

A regulação da educação em Portugal - do Estado Novo à democracia

João Formosinho*
Joaquim Machado**

Resumo

As principais linhas de orientação da política educativa em Portugal que aqui se apresentam são inferidas de um estudo de natureza qualitativa que privilegia a pesquisa documental e a análise de conteúdo, tem como corpus de análise sobretudo a produção legislativa sobre os regimes de gestão das escolas públicas e perspectiva a evolução das políticas e da administração da educação a partir da tensão entre centralização e descentralização administrativas, entendidas como formas políticas de organização do Estado e não como meros processos técnicos para assegurar a eficácia da administração. Procedemos a uma periodização que enfatiza as ideias em debate, os paradigmas inspiradores das políticas de gestão da res pública e a concepção do papel do Estado na sociedade e na educação.

Palavras-chave: Autonomia, administração local, descentralização, centralização.

Abstract

This paper presents the major trends of the regulation of the educational system in Portugal in this long period which encompasses almost all the twentieth century and the beginning of the present century. The identification of these trends is drawn from content analysis of the legal rules concerning the administration of state schools under the perspective of centralisation versus decentralisation of decision making viewed as a fundamental basis of the organisation of the State. The periods presented reveal the evolution of public policies and the conceptions about the role of the State in the regulation of Education.

Keywords: School autonomy, local administration, decentralisation, centralisation.

Estado Novo: Centralização e controlo social

O processo de *nacionalização do ensino* empreendido na primeira república portuguesa, procurando a sua legitimação numa nova relação escola-nação-território, faz do Estado o educador do «cidadão» e da escola o seu instrumento privilegiado. Também o Estado Novo, assume esta faceta de Estado-educador a quem incumbia a *educação nacional*, cuja organização e controlo pertence à administração central e passa pelo currículo académico, pelos modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino.

*. Universidade Católica Portuguesa (Lisboa)

** . Universidade Católica Portuguesa (Porto)

É através desta "normativização do sistema de ensino", caracterizadora do modelo liceal de inspiração liberal (Fernandes, 1988 e 1992), que o Estado cumpre a sua missão centralizadora ao serviço do controlo social e se desenvolve numa "educação para a passividade" (Formosinho, 1987), cujos objectivos de conformidade com o modelo social vigente se conciliam com os de mobilização dentro da lei e da ordem estabelecida. Toda a organização pedagógica e administrativa da escola do Estado Novo se constitui num todo coerente e fortemente articulado de modo a assegurar a confluência de todas as valências para uma *educação nacional*.

O modelo liceal, cuja direcção pertence a um reitor, por delegação do Ministro que o nomeia e, a todo o tempo, o pode substituir, acaba por se tornar referência, do ponto de vista organizacional e administrativo, para todo o ensino secundário, que, tendo embora especificidades próprias nos ensinos técnico e preparatório e para além das alterações no âmbito da organização pedagógica dos mesmos, não deixa de visar o controlo social.

A partir da II Guerra Mundial, a educação torna-se objecto de procura cada vez mais generalizada, levando os Estados a tomá-la como tarefa sua, mas, agora, como estratégia de desenvolvimento económico e cultural da sociedade. Em Portugal, a Reforma Veiga Simão (Lei nº 5/73, de 25 de Julho), visando a "democratização do ensino", permite, no interior da escola, a ocupação, por parte de professores e alunos, de espaços de participação que cada vez tornam mais evidente a necessidade de "democratização da sociedade", efeito não desejado pelo sistema político no seu todo.

A "democratização do ensino" procura ficar-se por uma política de alargamento da escolaridade obrigatória e expansão quantitativa dos estabelecimentos (agora mais próximos das populações que os procuram), alimentada por uma concepção liberal e meritocrática de igualdade de oportunidades que deveria permitir o acesso dos melhores a níveis mais elevados de escolarização. Enferma, no entanto, de constrangimentos que lhe advêm do regime político vigente, que não comporta espaços de participação, mas fica-lhe o mérito de ter iniciado o processo de mobilização educativa daquela década (Stoer, 1986: 259), que assume maior expressão a partir de 25 de Abril de 1974. É a partir desta data que a participação dos professores e estudantes no processo educativo ultrapassa a mera funcionalidade que o regime anterior tolerava e se alarga às estruturas escolares.

1974-1976: Revolução de Abril e normalização da educação

Na sequência da revolução de 25 de Abril de 1974 e de uma concepção de democracia como governo do povo, assiste-se nas escolas a uma "tomada do poder" pelas assembleias de estudantes e professores, associada ao "saneamento" de reitores, directores e professores acusados de (maior) conivência com o regime de Salazar-Caetano, e observa-se uma auto-organização da gestão escolar, a modos de "ensaio auto-gestionário" (Lima, 1992:232), que leva também a administração a intervir por arrastamento, aparentemente com intuítos de dar cobertura legal àquelas iniciativas e aos órgãos de gestão já em funcionamento em diversas escolas, assacando-lhes "as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão" e, embora aceitando a colegialidade das "comissões de gestão", determinando a escolha de um dos docentes para presidente, de modo a exercer as funções de representação e controlo da execução das deliberações colectivas (Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de maio).

Sete meses depois, o Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de dezembro, “regula os órgãos de gestão” criando uma nova morfologia organizacional com o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo no topo, aos quais atribui as funções que constavam dos estatutos e regulamentos que vigoravam, no anterior regime político, para “os respectivos graus e ramos de ensino”. Ao mesmo tempo, regulamenta os seus processos de eleição e constituição, em evidente ruptura com as formas de democracia directa que faziam das assembleias e plenários deliberativos os órgãos soberanos das escolas, agora transformados em “assembleias consultivas” de carácter facultativo, sujeitas a autorização prévia do Conselho Directivo e cuja realização não pode, salvo em casos excepcionais, prejudicar as actividades escolares. Aquele Decreto-Lei também repõe o dever de o Conselho Directivo informar os serviços centrais do conteúdo dos pareceres e propostas das “assembleias consultivas” que não sejam executados e das razões da sua não execução.

Esta tentativa de *normalização democrática* da vida das escolas não goza de condições de sucesso, mas corresponde aos objectivos daquelas que viriam a ser as mais importantes forças políticas e faz aumentar significativamente o número de escolas preparatórias e secundárias (mais de $\frac{3}{4}$) com conselhos directivos eleitos, segundo os processos de democracia representativa. Este normativo inscreve-se na linha do *retorno da centralização concentrada e burocrática* legitimada pela promulgação da Constituição da República Portuguesa, as eleições legislativas de 1976 e a consequente clarificação do modelo político de democracia representativa.

A *normalização da educação* foi mesmo uma prioridade do I Governo Constitucional, que regulamenta a gestão das escolas, através do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro. Nele se mantêm como órgãos de topo da escola o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, mas definem-se mais pormenorizadamente as suas regras de constituição e os respectivos processos eleitorais, sem esquecer competências de cada um, embora remetendo para legislação posterior a regulação do funcionamento do Conselho Directivo (Portaria nº 677/77, de 4 de novembro) e do Conselho Pedagógico (Portaria nº 679/77, de 8 de novembro). Para além da omissão de qualquer referência às assembleias, estabelece-se uma divisão de funções entre os três órgãos, cabendo ao Conselho Directivo (órgão deliberativo e executivo) a responsabilidade do funcionamento e da gestão corrente das escolas que não seja específica do Conselho Pedagógico (órgão de orientação pedagógica) ou do Conselho Administrativo (órgão de gestão financeira e orçamental). Altera-se a composição do Conselho Directivo e o Conselho Pedagógico, a que preside o presidente do Conselho Directivo por inerência de funções, tem como “órgãos de apoio”, os conselhos de grupo, de turma, de directores de turma, de ano ou de curso, e nele têm assento os delegados de grupo, subgrupo, disciplina ou especialidade e um representante dos alunos de cada ano. Também o Conselho Administrativo é presidido pelo presidente do Conselho Directivo (ou pelo seu vice-presidente, por delegação).

Esta “gestão democrática” foi recebida nas escolas como uma “ofensiva” no campo da educação, paralela aos “ataques” noutros domínios da actividade produtiva (“Reforma Agrária”, “nacionalizações”), contra as “conquistas” conseguidas pelos trabalhadores em consequência da “revolução”, nomeadamente pela limitação da participação na vida da escola e na definição da política educativa. Contudo, esta “rejeição” não é acompanhada de práticas alternativas inviabilizadoras deste reforço da gestão burocrática centralizada

da educação, agora tornada compatível com a “gestão democrática”, que comete a representação do interesse público na escola apenas aos professores.

1976-1986: Ingresso dos pais e dos municípios na educação escolar

Através de legislação específica, a constituição e as competências do Conselho Pedagógico foram sendo revistas e ajustadas às novas funções que lhe são cometidas no âmbito da profissionalização em serviço (Decreto-Lei nº 579-T1/79, de 29 de dezembro e Decreto-Lei nº 376/80, de 12 de setembro), com implicações nas atribuições e competências do delegado e subdelegado de grupo, subgrupo ou disciplina (Despacho nº 333/80, de 22 de setembro). Por outro lado, as **associações de pais e encarregados de educação**, que já tinham visto consagrado o reconhecimento do direito de cooperação com o Estado na educação dos filhos e de emissão de parecer sobre as linhas gerais da política nacional e da juventude e sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino (Lei nº 7/77, de 1 de fevereiro), vêem regulamentada a sua intervenção nas escolas que se vai alargando de contactos com o conselho directivo e reuniões periódicas com este órgão, “pelo menos uma vez por trimestre lectivo”, a assegurar “actividades culturais e desportivas, nomeadamente de ocupação de tempos livres, que (...) pretenda realizar”, ao dever de “emitir parecer sobre o regulamento interno” da escola e à possibilidade de participação de um seu representante, “sem direito a voto”, nas reuniões ordinárias do conselho pedagógico de setembro, fevereiro e julho, em que se deve proceder à preparação do ano escolar, à análise do seu funcionamento e à apreciação dos resultados obtidos (Despacho Normativo nº 122/79, de 22 de maio) e, mais tarde, em qualquer outra para a qual seja chamado (Decreto-Lei nº 376/80, de 12 de setembro).

Em 1984, o governo transfere para as **autarquias** competências em matérias de investimentos públicos nos domínios da educação e ensino – 1) Centros de educação pré-escolar; 2) Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico;

3) Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior; 4) Transportes escolares; 5) Outras actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres; 6) Equipamentos para educação de base de adultos (Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de março, artº 8º, al. e)) – que, entretanto, os municípios contestam devido à ausência dos correspondentes reforços nas finanças locais (Fernandes, 2005:204).

Os tempos são de preocupação pela garantia de instalações para albergar os alunos, de colocação atempada de professores, de início do ano escolar, de profissionalização dos professores em serviço e nestas preocupações de sobrevivência se esgotavam, a maior parte do tempo, a administração central e as escolas. Ao presidente do Conselho Directivo cabe “representar” os professores que o escolhem, como um dos seus, para coordenar a acção pedagógica e administrativa da escola e assegurar a representação desta junto das instâncias da administração central e, ao mesmo tempo, “representar” esta que homologa a sua eleição e incumbe-o de zelar pelo cumprimento das leis na escola.

1986-1996: Desconcentração de serviços e impulso à autonomia das escolas

Enquanto se aguarda a possibilidade de elaboração de uma Lei de Bases do Sistema Educativo, cuja necessidade é cada vez mais consensualmente reconhecida, o Ministério da Educação vai procedendo à reformulação da sua orgânica de funcionamento e à desconcentração dos seus serviços e as energias são direccionadas para a discussão dos projectos de Lei de Bases, para o texto consagrado (Lei nº 46/86, de 14 de outubro) e para o debate de ideias em torno da democracia e da participação, da centralização e da descentralização, da democraticidade da direcção dos estabelecimentos e da profissionalidade da sua gestão.

A *Lei de Bases do Sistema Educativo* (Lei nº 46/86, de 14 de outubro) estabelece os parâmetros orientadores da estrutura e funcionamento do sistema educativo, define os princípios a que deve obedecer a sua administração e gestão a nível central, regional autónomo, regional, local e de estabelecimento (nomeadamente os da democraticidade, da participação de todos os implicados no processo educativo e da interligação com a comunidade), determina a adopção de orgânicas e formas de descentralização e de desconcentração¹ dos serviços e cria departamentos regionais de educação com o objectivo de integrar, coordenar e acompanhar a acção educativa.

A partir da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) passa a ser da competência dos governos a implementação da reforma do sistema educativo. Na mesma linha de ampla participação no processo de elaboração de projectos que deram origem à LBSE, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), elabora um Projecto Global de Actividades a desenvolver e promove a realização de estudos para a reorganização do Sistema Educativo, tendo em vista o que se pretendia ser “uma reforma global e coerente das estruturas, métodos e conteúdos do sistema” (Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86, de 26 de dezembro de 1985, publicada no Diário da República de 22 de janeiro de 1986).

A discussão das propostas de administração das escolas no âmbito da CRSE anda em torno das concepções de democracia presentes na Constituição da República Portuguesa: a democracia representativa centralizada e a democracia participativa descentralizada. Enquanto, na primeira concepção, o Estado é a única entidade politicamente relevante e a administração central o suporte executivo das suas decisões, a segunda, embora continue assente na intervenção dos cidadãos através do voto num quadro de Estado de Direito e de democracia parlamentar e no papel mediador dos partidos, comporta ainda corpos intermédios entre o Estado e os cidadãos, cuja participação não se reduz ao voto. Se na democracia representativa centralizada se fala do direito da maioria, da legitimidade do exercício do poder e do Estado, na democracia participativa fala-se também no respeito pelas minorias, nos mecanismos de controlo dos abusos de poder e na sociedade civil.

1. A desconcentração difere da descentralização e tanto pode ser um instrumento ao serviço da centralização do poder como um corolário da descentralização. Colocada ao serviço da centralização do poder, a aplicação do princípio da desconcentração justifica-se por “razões técnicas que têm a ver com a celeridade, a eficácia e o ajuste da decisão administrativa às situações concretas verificadas a nível local”, bem como com a libertação dos órgãos centrais de “um acervo de decisões instrumentais” para poderem concentrar as suas actividades nas funções de direcção, supervisão e controlo. Entendida como corolário da descentralização, a desconcentração dá conta dos efeitos da distribuição de poderes operada num modelo descentralizado desconcentrado por oposição ao modelo centralizado concentrado que era dominante antes da LBSE. Na verdade, a desconcentração administrativa evita a concentração de poderes, enquanto a descentralização propriamente dita consiste na institucionalização de centros autónomos de decisão através da autonomização das funções administrativas e da descentralização territorial (Fernandes, 1988:512-513).

Assim, o debate ancora-se nos princípios da desburocratização da Administração Pública, da aproximação dos serviços às populações e da participação de todos os interessados na sua gestão. Apesar da tensão entre essas duas concepções e da influência que cada uma delas teve nas estratégias de condução da Reforma, primeiro pela CRSE e depois pelo Ministério da Educação, a verdade é que a LBSE consagra como princípios gerais da administração das escolas básicas e secundárias: a distinção entre direcção e gestão (entre formulação ou adopção de políticas ou estratégias e sua implementação), cujas actividades distribui de forma não uniforme por todos os níveis de administração; a participação de todos os interessados na administração da educação escolar, professores, pais, alunos, pessoal não docente, autarquias, representantes dos interesses sócio-económicos, culturais e científicos; a interacção institucionalizada entre a escola e a comunidade local em que ela se insere; a prevalência de critérios pedagógicos e científicos sobre os critérios administrativos (Formosinho, 1988).

Entretanto, o Ministério da Educação vinha procurando reestruturar a sua orgânica e abandonando o figurino de administração centralizada concentrada das escolas básicas e secundárias, primeiro pela desconcentração para descongestionamento dos serviços centrais (como é o caso das dezoito Delegações da Direcção-Geral de Pessoal, alocadas nas capitais de distrito, criadas pelo Decreto-Lei nº 259-A/80, de 6 de agosto) e consequente delegação de competências (Despacho de 17 de março de 1981 da D-GP) e depois pela criação das Direcções Regionais de Educação, dirigidas por um Director Regional para os coordenar e dirigir.

Se a desconcentração vinha associada à descentralização, como horizonte da acção política, a verdade é que, “as direcções regionais de educação são serviços desconcentrados que prosseguem, a nível regional, as atribuições do Ministério da Educação em matéria de orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior, de gestão dos respectivos recursos humanos, financeiros e materiais e, ainda, de apoio social escolar e apoio à infância” (Decreto-Lei nº 133/93, de 26 de abril, artº 13º, nº 2). Com efeito, a estrutura do Ministério compreende os serviços centrais, os serviços regionais e os estabelecimentos de ensino, sendo o Director Regional de Educação um inferior hierárquico em relação aos Serviços Centrais, dos quais depende, embora superior hierárquico em relação aos diversos serviços locais que coordena. Estamos, assim, perante um processo de desconcentração, como forma de aumentar a eficiência da actividade de administração pública dentro do molde centralizado. De facto, só poderíamos falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitos ao poder de direcção do Estado, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais. Por outras palavras, a descentralização, antes de ser um problema técnico, é um problema político e é para o terreno político que remetem as suas vantagens, como a participação substantiva dos cidadãos na vida local, para além da maior celeridade de processos devida à aproximação dos órgãos decisores do local onde surgem os problemas, à semelhança da desconcentração, mas, contrariamente a esta, de uma forma definitiva, já que ao Estado compete apenas a fiscalização da legalidade dos actos dos órgãos locais (Formosinho, 1986). Apesar de se denominarem «regionais» as Direcções de Educação criadas e de se terem traçado “Linhas Gerais do processo de regionalização do Continente” (Resolução do Conselho de Ministros nº 1/82, de 4 de janeiro), no cumprimento de um imperativo constitucional, a regionalização do ensino esbarrou

com fortes resistências que atravessam aparelhos partidários e organizações sindicais de professores, a que se alia a aceitação pelos professores do *statu quo* como fazendo parte da ordem normal das coisas.

A partir de finais dos anos 80, a Administração Educacional esboça a intenção de abandonar a prática de tomada de decisões a nível central para aplicação uniforme a todo o território nacional e impulsiona os estabelecimentos a tomar decisões estratégicas coerentes com as “causas” nacionais da educação. Este impulso à autonomia dos estabelecimentos consagrada pelo Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, teve reflexos nas práticas diferenciadas de autonomia que cada escola conseguiu concretizar, muitas vezes induzidas de forma indirecta por mecanismos condicionadores do financiamento de projectos a que se candidatava, e desembocou no desenvolvimento de políticas de territorialização, numa procura de soluções diferenciadas para problemas e contextos diferentes, e num “programa de reforço da autonomia das escolas”, à semelhança do que se passa noutros países.

Enquanto o Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, se “esquecia” de abranger na “autonomia consagrada” o 1º ciclo do ensino básico e a educação pré-escolar, já o Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio, pretende, de uma forma inovadora, alargar o ordenamento do “novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas” a todas as escolas dos vários níveis de educação e ensino, estabelecendo uma estrutura participativa – o Conselho de Escola – destinada à integração dos **pais** e da **comunidade**, que seleccionava e nomeava o director da escola. A importância deste diploma advém-lhe, assim, também da sua *concepção pluridimensional de escola*, que, coerentemente com a Lei de Bases do Sistema Educativo, se associa a uma intencionalidade de intervenção substantiva da comunidade local na definição e contextualização das políticas educativas, baseada nos princípios da democraticidade, da participação, da integração comunitária e da autonomia da escola corporizada no seu projecto educativo.

Se os princípios apontavam para a coerência com a Lei de Bases do Sistema Educativo, já a sua excessiva regulamentação, os equívocos e as ambiguidades nas competências, no protagonismo e na inter-relação dos seus principais órgãos - Conselho de Direcção, Director Executivo e Conselho Pedagógico -, onde não ficou muito clara a distinção entre funções políticas e técnicas e a questão da representação institucional da escola, bem como a continuidade de um sistema centralizado de ensino, não permitiram que este “novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas” trouxesse poderes substantivos às mesmas, que não tenham sido outorgados também àquelas que continuaram a ser geridas (aparentemente) pelo Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de outubro.

Ao mesmo tempo, a presença dos pais e encarregados de educação foi-se alargando a outros órgãos e níveis de ensino, sendo responsabilizados os órgãos de gestão por determinados procedimentos com vista à viabilização da participação de um seu representante nas reuniões do conselho pedagógico dos jardins de infância e nas reuniões do conselho escolar dos estabelecimentos do 1º ciclo (ou de dois representantes no caso das escolas agrupadas), à sua integração do conselho consultivo de cada jardim de infância e do conselho de turma de natureza disciplinar, do conselho pedagógico, do conselho consultivo (Despacho nº 8/SERE/89, de 3 de fevereiro) e conselho de direcção do fundo de manutenção (Decreto-Lei nº 357/88, de 13 de outubro) das escolas do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Despacho nº 239/ME/93 de 20 de dezembro). Neste último órgão, destinado a gerir, de forma participada e sob a responsabilidade do

conselho administrativo, as verbas resultantes das receitas privativas dos estabelecimentos do 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundário têm, ainda, assento, para além dos representantes das associações de pais e, mesmo, personalidades locais (a convidar, caso a caso), representantes do poder local, sabendo-se que para os municípios já tinham sido transferidos, em 1984, competências em matéria de organização, financiamento, controle e funcionamento dos transportes escolares (Decreto-Lei nº 299/84, de 17 de agosto).

1996-2004: A ligação da escola ao território local

No início dos anos 90, através de diversos programas de intervenção e de sistemas de incentivos à qualidade da educação (Despachos nº 113/ME/93, de 1 de julho, e nº 23/ME/95, de 3 de Abril) são incrementadas modalidades diferenciadas de “associação” de estabelecimentos: Projecto de Escolas Isoladas (da iniciativa do Instituto das Comunidades Educativas – ICE), Projecto Lethes (promovido pelo Parque Nacional da Peneda-Gerês em parceria com a Universidade do Minho), Programa Educação para Todos – PEPT 2000 (Resolução do Conselho de Ministros 29/91, de 16 de maio), Programa de Educação Intercultural (Despacho nº 170/ME/93, de 6 de agosto), Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP’s (Despacho nº 147-B/ME/96, de 1 de agosto), Centros de Recursos, Centros de Formação da Associação de Escolas e Conselhos Locais ou Municipais de Educação (Catarino et al., 1997). A configuração destas diferentes modalidades de “associação” dos estabelecimentos dão conta das respostas contextualizadas aos problemas com que as comunidades locais se confrontam e constituem-se como práticas territorializadas das políticas educativas, sem que o Estado abandone o seu papel regulador e estruturador do sistema público nacional de educação e ensino.

Em 1996, o governo criou os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP, localizados em áreas marcadas por graves problemas sociais, económicos e culturais e por um vasto número de alunos inscritos em programas de apoio educativo e/ou com necessidades de integração multicultural (Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho). Outro instrumento para o exercício da autonomia da escola foi o impulso dado aos agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico (Despacho Normativo nº 27/97, de 2 de junho) e a posterior criação de uma unidade organizacional acima de cada escola – o designado *Agrupamento de Escolas*, entendido como “uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio).

A criação desta unidade orgânica é parte integrante de um “programa de reforço da autonomia das escolas”, um processo à vez político, administrativo, teórico e prático. No estudo prévio elaborado por João Barroso são definidos os princípios a que, num contexto de territorialização das políticas educativas, deve obedecer aquele “programa”, não esquecendo que um processo de *outorga de autonomia* às escolas deve partir daquela que cada uma já dispõe e exerce, desenvolver-se de uma forma gradual, diversificada e sustentada e assumir um modelo de tipo contratual que, no quadro de um processo de descentralização, comprometa as partes contratantes nos objectivos estabelecidos, nos resultados esperados e na implementação dos meios necessários, a aferir por uma avaliação

que muito pode contribuir para os ajustamentos que venham a tornar-se necessários e para o desenvolvimento de uma “pedagogia da autonomia” (1996:29-34).

Na verdade, este impulso nacional à territorialização das políticas educativas pretende mobilizar os actores locais para a “construção” de agrupamentos de escolas e, ao mesmo tempo, criar condições para a (re)formulação das cartas escolares concelhias e o reordenamento da rede escolar. E, neste aspeto, a modalidade de agrupamento vertical favorecia melhor a descentração do estabelecimento de ensino de cada aldeia, diluindo esta no território do agrupamento onde se continuava a garantir a frequência da escolaridade básica inicial, e, sob pretexto de só ela possibilitar a assinatura de “contratos de autonomia” por parte da Administração Educativa, tornou-se a modalidade privilegiada (Despacho nº 13313/2003, de 13 de junho) para proceder ao reordenamento da rede escolar através do encerramento de estabelecimentos de ensino com frequência reduzida já previsto desde 1988 (Decreto-Lei nº 35/88, de 4 de fevereiro) mas que esbarrava com resistência das comunidades que tinham legítimas expectativas de manter aquele que vinha sendo o serviço público mais próximo dos cidadãos (Formosinho, 1998) e para quem “fechar a escola” correspondia a “fechar a aldeia” (Azevedo, 1996) e alguma inibição por parte das autarquias, a quem competia a elaboração do plano diretor municipal, em que se integraria a carta escolar, bem como a construção, equipamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos estabelecimentos do ensino básico (Lei nº 159/99, de 14 de setembro, artº 19º, nºs 1 e 2).

Contudo, a transformação da sociedade e as alterações demográficas, bem como as novas exigências da educação escolar e o alargamento da escolaridade obrigatória põem em evidência “a crescente impossibilidade de providenciar educação adequada em escolas unitárias” (Formosinho, 1998:19), obrigam a repensar a organização da educação básica inicial - caracterizada pela dispersão geográfica, pela fragmentação organizacional e pela compartimentação institucional, a problematizar uma situação de monocência descontínua, sem apoio curricular especializado e fomentadora de uma cultura escolar individualista (Formosinho, 1998:26) - e originam propostas de criação de centros de educação básica. De entre estas, destacam-se a proposta de construção de “escolas para a Educação Básica infantil e primária” para alocar os níveis de “educação primeira” - e “constituir-se em unidades de socialização e de promoção do desenvolvimento das crianças, unidades de instrução adequada à sociedade em que vivemos, unidades de gestão dos recursos humanos, designadamente dos apoios especializados à monocência” (Formosinho, 1998:58) - e de “escolas básicas integradas” para alocar a educação de infância e os três ciclos do ensino básico (Pires, 1996).

Assim, uma das políticas nacionais para as quais o governo central carece da “cooperação” dos municípios é a do reordenamento da rede de estabelecimentos de ensino primário, concebida para uma sociedade rural, e a criação de novos “centros escolares”, com novos espaços – espaços específicos para realização de actividades físicas e desportivas, actividades experimentais, biblioteca escolar e centro de recursos multimédia, sala de professores e gabinetes de trabalho de grupo e serviço de bar e refeitório – e apetrechados de novos equipamentos e materiais didácticos.

A ligação da escola ao território e a consideração de diversos estabelecimentos escolares no espaço concelhio sugerem a necessidade de coordenação local da educação e para a constituição de um órgão local com “funções de consulta, de apoio, de dinamização e de coordenação educativa a nível concelhio”, previsto já pela Comissão de Reforma do

Sistema Educativo (1988:165-166) e referido no “regime de autonomia, gestão e administração” das escolas como “conselho local de educação” a criar por iniciativa do município enquanto “estrutura de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artº 2º). A Lei nº 159/99, de 14 de setembro, refere igualmente que a sua criação é da competência de cada município (artº 19º, nº 2) e o Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, regulamenta esta “instância [local] de coordenação e consulta”, denominando-o como Conselho Municipal de Educação. A este órgão compete deliberar sobre o acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa, a apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município, a adequação das modalidades de acção social escolar (nomeadamente apoios educativos, transportes escolares e alimentação) às necessidades locais, intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar, programas e acções de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos e medidas de desenvolvimento educativo (apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, organização de actividades de complemento curricular, qualificação escolar e profissional dos jovens e promoção de ofertas de formação ao longo da vida, desenvolvimento do desporto escolar, bem como apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania). Compete-lhe ainda analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino (características e adequação das instalações, desempenho do pessoal docente e não docente e assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos), reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, artº 4º, nºs 1 e 2).

A criação dos conselhos municipais de educação insere-se numa política de desconcentração administrativa que, ao mesmo tempo que aproxima os serviços das populações, exige a sua coordenação a nível local, cabendo agora aos municípios a capacidade política de mobilizar os serviços centrais com extensões na localidade e os seus actores para a satisfação das necessidades das populações. O Estado reserva-se a definição das políticas educativas, os municípios garantem a sua concretização em cada vez mais domínios de intervenção, as escolas passam a ter dois pólos (direcção regional de educação e município) de “acompanhamento” das políticas em uso no interior das suas fronteiras físicas e o “controlo” torna-se mais próximo (Formosinho & Machado, 2005:155).

A ligação da escola ao território abre também a sua administração à participação de elementos exteriores. Na sequência da Lei de Bases de 1986 que preconiza o princípio da participação de professores, pais, alunos, pessoal não docente, autarquias, representantes dos interesses sócio-económicos, culturais e científicos na administração das escolas básicas e secundárias, o regime de autonomia, administração e gestão das escolas de 1998 cria a Assembleia de Escola como “órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola” e como “órgão de participação e representação da comunidade educativa” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artº 8º, nºs 1 e 2). Ao mesmo tempo, permite que a escola opte por um conselho executivo ou por um diretor e determina que a direcção executiva seja eleita “em assembleia eleitoral, a constituir para o efeito, integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício efectivo de funções na escola, por representantes dos alunos no ensino secundário, bem como por representantes dos pais e encarregados de educação” (artºs 15º e 19º, nº 1).

2004-2012: Governação por contrato com escolas e municípios

O principal instrumento da autonomia das escolas é o projecto educativo no qual cada escola configura o seu programa educativo através da explicitação dos princípios, valores, metas e estratégias segundo as quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa. O projecto educativo é implementado através do projecto curricular de escola contextualizado a cada turma (Decreto-Lei nº 6/2001, de 18 de janeiro), do plano anual de actividades onde estabelece os objectivos e a programação das actividades para cada ano lectivo e do regulamento interno da escola que define o regime de funcionamento da escola e dos seus órgãos, serviços de apoio e estruturas de orientação educativa, bem como os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar.

O Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, acrescenta ainda como instrumentos de autonomia o plano plurianual de actividades e o orçamento, ao mesmo tempo que acrescenta os instrumentos para efeitos de prestação de contas: o relatório anual de actividades, a conta de gerência e o relatório de auto-avaliação da escola (Lei nº 31/ 2002, de 20 de Dezembro).

A novidade da Assembleia de Escola e, a partir do Decreto-Lei nº 75/2008, do Conselho Geral é a criação de um cargo de Presidente deste órgão ao lado de um presidente ou director, dando assim origem a uma dupla autoridade na escola e obrigando à cooperação ente os dois órgãos – o de administração e o de gestão – em torno dos instrumentos de autonomia: o órgão de gestão elabora-os e apresenta-os ao órgão de administração para aprovação. Trata-se de um órgão de administração diferente do órgão de gestão, o conselho executivo; no entanto, enquanto a assembleia de Escola não tinha poderes para seleccionar o órgão de gestão, ao Conselho Geral é atribuído o poder de “eleger o director” depois de um procedimento concursal e, com a reformulação de 2012, este órgão participa na avaliação do desempenho do director e decide recursos que lhe são dirigidos (Decreto-Lei nº 137/2012, de 2 de julho, artº 13º, als q) e r)). Por outro lado, é reforçada a representação comunitária porquanto, enquanto na Assembleia de Escola o número total de representantes do corpo docente não poderia ser superior a 50% da totalidade dos seus membros, no Conselho Geral a baliza dos 50% é estendida ao “numero de representantes do pessoal docente e não docente, no seu conjunto” (Decreto-Lei nº 75/2008, artº 12º).

A este órgão compete ainda a definição de linhas orientadoras em algumas áreas (acção social escolar, orçamento), o acompanhamento da gestão, a promoção do relacionamento com a comunidade e a aprovação de qualquer proposta de contrato de autonomia.

Apesar de previsto desde 1998 como instrumento essencial para a autonomia das escolas, só em 2004 é que surge o primeiro contrato, celebrado pela Escola da Ponte para os anos lectivos de 2004/2005 a 2006-2007. Nele se declara que está “provada a capacidade da escola para agir, responsabilmente, em autonomia no quadro do seu projecto educativo, em claro benefício dos alunos e das suas famílias” (Contrato nº 511/2005). Contudo, este contrato é celebrado apenas entre a “unidade de gestão” e a tutela, tal como virá a acontecer com os vinte e dois contratos celebrados em Setembro de 2007 pelas escolas que integraram a fase piloto do Programa de Avaliação Externa, embora estes surgiram “parcerias”, quando pressupõem credenciais “avalizadoras” por parte de parceiros locais, como a autarquia e a associação de pais. Em 2008, foi celebrado um 24º contrato de autonomia entre um agrupamento de escolas e o ministério da educação. Trata-se, na

verdade, de uma aproximação ao contrato definido como o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a câmara municipal e, eventualmente, outros parceiros da comunidade interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas. Essa aproximação é confirmada com a inclusão na comissão de acompanhamento local do contrato de autonomia (Portaria nº 1260/2007, de 26 de setembro, artº 7º, e Portaria nº 265/2012, de 30 de agosto, artº 9º) de um representante da associação de pais e um elemento do Conselho Municipal de Educação, embora a inclusão deste último elemento exterior à escola não esgote o alcance da “participação” deste órgão de coordenação e consulta na “negociação e execução dos contratos” (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro).

O reforço do poder local é promovido não apenas pela atribuição de competências simultânea e indistintamente a todos os municípios, mas também pela “transferência de competências não universais mediante contratualização entre os departamentos da administração central competentes e todos os municípios interessados e assenta em tipologia contratual e identificação padronizada de custos, de acordo com a actividade a transferir” (Lei nº 159/99, de 14 de setembro, artº 6º, nº 3). O objetivo é “contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo” nomeadamente as competências a descentralizar dizem respeito “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 no 1.º ciclo do ensino básico, à gestão do parque escolar e à acção social nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico” (Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho, Preâmbulo). Sendo certo que a cooperação dos municípios vinha já sendo requerida para o desenvolvimento de actividades de apoio às famílias na educação pré-escolar, na implementação do programa de generalização do ensino do inglês a partir do 1º ciclo do ensino básico (Despacho nº 14753/2005, de 5 de Julho) e na promoção de outras actividades de enriquecimento curricular (Despacho nº 12591/2006, de 16 de Junho, e Despacho nº 14460/2008, de 26 de Maio) neste nível de ensino.

É também em 2008 que reaparecem os TEIP. Criado em 1996 com vista a “promover a igualdade do acesso e do sucesso educativo da população escolar do ensino básico”, como se lê no preâmbulo do Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de Julho, este dispositivo de políticas públicas acabaria por ser subalternizado pela criação dos agrupamentos, sendo retomado em 2008 como um segundo fôlego, com a designação de TEIP 2. Ao mesmo tempo que faz da escola a entidade directamente responsável pela promoção do sucesso educativo (ele mesmo condição básica para a igualdade social), o TEIP 2 considera igualmente uma instituição central do processo de desenvolvimento comunitário, onde têm lugar as relações de parceria com outras entidades locais, a optimização dos meios e recursos existentes e a participação da comunidade na vida colectiva e no projecto de desenvolvimento, capacitando-se para a resolução autónoma dos seus problemas (Despacho normativo nº 55/2008, de 23 de Outubro). De igual modo, os TEIP3 procuram estimular “a articulação da acção da escola com a dos parceiros dos territórios educativos de intervenção prioritária” e assentam em contratos-programa para o desenvolvimento de um plano de melhoria ou contratos de autonomia (Despacho normativo nº 20/2012, de 25 de setembro).

À guisa de conclusão, podemos afirmar que as políticas de “descentralização” municipal, reforço e “contratualização” da autonomia e avaliação das escolas inserem-se num processo de “gestão local da educação” que visa responder à crise geral do modelo de organização e administração que esteve na origem do sistema público nacional de ensino. Embora apresentadas como instrumentos de “modernização” do sistema, elas inserem-se em “agendas políticas” em que diferentes lógicas de acção se interpenetram e confrontam e se joga a redistribuição de papéis entre o Estado, os professores e as famílias dos alunos, concebidas na sua qualidade ora de consumidores ora de cidadãos. Mas este jogo não surge do nada; antes, pelo contrário, ele surge da crise de um Estado centralizador que, nos últimos trinta anos, tem gerido as escolas graças a uma aliança com um corpo profissional (os professores), mas onde os pais dos alunos vêm reivindicando maior intervenção e as autarquias vêm assumindo mais competências, fazendo com que a regulação estatal e a regulação corporativa se acrescente agora a regulação sociocomunitária (Barroso, 1996; Formosinho & Machado, 2005; Azevedo, 2011).

E, neste aspeto, o Conselho Nacional de Educação (CNE) sugere que se reveja e estabeleça “uma matriz organizada em domínios e níveis de decisão” e se clarifique o que compete ao estado, ao município e à escola, o que deve fazer parte do projeto educativo nacional, do projeto educativo do território concelhio e do projeto educativo de cada escola /Recomendação nº 6/2012, de 22 de outubro). Recomenda ainda que o “novo quadro de responsabilidade [entre os vários níveis da administração] consagre o caminho já feito por todas as partes, desde o nível central ao local, e potencie o desenvolvimento da descentralização da educação e da autonomia das escolas/agrupamentos de escolas “ e “se incentive os contratos de autonomia”. Atento à política de reorganização da rede escolar através da “agregação” de escolas, o CNE aconselha “um inequívoco reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas, o mais perto possível dos alunos, aplicando um projeto educativo próprio” (Recomendação nº 7/2012, de 22 de outubro).

Referências bibliográficas

- Afonso, Natércio (1993). Participação dos Encarregados de Educação na Direcção das Escolas, *Inovação*, vol. 6, nº 2, 131 – 155
- Azevedo, Joaquim (2011). *Liberdade, Política Pública e Educação: Ensaio de um novo compromisso social pela educação*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão
- Azevedo, José Maria (1996). *Os Nós da Rede. O Problema das Escolas Primárias em Zonas Rurais*. Porto: Edições ASA
- Barroso, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação
- Barroso, João (1999). Regulação e Autonomia da Escola Pública: O papel do estado, dos professores e dos pais. *Inovação*, vol. 12, nº 3, 9-33
- Catarino, António et al. (1997). Associações de Escolas: Um Contributo para o Conhecimento de Diferentes Modalidades, in A. Luís, J. Barroso & J. Pinhal, (Org). *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas. Actas do 1º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional*, realizado em Vilamoura a 27, 28 de Fevereiro e 1 de Março de 1997 (pp. 197-226). Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional
- Charlot, Bernard (coord.) (1994). *L'École et le Territoire: Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986). *Projecto Global de Actividades*. Lisboa: Ministério da Educação e Cultura

- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988a). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988b). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento
- Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1996). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei n.º 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação
- Fernandes, António Sousa (1988). A Distribuição de Competências entre a Administração Central, regional, Local e Institucional da Educação Escolar Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo. In Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *Proposta Global de Reforma* (pp. 505-544). Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento
- Fernandes, António Sousa (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário: Evolução do Sistema Educativo Português durante os Períodos Liberal e Republicano (1936-1926)*. Braga: Universidade do Minho (policopiado)
- Fernandes, António Sousa (2005). Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193-223). Porto: Edições ASA
- Formosinho, João (1986). A Regionalização do Sistema de Ensino. Cadernos Municipais, *Revista de Acção Regional e Local*, n.º 38-39, Dezembro
- Formosinho, João (1987). *Educating For Passivity. A Study of Portuguese Education (1926-1968)*. Ph. D. Thesis, University of London (policopiado)
- Formosinho, João (1998). *O Ensino Primário: De ciclo único do ensino básico a ciclo intermédio da educação básica*. Lisboa: Ministério da Educação
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2000). A Administração das Escolas no Portugal Democrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 31-63). Porto: Edições ASA
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal – Políticas recentes. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 115-162). Porto: Edições ASA
- Lima, Licínio C. (1992). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho/ Instituto de Educação
- Lima, Licínio C. (1994). Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas Neo-taylorianas na Organização e Administração da Educação, *Cadernos de Ciências Sociais*, n.º 14, 119-139
- Pires, Eurico Lemos (Coord.) (1996). *Forum Nacional Escolas Básicas Integradas*. Lisboa: Ministério da Educação
- Sarmiento, Manuel J. (1992). *As Escolas e a Autonomia*. Porto: Edições ASA
- Santos, Boaventura de Sousa (1984). A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984), *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 14 (1984), 7-29
- Stoer, Stephen R. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal. 1970-1980, uma Década de Transição*. Porto, Edições Afrontamento