do Ensino Básico. A análise dos dados, constantes do Gráfico IX, revela que a Taxa de Analfabetismo de "Torre da Roqueta", com referência os períodos de 1991 e 2001, situa-se abaixo da verificada em Portugal Continental, em ambos os períodos.

GRÁFICO XII – EVOLUÇÃO DA TAXA DE ANALFABETISMO PORTUGAL / “TORRE DA ROQUETA”



Fonte: <http://www.ine.pt> - INE – Censos – séries históricas.

2. Apresentação do Caso

Na pesquisa documental efetuada, a primeira referência ao CME de “Torre da Roqueta”, encontrámo-la num documento que se encontra arquivado no fundo documental do Arquivo da Autarquia. O documento, de acordo com o despacho da Vereadora da Educação, que deveria ser enviado como convite aos diretores de escolas e jardins, surge datado de 08.11.1996. Considerando a sua relevância, quer por assinalar cronologicamente o início das diligências para a formação deste órgão, quer por apontar para um modelo de conceção baseado numa lógica de participação de vários intervenientes, transcreve-se aqui o documento da autoria da Vereadora da Educação de então:

“A criação do Conselho Municipal de Educação constitui um objetivo desde o início do exercício do mandato. À sua implementação associa o município a necessidade da criação de um espaço onde se pode reflectir a educação, sugerir estratégias, formular recomendações, etc.

As experiências vividas noutros concelhos com a criação e, sobretudo, com o funcionamento dos concelhos municipais de educação, nem sempre positivas, aconselham alguma prudência e reflexão. O conselho municipal de educação só fará sentido se a sua concretização resultar da necessidade sentida pelos diversos actores do processo educativo, isto é, da vontade de professores, educadores, pais, autarcas, etc. De outra forma, poderá corresponder apenas a um acto formal, sem repercussões criativas e críticas na educação do espaço concelhio. Não é esse o desejo da Câmara Municipal. Por isso gostaríamos que Professores e Educadores dessem o seu contributo, expressando vontades e opiniões sobre o Âmbito, Objectivos, Constituição e Funcionamento do Conselho Municipal de Educação. De outra forma será necessário questionar sobre a sua utilidade e eficácia.

Que âmbito de intervenção?

- Consultivo?
- Espaço de Reflexão?

Que composição? Representantes de:

- Educação Pré-escolar
- 1º Ciclo E. Básico
- De outras áreas especializadas? Música, Dança, Desporto?
- Das escolas dos 2º, 3º ciclo/secundário
- Das escolas com intervenção na formação dos professores
- Do ensino público?
- Do ensino público e privado?
- Do ensino especial público e privado?
- Das associações de Pais? De que nível de ensino?
- Do pessoal Auxiliar?
- Dos Sindicatos?
- Das Associações sócio-profissionais de Educ/Prof?
- Da Câmara Municipal?
- Das Juntas de Freguesia?
- Dos serviços Locais do M. Educação?
- De outros parceiros Sociais? Quais?

Que modo de funcionamento?

- Funcionamento colegial?
- Com um núcleo mais restrito mas mais operativo?

Sugerir que da reunião saiam representantes de educadores/professores para aprofundarem o processo conjuntamente com a C. Municipal.”

2.1. O CME de “Torre da Roqueta”

Era, assim, lançado um repto à participação dos docentes com a finalidade de construir uma estrutura autárquica como resultado “da necessidade sentida pelos diversos actores do processo educativo, isto é, da vontade de professores, educadores, pais, autarcas, etc.”(RD1)⁷⁶ A iniciativa de criação de um órgão a partir da consulta dos diversos intervenientes no processo educativo remete-nos para um período, já referido no capítulo II, em que alguns municípios avaliaram a necessidade e relevância de uma estrutura competente para a definição e implementação das políticas educativas a nível local. Esta orientação levou, em alguns casos, à criação de órgãos com composições diversas, designadas por Conselho Local de Educação ou por Conselho Municipal de Educação. Este período de implementação, sem o enquadramento prescritivo que surgiria posteriormente, foi vivenciado em “Torre da Roqueta”, facto que verificámos pelos pedidos de colaboração a outros municípios através do envio de Regulamentos ou outros contributos que propiciassem “o aproveitamento de ensinamentos recolhidos noutras experiências similares”(RD2), bem como pela abertura às sugestões para a sua composição, tendo mesmo chegado a equacionar-se a participação de partidos políticos e sindicatos, no

⁷⁶ Os Registos Documentais (RD) encontram-se, em formato digital, no CD anexo ao trabalho.

entanto, relativamente a este tipo de organizações, “consensualmente decidiu não se propor a inclusão no Conselho para evitar relações de promiscuidade”(RD3).

Em finais de 1996 é constituído um Grupo de Trabalho formado por pessoas da área da educação, incumbidas da elaboração do Projeto Base. Em 26.06.1997, era apresentado o documento como resultado de trabalhos que incidiram na elaboração de uma proposta de constituição e de funcionamento do CME de “Torre da Roqueta”, a que designaram por Projeto Base. O documento, submetido a consulta, foi objeto das mais variadas propostas de alteração, quer relativamente ao universo de onde deveria ser proveniente o seu presidente: “o presidente eleito em plenário será um educador de infância ou professor (...) um Conselho Municipal de Educação terá que necessariamente ser presidido por um profissional da educação”(RD7)⁷⁷, quer sobre competências do órgão: “dar parecer sobre a utilização dos pavilhões desportivos municipais ao serviço da comunidade escolar”(RD6), quer relativamente às suas condições de funcionamento, propondo-se “um gabinete com todos os meios audiovisuais, fotocopiadora, computadores e utilização do parque de estacionamento da Câmara sempre que os professores necessitem”(RD4), ou, simplesmente, pela concordância: “foi de consenso tratar-se de um documento bem elaborado, não tendo sugestões a propor”(RD8).

O Projeto Base viria a ser aprovado em reunião de Assembleia Municipal de 07.10.1997. O processo de constituição do CME foi longo, decorreu durante um período de um ano e três meses que conseguimos, através dos documentos analisados, delimitar cronologicamente desde a indicação dos dois elementos, por parte do ME, em 12.01.1998 (RD10), até à eleição da presidente do CME, em 12.03.1999 (RD11). Durante este período verifica-se, pela análise do Fundo Documental da autarquia, que a eleição dos elementos representantes dos docentes do Pré-escolar e do 1º CEB foi problemática, pela fraca adesão destes às reuniões para eleição, facto que terá ocasionado adiamentos pela não observância do número de votantes considerado suficiente (RD5).

A primeira ata do CME de “Torre da Roqueta”(RD11) regista, em 12.03.1999, a presença do Professor Manuel Sarmento, da Universidade do Minho, numa conferência que abordou a temática da Escola e das Políticas Educativas, a que se seguiu a eleição do presidente do CME, a partir das candidaturas apresentadas pela representante dos Professores do Ensino Secundário e do representante do Ensino Especial (IPSS). Foi eleita a primeira com 9 votos

⁷⁷ Relativamente a esta proposta os Serviços de Educação da Câmara recusariam defendendo que os docentes são uma “minoría no Conselho, não se vê porquê da obrigatoriedade, nem parece legítimo dado que o Conselho é um órgão meramente consultivo.” (RD13).

contra 6 do segundo. Da mesma reunião saiu constituída a Comissão para elaboração do Regulamento de Funcionamento do CME. Em 25.05.1999, era enviado o Protocolo de colaboração entre a ANMP e o ME (RD14), que iniciaria a fase da formalização, normatização e uniformização.

Encontrámos, na génese do CME de “Torre da Roqueta”, a procura de uma resposta às necessidades sentidas pelos atores educativos, bem como a orientação para um modelo de construção a partir da participação de diversos agentes da comunidade local. Reconhecemos o mérito dos princípios e da metodologia que numa primeira fase, ainda que através de processos morosos, se foram implementando,

“estava tudo muito no início, não havia uma base muito impositiva, o CME era um espaço de discussão de assuntos, nos primeiros momentos foi isso que aconteceu, era uma agenda muito escolhida por nós, ou seja, era o próprio CME que escolhia a sua agenda, que dava nota do que achava importante.” (E1)

Esta fase, sem enquadramento normativo específico, resultou de formatos estabelecidos localmente, informais e que se centraram, essencialmente, na comunidade e na escola. A segunda fase é a da institucionalização, que acontece com a publicação do Regime de Administração e Gestão das Escolas Públicas, através do Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de maio. A terceira fase, que se apropria das duas anteriores, reconfigurando todo o trajeto anterior, é desenhada pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, o diploma que criou os CME definindo as suas competências, a sua composição e o seu funcionamento e que poderá ter anulado qualquer tipo de criatividade e imaginação que pudesse fundar os CME, pondo termo às iniciativas que vinham sendo criadas localmente com base nas ideias originais da década de oitenta. Esta poderá ser uma das razões para o surgimento de

um certo desencanto em relação ao processo, se calhar o processo começou a diluir-se, goraram-se as expetativas depois daquela fase inicial. Houve ali um momento em que não se deu o passo à frente, houve ali qualquer coisa que não permitiu o passo à frente.” (E1)

Conseguimos distinguir, na versão do primeiro Regimento de Funcionamento do CME que teve como referência o Projeto Base do CME, um período sem normatização, centrado na comunidade e na escola. Com o Regimento de Funcionamento que atualmente se encontra em vigor, elaborado de acordo com o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, estamos perante a fase da normatização com a lógica da “receita única”. Da análise dos dois regimentos ressalta, relativamente à proposta do Projeto Base da constituição do CME de “Torre da Roqueta”, um

sentido de abertura e de não diretividade, *estava tudo muito no início, não havia uma base muito impositiva*, o CME *era um espaço de discussão de assuntos* (E1).

Considerando os modelos de criação das *regras formais*, no domínio do *plano das orientações para a ação*, detetam-se nos dois regimentos lógicas de construção opostas. O de 1997, porque resultante de um processo de baixo para cima (*bottom up*) em que a ação dos indivíduos se conjugou num processo de coordenação coletiva, levou à criação de um órgão localmente contextualizado. O segundo, resultante de uma lógica de cima para baixo (*top down*), cria um órgão pré-determinado pela instância reguladora central.

QUADRO XIV – REGIMENTOS DE FUNCIONAMENTO DO CME DE “TORRE DA ROQUETA”

REGIMENTO DE FUNCIONAMENTO DO CME DE “TORRE DA ROQUETA” RESULTANTE DO PROJETO BASE (07.10.1997)	REGIMENTO DE FUNCIONAMENTO DO CME DE “TORRE DA ROQUETA” (DL 7/2003)
<p>INTRODUÇÃO</p> <p>1.A Câmara Municipal de “Torre da Roqueta” e a comunidade educativa concelhia reconhecendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A importância da coordenação das ações de administração local; - A importância da conjugação de esforços de todos os intervenientes da comunidade educativa; - A necessidade de institucionalizar a gestão participada que a outros níveis vem sendo praticada; <p>Instituem o Conselho Municipal de Educação.</p> <p>Artigo 1º - Natureza</p> <p>O CME é um órgão independente com funções consultivas que funciona junto da Câmara Municipal de “Torre da Roqueta”.</p> <p>(...)</p> <p>Artigo 3º - Competências</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dar parecer sobre o planeamento e organização da rede escolar do concelho; - Recomendar intervenções no âmbito das ações de conservação do parque escolar; - Dar parecer sobre o Plano de Transportes Escolares; - Recomendar as prioridades dos investimentos locais em Educação/Formação; - Emitir recomendações no âmbito da Ação Social Escolar (instalação e funcionamento de cantinas, implementação dos auxílios económicos diretos); - Recomendar a implementação de medidas tendentes à correção de desigualdades entre escolas; - Formular, receber e divulgar orientações tendentes à concretização de projetos educativos de âmbito concelhio; - Desenvolver iniciativas de carácter sócio-cultural enquadradas na dinâmica que lhe é cometida e a propor aos diferentes agentes educativos. 	<p>INTRODUÇÃO</p> <p>O Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, instituiu o CME, regulou as suas competências e composição, estipulando no art.º 8º que as regras de funcionamentos constam de regimento a aprovar pelo Conselho.</p> <p>(...)</p> <p>Artigo 1º - Noção e Objetivos</p> <p>(Cópia literal do art.º 3º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.)</p> <p>Artigo 2º - Competências</p> <p>(As competências propostas são uma cópia literal das competências constantes do art.º 4º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.)</p> <p>Artigo 3º - Composição</p> <p>(A composição do órgão é a definida pelo art.º 5º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.)</p> <p>1.O CME tem a seguinte composição:</p> <ul style="list-style-type: none"> 3 Representantes da autarquia; 1 Representante do ME; 1 Representante dos Presidentes de Junta de Freguesia; 1 Representante do Ensino Superior; 1 Representante do Ensino Secundário Público; 1 Representante do Ensino Básico Público; 1 Representante da Educação pré-escolar Pública; 1 Representante do Ensino Secundário Privado; 2 Representantes das Ass. Pais e Enc. Educação; 1 Representante das Ass. Estudantes; 1 Representante IPSS; 1 Representante Serviços Públicos de Saúde;

<p>Artigo 3º - Composição</p> <p>1. O CME tem a seguinte composição:</p> <p>2 Representantes da Educação Pré-escolar Pública;</p> <p>3 Representantes dos professores do 1ºCEB;</p> <p>1 Representante dos professores do 2º e 3º CEB;</p> <p>1 Representante dos professores do Secundário;</p> <p>1 Representante das Associações de Pais do Pré-escolar;</p> <p>1 Representante das Associações de Pais do 1ºCEB;</p> <p>1 Representante das Associações de Pais do 2º e 3º CEB;</p> <p>1 Representante das Associações de Pais do Secundário;</p> <p>2 Representantes dos Serviços Locais do ME (Delegado Escolar/Ensino Especial);</p> <p>1 Representante do Ensino Especial (IPSS);</p> <p>1 Representante do Ensino Particular e Cooperativo;</p> <p>2 Representantes das Juntas de Freguesia;</p> <p>1 Representante da Câmara (Pelouro da Educação);</p> <p>1 Representante do Pré-escolar (IPSS)</p> <p>1 Representante das Associações Empresariais.</p> <p>(Eleição do Presidente do CME)</p> <p>2. Os membros com assento no CME elegerão em plenário o Presidente do órgão.</p>	<p>1 Representante Serviços de Emprego e Formação Profissional;</p> <p>1 Representante Serviços Públicos da Área da Juventude e do Desporto;</p> <p>1 Representante Forças de Segurança (GNR)</p> <p>1 Representante Forças de Segurança (PSP)</p> <p>Artigo 4º - Presidência</p> <p>1. O Conselho é presidido pelo Presidente da Câmara Municipal ou por quem ele delegar;</p> <p>2. Compete ao Presidente:</p> <p>a) Convocar as reuniões, nos termos do artigo 10.º deste Regimento;</p> <p>b) Abrir e encerrar as reuniões;</p> <p>c) Dirigir os respectivos trabalhos, podendo ainda suspendê-los ou encerrá-los antecipadamente, quando circunstâncias excepcionais o justificarem;</p> <p>d) Assegurar as deliberações do Conselho;</p> <p>e) Assegurar o envio das deliberações propostas e recomendações emitidas pelo Conselho para os serviços e entidades com competências executivas nas matérias a que os mesmos respeitem;</p> <p>f) Proceder à marcação de faltas;</p> <p>g) Proceder à substituição de representantes nos termos do artigo nº7 deste regimento;</p> <p>h) Assegurar a elaboração das actas;</p> <p>3. O apoio administrativo ao Conselho Municipal da Educação é prestado por funcionário (s) da Câmara Municipal a designar.</p>
---	---

2.2. A Intervenção do CME na educação de “Torre da Roqueta”

Pretendemos analisar a relevância do CME de “Torre da Roqueta” verificando o tipo e a importância da sua influência nas orientações e nas decisões tomadas em matéria de política educativa local. Para tal detemo-nos, agora, sobre o papel do CME na educação do concelho, a partir dos registos consultados e da recolha de dados efetuada.

Numa primeira análise, constatamos que as matérias tratadas nas reuniões demonstram uma ligação óbvia dos pontos das Ordens de Trabalhos a determinadas⁷⁸ competências definidas no art.º 4º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Há uma predileção por determinados assuntos, nomeadamente pela apresentação de dados relativos a “apoios socioeducativos (...) e rede de transportes escolares” e pela disponibilização de “informação (...) cabendo ao representante do Ministério da Educação apresentar, em cada reunião, um relatório sintético sobre o funcionamento do sistema educativo”. A análise do

⁷⁸ O sublinhado é nosso.

funcionamento do sistema educativo, a cargo da(o)⁷⁹ representante do ME, pode passar por breves considerações sobre o funcionamento dos anos letivos “caracterizado por um balanço favorável” (RA5), “com normalidade” (RA6), “positivo”(RA7), “processado sem sobressaltos” (RA8) ou por avaliações mais elaboradas “requalificação (do parque escolar) através da candidatura ao QREN com 7,5% do financiamento assegurado pelo ME”(RA1), ou até pelo marketing político “o MEC desenvolveu um levantamento junto dos agrupamentos, no sentido de identificar situações socioeconómicas extremas, de forma a implementar medidas de reforço alimentar”(RA2). Importa referir que a apresentação de dados, somente na posse dos representantes do ME e da Autarquia, atribui a estas estruturas determinada predominância, quer “pela responsabilidade de coordenar, organizar e conduzir as reuniões”(E4) quer, ainda por terem um “peso significativo pelo ponto de situação que fazem de como correm as coisas e pelos dados que apresentam”(E4), facto que transforma este fórum, que se desejaria de apresentação e debate de propostas e projetos, numa espécie de cumprimento de um ritual, imprimindo-lhe um sentido burocrático que impede outras abordagens por parte de representantes das áreas complementares à educação, facto que pode estar na explicação do desequilíbrio óbvio no número e qualidade das intervenções que referimos no capítulo III.

Sublinhamos acima determinadas competências operacionalizadas pelo CME de “Torre da Roqueta” por considerar que há outras que este órgão poderia e deveria ter como prioridade. Referimo-nos à criação de instrumentos que promovem a definição de linhas de orientação educativas “com rosto”. Nos registos consultados a referência a um dos poucos instrumentos da autonomia mitigada das escolas, os Projetos Educativos, é inexistente, facto que indicia um desligamento do CME em relação às dimensões efetivas da contextualização das políticas educativas e da necessária articulação integrada entre a educação escolar e o município. A este propósito, transcrevemos a intervenção do Representante do Pessoal dos Docentes do Ensino Básico que, referindo-se à intervenção do CME nos Projetos Educativos, “questionou sobre a competência do órgão no que se refere aos projetos educativos dos agrupamentos”(RA5). A questão não obteve resposta.

Há assuntos tratados nas reuniões do CME, como a *Análise do Plano de Transportes*, a *Ação Social Escolar* e a *Balanço do Funcionamento do Ano Letivo*, que são assumidos como **as** competências do órgão, por serem “matérias que dizem respeito ao CME, nomeadamente a questão dos Transportes Escolares”(E2), sobre as quais “o CME tem intervenção, por exemplo,

⁷⁹ O período em análise teve diferentes representantes do ME, por se referir a um período com Governos do PS e do PSD/CDS-PP.

ao nível da Ação Social Escolar”(E3), ou, ainda, por configurarem “problemas dos apoios sociais e dos transportes”(E4).

Abordada numa perspectiva operacional e técnica, da gestão da área dos transportes escolares, invariavelmente é dada nota, ao CME, das reuniões com os operadores e as escolas, dos problemas de sobrelotação dos autocarros, da localização das paragens, do incumprimento de horários, uma série de questões de duvidoso interesse para a agenda de reuniões de um órgão que tem por objetivo promover, ao nível municipal, a coordenação da política educativa. As agendas das reuniões configuram, assim, os assuntos “nobres” do CME e acabam por exprimir a sua (ir)relevância, já que as decisões são tomadas fora do órgão,

“o caso do Plano de Transportes Escolares e os Apoios Sociais, em que por lei tem que ser primeiro auscultado o CME (...) que eu só posso levar à reunião de Câmara, depois do CME se ter pronunciado, mas a deliberação não é em sede de CME, é em sede de reunião da Câmara. Eu estou a dizer isto porque os membros do CME podem fazer esta pergunta: o que faço eu aqui? Qual é o meu papel aqui?” (E1)

Importa, no entanto, referir que, conjunturalmente, e reagindo às situações, são abordados assuntos de política educativa, como aconteceu com a reorganização da Rede Escolar do concelho, a propósito da proposta dos “mega-agrupamentos” da iniciativa da DREN, em 2011/12. Foi o caso da proposta de fusão de Agrupamentos e Escolas Secundárias do concelho, sobre a qual o CME produziu uma recomendação que foi alvo de deliberação por parte do executivo da autarquia, tendo sido posteriormente enviada à DREN. A recomendação foi feita, apontando o contexto em que decorreu a tomada de posição:

“depois de ter participado nos vários Conselhos Gerais, de ter ouvido o Conselho Municipal de Educação e de ter ouvido os Presidentes dos Conselhos Gerais e Directores de Agrupamento, em reunião extraordinária do Conselho Municipal de Educação, a Câmara Municipal de “Torre da Roqueta” considera que a proposta de agregação de agrupamentos (...), por tudo isto, e porque no entendimento deste município, estes princípios não estão claros na proposta, entendemos não estarem reunidas condições para, neste momento do ano lectivo, nos podermos pronunciar favoravelmente à mesma. Manifestamos a total disponibilidade para, conjuntamente com os agrupamentos, as comunidades por eles servidas e a administração educativa, aprofundar o trabalho encetado e que possa conduzir a uma proposta de agregação, que entendamos justificada e que salvguarde as necessidades da população que servimos. (RR9)

Relativamente a esta posição que consubstanciava uma iniciativa fundamentada com critérios pedagógicos e administrativos claros, a decisão final do ME foi no sentido oposto, quer à recomendação do CME, quer à posição da autarquia, demonstrando o nível de influência na educação que, quer o CME, quer a Administração Local, têm perante as instâncias decisoras centrais, do mesmo modo que indicia o CME de “Torre da Roqueta” como um órgão

caracterizado por uma existência formal e sem influência, quer pela substância dos assuntos tratados, quer pela relevância do resultado das posições dos seus elementos, quer ainda pelas consequências efetivas das recomendações produzidas no seu seio.

3. Análise crítica dos dados

O trabalho empírico teve como objetivo contextualizar as lógicas e dinâmicas de ação dos elementos do CME do concelho de “Torre da Roqueta” bem como enquadrar os tópicos da nossa investigação, desenvolvendo-se a partir da recolha de dados efetuada através das entrevistas (E), da observação não-participante (RO) que ocorreu nas reuniões do CME, da análise dos registos do fundo documental da autarquia (RD), da leitura das atas das reuniões do CME (RA).

Os dados empíricos recolhidos e interpretados à luz dos modelos teóricos convocados para orientação do estudo, permitiram a análise crítica apresentada no capítulo III, relativamente às lógicas e dinâmicas de ação, sendo, agora, o suporte da análise no que aos tópicos essenciais da investigação diz respeito, a saber: Estado e Educação, Município e Educação, Participação, Descentralização Autonomia e Territorialização.

A matriz vincadamente centralizadora que, historicamente, tem caracterizado Portugal nas suas dimensões política, económica, sociocultural e administrativa é, também, a fórmula que encontramos na regulação do Sistema Educativo nacional, configurando um Estado que dificilmente consegue dissimular a sua eminência sobre os recursos humanos e materiais ou sobre a gestão e administração da Educação, revelando assim que “a política da Educação vem de cima para baixo, está toda devidamente definida, estruturada e depois é: aplique-se.”(E4) e que “o ME é um poder hermético, não ouve as bases, as autarquias, deveria estar mais preocupado com o funcionamento das escolas.”(E5)

O Sistema Educativo funda-se num modelo organizativo burocrático que detém a tutela direta sobre o financiamento do sistema, sobre a colocação de professores, sobre a ação inspetiva, sobre a elaboração dos instrumentos de avaliação externa dos alunos e sobre os currículos e programas, significando um modelo em que a hegemonia do poder central é evidente, como refere a Vereadora da Educação,

“Deixe-me só dizer-lhe, nós temos desde maio na Secretaria de Estado da Educação uma proposta concreta da Câmara Municipal, no sentido de termos a possibilidade de termos em “Torre da Roqueta”

um trabalho diferente ao nível da Educação Física no 2º e 3º CEB, há uma proposta concreta que fizemos na lógica do Centro de Mar, na lógica das atividades marítimas e das infraestruturas que estamos a construir, tivemos com Secretária de Estado da Educação do Ensino Básico e Secundário e com Secretário de Estado da Juventude uma reunião conjunta onde propusemos uma alteração do currículo, a ideia foi bem recebida, mas ainda não temos nada, não nos chamaram, apesar de termos demonstrado toda a disponibilidade.”(E1)

Esta linha de atuação político-administrativa que se funda num modelo centralizado identifica-se, também, nos processos de reorganização da rede escolar aplicado sob a vigência do regime de administração e gestão, o Decreto-Lei. N.º75/2008, de 22 de abril. As agregações, mais conhecidas por “Mega-Agrupamentos”, na sua grande maioria propostas da iniciativa do ME, através das DREs, são um exemplo do autoritarismo do poder central perante o poder local e perante as escolas e as suas estruturas administrativas e pedagógicas. A forma como o processo decorreu em “Torre da Roqueta”, sem que o ME tenha apresentado, nas palavras da Presidente da Assembleia Municipal, “as vantagens pedagógicas que sustentam as propostas de agregação.”(RO3), demonstrou as inconsistências da Administração Central, pelo desconhecimento assumido pelo representante do ME, de “como irão ser constituídas as novas estruturas de gestão pedagógica intermédia ou as Comissões Administrativas Provisórias.”(RO3) Sobrepondo-se a todas as recomendações o autoritarismo do ME efetivou-se com a publicação da listagem das agregações em janeiro de 2013, deixando claro que “ouvimos, mas fazemos como tínhamos planeado (...) vamos fazer aquilo que estava previsto.”(E3)

O Estado deve garantir os princípios da coerência e coesão nacionais, assumindo o papel de *regulador das regulações*, valorizando os vários atores e dinâmicas do sistema educativo, clarificando a sua posição, competindo-lhe estabelecer os equilíbrios das forças em presença, assegurando a justiça, a equidade e a democracia do sistema educativo, de que são exemplo os projetos concebidos de acordo com as especificidades dos contextos educativos, como o diretor de agrupamento entrevistado refere, “o agrupamento onde sou diretor tem uma particularidade, é um TEIP, e isso torna-o diferente dos restantes.”(E3) As parcerias entre escolas e outras organizações de âmbito nacional e local, a articulação das escolas com a comunidade e a criação de órgãos de participação local onde “estão representados os parceiros mais importantes da área da educação (...) podem potenciar e ajudar a resolver problemas que, de outra forma, poderiam ter maior dificuldade na sua resolução.”(E4) Estes são alguns dos instrumentos que poderão orientar o sistema educativo para uma regulação resultante da interação de vários dispositivos.

O Município, ainda que através da via da contratualização, vem adquirindo o estatuto de entidade parceira na implementação das políticas educativas nacionais, verificando-se atualmente uma alteração do anterior papel de executor das políticas educativas prescritas pelo poder central. Agora posiciona-se como promotor de políticas educativas locais, ainda que estando a fazer o percurso difícil de construção entre o Poder Central e as margens de autonomia de que os municípios e as comunidades locais se vão apropriando, com dificuldades de articulação, como as identificadas pela Vereadora de Educação,

“Temos situações de uma determinada escola, estou a falar de uma EB2,3 que avança com um projeto que tem a ver com a educação ao nível da deficiência, o interlocutor é a DREN, chegam a todas as conclusões, a DREN dá autorização e a escola vem pedir à Câmara que lhe prepare as instalações. E por vezes ficamos um bocadinho atravessados neste processo, afinal somos parceiros para quê?”(E1)

Nesta relação Poder Central/Poder Local, encontrámos também contextos de ambiguidade, quando se refere que “neste momento as autarquias e as próprias escolas para uma coisa são solicitadas e para outras não, para umas coisas as autarquias interessam, para outras não. Há aqui uma ambiguidade quanto ao papel das autarquias.”(E1) No entanto, apesar dos condicionalismos e entraves de vária ordem, o município, através de serviços, projetos e de estruturas municipais ligadas à educação vem promovendo lampejos de uma política educativa local, consubstanciada quer em projetos socioeducativos, quer como consequência do alargamento de competências nos diferentes níveis de ensino, todo um novo contexto de ação que leva ao desenvolvimento de ações conjuntas com as escolas, uma nova dimensão a que diretor de agrupamento entrevistado se refere,

“O país andou numa fase de infraestruturação e agora vamos entrar numa fase diferente, a fase em que tendo o *hardware* montado é preciso ver o *software* e aí um município que tenha uma lógica de funcionamento construída no longo prazo, como tudo na vida, está a sofrer, também, processos adaptativos que incluem uma mudança de diapasão. Onde é que as adaptações estão a ocorrer: por exemplo passaram as Atividades de Enriquecimento Curricular (AECs) para o município, o que significa gestão direta do pessoal docente, o que coloca dificuldades, é preciso apurar os critérios de concurso, e tudo isso. As coisas não têm corrido muito mal, mas não têm sido perfeitas. Os horários das AECs ao implicar a relação entre o município e as escolas, também têm suscitado algumas dificuldades. Estamos perante uma mudança de *música* uma mudança da *melodia*. A melodia até agora era de gestão profissional, de recursos e de infraestruturas, agora temos a gestão de recursos humanos, conceção de atividades...”(E3)

Entendemos que a promoção da política educativa ao nível municipal passará não só, mas também, por uma intervenção dos seus órgãos locais através da coordenação do sistema educativo e da sua articulação com outras áreas, nomeadamente aquelas que contribuem para o

desenvolvimento social e pessoal dos munícipes, numa lógica que terá, necessariamente, de passar pela articulação de um Projeto Educativo Municipal com os Projetos Educativos dos Agrupamentos e Escolas. As áreas de intervenção prioritária do município, em matéria de educação, representando necessidades de melhoria, terão parte da sua resolução no contributo de um conjunto alargado de atores e parceiros locais que devem ser envolvidos nos processos de procura das soluções. É nesta perspetiva que consideramos que o CME, apesar de se inscrever na tipologia de instrumentos de intervenção local que potencialmente poderia ser relevante para este efeito porque “deve ter um papel ativo crítico, propondo, tem que ser um órgão construtivo, não se deve preocupar com matérias operacionais, mas com orientações mais de longo prazo, definir um horizonte”(E2), não é efetivamente o órgão que ajudará a esse processo de procura de orientações e soluções na área da educação, por ser considerado um instrumento burocrático, quer pelas limitações e qualidade das suas iniciativas, quer pela sua natureza consultiva, estando “demasiado formal, demasiado acantonado”(E1) É esta a importância atribuída ao CME de “Torre da Roqueta” que não é reconhecido como um órgão relevante, porque “não tem as competências necessárias”(E5) para uma intervenção efetiva na educação, já que, segundo a Vereadora de Educação,

“se não houver CME nenhuma escola sente a falta, nenhuma IPSS sente a falta. Isso para mim é a prova de que o CME é um órgão formal (...), se amanhã receber uma comunicação, enquanto diretor do agrupamento, dizendo que a partir de hoje não vai haver CME fica chocado? Vai deitar as mãos à cabeça e vai dizer “e agora como vai ser? O que vai ser de nós?”(E1)

A natureza consultiva do CME limita o poder e alcance das suas ações, “é um órgão consultivo, acaba por não ter um papel que o torne de facto fundamental, qualquer coisa está a falhar.”(E1) As recomendações e pareceres produzidas neste fórum acabam por não ter efeito sobre os decisores políticos, “concordo que o órgão poderia tomar decisões que não fossem acatadas nem pela tutela ME, nem pela tutela Município que podem não operacionalizar as recomendações do CME, isso é possível.”(E2), como se veio a verificar com a decisão das agregações no concelho, tendo-lhe sido “retirada toda a importância quando se fazem agregações contra a opinião dos CME, quando os pareceres não são vinculativos e são pedidos, e não se lhe passa cartão, mais vale não pedir, porque isso é um arremedo de democracia.”(E3) A desvalorização do CME é consequência, também, do não exercício das competências que lhe estão atribuídas, quando, por exemplo, não “tem um papel interventivo na articulação do Projeto Educativo para o concelho (...) o que me parece é que nesta matéria o CME tem um papel pouco ativo, e não tem muita capacidade.”(E2), ou falha nas suas competências, quando o

“CME tem como grande desígnio que haja um Projeto Educativo do concelho e eu acho que esse aspeto nós não conseguimos e também acho que não é através do CME que lá se chega.”(E1)

Vimos que o CME de “Torre da Roqueta” é caracterizado por duas fases distintas. A primeira, coincidente com a sua criação, onde se verificou a prevalência de lógicas instituintes, comunitárias que resultaram da necessidade, do sentido de criação da base para o topo (Bottom–Up) e da informalidade, que induziram um sentido de relacionamento de horizontalidade entre as partes envolvidas. Na segunda fase, percebe-se que a obrigatoriedade de constituição do CME, imposta pelo Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de maio, introduziu lógicas instituídas, legalistas que conduziram à formalização, à normatização, à uniformização, num sentido do topo para a base (Top–Down) que trouxe a imposição de uma relação de verticalidade.

Os processos de participação dos representantes no CME constituíram no capítulo III um tópico de análise, permitindo descrever o funcionamento do órgão, tendo em conta as lógicas e dinâmicas de ação dos seus membros que enquadrámos nas tipologias racionalizadora-centralizadora/política. Através das lógicas propostas, procurámos apresentar o CME como um “espaço de algum jogo político”(E1), onde os seus elementos “podem ter agendas diversíssimas, podendo funcionar como um espaço de validação das suas próprias pessoas, das figuras individuais de cada um ou como processo de validação das instituições que representam.”(E1).

Um modelo de participação que agregue os diversos agentes da comunidade numa lógica de dependências horizontais propiciará o estabelecimento de relações equilibradas e consistentes, nos processos de contratualização entre o poder central, local, as escolas e os parceiros educativos. É neste sentido que “o CME devia ser uma estrutura aberta, que devia ter um desígnio de rutura com algumas práticas (...) uma forma diferente de trabalhar as coisas”(E1), no entanto, a qualidade e quantidade da participação dos elementos do CME demonstra que “alguns representantes têm uma postura bastante passiva, nomeadamente os pais que são um parceiro muito importante e que podiam ter uma voz mais ativa, fazer propostas e poderiam dar contributos mais importantes, mas infelizmente isso não aconteceu.”(E2) O CME “depende sempre da qualidade dos seus atores”(E2), do modelo através do qual são indicados para o exercício, sendo “a questão da representatividade democrática importante (...) as representações diretas não legítimas terão que ser repensadas”, bem como a forma como cada um destes elementos exerce o dever de representação, já que:

“o representante do Ensino Secundário conhece os problemas da sua escola, não conhece os problemas das outras escolas. Tinha que ter disponibilidade para reunir ou, então, arranjar pontos de contacto com os outros colegas de outras escolas para se inteirar desses problemas. Acaba por ser o representante do pessoal docente da sua própria escola (...) as Associações de Estudantes ainda não deram o passo para serem o representante que leva os problemas dos alunos na escola. Resumindo, para que o CME tenha eficácia, é necessário que haja momentos prévios de reunião onde aconteça o debate de matérias a apresentar nas reuniões. O que acontece agora é que não se discutem propostas concretas, há uma agenda que limita tudo o resto.”(E5)

A falta de cultura de participação e de uma atitude de vigilância crítica explica a ausência da participação da maioria dos elementos do CME, bem como as debilidades na abordagem de muitos assuntos que poderia ser colmatada, em parte, com a integração dos diretores de escola de escola/agrupamento no órgão, uma vez que com a constituição atual, de acordo com o diretor de agrupamento entrevistado, “o órgão não liga connosco.”(E3)

A descentralização em matéria de educação incide essencialmente num modelo de contraturalização, através da transferência de competências para as autarquias no âmbito da educação pré-escolar e ensino básico, em que as autarquias “trabalham sobretudo a um nível mais operacional, ao nível das obras, dos pequenos arranjos nas escolas, ao nível da colocação de pessoal não docente e ao nível da colocação dos professores das AEC (...), resolvendo os problemas de ordem logística e operacional”(E1) ou, ainda, através do estabelecimento de parcerias educativas entre o Estado e os agentes económicos, revelando processos conduzidos mais por lógicas conjunturais do que por projetos políticos integrados e coesos,

“Quando foi criada a Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas, acreditei que partiria das bases um diálogo para que chegasse ao ME um conjunto de propostas para a funcionalidade do sistema, ainda acreditei nisso, mas rapidamente percebi que, de facto, não tinha peso nenhum. Seja qual for o partido que está no poder, ouve mas não atende (...) às realidades do país. Por exemplo neste concelho podíamos partir para uma educação, de acordo com a nossa realidade, que poderia deixar abertura a conteúdos locais, flexível, isto era possível implementar em Portugal, mas não existe. Há aqui um conjunto de interesses económicos que se sobrepõem aos interesses pedagógicos (...). O ME é um poder hermético. Não houve as bases, as autarquias, deveria estar mais preocupado com o funcionamento das escolas.” (E5)

Confrontando e impedindo a coexistência de vários níveis de administração da educação o central, o regional, o municipal, o de freguesia e o da escola, há em Portugal um pretensão modelo de descentralização que, revestindo-se de um significado meramente retórico, relegitima o Estado Central. Realidade muito distante do conceito de descentralização apresentado no âmbito dos trabalhos da CRSE, que atribuía ao nível central a competência de implementação geral da política educacional e ao nível regional competências de integração, coordenação e acompanhamento da atividade educativa. Prevendo serviços descentralizados que integrariam as

regiões administrativas que, por sua vez, se pretendiam dotadas de autonomia administrativa, financeira, pedagógica e científica, tratava-se de um modelo de que assumia politicamente os interesses comuns das populações e que permitia níveis de descentralização mais extensos e profundos na definição dos seus próprios objetivos. Por não se verificarem estes pressupostos inviabiliza-se uma efetiva territorialização das políticas educativas como resultado de um modelo de autonomia, sendo por isso legítimo que a Vereadora da Educação assuma que “recuso dizer que haja uma política educativa local”(E1).

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Partimos para a nossa investigação, tentando perceber os níveis e processos de interação dos atores organizacionais, analisando as suas lógicas e dinâmicas de ação no contexto de um órgão da administração local, o Conselho Municipal de Educação. A análise dos dados empíricos revela posicionamentos diferentes por parte dos elementos do CME, de acordo com a área que representam, o domínio sobre matérias e a sua própria capacidade estratégica que captámos das intervenções nas reuniões que significam processos de mobilização de interesses materiais e simbólicos. Identificámos dois tipos de racionalidade nas lógicas de ação, a racionalizadora-centralizadora indiciadora de processos de interação organizacional de comando e controlo que têm por objetivo promover a defesa e manutenção do *statu quo* dos interesses de um modelo administrativo centralizado e centralizador das políticas educativas. Conseguimos identificar as lógicas e dinâmicas de ação de cariz político nas ações que se orientam pelo objetivo de contextualizar localmente as políticas educativas, revendo nestas um potencial que poderá ser útil se orientado para um modelo de descentralização efetiva das políticas que permita um sistema educativo fundado em princípios de participação, justiça e equidade.

Moveu-nos o interesse pela verificação da importância do CME na Educação local, analisando o seu grau de influência e nível de intervenção, bem como interpretando a sua relevância no contexto da tão propalada descentralização, autonomia e territorialização das políticas educativas. Procurámos perceber se a promoção da coordenação da política educativa em articulação com os agentes educativos e os parceiros sociais locais, no âmbito do sistema educativo, é concretizada por influência do CME. Nesta linha, detetámos desarticulações, inconsistências e incongruências na produção legislativa, confrontando as práticas efetivas com o enquadramento normativo prescrito pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de fevereiro. É nesta perspetiva que consideramos o CME como resultado de uma medida política gerada no seio de uma pretensa descentralização das políticas educativas, um órgão da administração local ao qual se atribui uma série de competências que, apesar de considerarmos com potencial para influenciar a educação ao nível concelhio, não se concretizam efetivamente pela assunção de um papel decisivo e determinante na Educação local. Conclui-se, deste modo, que o CME representa um órgão formal, sem influência na coordenação e articulação da política educativa nacional com os agentes educativos e parceiros sociais locais. O leque de atribuições que o normativo

confere ao CME não se traduz numa efetiva descentralização administrativa das medidas e políticas educativas, uma vez que um órgão que é proposto como representante das comunidades educativas do concelho, promotor da coordenação da política educativa local, encontra o âmbito das suas ações confinado à abordagem de matérias exclusivamente técnicas e operacionais, restringindo-se à sua qualidade de instância de consulta. As competências acometidas ao CME tornam-se inócuas pela impossibilidade de serem concretizadas, já que as medidas e políticas de descentralização permanecem enclausuradas no aparelho político-administrativo central, sobejando a retórica da descentralização, frequentemente expressa nos preâmbulos da produção legislativa. Confirma-se, deste modo, a nossa Hipótese Central (HC) que considera *o CME um órgão criado no quadro de uma pretensa orientação política de descentralização administrativa que, pela sua qualidade consultiva e funcionamento burocrático, não possui a relevância necessária ao surgimento de uma política local de Educação, representando uma estrutura com valor meramente formal.*

As transformações geradas pela Revolução de Abril propiciaram a emergência de um modelo social assente na afirmação de uma cidadania participativa que teve como um dos seus expoentes máximos a participação massiva da população nas eleições autárquicas de 1976. As expectativas criadas relativamente a um contexto de democracia e autonomia que pudesse induzir uma política educativa ligada às realidades territoriais, não se concretizaram pelo estatuto de supremacia do Poder Central que vai, no entanto, cedendo competências ao Poder Local, através da transferência de determinada tipologia de atribuições que, acompanhadas de poucos recursos financeiros, redundam no fracasso de qualquer iniciativa que pretenda divergir do comando e controlo exercidos pela tutela. As autarquias são apresentadas como parceiros insubstituíveis na implementação das políticas educativas, no entanto em contraponto, a seletividade das áreas e das responsabilidades sobre as quais passam a deter poder de decisão evidenciam lógicas conjunturais que inviabilizam projetos locais integrados e consistentes, capazes de responder com a qualidade de um sistema educativo que deve atender às necessidades específicas do seu território. Este contexto faz transparecer a eminência de um Poder Central que detém o poder de decisão sobre os recursos humanos e financeiros, bem como o controlo sobre a regulação geral e específica da gestão administrativa e pedagógica da Educação, revelando-se hesitante na cedência de áreas de poder às autarquias, embora em muitos casos estas se revelem impreparadas para assumir o desafio. O Poder Central utiliza o discurso da descentralização como um jogo semântico, reconfigurando-se quer nas suas

estruturas desconcentradas, quer nas estruturas do poder local e, portanto, deixa transparecer a ideia de que abre mão do seu poder partilhando-o através da criação de estruturas locais, de que o CME é um exemplo. É nesta linha que se torna pertinente referir a sua artificialidade como órgão, quando se percebe que as autarquias continuam reféns de uma lógica de instrumentalização por parte das instâncias centrais que se limitam a contratualizar transferências de competências, que não são mais do que transferências de responsabilidades. A exposição a fatores de perturbação e desgaste político, num momento histórico de novas exigências à descentralização da Educação, em que se decidem as Cartas Educativas, a reorganização da Rede Escolar, implementação das Atividades de Enriquecimento Escolar no 1º CEB, entre outras matérias, faz com que o Estado se retire da participação direta, evitando deste modo, responsabilidades únicas na *prestação de contas* e conseguindo, ao mesmo tempo, criar a ideia de que pretende descentralizar competências, atendendo a orientações ideológicas e setores sociais que reivindicam um Estado menos presente. Consideramos, assim, que se confirma a Sub-hipótese (H1) que tem *o CME como uma forma de legitimação do Poder Central*.

O confronto de interesses, as posições compaginadas e as estratégias orientadas por diferentes racionalidades, refletem o contexto em que se desenrolam as reuniões do CME, encontrando-se presentes nos registos discursivos dos seus elementos, dos quais importa destacar um número considerável onde se verifica a falta de uma cultura de participação e de uma atitude de vigilância crítica que, aliada à falta de representatividade dos diretores de Agrupamento/Escola, poderá explicar parte do amorfismo do órgão. Parece-nos que a qualidade do funcionamento e o poder de influência dos CME, apesar de limitada, terá sempre uma relação direta com a orientação, o grau de envolvimento e a dinâmica que os pelouros da educação lhe imprimirem, bem como com a qualidade da participação que se valorizará com a sua abrangência à generalidade dos representantes. Na abordagem realizada identificámos duas categorias de elementos, tomando por referência a qualidade e quantidade das suas participações/intervenções. O representante do ME, os representantes da Autarquia e os representantes dos Professores constituem o grupo que domina os enquadramentos técnico-teóricos da Educação e, em resultado desta condição, detêm uma posição hegemónica que se verifica pela definição da agenda das reuniões, e pela monopolização do tempo do discurso relativamente aos assuntos tratados. Esta posição acaba por se refletir num controlo do funcionamento do órgão, ainda que a definição dos assuntos tratados nas reuniões seja exclusiva do ME e da Autarquia. Importa, no entanto, diferenciar neste grupo os níveis de

controlo: os professores, pelo capital de conhecimento sobre as matérias tratadas praticam a sua influência procurando retirar vantagens, tendo em conta os seus interesses profissionais e corporativos ou das organizações a que pertencem, em manifesta oposição ao seu dever de representatividade. Num registo diferente dos professores encontra-se o ME e a Autarquia que possuem, em exclusivo, os dados relativos às áreas da sua competência, seguindo um registo burocrático-normativo e restritivo, representam a posição de controlo político-administrativo central (ME) e local (Autarquia), através da apresentação e análise do funcionamento do sistema educativo no concelho, um contexto privilegiado de domínio sobre o conhecimento técnico que confere a estes dois representantes um estatuto predominante. Neste sentido confirma-se, em parte, a Sub-hipótese (H2) onde consideramos que *os representantes do Ministério da Educação e da Autarquia determinam a agenda e o funcionamento das reuniões do CME.*

A criação de instrumentos e estruturas que promovessem a descentralização da administração do sistema educativo, para um nível local, com o objetivo de coordenar e articular a intervenção educativa foi, pela primeira vez apresentada em 1988, no âmbito dos trabalhos da CRSE, nos *Documentos Preparatórios II*. A espaços, o debate sobre a Educação refere como princípio orientador a necessidade de aproximação do nível de decisão às comunidades, contextualizando a Escola numa dimensão territorial, onde os parceiros educativos e sociais são parte integrante e interveniente no desenvolvimento educativo local. É nesta lógica que as autarquias elaboram os Projetos Educativos Municipais, também designados por Projetos Educativos Locais, apresentando-os como instrumentos de *promoção e reforço da participação dos cidadãos, estabelecendo parcerias com atores locais e outras entidades, como meios de coordenação e articulação e supervisão do cumprimento da escolaridade, promovendo o sucesso educativo, ou ainda como, meios de desenvolvimento e integração social onde estejam identificados os obstáculos ao desenvolvimento e integração social e cultural, onde se estabeleçam princípios de ação, através da mobilização de apoios e da sua articulação com os recursos existentes.* A competência atribuída ao CME de “apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município” não foi por nós detetada, tendo-se verificado que o CME não analisa os Projetos Educativos dos Agrupamentos/Escolas do concelho, quer como assunto constante da agenda, quer como matéria de abordagem complementar. No entanto, apesar de termos constatado alguma coordenação operacional entre a Autarquia e os Agrupamentos/Escolas e vice-versa, no domínio de determinadas atividades, essencialmente comemorações de datas, estas iniciativas não se desenvolvem tendo em conta a articulação das estratégias que deveriam

estar ao serviço da prossecução dos objetivos e finalidades para a educação do concelho que devem coadunar-se com os definidos pelos Agrupamento/Escolas. A não existência de um Projeto Educativo Municipal não permitiu comprovar na totalidade a Sub-hipótese (H3) onde consideramos que *a coordenação do Projeto Educativo Municipal com os Projetos Educativos dos Agrupamentos/ Escolas, efetuada pelo CME, tem uma articulação débil com os objetivos educativos de ambos.*

O ordenamento da rede educativa é apresentado nos normativos como estruturado em princípios de sequencialidade, considerando a educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica e o ensino secundário como o termo da escolaridade obrigatória; propiciador do cumprimento com sucesso da escolaridade e respeitando características geográficas do território, bem como perseguindo objetivos que garantam o direito de acesso aos estabelecimentos por parte de todas as crianças e alunos, prevenindo a exclusão social. Este é o enquadramento dos movimentos de reorganização escolar iniciado nos finais da década de 90 e que vem conhecendo várias fases, suportadas por discursos políticos de legitimação das ações em critérios pedagógicos que têm sido postos em causa por professores, pais, sindicatos e pela comunidade científica da área da Educação. A posição do ME suporta as decisões da constituição das novas unidades orgânicas, como forma de possibilitar aos alunos a realização de um percurso educativo com o mesmo Projeto Educativo, facilitando o trabalho dos professores, ajudando a superar o isolamento de algumas escolas e racionalizando a gestão dos recursos humanos e materiais. Em contraponto, as agregações são consideradas “um escândalo pedagógico, uma irracionalidade educativa e um desastre organizativo.”⁸⁰

A decisão política de reorganização da rede escolar, através da agregação de Agrupamentos de Escolas com Escolas Secundárias, da iniciativa do ME propôs a criação de três novas unidades orgânicas no Concelho de “Torre da Roqueta”, a partir da fusão de sete agrupamentos e três escolas secundárias. Relativamente à proposta, pronunciaram-se subscrevendo as suas posições de recusa, o CME, os Conselhos Gerais, os Conselhos Pedagógicos, as Associações de Pais, os Professores e do Pessoal Não Docente. Corroborando a posição das estruturas referidas e apresentando a sua fundamentação pela não agregação, a autarquia elaborou um documento contendo a deliberação do executivo camarário que se baseou na recomendação do CME que enviou à DREN e à Secretaria de Estado da Administração Escolar. As posições pela não agregação fundamentaram-se, essencialmente, em

⁸⁰ Posição do Sindicato dos Professores do Norte, relativamente ao mega-agrupamentos, publicada na página 8 da Revista *spninformação* n.º 58 de maio de 2013.

critérios pedagógicos e administrativos que não obtiveram aceitação junto do Poder Central, uma vez que a decisão final do ME foi de discordância com todas as posições, incluindo a recomendação do CME e a deliberação da Câmara Municipal, ficando demonstrado que o Poder Local e as suas estruturas não exercem influência perante as instâncias decisoras centrais. Confirma-se, assim, a Sub-hipótese 4 (H4), por referir que *as recomendações do CME, no âmbito da reorganização da rede escolar, não influenciam as decisões do Poder Central*.

Temos a noção de que um regime democrático deve conceber como estratégia político-administrativa a descentralização de poderes que propiciem o surgimento do conceito de *Local* fundado num modelo de participação que possibilite um maior envolvimento dos cidadãos nas decisões que impliquem a construção do seu próprio futuro.

A postura de comando e controlo do Estado condiciona determinantemente a lógica do movimento de descentralização, autonomia e territorialização, fazendo com que estes conceitos se mantenham confinados ao âmbito dos conceitos teóricos. A lógica da prescrição única para a diversidade dos contextos, própria dos modelos de organização burocráticos, ignora as especificidades de cada território, não contribuindo para as soluções, mas sim agudizando os problemas. A descentralização de competências para as autarquias, na área da Educação, não sendo expectável que ocorra por outro modelo que não o da contratualização, passará por uma redefinição da qualidade destas responsabilidades, acompanhada da transferência do equivalente financeiro necessário à sua operacionalização. O CME é o resultado de uma tipologia de iniciativas legislativas que pretendem demonstrar abertura política à descentralização que, fatalmente, se descobre serem somente uma pretensão. Após uma dezena de anos da criação jurídico-formal dos CME, a análise desta estrutura administrativa local apresenta-o como um instrumento burocrático, limitado, ambíguo na sua natureza e tipologia, consulta(?)/coordenação(?) e considerado ao serviço da municipalização da educação, pelo número excessivo de representantes da autarquia. É necessário que este órgão tenha condições efetivas para fazer a articulação entre os agentes relevantes do sistema educativo, que seja considerado um *fórum* de construção, negociação e concertação entre os agentes educativos e sociais, contribuindo para a transformação de uma série de alterações que deverão passar pela alteração da sua natureza consultiva para deliberativa, pela definição de um novo modelo de eleição/indicação dos seus elementos, pela criação de uma metodologia que promova o contacto prévio dos representantes com os grupos/instituições representadas, bem como pela inclusão de outros elementos na sua constituição, integrando representantes dos diretores dos

Agrupamentos/Escolas e de individualidades da comunidade civil com relevo nas áreas da educação e social. Estas poderão ser linhas de orientação para a refundação dos CME.

A intervenção das autarquias na Educação vem alargando a sua abrangência em várias áreas, que não as técnicas e operacionais, através da promoção das AECs e das atividades de ocupação de tempos livres, da implementação de projetos no âmbito da alimentação escolar, assumindo responsabilidades em serviços e projetos municipais ligados e assumindo a articulação da prática de desporto e atividade física desportiva com as escolas. Esta intervenção gradual vem tornando o Município num ator educativo que terá que ser visto como relevante e fundamental. Apesar de não deterem as competências formais na definição da política educativa local, facto que condiciona a qualidade das decisões que possam tomar, as Autarquias, através da criação de serviços e do desenvolvimento de projetos, vão consolidando as suas competências e assumindo áreas não reguladas, exercendo sobre estas uma regulação informal que poderá levar ao desenvolvimento de ações conjuntas com as escolas e outros parceiros educativos e sociais locais. Este contexto de transformação, induzido por *processos de microrregulação*, poderá ser capitalizado em benefício de uma territorialização da educação, concebendo o sistema educativo num contexto local, promovendo a inclusão, o combate ao insucesso e abandono escolar e promovendo uma educação de qualidade.

BIBLIOGRAFIA

1. Bibliografia

- Almeida, J. & Pinto, J. (1975) *A investigação nas ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença.
- Antunes, F. & Sá, V. (2010) *Públicos escolares e regulação da educação: lutas concorrências na arena educativa*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- 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*. Porto: Afrontamento, pp. 33-59.
- Associação Nacional de Municípios Portugueses (2007). Transferência de competências: Educação. In documento aprovado no XVII Congresso da ANMP. Ponta Delgada - Açores. ANMP.
- Bacharach, S. (1988). Notes on a Political Theory of Educational Organizations. A. Westoby, *Culture and Power in Educational Organizations*. Philadelphia: Open University Press, pp. 277-288.
- Bacharac, S. & Mundell, B. (1999). Políticas organizacionais nas escolas: Micro, macro e lógicas de acção. In M. Sarmiento (Org.) *Autonomia da escola: Políticas e práticas*. Porto: Asa, pp. 123-156.
- Baldrige, J., Curtis, D., Ecker, G. & Riley, G. (1978). *Policy making and effective leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Baixinho, A. (2008). Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais. *VI Congresso Português de Sociologia*, pp. 3-13.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- 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. (2003a). A “escolha da escola” como processo de regulação: integração ou seleção social. In J. Barroso (Org.) *A escola pública: regulação desregulação privatização*. Porto: Asa Editores, pp. 79-109.

- Barroso, J. (2003b). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.) *A escola pública: regulação desregulação privatização*. Porto: Asa Editores, pp. 19-48.
- Barroso, J. (2004). *A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios*. In J. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Barroso, J. (2006). O Estado e a educação: A regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Org.) *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Coimbra: Educa, pp. 40-70.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Canotilho, J. & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa*, anotada, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 234-235.
- Carvalho, R. (2001). *História do ensino em Portugal: Desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Casa-Nova, M. (2008). *Tempos e lugares dos ciganos na educação escolar pública*. In M. Casa-Nova & P. Palmeira. (coord.) *Minorias*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI).
- Chiavenato, E. (1994). *Recursos humanos*. São Paulo: Atlas.
- Chizzotti, A. (1991). *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez.
- Cruz, C. (2012). *Conselhos municipais de educação: Política educativa e acção pública*. IEUL
- Costa, J. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Porto: Edições Asa.
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação. (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar* (Decreto-Lei n.º 172/91) Lisboa: Ministério da Educação.
- Crozier, M. (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris, Editions du Seuil.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le system. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Editions du Seuil.
- CRSE (1986). *Projecto Global de Actividades*. Lisboa: MEC/ Comissão de Reforma do Sistema Educativo.
- CRSE (1988a). *Documentos preparatórios – II Projectos: O acesso ao ensino superior; estatuto do ensino superior particular e cooperativo; organização e administração das escolas do ensino básico e secundário; definição de uma política de manuais escolares*. Lisboa: GEPE.ME.

- CRSE (1988b). *Proposta Global de Reforma – Relatório Final*. Lisboa: GEPE.ME.
- DGEEC/MEC (2012) *Regiões em números 2010/2011*: Volume I – Norte. Lisboa, Portugal.
- Erasmie, T. & Lima, L. (1989). *Investigação e projectos de desenvolvimento em educação*. Braga: Universidade do Minho.
- Estêvão, C. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia/Centro de Estudos em Educação e Psicologia. Universidade do Minho.
- 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*, Lisboa: MEC/ Comissão de Reforma do Sistema Educativo, pp.103-148.
- 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*. Lisboa. CNE, pp. 43-63.
- Fernandes, A. (1999a). Os municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do presente. *In J. Formosinho, A. Fernandes, M. Sarmento & F. Ferreira. Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica*. Colecção Minho Universitária. Braga. Livraria Minho, pp. 159-180.
- Fernandes, A. (1999b). Descentralização educativa e projeto de regionalização. *In J. Formosinho, A. Fernandes, M. Sarmento & F. Ferreira. Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica*. Colecção Minho Universitária. Braga. Livraria Minho, pp. 181-198.
- Fernandes, A. (2000). Contratos de autonomia e autonomia contratual na escola pública. *In M. Veiga & J. Magalhães (Orgs.) Homenagem ao Prof. Doutor José Ribeiro Dias*, Braga. Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho, pp. 887-900.
- Fernandes, A. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: Panorâmica europeia. *In J. Formosinho, A. Fernandes, J. Machado & F. Ferreira. Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de remediação*. Lisboa. Asa, pp. 53-89.
- 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*. Universidade de Aveiro, pp. 35-43.

- Fernandes, R. (1998). Génese e consolidação do sistema educativo nacional (1820-1910). In M. Proença. *O sistema de ensino em Portugal, séc. XIX-XX*. Lisboa. Edições Colibri, pp. 23-46.
- Ferreira, F. (2003). *O estudo do local em educação: dinâmicas sócio-educativas em Paredes de Coura*. Tese de doutoramento. Braga. Universidade do Minho.
- Friedberg, E. (1995). *O Poder e a Regra. Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Formosinho, J. (1984). *A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada*. O Ensino, 7/8/9/10, pp. 101-107.
- Formosinho, J. (1988). Princípios para a organização e administração da escola portuguesa. In *A gestão do sistema escolar*, Lisboa: MEC/ Comissão de Reforma do Sistema Educativo, pp. 53-102.
- Formosinho, J. (2000). A autonomia das escolas: Lógicas territoriais e lógicas afinitárias. In Centro de Formação da Associação de escolas de Braga Sul, Autonomia, Contratualização e Município, Actas de Seminário, Cadernos Escola e Formação, Braga, pp. 45-52.
- Hall, R. (1963). O conceito de burocracia: Uma contribuição empírica. In Edmundo Campos (Org.) *Sociologia da burocracia*. Rio: Zahar Editores, pp. 28-48.
- Lima, L. (1988a). Modelos de organização das escolas básicas e secundárias. In *A gestão do sistema escolar*, Lisboa: MEC/ Comissão de Reforma do Sistema Educativo, pp. 149-1951.
- Lima, L. (1988b). *A gestão do sistema escolar: modelos de organização das escolas básicas e secundárias*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Lima, L. (1992). *A escola como organização educativa e a participação na organização escolar*. Braga: Instituto de Educação. Universidade do Minho.
- 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. (2002). *A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: Contribuições de Paulo Freire*. Fórum 31, pp. 81-94.
- Lima, L. (2003a). *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. (2003b). *A reorganização do centro para a recentralização*. Jornal a Página, nº 127, ano 12/Outubro de 2003.

- Lima, L. (2006) *Compreender a escola. Perspectivas de análise organizacional*. Porto: Asa.
- Lima, L. (2011a). *A educação na república*. Porto: Profedições.
- Lima, L. (2011b). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, L. & Afonso, A. (2002). *Reformas da educação pública. Democratização, modernização e neoliberalismo*. Porto: Afrontamento
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et Dynamique des Organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation.
- Mintzberg, H. (1990). *Le management. Voyage au centre des organisations*. Paris. Les Editions d'Organisation.
- Morgan, G. (1996). *Imagens da organização*. São Paulo. Editora Atlas.
- Oliveira, C. (1996). *História dos municípios e do poder local. Dos finais da idade média à união europeia*. Lisboa. Círculo de Leitores.
- Pinhal, J. (2004). Os municípios e a provisão pública da educação. *In* J. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs.) *Políticas e gestão da educação: Actas do III simpósio sobre organização e gestão escolar*. Universidade de Aveiro, pp. 45-60.
- 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*. Coimbra: Educa, pp. 99-128.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva Publicações
- Santos, G. (2002). *Os Conselhos locais de educação*. Braga. Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão.
- Santos, B. (2003). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento.
- Silva, E. (2004). *O burocrático e o político na administração universitária. Continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes da Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação e Psicologia.
- Silva, E. (2006). As perspetivas de análise burocrática e política. *In* Licínio Lima (Org.) *Compreender a Escola: Perspetivas de análise organizacional*. Porto: Asa, pp. 71-132.
- Silva, J. (2007). *Educação e poder local: Racionalidades burocráticas e racionalidades políticas na construção da carta educativa*. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação e Psicologia.
- Simon, H. (1983). *Administration et processus de décision*. Paris: Economica.

- Stoer, S. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: Projecto de desenvolvimento social ou “disfarce humanista”. *In* *Análise social*. Vol. XIX. Lisboa. ICS da Universidade de Lisboa.
- Yin, R. (2005). *Estudo de caso: Planeamento e métodos*. São Paulo: Bookman.
- Weber, M. (1978). Os três aspectos da autoridade legítima. *In* Amitai Etzioni (Org.) *Organizações complexas: Estudo das organizações em face dos problemas sociais*. São Paulo, Atlas, pp. 17-26.
- Weber, M. (1984). *Economia y sociedad*. Cidade do México. Fundo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1997). *Conceitos sociológicos fundamentais*. Lisboa: Edições 70. Nova Biblioteca.
- Weick, K. (1976). *Educational organizations as loosely coupled systems*. *Administrative Science Quarterly*. Vol.21, nº1, pp. 1-19.
- Wragg, E. (1984). Conducting and analysing interviews. *In* BELL, J. *et al.* (Orgs). *Conducting smallscale investigations in educational management*. London, Harper & Row.

2. Normativos

Alvará de 28 de junho, de 1759. Medida política que surge em consequência da expulsão da Companhia de Jesus e como resposta à necessidade de organizar o ensino em Portugal. Pela primeira vez na história do ensino, é criada uma figura subordinada ao poder central, o Diretor-Geral dos Estudos que tinha como principal incumbência vigiar o cumprimento da execução das determinações exaradas em forma de lei.

Lei de 28 de agosto, de 1767. Determina a saída dos Jesuítas do país.

Alvará de 4 de junho, de 1771. Atribui à Real Mesa Censória competências na administração dos estudos das Escolas Menores, a direção do Real Colégio dos Nobres e outros colégios vocacionados para os estudos dos mais novos, bem como a elaboração das listas dos professores e definição das localidades onde iriam ser colocados.

Alvará de 3 de agosto de 1772. Cria o *subsídio literário* para financiamento da remuneração dos professores.

Decreto de 07 de setembro, de 1835. Atribui competências aos municípios, determinando que o “estabelecimento, manutenção e conservação de todas as mais Escólas do Reino fica desde já a cargo das respectivas Municipalidades, ou Juntas de Parochia a que pertencerem, que poderão conservar ou despedir os actuaes Professores, e nomear outros de novo, segundo as provas que tiverem da sua idoneidade.”

Decreto nº 9:223 de 29 de março, de 1911. Destinado ao âmbito da administração escolar, incumbe as câmaras municipais de “organizar o cadastro das escolas públicas e particulares, assim como o dos professores primários do concelho; elaborar o orçamento da instrução primária do concelho; organizar os processos para a criação, transferência, conversão ou supressão de escolas; nomear, transferir e demitir (...) todo o pessoal docente (...); pagar aos professores o seu vencimento; promover a instalação e organização das escolas do concelho.”

Lei de 29 de março, de 1913. Descentraliza o ensino para as Câmaras Municipais.

Decreto de 10 de maio, de 1919. Determina a gestão do ensino primário pelas Juntas Escolares que representavam estruturas formadas por representantes das Câmaras e dos professores do ensino primário.

Decreto de 12 de maio, de 1922. Dissolve as Juntas Escolares.

Decreto-Lei de 31 de dezembro, de 1956. Faz referência à realidade portuguesa relativamente à progressão do nível de frequência das crianças no período compreendido entre 1911 e 1956, com idades entre os 7 e os 12 anos de idade.

Decreto-Lei de 28 de maio, de 1960. Torna a obrigatoriedade escolar por um período de quatro anos.

Decreto-Lei de 9 de junho, de 1964. Aumenta a escolaridade obrigatória de quatro para seis anos, passando o ensino primário a constituir-se por dois ciclos, o elementar integrando os quatro primeiros anos e o complementar por mais dois anos.

Lei n.º5/73, de 25 de julho. Apresenta o que Veiga Simão tinha preconizado para a educação, através de dois projetos de reforma apresentados em 1971, tendo sido designados por *Projeto do Sistema Escolar* e *Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior*.

Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de maio. Normativo que viria a legitimar as comissões diretivas ou de gestão, criadas em resultado de decisões tomadas em assembleias de escola ou em outro tipo de reuniões plenárias tendo-lhe sido confiada, por este normativo, a direção dos estabelecimentos e, considerando-as órgãos eleitos democraticamente, foram-lhes atribuídas as incumbências dos anteriores órgãos.

Decreto-Lei nº 203/74, de 15 de maio. Diploma apresentado como meio de implementação de princípios básicos que conduzirão à resolução da “grande crise nacional”, que apresenta no seu articulado o que o governo preconizava para a “política educativa, cultural e de investigação”, tendo como ministro da Educação e Cultura Avelino Pacheco Gonçalves,

Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de dezembro. Generaliza um modelo de gestão para todas as escolas preparatórias e secundárias.

Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro. Funda o período da normalização dos regimes de administração e gestão das escolas públicas.

Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de março. Lei das Finanças Locais

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Lei de Bases do Sistema Educativo

Decreto-Lei 43/89, de 3 de fevereiro. Regula o regime jurídico da autonomia das escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário. Destaca, no seu articulado, o Projeto Educativo de escola, referindo que a “a autonomia da escola caracteriza-se pela elaboração de um Projecto Educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar (...) no uso da sua autonomia a escola deve elaborar um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo (...) O Projecto Educativo traduz-se na formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em Planos de Actividades e na elaboração de Regulamentos Internos.”

Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio. Determina o Regime de Direção, Administração e Gestão das Escolas do 2º e 3º Ciclos e do Ensino Secundário, considerando os princípios de participação e democraticidade, que estiveram na base da *gestão democrática* dos estabelecimentos dos ensino básico e secundário.

Despacho nº 128/ME/96. Estipula que o quadro jurídico da direção administração e gestão, sustentado nos Decretos-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro e nº 172/91, de 10 de maio, é a referência enquanto não for publicado novo diploma.

Despacho Normativo n.º 27/97. Apresenta as linhas de suporte da agregação e articulação de escolas do mesmo nível ou de diferentes níveis de ensino.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio. Determina o Regime de Direção, Administração e Gestão das Escolas do 2º e 3º Ciclos e do Ensino Secundário, apresentando como referencial interno da autonomia das escolas o Projeto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Atividades que considera instrumentos do processo de autonomia das escolas.

Lei 159/99, de 14 de setembro. Estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, atribuindo competências

educacionais aos órgãos municipais, entre a quais a criação dos Conselhos Locais de Educação.

169/99, de 18 de setembro. Fixa um conjunto de competências das autarquias em matéria de educação.

Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro. Determina um quadro de transferências de atribuições e competências, na área da educação e do ensino não superior, da administração central para as autarquias locais. Cria os Conselhos Municipais de Educação, definindo as suas competências, composição e funcionamento e tem, ainda, por objeto a Carta Educativa, regulando o seu processo de elaboração e aprovação.

Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto. A primeira alteração ao Decreto-Lei nº 7/2003 que determina a integração no CME de um presidente da junta de freguesia em representação das freguesias do concelho, estabelecendo, também, que os representantes do pessoal docente do educação pré-escolar; do ensino básico e do secundário públicos são eleitos pelos docentes do respetivo grau de ensino.

Despacho 13313/2003, de 8 de junho. Concretiza o processo de agrupamento de escolas.

Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho. Regula os Contrato de Transferência de Competências do Ministério da Educação para os Municípios.

Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril. Determina o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

Decreto-Lei 139/2012, de 5 de julho. Determina a organização e gestão dos currículos dos ensinos básicos e secundários.

Recomendação n.º 6/2012, do Conselho Nacional de Educação. Recomenda a revisão da constituição dos conselhos municipais de educação propondo a integração na sua composição dos diretores das escolas/agrupamentos do município.”

Despacho n.º4463/2012. Determina a agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Despacho n.º5634-F/2012. Define os critérios em que se baseia a constituição dos agrupamentos de escolas.

Despacho normativo n.º 13-A/2012. Estabelece, de acordo com o legislador, os mecanismos de exercício da autonomia pedagógica e organizativa da escola. O termo *autonomia* é referido 20 vezes no normativo constituído por quatro páginas.

Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto. Define o Ensino Secundário como o nível de ensino obrigatório, com o aumento da escolaridade de 9 para 12 anos.

3. Portais Eletrónicos

Assembleia da República. A Constituição de 1820. [Consult.2011-11-23]. Disponível na www: <URL <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas.aspx>

Assembleia da República Portuguesa. [Consult.2011-10-12]. Disponível na www: <URL <http://www.parlamento.pt>

Associação Empresarial – AIMinho. [Consult.2013-03-05]. Disponível na www: <URL <http://www.aiminho.pt>

Associação Nacional de Municípios – ANMP. [Consult.2012-01-02]. Disponível na www: <URL <http://www.anmp.pt>

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência – DGEEC. [Consult.2013-01-11]. Disponível na www: <URL <http://www.dgeec.mec.pt>

Instituto Nacional de Estatística – INE. [Consult.2013-01-11]. Disponível na www: <URL <http://www.ine.pt>

Ministério da Educação e Ciência. [Consult.2012-03-23]. Disponível na www: <URL <http://www.portugal.gov.pt>

Infopédia [Em linha]. Real Mesa Censória. Porto: Porto Editora, 2003-2011. [Consult. 2011-11-18]. Disponível na www: <URL: <http://www.infopedia.pt>

Rede Cidades Saudáveis. [Consult.2012-09-16]. Disponível na www: <URL <http://www.redecidadessaudaveis.com>

Ministério da Educação e Ciência. [Consult.2012-08-10]. <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-educacao-e-ciencia.aspx>

DOCUMENTOS CONSTANTES NO CD ANEXO À DISSERTAÇÃO

APÊNDICES

- APÊNDICE I - Registo da observação não-participante na 1ª reunião do CME (2011/12).
- APÊNDICE II - Registo da observação não-participante na 2ª reunião do CME (2011/12).
- APÊNDICE III - Registo da observação não-participante na 3ª reunião do CME (2011/12).
- APÊNDICE IV - Registo da observação não-participante na 4ª reunião do CME (2011/12).
- APÊNDICE V – Transcrição da Entrevista com a Vereadora da Educação.
- APÊNDICE VI - Transcrição da Entrevista com representante dos professores do Ensino Básico.
- APÊNDICE VII - Transcrição da Entrevista com Diretor de Agrupamento de Escolas.
- APÊNDICE VIII - Transcrição da Entrevista com representante do IEFP.
- APÊNDICE IX - Transcrição da Entrevista com representante do Ministério da Educação.
- APÊNDICE X – Atas das reuniões do CME em que se efetuaram a observações.
- APÊNDICE XI – Atas de reuniões do CME de “Torre da Roqueta”.

ANEXOS – Registos digitalizados do fundo documental do CME

- (RD1) – Documento fundador do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD2) – Trabalhos de implementação do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD3) – Propostas para a constituição do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD4) – Sugestões para funcionamento do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD5) – Convite aos docentes para constituição do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD6) – Propostas de atribuições ao CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD7) – Proposta para a presidência do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD8) – Parecer sobre o Projeto Base do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD9) – Projeto Base do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD10) – Indicação dos representantes do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD11) – Ata da eleição do presidente do CME de “Torre da Roqueta”.
- (RD12) – Recomendação do CME à DREN.
- (RD13) – Parecer da autarquia relativamente à presidência do CME.
- (RD14) – Protocolo de colaboração entre o ME e a ANMP, no âmbito do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.

