



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

CENTRO REGIONAL DAS BEIRAS

Departamento de Economia, Gestão e Ciências Sociais

Mestrado em Ciências da Educação – Especialização em  
Administração e Organização Escolar

A (DES)CENTRALIZAÇÃO E A INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
NA EDUCAÇÃO

A PERCEPÇÃO DOS DIVERSOS ACTORES EDUCATIVOS

Maria Isabel Gomes de Carvalho

Orientador: Professor Doutor Sousa Fernandes

VISEU

Setembro de 2012

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA  
CENTRO REGIONAL DAS BEIRAS  
Departamento de Economia, Gestão e Ciências Sociais

Mestrado em Ciências da Educação – Especialização em  
Administração e Organização Escolar

A (DES)CENTRALIZAÇÃO E A INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
NA EDUCAÇÃO

A PERCEPÇÃO DOS DIVERSOS ACTORES EDUCATIVOS

Maria Isabel Gomes de Carvalho

Orientador: Professor Doutor Sousa Fernandes

VISEU  
Setembro de 2012

## **Agradecimentos**

Ao Professor Doutor Sousa Fernandes, pela orientação científica desta dissertação, pelos preciosos ensinamentos e conselhos, pela compreensão e pelo estímulo à consecução deste trabalho.

Aos responsáveis municipais que participaram neste estudo, por terem possibilitado a sua realização.

Aos colegas e funcionários da minha Escola, que directa ou indirectamente contribuíram para a concretização deste trabalho, em particular aos que gentilmente me concederam entrevista, à Isabel, à Margarida e à Ana Paula, que colaborou na revisão do texto.

Ao dr. Filipe Simões e às funcionárias da biblioteca da UCP em Viseu, pela ajuda na pesquisa bibliográfica.

Aos meus amigos, pelas palavras de ânimo nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais, irmãs, sobrinhos e cunhados, que estão sempre presentes, dando todo o apoio, pelo estímulo, sobretudo nos momentos em que a motivação submergia no mar das incertezas e desilusões.

Ao meu filho, pela força e pelo carinho, e ao meu marido, pela compreensão, pela partilha e pelo apoio.

## RESUMO

A partir dos anos 80, no quadro de uma política que se reivindica de descentralização e de modernização da administração, particularmente com a Lei de Bases do Sistema Educativo, são transferidas competências educativas para os municípios, o que lhes confere um papel cada vez mais relevante no campo da educação. O crescente envolvimento dos municípios neste domínio tem gerado alguma controvérsia.

Este estudo tem como objectivo conhecer a percepção dos diversos actores educativos sobre a intervenção dos municípios na educação. A sua realização teve por base uma abordagem qualitativa – estudo de caso. Para a recolha de dados entrevistámos sete docentes e dois responsáveis municipais e recorreremos ainda à análise documental para a caracterização do contexto.

Os resultados do estudo evidenciam que os docentes não concordam com a transferência de competências para as autarquias por recearem que a gestão do pessoal docente passe para as câmaras, provoque a perda de autonomia da escola e da dimensão nacional do ensino, possa gerar conflitos entre escola e autarquia, ao que acresce o risco de politização da acção educativa. Entendem que a participação dos municípios deve ser apenas como parceiros. Contudo, reconhecem como vantagem o facto de permitir um melhor apoio social aos alunos, a resolução de problemas logísticos e do parque escolar.

Os responsáveis municipais entendem que as políticas educativas devem ser definidas localmente e que aos municípios cabe um papel na educação local. A transferência de competências para as autarquias permite uma resposta mais adequada e célere dos problemas pela proximidade do poder de decisão.

Por parte dos docentes ainda existe o receio da dominância da educação pelos municípios, que poderiam pautar a sua actuação por critérios essencialmente políticos, ainda que postergando os interesses educativos. Os responsáveis municipais não colocam reservas quanto à transferência de mais competências educativas para as autarquias.

---

**Palavras-chave:** autarquia; centralização; descentralização; educação; escola; intervenção municipal; município; participação; poder central.

## ABSTRACT

From the 1980's onwards, under a policy designed for the decentralization and modernization of the administration of education within the Law of the Educational System Grounds, educational competences were transferred to municipalities attributing them an increasingly important role in the field of education. This increasing involvement of municipalities in this area, whether by legal determination or by its own initiative, has caused some controversy.

This study aims to understand the perception of different educational groups involved on the intervention of municipalities in what concerns education. It is based on a qualitative approach - a case study. For data collection we conducted interviews with seven teachers and two municipal officials and also resorted to document analysis for the characterization of context.

The results of the study show that teachers disagree with the transfer of powers to local authorities for fear that the management of staff will also pass on to the local councils, resulting in a loss of autonomy within the school and within the national dimension of teaching, thus generating conflicts between school and municipality, in addition to the likely risk of politicization of the educational program. They understand that the participation of municipalities should be just as partners. However, they recognise the advantage of a better social support for students deriving from such link, solving logistical problems and developing the scholar park.

The municipal officials understand that education policies should be set locally and that it is up to the municipalities to form decisions in regards to local education. Transferring powers to local authorities allows a more responsive and faster decision making process to problems due to the proximity of the decision makers.

On the teachers part there is still a fear of the dominance in education by municipalities, which could bias their actions essentially through political criteria, although delaying the educational interests. The municipal officials pose no reservations about the transfer of more educational authorities to municipalities.

---

**Keywords:** authority, centralization, decentralization, education, school, municipal intervention; municipality; participation; central power.

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	9
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....	13
1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....	14
1.1. A Participação no Contexto das Actuais Políticas Educativas .....	14
1.1.1. A participação – perspectivas, formas, domínios e processos.....	14
1.1.2. A participação nas organizações educativas – expressões da participação praticada ...	16
1.1.3. A participação na educação – os contributos dos actores externos .....	19
1.2. As Autarquias no Âmbito da Organização Democrático- Constitucional e Descentralizada do Estado.....	24
1.2.1. As autarquias locais.....	24
1.3. Os Sistemas de Organização Administrativa – Enquadramento Conceptual .....	26
1.3.1. Centralização/Descentralização.....	26
1.3.2. Concentração/Desconcentração.....	28
1.4. A Descentralização da Educação e do Ensino para o Poder Local .....	29
1.4.1. A descentralização como princípio básico da realização da democracia .....	29
1.4.2. A descentralização da administração da educação – uma evolução marcada pela retórica	34
1.4.3. A intervenção dos municípios na educação – o legislado e o praticado.....	43
1.5. O Papel dos Conselhos Municipais de Educação na Definição de uma Política Educativa Local.....	54
1.5.1. Composição dos Conselhos Municipais de Educação.....	58
1.5.2. Competências dos Conselhos Municipais de Educação .....	63
1.6. Os Agrupamentos de Escolas no Contexto da Territorialização das Políticas Educativas.....	68
CAPÍTULO II – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO.....	74
2. OPÇÕES METODOLÓGICAS .....	75
2.1. Procedimentos para a Recolha de Dados .....	77
2.2. Os Participantes.....	78

2.3. Instrumentos de Recolha de Dados .....	80
2.4. Análise dos Dados.....	82
2.5. Caracterização do Contexto do Estudo .....	83
2.5.1. Caracterização do Concelho.....	84
2.5.2. A intervenção do Município na educação .....	87
2.5.3. Caracterização do Agrupamento .....	88
2.6. Limitações do Estudo .....	91
CAPÍTULO III – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS .....	93
3. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS .....	94
3.1. Percepção dos Docentes Sobre a Intervenção dos Municípios na Educação .....	94
3.2. Percepção dos Responsáveis Municipais Sobre a Intervenção dos Municípios na Educação .	126
3.3. Percepção dos Diversos Actores sobre a Intervenção dos Municípios na Educação – Convergências e Divergências .....	135
CONCLUSÃO .....	143
BIBLIOGRAFIA.....	151
LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	157
ANEXOS.....	160
ANEXO 1 – Guião da entrevista aos responsáveis municipais.....	161
ANEXO 2 – Guião da entrevista aos docentes.....	163

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Competências atribuídas aos municípios em matéria educativa .....	53
Quadro 2 - Composição do Conselho Municipal de Educação (artigo 5º do Decreto-Lei nº 7/2003).....	59
Quadro 3 - Caracterização dos docentes entrevistados .....	79

### CARACTERIZAÇÃO DO AGRUPAMENTO

Quadro 4 - Nº de estabelecimentos/escolas e nº de alunos.....	89
Quadro 5 - Oferta formativa do 3º Ciclo e Secundário .....	90
Quadro 6 - Nº de docentes por níveis de ensino e situação profissional .....	90
Quadro 7 - Habilitações do pessoal docente.....	91
Quadro 8 - Pessoal não docente.....	91

### PERCEÇÃO DOS DOCENTES

Quadro 9 - Distribuição de competências para as autarquias locais.....	95
Quadro 10 - Efeitos do Relacionamento entre a Escola e Autarquia .....	109
Quadro 11 - Politização da Acção Educativa .....	110
Quadro 12 - Descentralização local da política educativa.....	115
Quadro 13 - Conselho Municipal de Educação .....	118
Quadro 14 - Agrupamentos de Escolas .....	122

### PERCEÇÃO DOS RESPONSÁVEIS MUNICIPAIS

Quadro 15 - Distribuição de competências para as autarquias locais.....	127
Quadro 16 - Efeitos do relacionamento entre a Escola e Autarquia.....	129
Quadro 17 - Politização da acção educativa.....	130
Quadro 18 - Descentralização local da política educativa.....	131
Quadro 19 - Conselho Municipal de Educação .....	132
Quadro 20 - Agrupamentos de Escolas .....	134

## ÍNDICE DE FIGURAS

### MAPA

Mapa 1- Enquadramento da Região Dão-Lafões (Fonte: Google).....	84
---	----

### GRÁFICO

Gráfico 1 - Evolução da população.....	86
--	----

## SÍMBOLOS

**AEC** – Actividades de enriquecimento curricular

**CLE** – Conselho Local de Educação

**CME** – Conselho Municipal de Educação

**CRP** – Constituição da República Portuguesa

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

**DRE** – Direcção Regional de Educação

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

**ME** – Ministério da Educação

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objectivo central conhecer a percepção de diferentes actores educativos relativamente à descentralização e à crescente intervenção dos municípios na educação.

Desde a década de 80, que o poder central tem manifestado a intenção de descentralizar o sistema educativo. O Estado pretende desta forma responder às críticas à sua acção centralizadora e burocrática, incapaz de resolver os problemas cada vez mais complexos do sistema educativo.

Na Lei de Bases do Sistema Educativo encontramos plasmados os princípios que consignam esta vontade. As reformas educativas levadas a cabo nas últimas décadas têm tido uma componente “local” expressa em medidas que visam a descentralização, a autonomia, a participação local dos diferentes actores educativos e a transformação da escola em comunidade educativa.

Neste âmbito e integrada numa política global de modernização do Estado, a administração central tem transferido competências e responsabilidades para os municípios.

Gradualmente os municípios vão reforçando a sua intervenção na administração da educação local, quer por via das competências legalmente atribuídas, quer pela interpretação que fazem dos seus poderes e deveres enquanto estruturas autónomas, com órgãos eleitos e representativos das populações que servem. Sustentando-se neste facto, arrogam-se o direito de participar em todas matérias de interesse público, em particular em sectores estruturantes para o desenvolvimento local e preponderantes na melhoria de vida das populações como é o sector da educação, área em que a sua intervenção tem extravasado o quadro das competências fixadas.

Porém, o modelo de descentralização não tem tido uma via concreta e coerente, sendo pautado por desencontros quanto ao espaço que devem ocupar as escolas e as autarquias.

Nos últimos anos tem recrudescido a discussão sobre a necessidade de haver uma profunda alteração do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação, defendendo-se a transferência de mais competências e funções do nível central e regional para o nível local. Alguns autores como Barreto (1995) advogam que

«(...) a centralização contemporânea, além de razoavelmente inútil, se vem transformando num obstáculo ao desenvolvimento educativo e num prejuízo social» (p. 159). Carneiro (2003) considera urgente inverter a tradição de gestão centralizada do sistema educativo, transferindo para as autarquias o poder de decisão.

Dentro desta perspectiva, Fernandes (1996) sublinha «que os municípios serão sempre um parceiro insubstituível de qualquer processo de descentralização» (p. 120). Diz ainda este autor (1999a) que é importante atribuir ao município um maior papel dentro do sistema público de ensino, sobretudo nos domínios onde já tem uma experiência acumulada.

De facto, as autarquias têm vindo a assumir um papel de crescente importância no domínio da administração educativa. Se numa primeira fase as competências e atribuições que lhes eram transferidas assumiam formas de participação ao nível das tarefas, a partir dos anos 90 é-lhes outorgada uma maior intervenção nas questões educativas, passando a participar na direcção e administração das escolas, assumindo a responsabilidade da elaboração da carta educativa e da constituição dos conselhos municipais da educação.

O envolvimento crescente do município na educação tem suscitado alguns receios e reservas, como salienta Fernandes (1996) ao referir que a intervenção do município na educação depara ainda com resistências de várias ordens, fundadas em interpretações distorcidas que levaram à construção de estereótipos municipais que não correspondem à realidade vivida e que tornam as relações entre a escola, município e governo, um campo ainda rodeado de incompreensões.

Esta problemática tem sido alvo de questionamento por parte de vários autores. Da revisão da literatura, destacamos alguns autores, a nível nacional, que realizaram estudos nesta área com o objectivo de perceber as políticas de descentralização da educação e/ou o espaço e dinâmicas de intervenção dos municípios em matéria educativa (Sousa Fernandes, 1992; Pinhal, 1997, Guedes, 2002; Evangelista, 2004).

Este é assim um tema que tem sido alvo de estudo mas, dado ser uma área recente de investigação no âmbito da administração e gestão escolar, necessita de mais aprofundamento, pelo que nos pareceu pertinente conhecer a percepção dos diversos actores sobre a intervenção dos municípios na educação, num concelho em particular. São estes actores educativos que atribuem significado e consequência às políticas educativas, pela forma como se apropriam delas e as levam à prática.

Desocultar as concepções e interpretações de cada um dos actores pode contribuir para compreender as interações que se estabelecem entre os municípios e as escolas, mas também as interações e as acções dos diferentes intervenientes no processo educativo, pois elas concorrem para definir a cultura e a identidade da escola, bem como para o seu êxito. «Toda a organização é o produto da forma como os seus membros pensam e agem» (Senge et. al., 1994, cit. por Cunha et al., 2005:1). Como em qualquer organização, também nas organizações educativas, aquilo que os seus membros pensam, influencia as redes de relações e poderes informais que se constroem e que não podem ser menosprezados, pois têm grande relevância no funcionamento da organização e no sistema de parcerias que se desenvolve.

A presença dos municípios na educação é hoje uma realidade incontornável. As acções e intervenções dos municípios na educação local e na escola têm contribuído para a feição que as organizações educativas apresentam, bem como para os seus resultados. Evangelista (2004) diz que o Projecto Educativo de Escola, fortemente enraizado no “local”, está conectado com a relação escola-autarquia. Contudo, verificamos que a participação do município na educação continua a ser uma matéria delicada.

Estas questões estiveram na base da escolha do tema e dos objectivos do nosso trabalho de investigação. Para além das razões aludidas fomos também movidos por razões de ordem profissional e pessoal. Considerámos relevante realizar o trabalho sobre esta temática, pelo facto da área de especialização do mestrado ser no âmbito da administração e organização escolar e da relação das escolas com os municípios fazer parte do quotidiano dos gestores escolares. Por outro lado, tendo exercido funções de direcção em que eram frequentes os contactos institucionais com as autarquias, mormente com o município (Câmara), mais se acentuou a necessidade de compreender esta problemática.

Face a esta questão estabelecemos como objectivo geral:

- Conhecer a percepção dos diversos actores sobre a intervenção dos municípios na educação.

Para a realização deste estudo, optámos pela metodologia de estudo de caso, por se concentrar numa situação específica e identificar os diversos processos interactivos em curso.

Na construção deste trabalho enveredámos por uma organização em capítulos.

No primeiro capítulo, reservado ao enquadramento teórico, começamos por abordar a participação no contexto das actuais políticas educativas e da integração comunitária da escola, fazemos algumas explicitações conceptuais para depois incidir a sua análise, na descentralização e intervenção dos municípios na educação. Nesta temática fazemos uma breve referência histórica à descentralização da administração educativa e ao papel dos municípios na educação e falamos da intervenção legal e daquela que é praticada pelos municípios.

Abordamos ainda a temática dos conselhos municipais de educação e dos agrupamentos de escolas no contexto da territorialização e da definição de uma política local.

O segundo capítulo é dedicado às opções metodológicas, onde são explicitadas as razões das opções relativas aos participantes, ao contexto, aos instrumentos e procedimentos de recolha de dados, à análise e à interpretação dos dados e, por último, são referidas as limitações da investigação.

No terceiro capítulo, são apresentados os resultados da análise dos dados das entrevistas e a discussão dos mesmos, com o objectivo de dar a conhecer os factores que ajudam a compreender a percepção dos diversos actores sobre a intervenção dos municípios na educação.

Por último são apresentadas as conclusões da investigação e as recomendações suscitadas.

## **CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

## **1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

A análise da problemática da intervenção dos municípios na educação exige que se busque um quadro teórico-conceitual que permita enquadrar o trabalho empírico que pretendemos desenvolver. Assim, neste capítulo, fazemos uma revisão da literatura centrada na conceptualização do fenómeno da participação, na clarificação conceptual e na análise da problemática da descentralização e da crescente intervenção dos municípios na educação.

### **1.1. A Participação no Contexto das Actuais Políticas Educativas**

#### **1.1.1. A participação – perspectivas, formas, domínios e processos**

Estritamente conexas com a democratização da sociedade, a participação tem sido, nas últimas décadas, objecto de relevo no seio da sociedade portuguesa e nas organizações escolares, é um destacado paradigma que enforma o modelo de gestão e está presente na realização da educação democrática.

Em regra, o conceito de participação aparece associado ao conceito de democracia, traduzindo o exercício de direitos políticos e sociais, e caracterizando-se pelo envolvimento dos cidadãos nos processos políticos, sociais e comunitários, com o objectivo de influenciar as decisões que contemplem os interesses individuais e colectivos.

De acordo com Lima (1998) «O conceito de participação, embora complexo e polifacetado, assume um significado relativamente preciso no quadro da democracia como participação, onde é associado à decisão, ao governo, à partilha de poder» (p.134). Acrescenta ainda que a participação, embora em diferentes graus e diferentes modalidades,

é o mecanismo mais vulgarizado para conseguir a realização do princípio democrático, entendido este como um processo de democratização global que deve ser extensivo aos diversos aspectos da vida social, cultural, económica, etc. tomando assim as mais diversas formas – participação na administração regional e local, participação dos trabalhadores, gestão das escolas e de outras instituições (Lima, 1988:30).

Os pressupostos que subjazem à ideia de participação estão associados sobretudo à teoria da democracia como participação que, segundo Canotilho e Moreira (2007), está relacionada com a intervenção dos cidadãos, individualmente ou, sobretudo, através de organizações sociais ou profissionais, nas tomadas de decisão das instâncias do poder, ou

até mesmo nos próprios órgãos do poder. Assume várias formas e expressões que se podem concretizar, desde a simples participação consultiva até a formas de autodeterminação e de autogoverno dos grupos interessados. Estes autores esclarecem que se trata de suprir, em certa medida, a distância entre o poder e os cidadãos, inerente às fórmulas tradicionais da democracia representativa.

O sistema representativo, tendencialmente centralizado, apresenta muitas vulnerabilidades e já não responde aos anseios da sociedade. Os cidadãos reivindicam espaço para intervir nas discussões sobre questões públicas e nas tomadas de decisão.

Para Serra (1999), a participação na sua acepção nuclear é entendida «como a partilha do poder de decisão, isto é, a capacidade de um ou mais agentes poderem intervir em todos ou em quaisquer momentos do processo de formulação e tomadas de decisão como co-autores» (p. 19).

Numa perspectiva psicossocial, a participação consiste «na implicação mental e atitudinal de uma pessoa numa situação de grupo que a anima a contribuir para os objectivos do grupo e a partilhar as responsabilidades com eles» (Rubio, 1988, cit. por Diogo, 1998:66).

A análise conceptual do fenómeno de participação permite-nos concluir que esta pode assumir várias formas, diferentes graus e intensidade. Também o próprio conceito de participação, como ficou evidente, varia conforme a perspectiva adoptada.

A possibilidade e a forma de participação dos cidadãos nos diversos planos da vida social dependem, principalmente, das regras e orientações constitucionais que servem de quadro de referência para o funcionamento jurídico-político das instituições e da forma de organização do Estado. Numa administração centralizada, a possibilidade de participação dos cidadãos encontra-se condicionada, uma vez que se verifica uma concentração das funções de concepção e de definição de políticas nos órgãos do poder central.

Quanto mais centralizadas forem as formas da administração, maior a distância entre as decisões da administração e as reais necessidades das populações e menor é a participação dos cidadãos. Por isso, podemos dizer que a descentralização e a participação andam a par. «A sociedade contemporânea exige que a democracia seja verdadeiramente representativa dos interesses pessoais e colectivos e que, através de órgãos e estruturas competentes, todos os cidadãos se sintam empenhados na administração» (Salas, 1985, cit. por Ferreira, 2002:27).

Para Machado (1982), a participação tem como última etapa o reconhecimento da autonomia dos indivíduos e das comunidades. É uma consequência do princípio da liberdade ou da autonomia reconhecida às outras entidades sociais além do Estado.

Reconhecer às populações o direito de participação é uma forma de descentralizar, é uma forma de permitir que as pessoas aprofundem a consciência dos seus próprios problemas e interesses e, deste modo, se tornem mais habilitadas a promovê-los, quer directamente quer através dos órgãos representativos dotados de legitimidade democrática. Numa democracia plena, para além do direito de ser informado e ouvido, ao cidadão é dada a possibilidade de participar efectivamente na decisão, o que só pode ter lugar, logicamente, num quadro de descentralização. Numa situação em que vigore o “centralismo democrático”, a participação traduz-se numa simples execução de decisões já tomadas, visando frequentemente facilitar aquela execução e não tem como objectivo proceder a uma verdadeira distribuição do poder de decidir.

### **1.1.2. A participação nas organizações educativas – expressões da participação praticada**

A participação tem representado o postulado de base de uma verdadeira gestão democrática das escolas, alicerçado num processo de redistribuição e partilha das relações de poder e no envolvimento dos diversos actores (internos e externos) nos processos de tomada de decisão. A participação no contexto da organização escolar pode ser, deste modo, uma estratégia para o sucesso educativo, para a realização pessoal e social e, sendo, mais do que um direito, é um exercício de cidadania em que todos contribuem para a construção de um projecto comum.

Como escreve Diogo (1998) aludindo a Galego (1993):

No actual modelo de sociedade, a participação apresenta-se como um direito fundamental ligado à natureza da educação. Trata-se de garantir o direito de todos acederem à capacidade de intervirem no projecto da sua própria existência. [...] através da participação, os indivíduos tornar-se-ão mais permeáveis ao reconhecimento dos parâmetros que confinam as organizações a que eles próprios pertencem e que eles próprios ajudam a construir e a manter (p. 67)

Ferreira (2001) refere que a participação representa um dos mais importantes instrumentos da realização da democracia e da afirmação dos valores de cidadania que são finalidades preponderantes no contexto das organizações escolares.

Para Guerra (2002), o direito à participação não pode ser visto como uma dádiva ou um favor. «Participam na comunidade educativa de forma directa, activa e plena todos os membros que a integram. O que se passa na escola não interessa apenas aos que estão dentro dela, mas sim a todos os cidadãos» (p. 7).

Uma vez considerada como um direito e até como um dever cívico, a participação passa a integrar os princípios orientadores para o desenvolvimento da acção organizacional. Neste âmbito, também a abordagem da participação nas organizações educativas deve ter em conta a participação efectivamente praticada, o que exige que se pense nos actores que as constituem, nos que com elas cooperam e nas relações que estabelecem entre si.

As relações que se estabelecem entre os membros de uma organização definem essa organização, uma vez que são um indicador da sua cultura, das suas regras e dos seus valores, dependendo estas relações sobretudo do estatuto de cada um, no universo hierarquizado da organização, dos papéis específicos que detêm, mas também do sistema de normas organizacionais que as regem.

Porém, a nível organizacional existe espaço suficiente para que a participação se possa realizar à margem do formalmente programado e das normas. Facilmente os actores recorrem a mecanismos de adaptação ou reagem, modificando ou criando novas normas e programas, ocupando os espaços intersticiais encontrados nos normativos ou tirando vantagem das fragilidades geológicas das leis, explorando a sua subjectividade, ambiguidade, e contradições. O actor é um ser activo, «um ser activo que, ao mesmo tempo que se adapta às regras do jogo do seu contexto de acção, as modifica por seu turno através da sua acção» (Friedberg, 1995:200).

Contudo, a participação «sendo não formal, isto é, sendo praticada e real, assumida ou mesmo clandestina, não deixará de constituir novos domínios de afirmação do poder, de limitação do poder dos outros ou de *auto* ou de *interinstituição* de novos poderes» (Ferreira, 2002:30).

Se considerarmos a tese de Rubio (1988, cit. por Diogo 1998:70), segundo a qual a representatividade deve conter três ideias básicas: a ideia de um mandato; a ideia de consonância e afinidade de pontos de vista e expectativas entre representantes e representados; a ideia de responsabilidade no sentido da satisfação das expectativas dos representados, concluímos que estes pressupostos muito raramente estão presentes.

Normalmente os representantes comportam-se como se fossem representantes de si próprios, ou quando muito, de interesses localizados, indefinidos, obscuros, alheios à vontade expressa do colectivo que representam. Vive-se uma tensão em torno de duas questões: por um lado, os *outsiders* vêem nos participantes um *establishment* autocrático a cujas decisões estão vinculados e impedidos de qualquer recurso, por outro, existindo participantes sem mandato, questiona-se a sua legitimidade, interroga-se sobre os interesses que representam. É o risco da redução da participação a um processo de tomada de decisões em colégio.

As estruturas que permitem a participação dos actores internos e externos nas escolas estão criadas, mas pouco se tem avançado quanto aos processos e à avaliação dos resultados dessa participação. Instituir uma cultura de participação é uma tarefa difícil e complexa, sobretudo no quadro de organizações burocráticas como é o caso da escola.

No ponto 18 do parecer n.º 3/2008 do CNE podemos ler que:

O aprofundamento da participação sócio-comunitária na direcção estratégica das escolas e o reforço das lideranças e da autonomia são, todos o sentimos, processos sociais de maturação longa que requerem, mais do que uma sucessão de normativos, um muito aturado acompanhamento, uma particular ênfase da capacitação institucional dos órgãos locais de direcção e gestão e, sobretudo, incentivos claros por parte da administração educacional e dos poderes políticos, nacional e local.

Em consonância com a administração centralizada do sistema de ensino, a escola é uma instância organizada para a reprodução normativa, sendo a sua arquitectura organizacional, as estruturas e as regras formais determinadas pela administração central, verificando-se uma nítida separação entre a concepção e a execução. Esta tendência centralizadora da administração portuguesa é manifestada na superprodução normativa, na “mania de descer ao pormenor legislativo” como escreveu Sérgio (cit. por Lima, 1998:172) e tem sido uma das causas da fraca participação que se verifica na nossa sociedade, pois «a centralização promove efectivamente a passividade e a não participação e tolhe a iniciativa, embora não a erradique completamente» (Lima, 1998:172).

Assim, podemos concluir que os actores externos estão na escola, sendo, no entanto, questionável o resultado da sua participação normativamente determinada.

### 1.1.3. A participação na educação – os contributos dos actores externos

A administração da educação em Portugal permaneceu durante um longo período de tempo fiel a um modelo normativista e fortemente burocrático, subordinado às orientações de um Estado Administrativo centralista. Agrilhado aos ditames de um poder central, ideologicamente comprometido com um sistema de dominação, foi pouco permeável às novas teorias que se iam produzindo noutros países e resistente ao ensaio de novas estruturas e modelos organizacionais alternativos.

A instauração do regime democrático com a “Revolução de Abril” de 1974 trouxe uma nova lógica do exercício do poder. São permitidas formas de interacção entre o poder público e a sociedade civil, na perspectiva da participação e governação democrática.

As alterações subsequentes ao 25 de Abril de 1974 traduziram-se numa inflexão do modelo de funcionamento da Administração Pública portuguesa e correlativamente da Administração da Educação.

Resultante das modificações políticas, sociais e económicas surgidas com o regime democrático, a administração educativa assume, na sua orientação e organização, o paradigma descentralizador e participativo, onde se insere o processo de abertura da escola à participação de outros agentes educativos, para além dos agentes tradicionais.

No início do processo democrático a palavra participação é um “sound-byte” presente nos discursos político, normativo e pedagógico. A sua experimentação neste período assume uma forma espontânea – “participação espontânea” – impulsionada por movimentos sociais e políticos ligados à escola - e só transita para uma “participação consagrada”, em 1976, com a Constituição. É um período em que a sociedade civil e os movimentos sociais populares, que emergiram com a revolução, segundo Canotilho e Moreira (2007), desencadeiam um autêntico *processo revolucionário*, ou seja, um processo de alteração de estruturas económicas, sociais e políticas. É o período autogestionário. A participação é consagrada como um mecanismo intrínseco à realização da democracia.

A escola democrática deve ter inerente a participação dos vários membros da organização na tomada de decisões, deixando de ser um acto unipessoal e passando a ser colectiva, partilhada, tendo por base um processo de consenso ou compromisso, a utilização de estratégias de decisão colegial e a valorização de comportamentos informais na organização.

A Constituição de 1976 apresenta, como um aspecto central, o reconhecimento da participação dos cidadãos na vida política e social. Reza o n.º 1 do artigo 268.º: «A Administração Pública será estruturada de modo a aproximar os serviços das populações, a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva».

Lima (1998) dá-nos conta que «o texto constitucional de 1976 é pródigo nas referências à palavra participação (e a outras com ela associadas), mas também ao seu conceito (não mitigado), com o objectivo de garantir “[...] uma participação doravante efectiva na condução dos destinos colectivos”» (p. 290).

O texto constitucional de 1982, e as restantes revisões, apesar de ter procurado diminuir a carga ideológica e colectivista decorrente do período revolucionário que enformava a versão de 76, faz uma referência ainda mais ampla à participação.

No artigo 2.º da Constituição podemos ler que a República Portuguesa tem por objectivo «o aprofundamento da democracia participativa».

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, aprovada em 24 de Julho de 1986 pela Assembleia da República), na linha da Constituição, consagra o direito de participação democrática de todos os implicados no processo educativo – professores, alunos, associações de pais – e particularmente o direito de participação na gestão democrática das escolas. Prescrevem assim os n.ºs 1 e 2 do artigo 77.º da Constituição, preceitos introduzidos na revisão de 1982, «Os professores e os alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas nos termos da lei»; «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».

A LBSE é inequívoca quando refere que a administração do sistema educativo se deve pautar pelos princípios da democraticidade e da participação que favoreçam a interligação com o meio, através da descentralização e da desconcentração dos serviços, implicando obviamente, a transferência de poderes de decisão para o plano local.

Estes princípios transparecem, particularmente, no artigo 3.º, quando na alínea l) indica que na sua organização, o sistema educativo deve:

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

Nos artigos n.º 45.º e 46.º podemos observar que a LBSE confere um grande relevo à participação da comunidade na vida da escola e à participação da sociedade civil na administração do sistema educativo.

Ao incorporar na sua política o princípio de participação da sociedade civil na direcção da escola, o Sistema Educativo acompanha uma tendência que, desde a década de 60, vinha a ser seguida na Europa Ocidental, de uma forma mais ou menos vincada, consoante o contexto político de cada país. Falcão (2000) sublinha que «a tendência para uma maior participação da comunidade local nos processos de decisão dos estabelecimentos de educação e ensino é hoje um dos *ex libris* de qualquer governo democrático» (p. 58).

Para Formosinho (2005), a participação comunitária deve ser vista como uma forma natural de se limitar o poder societário do Estado, na orientação da acção educativa desenvolvida pela escola de interesse público.

Com a “Reforma Educativa” que marcou a política educativa portuguesa na segunda metade da década de 80, do séc. XX, o Sistema Educativo passa a consubstanciar-se nesta perspectiva sócio-comunitária da regulação das políticas e acção educativa.

Fernandes (2005a) observa que:

Nas últimas décadas do século XX, nos países onde a centralização educativa era um paradigma incontestado pela generalidade dos actores políticos, dos educadores e mesmo da opinião pública, verificou-se uma inflexão significativa nesta orientação começando a reconhecer-se a importância do papel dos actores locais na educação e designadamente, da intervenção municipal (p. 193).

Os municípios e outros actores locais vão assumindo papéis na educação, num processo que não tem sido linear mas que se tem traduzido numa implicação cada vez mais enraizada e natural.

A comunidade local encontra legitimidade na participação, enquanto utilizadora indirecta dos serviços essenciais da escola. A autarquia aparece como representante da comunidade local, exercendo uma participação institucional. As organizações e associações encontram fundamento como utilizadores futuros da escola e pela responsabilidade social que as deve nortear, tendo, assim, o dever de colaborar com a instituição na formação dos jovens que poderão vir a empregar.

Todos estes elementos encontram legitimidade, na concepção da escola como comunidade educativa, para participar e influenciar a orientação educativa da escola do seu “território”. Benavente et. al. (1994) referem que:

a abordagem de um território (um concelho), não pode ignorar que esse território tem uma dimensão geográfica e física mas também política, social e cultural e que, para além dos professores, dos pais e outros familiares, as associações, as colectividades e os eleitos locais fazem parte activa desse território, influenciando as questões educativas e escolares com intensidades diferentes (p. 60).

Neste sentido, a autarquia surge como parceiro natural da escola, sendo nesta perspectiva «essencial como componente de um projecto educativo que se pretende que constitua simultaneamente parte fundamental do processo de realização individual dos cidadãos e elemento decisivo para o desenvolvimento das regiões e do país no seu conjunto» (Grilo, 1995:19).

Toda a legislação posterior à Lei de Bases, apesar das suas particularidades, evidencia claramente esta matriz, tendo-se avançado, embora muito timidamente, para a construção de forma participada de uma escola aberta à comunidade, concretizada no conceito de escola – comunidade educativa. Trata-se de introduzir as regras do jogo democrático na escola, cruzando-se com novos parceiros institucionais e comunitários, com outros saberes e poderes. Estrutura-se, desta forma, um processo consubstanciado numa verdadeira pedagogia cívica, em que se vai, subliminarmente, realizando uma aprendizagem da democracia. Como defende Freire (1967, cit. por Lima, 2002), trata-se de uma educação para e pela democracia, uma educação para a decisão, para a responsabilidade social e política. «A pertença a uma comunidade que eduque para a democracia implica que essa democracia seja vivenciada» (Formosinho, 2005:48).

À escola exige-se que se constitua como parceira situada «entre uma rede complexa de fluxos formativos e informativos, que não deixando de assumir o seu papel de elemento importante, uma espécie de nó, dessa rede de conhecimentos, não vive de ter nem tem o exclusivo do saber» (Azevedo, 1995:91).

Vários autores sustentam que a educação é uma responsabilidade comunitária e não o monopólio de uma instituição específica, tornando-se, deste modo, necessária a partilha de responsabilidades entre as instituições educativas e os diversos actores sociais, entre os quais a autarquia. Amaro (1996) expressa esta ideia ao afirmar que «a escola tem que ser,

simultaneamente, local e global: tem que estar articulada com a comunidade local, nomeadamente com as autarquias e com as outras instituições locais» (p. 24).

A organização escolar, pela especificidade do serviço que presta, é naturalmente um campo de acção social complexo sendo, por isso, fundamental a implicação de outros intervenientes para além dos tradicionais, no desenvolvimento da sua actividade e missão.

Neste contexto, a participação empenhada e colaborativa das famílias, das autarquias e de outros actores educativos torna-se indispensável ao bom desempenho e eficiência das organizações educativas, já que permite uma actuação mais adequada aos problemas e às necessidades da sociedade.

Claro que não podemos esperar que os agentes externos locais resolvam as insuficiências apresentadas pelo sistema educativo, «no entanto o contributo das entidades locais pode exercer um efeito de alavanca em relação aos dispositivos oficiais e particulares, organizando o encontro de vários parceiros, contribuindo para definir objectivos comuns» (Derrien, 1990, cit. por Benavente et. al., 1994:61). Será pois como um *locus* de encontros e relações que a escola se vai construindo, responsabilizando-se todos os actores cuja presença e participação no processo educativo é igualmente importante, já que todos representam importantes dimensões da vida social e, por outro lado, porque são diversos os recursos de que dispõem ou podem mobilizar.

Os actores internos e externos desempenham um papel absolutamente complementares em todo o processo educativo. Fernandes (1995) sublinha que:

A massificação não só trouxe para a escola uma população cultural e socialmente heterogénea de jovens, como transfere para esta a resolução dos problemas de formação profissional, de integração social, de educação cívica, moral, ecológica, etc., ou seja, uma tal carga de responsabilidades que não pode ser assumida exclusivamente pela escola. Torna-se por isso, necessária a partilha das responsabilidades entre todas as entidades que se movem no espaço social gerador destes problemas (p. 46).

Hoje parece ser consensual que as escolas de qualidade apresentam um elevado índice de realização escolar, uma forte participação comunitária e cívica, uma cultura sólida de exigência e de rigor, um projecto centrado no desenvolvimento pessoal, e sobretudo, são aquelas que se relacionam com o meio onde se inserem e conseguem envolver toda a comunidade educativa na vida escolar.

## 1.2. As Autarquias no Âmbito da Organização Democrático-Constitucional e Descentralizada do Estado

### 1.2.1. As autarquias locais

Segundo a Constituição da República Portuguesa (CRP), a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 235.º. De acordo com o n.º 2 desse mesmo artigo, as autarquias são «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas».

A este propósito Canotilho e Moreira (2010) escrevem que as autarquias constituem um pilar da própria organização democrático-constitucional do Estado, sendo a expressão imediata da organização democrática do poder político e não meras corporações administrativas de “administração indirecta” do Estado *strito sensu*, ou seja, do Estado central. Elas constituem entidades com personalidade jurídica, com órgãos próprios representativos das populações e cuja função é a prossecução dos interesses próprios dos respectivos cidadãos, ou seja, que radicam nas comunidades locais, e não interesses do Estado.

Sublinham aqueles constitucionalistas que, no entanto, a legitimação constitucional da autonomia local não atribui às autarquias a qualidade de “pequenas repúblicas autónomas” pois elas fazem parte da organização do Estado, traduzindo um dos princípios constitucionais fundamentais em termos de descentralização. A autonomia confere a liberdade de condução dos assuntos autárquicos, no âmbito de atribuições consagradas por lei, não podendo a lei conferir ao Governo ou a outra entidade o poder de dar ordens ou instruções às autarquias, nem de sindicar as opções que tomem desde que circunscritas às suas competências. A única forma de tutela a que estão sujeitas está limitada ao controlo da legalidade.

A tutela não deve ser confundida com a hierarquia. Como mostra Amaral (2006), a hierarquia «é um modelo de organização situado no interior de cada pessoa colectiva pública, ao passo que a tutela administrativa assenta numa relação jurídica entre duas pessoas colectivas diferentes» (p. 881).

O princípio da autonomia das autarquias locais consagrado na Constituição (artigo 6.º, n.º 1) vamos encontrar na Carta Europeia da Autonomia Local, do Conselho da Europa de 15 de Outubro de 1985. Esta Carta valoriza o papel das autarquias locais na

administração dos estados democráticos, como ressalta do teor do n.º 1 do seu artigo 3.º. Segundo esta norma, a existência das autarquias locais implica «o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.»

Esta parte importante dos assuntos públicos atribuída às autarquias é determinável com base no princípio da subsidiariedade, conforme decorre do enunciado n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República assim como do n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia. Determina esta última norma, que o exercício das responsabilidades públicas deve ser atribuído às entidades públicas que se encontram mais próximas dos cidadãos, sem prejuízo da eficácia. Em termos práticos, como esclarece Caupers (2007), significa que, «em princípio, tudo quanto puder ser eficazmente decidido e executado ao nível autárquico não deve ser atribuído ao Estado e aos seus agentes» (p. 114).

A Lei fundamental reconhece três categorias de autarquias locais: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (n.º 1 do artigo 236.º). É de notar que as regiões não foram instituídas em consequência do resultado desfavorável do referendo realizado em 1998. Deste modo, os municípios são as autarquias de maior dimensão e aquelas que detêm um estatuto e atribuições que lhes conferem uma maior capacidade de intervenção.

Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; cultura; desporto e tempos livres; saúde; ambiente; acção social; habitação, protecção civil; polícia municipal; defesa do consumidor; cooperação externa; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo. No prosseguimento destas atribuições, a natureza da intervenção dos municípios pode ser consultiva, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e de fiscalização. (artigo 13.º da Lei n.º 159/99).

## 1.3. Os Sistemas de Organização Administrativa – Enquadramento Conceptual

### 1.3.1. Centralização/Descentralização

Muito frequentemente é dado aos vocábulos centralização, descentralização, concentração e desconcentração um carácter polissémico e amiúde é atribuído o mesmo significado aos binómios centralização/concentração e descentralização/desconcentração.

A definição destes conceitos aqui abordados pode ser encontrada sobretudo nos autores de Direito Administrativo, cujos ensinamentos seguimos nesta matéria, para a sua clarificação e melhor compreensão.

De igual modo, nesta abordagem, importa fazer a distinção dos conceitos de centralização e de descentralização no plano jurídico e no plano político.

Amaral (2006:873) esclarece que, no plano jurídico, se diz **centralizado** «o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado» não existindo, desse modo, quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa.

Segundo Tavares (2000), estamos perante um **sistema centralizado** «se a satisfação de todas as necessidades colectivas, de âmbito nacional, regional e local estiver a cargo de uma só pessoa colectiva, em princípio o Estado» (p. 62). É o que se verifica no campo da educação pois o Estado Central congrega praticamente todas as competências em matéria de educação. Mesmo as respostas às necessidades especificamente locais estão, *grosso modo*, cometidas ao Estado Central.

Inversamente, considera-se **descentralizado** «o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais – designadamente autarquias locais». A verdadeira descentralização pressupõe a criação de pessoas colectivas com autonomia em relação ao Estado. A autonomia é uma componente fundamental do modelo descentralizado (Fernandes, 1992).

Caupers (2007) salienta a necessidade daqueles entes públicos terem consagração constitucional. Entende este administrativista que para se falar de uma verdadeira **descentralização administrativa** é indispensável que as pessoas colectivas públicas tenham a sua existência constitucionalmente consagrada por lei e não estejam sujeitos a intervenções do Estado, excepto quanto à tutela da legalidade.

Um modelo descentralizado implica a criação de organismos não dependentes da tutela do poder central, com autonomia administrativa e financeira, com competências próprias e representando os interesses locais. Moreira (1997) escreve que a descentralização rejeita a construção em pirâmide da organização administrativa, «dependente de um vértice (o Governo), preconizando em vez disso uma arquitectura baseada em diversos níveis infra-estaduais de poder administrativo, dotados de atribuições e de poderes próprios e geridos sob responsabilidade própria, sob controlo de colectividades menores, territoriais ou profissionais» (pp.74-75).

A nível político – administrativo estes conceitos apresentam uma feição diferente e uma maior complexidade. Se no plano jurídico não é possível a coexistência dos dois sistemas, na perspectiva político-administrativa encontramos frequentemente uma situação híbrida, em que coexistem centralização e descentralização, apenas variando o grau.

Sob o ponto de vista político-administrativo, ainda que nos encontremos no quadro de um sistema descentralizado juridicamente, podemos dizer que existe **centralização** quando os órgãos das autarquias locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando é devida obediência ao Governo ou a partido único, ou quando se encontram submetidos a forma intensa de tutela. Pelo contrário, poder-se-á dizer que existe descentralização, no plano político-administrativo, quando é dada às populações a faculdade de escolher, de uma forma livre, os órgãos das autarquias locais, quando estes órgãos gozam de independência formal no que se refere às suas atribuições e competências ou, ainda, quando embora sujeitos a formas de tutela administrativa, esta é mais atenuada e apenas restrita ao controlo da legalidade.

Do exposto resulta que, no plano jurídico, havendo autarquias locais, como pessoas colectivas distintas do Estado e dele juridicamente separadas, implicando, por isso, que os seus órgãos sejam dotados de autonomia, podendo actuar livremente no desempenho dos poderes legais, apenas sujeitos à fiscalização da legalidade dos seus actos, podemos dizer que existe descentralização.

As autarquias consubstanciam uma orgânica, em que a satisfação de parte das necessidades colectivas de âmbito local, não está a cargo do Estado, deixando este de concentrar todas as tarefas administrativas, uma vez que, parte delas são transferidas para aqueles entes, a quem são cometidas atribuições e competências.

A descentralização administrativa quebra a unidade que se verifica no sistema centralizado.

Contrariamente ao que acontece na centralização, no sistema descentralizado não se verifica a concentração das tarefas administrativas no Estado, pelo que não existe uma administração hierarquizada e unificada, pois incumbe a outras pessoas colectivas, que não apenas ao Estado, dar resposta às necessidades das populações locais. É o que acontece com as autarquias.

### 1.3.2. Concentração/Desconcentração

Antes da apresentação de qualquer definição de concentração e desconcentração importa sublinhar que estes sistemas se referem à organização administrativa interna de uma determinada pessoa colectiva pública.

Em Amaral (2006) podemos ler que a concentração e a desconcentração têm por base a organização vertical dos serviços públicos, assentando basicamente na ausência ou na existência de distribuição vertical de competências entre os diversos graus ou escalões da hierarquia.

Para este autor, a **administração concentrada** «é o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões», limitando-se os subalternos apenas às tarefas de preparação e execução daquelas decisões. Por **administração desconcentrada**, entende aquele Professor que «é o sistema em que o poder de decisão se reparte entre o superior hierárquico e um ou vários órgãos subalternos», que permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele.

Segundo Caetano (1973), a desconcentração de competências constitui um processo técnico que procura aumentar a eficiência dos serviços, permitindo um mais estreito conhecimento dos problemas a tratar e uma mais rápida decisão das pretensões dos particulares e das iniciativas públicas. Considera que a Administração é desconcentrada «quando em todos ou em alguns graus inferiores dos serviços há *chefes com competência para decidir imediatamente*, embora sujeitos à direcção, inspecção e superintendência dos superiores» (p. 254).

A Constituição da República consagra, a par da descentralização, o princípio da desconcentração no n.º 2 do artigo 267.º quando estatui que «a lei estabelecerá formas de

desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do governo».

Como refere Caupers (2007), este princípio «recomenda que em cada pessoa colectiva pública, as competências necessárias à prossecução das respectivas atribuições não sejam todas confiadas aos órgãos do topo da hierarquia, mas distribuídos pelos diversos níveis de subordinados» (p. 148).

## **1.4. A Descentralização da Educação e do Ensino para o Poder Local**

### **1.4.1. A descentralização como princípio básico da realização da democracia**

A descentralização regional e local é uma temática que tem sustentado um movimento cada vez mais amplo.

Machado (1982) é um dos autores onde encontramos a defesa dos princípios de participação e de descentralização. Para este autor, participação e descentralização «têm, pois, mais isto de comum: exprimem a ideia do reconhecimento das várias autonomias sociais, a relatividade, *hoc sensu*, do princípio democrático, e um contra poder ou barreira à transformação de certas funções sociais do Estado em funções de dominação» (p. 64). Vai mais longe ao sustentar que a descentralização é “o outro nome da liberdade”. Através dela, não ficam coarctadas as posições das organizações de natureza social e local e a democracia não se transforma numa ditadura da maioria – o que poderá ocorrer nas situações, em que a maioria se prevaleça dessa qualidade para impor uma posição, ainda que menosprezando a vontade e os interesses de minorias. Pode assim concluir-se que o centralismo do Estado não obedece aos princípios básicos da própria ideia de democracia, na medida em que não respeita as autonomias e as esferas de competência, que deviam estar reservadas a entidades subestatais.

Adianta ainda o autor que, o mandato eleitoral nacional confere ao Estado poderes para representar e definir o interesse geral. Contudo, não lhe concede representação no que concerne aos interesses parcelares e particulares. Estes interesses devem ser defendidos pelos respectivos titulares, no âmbito da autonomia que lhes é reconhecida. O poder democrático conferido à maioria nacional não é um poder ilimitado, é um poder que deve

subordinar-se à sua esfera de acção, não sendo legítimo a sua extensão a outras esferas de competência.

Assentando o funcionamento do princípio democrático num quadro territorial que resulta de contingências sociais-históricas, conseqüentemente um quadro histórico-sociologicamente relativo, recusar o reconhecimento de outras realidades sociais-históricas, dentro do quadro nacional em que se constituem as maiorias políticas e a sua autonomia, é uma interpretação contrária a tais princípios democráticos e uma incongruência que amputa a realização plena da democracia. Assim, a maioria que se constitui no quadro nacional é dotada de um poder que representa o interesse nacional, pelo que deve decidir em assuntos de interesse nacional. Os interesses próprios das colectividades que integram outros quadros, devem ser assegurados pelos representantes das maiorias definidas nos respectivos quadros.

Estes princípios apontam no sentido da descentralização. Segundo Machado (idem) a descentralização corresponde precisamente à realização da democracia plena, ou seja, da verdadeira democracia, pois ela traduz o respeito pelas autonomias e representa princípios organizativos da acção, diferentes dos do Estado, por conseguinte em círculos mais próximos dos cidadãos, permitindo assim às colectividades a gestão e a resolução directa dos assuntos próprios. A «democracia descentralizada é a única que corresponde à moderna ideia de Democracia» (p.75).

A compartimentação do país em autarquias locais resulta precisamente do reconhecimento de realidades locais e da necessidade de se criarem enquadramentos administrativos mais próximos da vida quotidiana dos cidadãos, que melhor pudessem representar os seus interesses. Todavia, e de acordo com as proposições de Machado (ibidem), se não corresponder ao reconhecimento do direito de auto-organização e de auto-determinação, se surgir como forma do Estado central melhor conseguir aplicar as suas políticas, então estaremos perante um «centralismo democrático, «uma Democracia corrompida na sua própria raiz – e a uma deturpação da própria ideia de Democracia.» (p. 69). Estaremos a construir uma Democracia *abstracta*, alheia às realidades sociais, uma Democracia em que as comunidades locais estão subjugadas ao poder ilimitado da maioria política nacional. Nestes termos, estar-se-ia a privar os cidadãos da liberdade de se auto-organizarem e auto-determinarem em quadros organizativos por eles escolhidos.

Significaria isto despojar os cidadãos de uma opção fundamental e reduzi-los a meros votantes.

O Estado entendido como estando ao serviço dos fins da sociedade e dos indivíduos, deverá garantir as condições de efectiva liberdade de todos os cidadãos. Nessa liberdade se inclui a de auto-organização que é inerente à descentralização. Como sustenta Machado (ibidem), «na *descentralização* está contida a ideia de auto-organização, ou seja, está incluída a ideia de organização de acção segundo um princípio autónomo, segundo directivas próprias, por forma independente de um poder de direcção de qualquer instância ou organização superior» (p. 76).

Em suma, é evidente que na descentralização se verifica uma repartição do poder decisório por outros níveis, nomeadamente o local. A organização do Estado compreende a existência de autarquias locais, entes que têm subjacente uma solidariedade de interesses dos habitantes da respectiva área geográfica e que se constituem como representantes da vontade da colectividade, na definição e na prossecução desses interesses.

Numa democracia moderna, o poder do Estado deve ser limitado pois o quadro estadual, conforme alude o autor em referência, é um “facto de autoridade”, é um quadro autoritariamente imposto, mesmo representando o poder político da maioria. A ideia de liberdade contida na democracia plena postula que seja reduzido, o mais possível, o caudal de poder do Estado, reduzindo-o àquilo que é indispensável ao exercício da sua função, reconhecendo a constituição de outros quadros organizativos de nível infra-estadual, nomeadamente local, com legitimidade e atribuições próprias, exercidas de forma autónoma.

Neste contexto, ao Estado deverá estar reservado essencialmente um papel de regulador relativamente às várias organizações infra-estaduais, nomeadamente, as de âmbito local. Ao Estado apenas deverá ser consentido o poder de fiscalização e uma direcção ou orientação com vista a conciliar ou coordenar a autonomia na prossecução dos interesses próprios com o interesse geral. Se além desse papel, o Estado pretender impor às autarquias o seu poder de cúpula (*auctoritas*) retira-lhes a autonomia que lhes é reconhecida e que lhes dá a faculdade de definir e executar a respectiva orientação política derivada da sua própria comunidade.

A verdadeira descentralização confere às autarquias atribuições próprias e uma competência exclusiva para decidir dentro da sua esfera de acção. «Compartilhar com o

Estado o poder de decisão sobre certas matérias não confere à autarquia o seu carácter autárquico, a sua verdadeira autonomia como sede de um poder local» (ibidem: 55).

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da CRP, o Estado respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública.

A autonomia das autarquias locais tem que ser respeitada mesmo pelas Leis de revisão constitucional, conforme o imposto pela alínea n) do artigo 288.º da Constituição. Mas esta autonomia coexiste com a tutela exercida pelo governo da República, como flui da alínea d) do artigo 199.º e do n.º 2 do artigo 267.º da CRP.

No n.º 2 do artigo 235.º da Constituição da República encontramos plasmado que «as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações representativas.» Interesses esses que nem sempre coincidem com os interesses gerais do Estado.

Assim podemos colocar a seguinte questão: caberá ao Estado ou às autarquias, enquanto representantes da vontade e do interesse próprio das comunidades autárquicas, a definição das políticas educativas a vigorar nas respectivas circunscrições territoriais?

O problema de fundo consiste em determinar as esferas de autonomia, as matérias ou as atribuições de cada uma das instâncias (Estado/autarquia) e, por outro lado, a amplitude das respectivas atribuições.

A educação é uma matéria essencialmente de interesse nacional e, por conseguinte, da exclusiva responsabilidade do Estado, ou é um assunto de interesse predominantemente local e, assim, da esfera de competência dos municípios?

Segundo Pinhal (2004), a educação é uma das atribuições dos municípios já que constitui o motor e a evidência do desenvolvimento social e humano que os municípios têm que promover no âmbito das suas competências, enquanto pessoas colectivas públicas, dotadas de poderes públicos e de legitimidade democrática para o seu exercício.

Compreende-se, por isso, que o processo de descentralização das políticas educativas seja um fenómeno essencialmente político que tem subjacente um conflito de legitimidades e de interesses entre o Central e o Local.

Assentando na redistribuição de poderes entre a administração central e a local, a descentralização é, como todo o processo de partilha de poderes, um procedimento complexo e sempre associado a uma certa conflitualidade, a disputa e negociação, em que

muito conta a capacidade negocial e as dinâmicas dos actores locais. Para Fernandes (1996), o aprofundamento da descentralização depende sobretudo da intervenção dos órgãos locais, pois dificilmente será da iniciativa dos órgãos da administração central, já que, «*por uma lei das organizações, eles não gostam de morrer*» (p.151).

A Constituição rejeita expressamente o modelo de organização burocrático e centralizado. Todavia, subsiste a questão de saber qual o grau da descentralização que se pode ou se deve adoptar. A Lei fundamental deixa ao critério do legislador a fixação das formas de descentralização e das atribuições e competências dos entes autónomos, «sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes» (n.º 2 do artigo 267.º).

Amaral (2006) escreve que a descentralização «não pode ser ilimitada. A descentralização ilimitada degeneraria rapidamente no caos administrativo e na desagregação do Estado, além de que provocaria com certeza atropelos à legalidade, à boa administração e aos direitos dos particulares» (p. 879).

Esta limitação compreende-se como um modo de evitar uma invasão dos poderes do Estado pelos entes autónomos descentralizados.

Amaral (idem) acrescenta que, hoje em dia, na generalidade dos países ocidentais é aceite de modo quase unânime a descentralização, surgindo divergências apenas quanto à amplitude da mesma.

Barroso (1996) considera que a problemática da descentralização já não pode ser vista de um modo maniqueísta. Hoje, na maior parte dos países, desenvolvem-se os processos mais distintos, havendo países tradicionalmente descentralizados que reforçam algumas das competências do poder central e países centralizados que já não vêm, na descentralização, a mãe de todas as utopias e que experimentam um equilíbrio entre as duas formas de administração (Estados semi-centralizados). Subjacentes a estas tomadas de posição encontramos razões de cariz política e não apenas de natureza técnica ou pedagógica.

### **1.4.2. A descentralização da administração da educação – uma evolução marcada pela retórica**

A análise histórica mostra-nos que Portugal é um País tradicionalmente centralizado e que nem a sua integração no maior espaço democrático mundial – onde é expressivo o número de países que, independentemente das particularidades históricas dos sistemas de administração pública, optou por conceder maior autonomia à administração regional e proceder à transferência, por via da descentralização, de cada vez mais poderes de decisão para o plano local – conseguiu inverter esta tendência.

Desde a implementação dos modernos sistemas administrativos que, no mundo ocidental, surgiram duas orientações derivadas do mesmo paradigma político do Estado de Direito – a Inglaterra e os países de tradição anglo-saxónica escolheram a via da descentralização e os países continentais da Europa seguiram uma tradição centralizada.

Portugal optou, desde o século XIX, por integrar os sistemas mais centralizados. É neste período que é estabelecida a centralização do sistema escolar nacional que vai vigorar, com curtos interregnos, até à actualidade.

O sistema educativo português tem sido alvo de várias reformas ao longo dos tempos. Porém, nunca nenhuma delas apontou num claro sentido descentralizador. Algumas medidas descentralizadoras que se lobrigavam nessas reformas, tiveram um carácter pontual, quando não efémeras

No campo da educação, a descentralização de competências para os municípios foi tentada, quer no liberalismo, quer na República e ciclicamente no período pós 25 de Abril, mas com poucos resultados. Na verdade, desde meados do século XIX que se tem tentado transferir para as autarquias responsabilidades no que concerne ao ensino e à educação.

Como podemos ler em Figueiredo (1872), no projecto de Código Administrativo apresentado às cortes, Rodrigues Sampaio defende a descentralização administrativa assim como a descentralização e a universalização do ensino, pois a instrução achava-se “escassamente difundida” e a capacidade eleitoral só era atribuída a quem soubesse ler e escrever. Segundo Rodrigues Sampaio, a liberdade de ensino pressupunha a sua descentralização, cabendo aos municípios a criação de escolas.

Aprovado em 1878, o código proposto por Rodrigues Sampaio e considerado o mais descentralizador da tradição portuguesa até ao século XX, é substituído pelo código de 1886, aprovado pelo governo de José Luciano de Castro, mas que manteve a índole

descentralizadora do código anterior. «Favoráveis a uma descentralização mais ou menos comedida, tanto um como outro preferem uma tutela eficiente, embora discreta, a uma tutela omnipresente e, por isso, mais perturbadora do relacionamento centro-periferia» (Serra, 1988:1038).

A lógica descentralizadora consagrada naqueles dois códigos vigora até 4 de Maio de 1896, quando é aprovado novo código de João Franco, que retoma o espírito centralizador.

Na sua essência, como refere Fernandes (2004), «o liberalismo português tinha uma concepção restritiva do município, quer quanto à sua representatividade política, quer quanto à sua autonomia perante o poder central, com consequências na intervenção educativa municipal» (p.36). Gaudin (1999, cit. por Fernandes, idem) esclarece que esta concepção centralista assentava na ideia de que os concelhos representavam apenas interesses privados, pelo que o Estado-Nação, como único representante do interesse geral, devia exercer sobre aquelas entidades a sua acção tutelar. Em consequência, no tocante à instrução pública, considerada matéria de interesse nacional, o município surgia apenas como mandatário para executar as decisões centrais e não uma autoridade com autonomia para exercer livremente a sua acção.

Com a instauração da 1ª República, assistiu-se a uma tentativa de uma maior descentralização.

À data da proclamação do regime republicano, encontrava-se em vigor o código de João Franco, que foi considerado incompatível com as ideias republicanas, uma vez que estas eram contrárias ao princípio centralizador que enformava aquele código. As propostas do programa republicano propugnavam a descentralização administrativa e o fortalecimento do municipalismo. O município é consignado como base da descentralização político-administrativa.

Em termos de educação, e procurando inverter a lógica excessivamente centralizadora, o governo passa para as câmaras municipais as atribuições administrativas do ensino primário, acreditando que as câmaras passem a ter interesse pela instrução e, por essa via descentralizadora, concretizar um dos principais objectivos republicanos: o combate ao analfabetismo.

Todavia começam a surgir problemas devido a atrasos no pagamento dos vencimentos dos professores. Estes manifestam-se contra a administração municipalista do

ensino quer, por estes atrasos, quer por discordarem do facto das juntas escolares poderem integrar vereadores camarários com parca instrução.

Os críticos da descentralização fazem depender a implementação desta política de um nível cultural e cívico, que o País estava longe de atingir.

Sampaio (1975) transcreve de “A Escola Primária”: «A descentralização do ensino enquanto em Portugal não houver uma educação cívica conveniente e adequada, será sempre um erro administrativo e calamidade para o professorado primário» (p.55)

Os professores advogam o restabelecimento do sistema centralizado, o que veio a ocorrer em 1918. Com o argumento de que com a descentralização dos serviços de instrução primária não se atingiam os resultados pretendidos e que as câmaras municipais não mostravam apetência para a defesa do ensino e dos interesses dos professores, os serviços de instrução primária passam para a superintendência directa do Estado.

Privilegiando o sistema descentralizador, em 1919, com a nova reforma do ensino primário, o poder central retoma a política de partilha de responsabilidades do ensino, mas desta feita não atribui preponderância aos municípios. A primazia é concedida às Juntas Escolares, de âmbito concelhio, para quem são transferidas competências mais vastas.

Contudo, permaneceram vozes favoráveis à descentralização de competências para os municípios, no âmbito do ensino primário, o que veio a ter eco sem que, no entanto, essa política produzisse os benefícios desejados. «A inexistência duma vida municipal activa e responsável, associada à carência de formação cultural e cívica dos edis municipais e às dificuldades de ordem financeira, determina o fracasso desta descentralização» (idem, 62).

A instabilidade política, que caracterizou este período, contribui para que a descentralização não fosse implementada. O republicanismo permaneceu dividido entre o ideário republicano descentralizador e as ideias centralistas de raiz jacobina, que se opunham a qualquer ideia de desmembramento e debilitação do estado. Segundo Fernandes (1992) «Os reformadores republicanos mantêm-se todavia defensores do controlo e do monopólio estatal sobre a educação escolar. Em consequência desta opção, tomaram medidas que reforçaram a centralização política e administrativa do sistema educativo (...)» (p. 362).

O processo titubeante no sentido da descentralização teve um golpe final com a implantação da ditadura na sequência do golpe militar de 28 de Maio de 1926, que pôs fim à Primeira República.

O Estado Novo, no período salazarista (1930-1969), reforçou a centralização do sistema de administração pública portuguesa, ficando as escolas numa situação de total dependência do Ministério da Educação. A organização e o controlo da educação são da competência da administração central, que tem a incumbência de definir o currículo académico e todo o processo de ensino. A organização pedagógica e administrativa da escola, visando assegurar a *educação nacional*, constitui um todo fortemente articulado, coerente e estandardizado, sem qualquer margem para a implementação de iniciativas ou de contemplação de particularidades locais. Este modelo estava em consonância com a «organização sócio-política autoritária, burocrática, católica e patrimonialista» (Stoer, 1986:47) assente na “Trilogia da Educação Nacional: Deus, Pátria e Família”.

É de notar que o Estado Novo, não obstante ter restaurado a relação privilegiada com a Igreja, não alienou a função educadora que detinha, continuando a exercer o papel de Estado-educador, a quem cabia a educação nacional.

Nos últimos anos do Estado Novo, no consulado de Marcelo Caetano (1969-1974), Veiga Simão, Ministro da Educação, propõe a implementação de um projecto ambicioso de democratização do ensino, mas sem abranger a alteração do regime de administração da educação. As autarquias continuam a ser consideradas como simples instrumentos ao serviço do Estado central, sem autonomia e sem recursos financeiros próprios, conforme decorria da Constituição então em vigor.

Esta lógica de centralização, eminentemente polarizadora, vai vigorar até ao 25 de Abril de 1974. Com a Revolução, as condições sofrem profundas alterações. É reconquistado o regime político democrático e reconstituído o Poder Local. «Dá-se o renascimento do município como expressão da democracia local.» (Fernandes, 1999b:167).

Decorrente de uma constituição que consagra a descentralização, pela primeira vez, na história política portuguesa é instituída uma administração local autónoma com uma natureza e estrutura de poder político, integrado num sistema de repartição de poderes que pretendia limitar a tendência centralizadora do estado, herdada do regime totalitário. Dispunha o número 1 do artigo 6.º da Constituição da República Português (versão de

1976) que «O Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração».

A conjuntura democrática do pós 25 de Abril proporciona condições particulares que permitem a intervenção municipal na educação. Fernandes (1999b) refere que «este contexto democrático que envolve a institucionalização e a actuação do município assegurou a autonomia municipal perante o governo e permitiu-lhe desenvolver uma política própria, definir prioridades de investimento e mudar radicalmente a imagem da câmara perante a população» (p. 167).

No período pós revolucionário, por manifesta incapacidade do Estado para traçar novas políticas para o funcionamento da educação, são os actores educativos e as instituições locais os próprios agentes da mudança. Como salienta Lima (1999), o poder desloca-se para a periferia por imposição da periferia que se apropria progressivamente do poder de decisão e não por iniciativa do poder político ou da administração central.

Perante a inércia do poder central, os municípios não assumem uma posição expectante, aguardando por regulamentação legal que redefinissem a sua intervenção no campo da educação, no novo contexto sócio-político, ou lhes atribuisse novas competências educativas. Animados pelas dinâmicas de participação e de autonomia impostas pelo movimento social, nascido da revolução de Abril, o poder local interpreta as necessidades locais, assume a liderança e inicia um processo de colaboração, dando resposta às necessidades locais mais prementes de forma organizada. Conhecedores da importância da educação, da universalização da educação, como principal via para a melhoria das condições de vida, para o desenvolvimento, para a construção de massa crítica para a conquista das transformações desejadas, erguem estruturas locais que permitem um mais fácil acesso das populações à educação e que criam melhores condições para o desenvolvimento da acção educativa e para a melhoria da qualidade da escola pública.

A valorização do poder local a partir dessa data, o reforço das suas atribuições e competências – pela primeira vez regulamentadas através da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (Lei das Autarquias) – o peso que passa a ter na sociedade portuguesa, assumindo um papel representativo dos interesses locais, conforme o consagrado no número 2 do artigo 237.º da Constituição de 76, e não mais de uma mera extensão local do poder central ou simples organismo de administração indirecta do Estado e deste totalmente subordinado

e dependente, política, administrativa e financeiramente, confere aos municípios fundamentos para reclamarem a assunção de funções significativamente mais importantes no âmbito da educação.

Contudo, com a estabilização do sistema político, numa manifesta lógica contraditória, o Estado restaura o seu poder alicerçado na reconstrução da centralização administrativa, mas mantendo uma intenção descentralizadora expressa na retórica da territorialização das políticas educativas e na inscrição desta matéria na agenda política.

Em meados dos anos 80, ou seja, decorridos dez anos da instauração do Estado democrático, as medidas legislativas do poder central reflectem a sua hesitação em executar as orientações constitucionais em matéria de descentralização

O caminho da descentralização educativa ganha novo rumo a partir deste período. O referencial subjacente à intenção descentralizadora tem uma focagem muito mais restrita, não obstante a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, colocando-nos mais próximos de modelos mais descentralizados e da assinatura da Carta Europeia de Autonomia Local (1985), onde ressalta a importância do reforço da autonomia local para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização.

A descentralização jazia confinada aos diplomas legais e não encontrava expressão prática. É exemplificativo disto a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), Lei n.º 46/86, publicada em 14 de Outubro, que prevê formas de descentralização da administração do sistema educativo, não tendo havido, no entanto, o desenvolvimento pleno dessa orientação. Os princípios da descentralização educativa e da participação comunitária emanam expressamente desta Lei. Podemos ler na alínea g) do artigo 3.º da LBSE: «O sistema educativo organiza-se de forma a «descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes.»

. Apesar deste diploma se basear numa lógica cívica e comunitária do funcionamento da escola pública e de privilegiar a descentralização das estruturas e das acções educativas, não confere ao município um lugar determinante e as poucas referências que faz aos municípios não são claras quanto ao âmbito da sua acção. «O Estado continua

a considerá-lo um interveniente menor e supletivo na educação escolar que, na linha da sua tradição iluminista, pretende manter sob o seu estreito controlo» (Fernandes, 2005a: 205).

Fernandes (1995), da apreciação que efectua à LBSE conclui que a omissão da Lei de Bases, no que respeita à intervenção das autarquias no sistema de ensino regular é voluntária, referindo que:

a Lei de Bases não se quis pronunciar sobre a intervenção das autarquias no sistema de ensino regular, deixando quase sem alteração o regime existente anteriormente. [...] A interpretação restritiva do território educativo, onde a autarquia emerge como um mero recurso e não um parceiro, e a sua colocação ao mesmo nível de outras entidades privadas na prestação de serviços educativos, indica que a Lei de Bases não abandonou o modelo centralizado e o paradigma do estado Educador que lhe está subjacente e tem uma séria reserva quanto às capacidades do poder autárquico na educação (p. 57).

Em matéria educativa, o Estado reserva às câmaras municipais o mesmo estatuto que atribui ao sector privado ou cooperativo como, por exemplo, associações culturais e recreativas, associações de pais, instituições de solidariedade social, organizações profissionais, assim como empresas.

De facto, embora a Lei de Bases ao definir o sistema educativo como um sistema descentralizado e desconcentrado dotado entre outras de estruturas administrativas de âmbito local (art. 43) pareça situar o nível municipal no sistema de administração público com competências próprias e um estatuto idêntico ao de outros níveis administrativo, acaba por integrar os municípios no conjunto de instituições privadas que colaboram, participam ou prestam serviços educativos (Fernandes, 1996:115).

Na vaga de reformas levadas a cabo neste período, a perspectiva de descentralização da educação através do reforço e valorização da participação do município, enquanto «instituição de representação mais abrangente do espaço local» (Fernandes, 2005a:193), não é a privilegiada; a via escolhida recai sobre a colocação da escola no centro das políticas educativas e sobre a desconcentração da estrutura orgânica e funcional do Ministério de Educação (ME), com a criação das Direcções Regionais.

Uma das leituras possíveis da finalidade dessa desconcentração, segundo Fernandes (1999c) «é a de que [...] se poderia estar perante uma intenção de reforçar o poder da administração central sobre todo o sistema libertando-as das tarefas acessórias para se concentrar sobre o essencial» (p.192).

Na opção relativamente à escola, e ainda inserida no ciclo de reformas educativas na década de oitenta, a administração central põe o enfoque na autonomia dos

estabelecimentos de ensino, pelo que o Estado delega poderes às escolas, dotando-as de um perfil mais interveniente e decisor no sistema educativo.

Esta lógica segue a perspectiva dominante nos sistemas educativos nacionais, na Europa. Aliás, as reformas encetadas integram-se no ciclo de reformas educativas iniciadas em muitos países da Europa e da América do Norte e que apelam a princípios de descentralização, modernização, valorização dos recursos humanos e qualidade da educação. É neste período que se difunde a ideia de que à escola, enquanto estabelecimento local de ensino, cabe um papel “central” em termos da mudança educativa e de que ao Estado cabe um papel regulador, no quadro de políticas de “territorialização” (Charlot, 1994, cit. por Ferreira, 2005), e que se defende a abertura da escola à comunidade, a articulação da escola com o meio, a elaboração de um projecto educativo próprio.

A Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), criada em Janeiro de 1986, defende esta mesma linha. Na sua “Proposta Global de Reforma” dá um amplo destaque aos princípios da descentralização, da participação, da autonomia e da integração comunitária da escola. Propõe um sistema educativo descentralizado orientado no sentido da larga autonomia para as escolas, sustentada pela participação comunitária.

Até finais da década de 90, as competências das autarquias em matéria educativa são reduzidas. A partir desse período é notória a mudança de perspectiva consubstanciada na tomada de um conjunto de medidas descentralizadoras, que conferem às autarquias maior intervenção no campo educativo. Como entidades autónomas a quem é reconhecido o direito a governar e administrar os assuntos relacionados com as respectivas comunidades locais, paulatinamente têm-lhes sido cometidas novas e acrescidas responsabilidades no campo da educação.

Todavia, como observa Fernandes (1999c), podemos encontrar nessas mudanças «alguns traços comuns que revelam a existência de resistências, sobreposições de racionalidades administrativas e influências de factores externos que têm conduzido a descentralizações guiadas mais por compromissos e lógicas conjunturais do que por um projecto político coerente e concertado» (p. 190).

Por outro lado, neste quadro de partilha de responsabilidades e competências em matéria educativa, às autarquias têm sido reservadas atribuições muito restritas e específicas pelo que em substância não podemos dizer que os municípios constituem um

dos patamares de gestão do sistema educativo. A administração central tem vindo a abrir mão em favor dos municípios daquilo que podemos designar de “pequenas competências”;

O poder central traça-lhes um quadro legal uniforme dentro do qual se devem mover e do qual não podem extravasar. Podemos concluir, assim, que a transferência para os municípios de competências em matéria de educação visou essencialmente uma maior eficácia das políticas definidas pelo poder central, o qual se continua a arrogar o exclusivo da sua definição.

Fernandes (1996) considera desanimadora a comparação das competências atribuídas às autarquias portuguesas, mormente quando cotejadas com as transferidas para os entes locais em França, país considerado bastante centralizado.

Na realidade o poder central tem persistido numa política pautada por uma ambiguidade que tem justificado os dissídios nas negociações que ultimamente têm decorrido na tentativa de se transferirem para as autarquias mais competências específicas no âmbito da educação. Estas transferências não têm tido o necessário enquadramento político, coerente e suficientemente claro, quanto à configuração que deve sustentar a organização e a administração do sistema educativo.

Canário (1996) considera que existem «poderes apetecidos de que geralmente os órgãos centrais não querem prescindir [...] e poderes desprezados» (p. 68). Não obstante a evolução normativa no sentido da descentralização, «o Estado e as suas instituições continuam a ter praticamente o monopólio das propostas e das orientações para as políticas globais ou sectoriais que nos regem.» Grilo (1995:18).

Os discursos proferidos ultimamente mostram que o governo central tende para um modelo que mantenha, dialecticamente, o sistema fortemente centralizado no que se refere ao poder de decisão das políticas e do planeamento da educação e a descentralização da parte operativa, transferindo para as autarquias a execução de tarefas de logística educativa e reforçando a autonomia da escola.

A evolução que se vinha verificando no sentido da descentralização, indiciando uma vontade de romper com a lógica de uma administração fortemente centralizadora, começa a perder-se de novo nas incertezas e ambiguidades, permanecendo o impasse quanto ao caminho que a política de descentralização deve seguir. O Estado não delega a sua autoridade na concepção das políticas mas, somente, a responsabilização pela operacionalização do seu projecto político.

### **1.4.3. A intervenção dos municípios na educação – o legislado e o praticado**

Apesar das hesitações do poder central temos assistido a um processo gradual de descentralização de competências ao nível da educação para a Administração Local, em particular para os Municípios.

Segundo Fernandes (2000), neste processo evolutivo de transferência de competências educativas da administração central para os municípios, verificado após 1974, podemos identificar três fases distintas que representam três diferentes perspectivas.

Na primeira fase, entre 1974 e 1986, os municípios são meros contribuintes líquidos, a quem é pedido que assumam alguns dos encargos financeiros com a educação escolar. Atavicamente, sobre o município impende a mesma responsabilidade de contribuir financeiramente para os custos da educação básica, à semelhança do que foi imposto pelo estado liberal. À viragem política de 1974 não correspondeu uma alteração desta perspectiva histórica.

Antes deste período, os municípios viviam numa situação de extrema carência de recursos, com magros orçamentos, que cobriam pouco mais que as despesas correntes, e subordinados a uma sólida disciplina financeira, imposta pelo poder central,

A execução de um dos significativos vectores da Constituição de 1976/1982 – a descentralização financeira – nomeadamente com a primeira Lei das Finanças Locais (Lei n.º1/79, de 2 de Janeiro) e com a criação do Fundo de Equilíbrio Financeiro, mecanismo que visa o equilíbrio financeiro horizontal de forma a garantir um certo grau de equidade territorial, impôs a transferência de uma percentagem do orçamento geral do estado para os municípios que viram aumentar significativamente as suas receitas. A partir daquela Lei, e em obediência à Constituição, os municípios deixam de estar submetidos a tutela financeira, consolidando, assim, a sua autonomia.

Os municípios passaram a ter capacidade financeira para desenvolver acções a vários níveis, conducentes ao desenvolvimento local; observa-se um enorme investimento na construção de bens de consumo colectivo, nomeadamente em sectores como a saúde, infra-estruturas, cultura, lazer, desporto, tendo sido significativa a verba reservada à educação. Este reforço considerável das finanças locais facilitou ainda a intervenção quantitativa e qualitativa dos municípios na educação escolar e extra-escolar, em medida que não encontra paralelo nem no Estado Novo nem no quadro reformista e de expansão

orgânica do ensino da I República ou do Regime Liberal. Criam bibliotecas municipais e escolares, dão um apoio considerável em áreas como a acção social escolar, investem no desporto e nas actividades extra-escolares, apoiam a educação de adultos, constroem centros de educação infantil, intervêm na construção e manutenção dos estabelecimentos de ensino do 1.º ciclo, nos transportes e equipamentos. Guedes (2002) sustenta que «este conjunto de acções diversificadas, e que se apresentam umas mais estruturadas do que outras, correspondem a uma vontade política dos autarcas» (p. 213).

As competências educativas das autarquias que se encontravam fixadas no artigo 48.º do Código Administrativo (com epígrafe - Atribuições de Cultura e Assistência) não abarcavam expressamente um domínio tão vasto como aquele em que as autarquias se envolveram. Dos 15 números deste artigo, reportavam-se directamente à educação, os números 1 a 4. Mesmo destes, algumas das atribuições aí plasmadas eram de exercício obrigatório apenas nos concelhos urbanos. O mencionado artigo não aludia a matérias como acção social escolar, nem aos transportes escolares.

Fernandes (2000) nota que a concessão de mais recursos financeiros aos municípios se iniciou «ainda antes da lei das finanças locais, constituindo o impulso mais relevante para as intervenções municipais na construção, recuperação, financiamento e equipamento de instalações educativas, além de apoios vários de iniciativas educativas locais» (p. 37).

A assunção dessas competências nesse contexto histórico e social particular apesar de não ter sido uma prática abraçada por todos os municípios do país, induziu à consagração legal de muitas das competências que as autarquias hoje detêm.

Fernandes (idem) refere que a prática municipal tem andado à frente das definições legais das suas atribuições educativas. Idêntica opinião perfilha Pinhal (2006), que escreve:

A crescente intervenção municipal na área da educação e da formação não é uma decorrência directa e linear da evolução da legislação. Antes pelo contrário, a legislação pareceu ir sempre “a reboque” de experiências que, entretanto, os agentes locais, designadamente os municípios, já iam levando a cabo (p. 104).

É apenas em 1984, que é produzida legislação que atribui aos municípios novas competências em matéria de organização educativa.

Em resultado da perspectiva descentralizadora, constitucionalmente consagrada, é publicada legislação autárquica, designadamente o Decreto-Lei n.º 77/84, que estabelece o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos e no qual figuram as competências autárquicas na

educação e no ensino, que atribui às autarquias locais competências no âmbito da educação. Às câmaras municipais são atribuídas responsabilidades na construção e manutenção de centros de educação pré-escolar e de escolas do ensino básico, nos transportes escolares, nos equipamentos para educação de base de adultos, na construção de residências e centros de alojamento para estudantes do ensino básico, bem como nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres.

Este diploma pouco inovou em relação às competências que os municípios já dispunham e, em substância, é o verter em lei de práticas já anteriormente assumidas pelas autarquias.

O teor e o enquadramento destas responsabilidades, a que o Decreto-Lei eufemisticamente chama “competências”, mostram que de facto não estamos perante verdadeiras competências educativas mas antes perante uma transferência unilateral de encargos financeiros da administração central para a administração local. (Fernandes, 1996:115).

Ao poder local é pedido o exercício de novas “competências” em matéria de investimento na educação, mas para a execução de políticas *top down* e sem que para tal lhes tenham sido transferidos os meios financeiros necessários. O município continua a ser encarado como um mero contribuinte para os custos da educação, mas sem qualquer direito a participar na sua administração.

Fernandes (1995) considera existir uma utilização perversa do sistema democrático. O poder central serve-se da relação de proximidade dos eleitos locais relativamente aos seus eleitores para os pressionar a dar resposta às necessidades do município com os reduzidos recursos e poderes de que dispõem, num contexto de manifesto desequilíbrio. Pinhal (1997) refere que é «o local a acudir ao central, já que este não consegue cumprir eficazmente as atribuições que se arroga» (p. 182).

O segundo período é determinado pela Lei de Bases do Sistema Educativo. Esta Lei constitui o marco que vai conferir o novo papel aos municípios na educação, outorgando-lhes o estatuto de agente educativo, mas considerado como um parceiro privado.

Apesar de vaga quanto à participação do município na educação, deixando margem para diferentes interpretações, a LBSE induziu a um maior envolvimento e intervenção municipal na educação. Contudo, apresenta amplas reservas relativamente à posição das autarquias na administração da educação. Este diploma que incorpora dois dos principais princípios democráticos consagrados na Constituição – a descentralização e a participação

– no seu artigo 45.º, preconiza uma administração e gestão democrática e participativa das escolas, prevendo a «participação de todos os implicados no processo educativo», bem como a «integração comunitária» dos estabelecimentos de educação e ensino, também sobre esta matéria, não alude a qualquer posição de relevo para os municípios. A representação das autarquias tem o mesmo peso que as demais representações (associação de pais, representante das organizações socioeconómicas, culturais, científicas, etc.).

A partir de 1987, por determinação da Lei n.º 31/87, de 9 de Julho, os municípios passam a estar representados no Conselho Nacional de Educação, através de dois elementos designados pela Associação Nacional de Municípios, alterando assim este diploma a composição anterior deste Conselho, criado pelo Decreto-Lei n.º 125/82, que não previa a participação do poder local, mas integrava representantes das associações patronais, das Associações de Pais e de instituições privadas. Esta medida evidencia uma evolução no sentido do reconhecimento e valorização por parte do poder central das funções educativas do poder local.

Em consonância com o novo estatuto, as câmaras municipais passam a ter a prerrogativa de criar centros de educação pré-escolar e de educação especial, de formação extra-escolar, áreas em que já intervinham, e ainda de criar escolas de formação profissional, técnica e artística, atribuições que visavam, consoante o expresso no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro, capitalizar estruturas e recursos disponíveis.

Vários municípios envolveram-se na criação e na administração de escolas profissionais, com o objectivo de facilitar a formação de profissionais qualificados que melhor pudessem contribuir para o desenvolvimento económico e tecnológico das respectivas comunidades.

Pretendendo relançar o ensino profissional, o Ministério da Educação, que conta com o apoio de fundos comunitários para a sustentação das escolas aderentes, cria, através do Decreto-Lei n.º 397/88, de 8 de Novembro, o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional (GETAP), organismo encarregado de gerir todo o sistema de formação profissional do ensino não superior. Prevê o n.º 2, do artigo 2.º deste diploma: «No prosseguimento das suas atribuições o GETAP privilegiará uma articulação permanente seja com outros departamentos do Estado, nomeadamente do Ministério da

Educação e do Ministério do Emprego e da Segurança Social, seja com os parceiros sociais e as autarquias locais».

Usando da possibilidade conferida pelo novo quadro legal, nomeadamente no estipulado no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 26/89, as câmaras municipais assumem um papel relevante neste processo, tendo sido mesmo das principais promotoras deste tipo de ensino, contribuindo, deste modo, para a grande expansão desta modalidade de ensino, nos anos noventa. Os municípios vêm assim alargadas as suas responsabilidades, mas não vêm aumentados os seus poderes.

Em 1989 é publicado o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, diploma que concede à escola a prerrogativa de definir a sua orientação, a sua organização e actividade educativas, concretizadas de forma normativa através dos seguintes documentos: Projecto Educativo, Regulamento Interno e Plano Anual de Actividades.

Ao determinar que a elaboração e realização do projecto educativo devem contar com a participação de todos os intervenientes no processo educativo e prever a colaboração da escola com entidades locais, designadamente autarquias, colectividades ou associações, este normativo alarga a possibilidade dos municípios reforçarem a sua participação na educação escolar. Esta mesma possibilidade é dada aos outros parceiros educativos, o que torna claro que o estatuto das autarquias, relativamente à educação em paridade com os outros parceiros não se alterou.

Na sequência dos pressupostos subjacentes a este Decreto-Lei é publicado, a 8 de Fevereiro, o Despacho n.º 8/SERE/89, que prevê que representantes das autarquias integrem os conselhos consultivos, órgãos de apoio do conselho pedagógico das escolas preparatórias e secundárias. Neste âmbito, concretiza-se uma maior participação das autarquias nas questões da educação.

A legislação subsequente vai no sentido de reforçar o envolvimento das autarquias na educação. É assim que, reflectindo os princípios de descentralização, democraticidade e representatividade consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo, e dando seguimento à proposta da CRSE, o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, que define o novo regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários, estabelece, pela primeira vez, a participação da autarquia nos órgãos de direcção dos estabelecimentos de ensino não superior, efectivada através de

um representante da câmara municipal no conselho de escola, conforme se pode ler na alínea e) do n.º 1 do seu artigo 9.º.

O ano de 1995 marca o início de uma nova perspectiva, decorrente da tomada de posse de novo governo, que encara os municípios como intervenientes de estatuto público e já não privado ou parceiro supletivo do ensino público. Todavia, o âmbito de competências dos municípios em matéria de educação permanece praticamente imutável, confinado essencialmente aos domínios de ordem logística.

Uma das medidas que põem em evidência a alteração de estatuto das autarquias está plasmada na Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97), que determina a integração na rede pública dos estabelecimentos deste nível de educação a funcionar na directa dependência das autarquias locais.

A publicação do Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio, novo regulamento da administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, vai alterar de forma significativa o papel dos municípios na educação, particularmente, no que se refere à sua intervenção na administração e gestão das escolas e à orientação da educação.

Este diploma que preconiza a valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, favorecendo a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades, defende a assunção de novas competências por parte do poder local. Neste sentido, prevê a instituição do Conselho Local de Educação, da iniciativa e responsabilidade do município, órgão através do qual as autarquias passam a poder intervir em vários sectores, anteriormente da exclusiva competência das escolas e da administração central.

Sendo o Conselho Local de Educação uma instância de coordenação e consulta, a nível municipal da política educativa, cabendo-lhe a articulação dessa política com outras políticas sociais, nomeadamente, em matéria de apoio sócio-educativo, de organização de actividades de complemento curricular, de rede, de horários e de transportes escolares, e detendo o município a função coordenadora das referidas políticas, passa a ter um papel preponderante no âmbito da educação local.

Ao nível da administração e gestão das escolas, e prosseguindo a perspectiva de partilha de poderes inscrita no articulado em apreço, as autarquias assumem responsabilidades mais vastas, ultrapassando verdadeiramente as fronteiras da escola. A

participação na assembleia de escola permite-lhes influenciar as principais decisões de gestão dos estabelecimentos de ensino.

As autarquias vêm as suas atribuições e competências em matéria de educação ampliadas e legalmente consolidadas com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, medida enquadrada no processo gradualista de transferência de competências para os municípios e inserida na política global de descentralização, procurando concretizar «os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local» (art.º 1.º).

Passam a ser da competência dos municípios, de acordo com o artigo 19.º, os seguintes domínios na área da educação:

- Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
- Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico;
- Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;
- Criar os conselhos locais de educação;
- Assegurar os transportes escolares;
- Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;
- Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar;
- Participar 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 1.º ciclo do ensino básico.

É de registar que alguns municípios não se têm ficado apenas pela gestão dos refeitórios existentes. Têm investido na criação de refeitórios, de forma a responder às necessidades de todos os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, construindo-os e equipando-os.

As funções dos municípios são reforçadas com as atribuições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro – diploma que regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração da carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais. As competências ora consignadas são mais vastas e inovadoras, o que torna muito mais abrangente a escala de intervenção formal dos municípios na educação, matéria que abordamos no ponto seguinte.

Parece adequado afirmar-se que, com a atribuição destas competências mais latas às autarquias, que extravasam as de natureza instrumental e logística, que tradicionalmente lhes eram atribuídas, pela primeira vez emergem sinais de mudança, perspectivando-se um rumo político no sentido da descentralização da educação, dando mais poder à administração local – que não apenas de meros “empreiteiros do Ministério da Educação”.

O actual modelo de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino, plasmado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril (alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de Julho), apesar de não conter nenhuma norma que explicitamente reforce as competências das autarquias, ao criar um órgão colegial de direcção, onde as autarquias estão representadas, com a efectiva capacidade de intervenção na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino, aumenta as competências dos municípios no âmbito da governação das escolas. A este órgão – designado Conselho Geral – cabe nomeadamente a aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola, as decisões estratégicas e de planeamento, o acompanhamento da sua concretização, a eleição e destituição do director e a participação na avaliação do seu desempenho.

Nos últimos anos tem havido, da parte do Ministério da Educação, uma tentativa de atribuir às autarquias novas tarefas e responsabilidades referentes aos domínios por estas já assumidos, equacionando-se como cenário previsível para o futuro próximo o alargamento das competências a outros domínios.

O processo de transferências tem-se revestido de uma particularidade. O Ministério da Educação tem feito uso do estipulado no artigo 6.º da Lei n.º 159/99 – que prevê que as novas competências a transferir para os municípios possam não ser universais, isto porque, embora todas elas tenham a mesma organização e as mesmas competências de base, nem todos têm a mesma capacidade técnica e financeira nem os mesmos meios humanos.

Neste contexto, encontramos no quadro de relações entre o poder central e o poder local, em matéria de educação, duas categorias de competências a transferir para as

autarquias locais, conforme se pode ler no n.º 2 do aludido artigo: as competências consideradas universais, «que se efectuam simultânea e indistintamente para todos os municípios que apresentem condições objectivas para o respectivo exercício» e as competências não universais «que se efectuam apenas para algum ou alguns municípios» e requerem a celebração de um contrato específico. Esta última modalidade confere aos municípios cobertura legal para uma intervenção em novas áreas educativas. Alguns municípios já intervinham nesses domínios, apesar da inexistência de competência específica nesse sentido atribuída, passando agora a sua actuação a ter possibilidade de enquadramento legal.

A administração central, pretendendo transferir as aludidas competências, tem interpelado os municípios para a celebração de tais contratos.

Através do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, o governo procura completar o processo de transferências para os municípios, assim como a alocação dos correspondentes recursos, e contratualizar «a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo.»

Todavia este processo não tem sido pacífico, estando muito longe de responder às expectativas das autarquias. O ponto mais sensível e que tem causado as maiores dissensões tem sido o referente à transferência de recursos financeiros.

A adesão dos municípios às propostas do poder central tem sido muito baixa, com um número muito reduzido de autarquias a assinar esse tipo de contrato. Contudo, os municípios, revelando maior sensibilidade no que se refere às questões educativas, têm manifestado uma crescente disponibilidade para investir uma parte maior dos seus recursos no sector da educação.

Como refere Pinhal (2004)

a actividade educacional dos municípios não se limita, contudo, às acções relativas ao exercício das suas competências legais. Correspondendo a uma visão mais larga das suas obrigações para com as populações que representam ou simplesmente acudindo ao que precisa de solução, muitos municípios acabam por intervir em áreas a que não estão legalmente obrigados, ou seja, através do exercício de não-competências (p. 57).

Apontamos a título de exemplo os projectos sócio-educativos desenvolvidos pelos municípios e proporcionados às escolas e aos alunos, a concessão de bolsas de estudo, apoio às escolas com transporte para visitas de estudo ou deslocações de outra natureza, a ocupação dos tempos livres e o contributo na conservação, manutenção e beneficiação de

escolas dos 2.º, 3.º ciclos e secundárias, neste caso substituindo o Ministério da Educação, organismo a quem cabe este tipo de intervenções.

É de realçar que a intensificação da intervenção dos municípios beneficiou da melhoria das relações entre a escola e autarquia, superada uma fase inicial de recíproca desconfiança. Sobre esta questão, Fernandes (1999a) refere que «mais importante do que as tímidas aberturas legais tem sido decisiva a crescente colaboração que se vem estabelecendo entre as escolas e autarquias para desfazer imagens negativas do poder local herdadas do passado e desenvolver projectos de colaboração» (p. 23). Podemos mesmo afirmar que a intervenção municipal na educação já conquistou a naturalidade.

A relação entre a administração central e as autarquias continua a assentar numa base de desconfiança: o poder central apresenta alguma relutância em atribuir às autarquias mais poderes em matérias de decisão educativa e as autarquias vêm no alargamento de certas competências uma forma camuflada do poder central transferir encargos sem as correspondentes contrapartidas financeiras.

Para Evangelista (2004), as autarquias, perante a ausência dessas contrapartidas e de instrumentos que possibilitem intervir nos interesses específicos dos actores educativos, «resistem à intenção de ver aumentadas as suas responsabilidades legais» (p. 62).

Neste contexto, os municípios, de forma global e numa lógica de subsidiariedade, procuram desenvolver, nos respectivos territórios, uma política educativa de forma livre, já que o poder central, reconhecendo a sua importância enquanto parceiro socioeducativo e o forte contributo que tem dado às escolas, não lhe censura o alargamento da sua intervenção para além do que está legalmente consagrado.

No Quadro 1 apresentamos os domínios em que actualmente os municípios detêm competências por via da consagração legal.

Quadro 1 - Competências atribuídas aos municípios em matéria educativa

DOMÍNIOS	COMPETÊNCIAS	ENQUADRAMENTO
Construção e gestão do parque escolar e dos equipamentos educativos	<p>Construção, apetrechamento e manutenção dos jardins de infância</p> <p>Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação do ensino básico</p> <p>Construção e gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico</p>	<p>Os municípios são responsáveis pela construção e equipamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, sendo a gestão durante o período de funcionamento das actividades lectivas das escolas. Verifica-se, deste modo, uma gestão partilhada.</p> <p>Incumbe aos municípios a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.</p>
Apoios sócio-educativos	<p>Acção social escolar</p> <p>Transporte escolar</p> <p>Alojamento dos alunos do ensino básico</p>	<p>Aos municípios compete participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico. É da sua competência o fornecimento de refeições escolares para os alunos do 1º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, bem como suportar a diferença entre o custo fixado da refeição e o preço nos refeitórios concessionados a empresas de restauração, quando se trate de alunos do ensino básico.</p> <p>Sobre as autarquias impende a obrigação de assegurar o transporte escolar, mas não têm a faculdade de decidir sobre os horários escolares, competência das escolas que apenas auscultam a sua opinião.</p> <p>As autarquias devem garantir alojamento aos alunos deslocados obrigatoriamente da sua área de residência.</p>
Apoios complementares aos apoios educativos	<p>Apoio à educação extra-escolar</p> <p>Apoio às actividades de enriquecimento curricular (AEC)</p> <p>Apoio às famílias das crianças da educação pré-escolar e dos alunos do 1º ciclo do ensino básico</p>	<p>As autarquias podem ser promotoras das AEC, sendo o parceiro preferencial. A sua acção está confinada à disponibilização dos recursos humanos e materiais já que as demais competências são do M E, sendo algumas da responsabilidade das escolas, que articulam com as autarquias.</p> <p>As autarquias garantem o prolongamento do horário destes estabelecimentos de educação com funcionários por elas contratados, bem como são solicitadas a assegurar a componente de apoio à família no 1º ciclo.</p> <p>É da responsabilidade dos municípios a aquisição do material didáctico e pedagógico para estas crianças.</p>
Recursos humanos	Gestão do pessoal não docente	As câmaras municipais podem exercer competências relativas ao pessoal não docente do ensino básico e da educação pré-escolar, nas seguintes matérias: recrutamento; afectação e colocação do pessoal; gestão de carreiras e remunerações, poder disciplinar, cabendo-lhes a homologação e decisão em matéria de avaliação (compete ao órgão de gestão das escolas a avaliação).

(continuação)

Planeamento e administração da educação local	Criação dos CME e elaboração das Cartas Educativas	De criação obrigatória pelos municípios, que detêm a presidência exercida pelo presidente da câmara.
	Administração e gestão escolar	Os municípios participam no órgão de direcção da escola (Conselho Geral) assistindo – lhes, por esta via, intervir na construção do projecto educativo no regulamento interno e no plano anual de actividades.
	Participação na constituição dos agrupamentos de escolas	A criação de agrupamentos, da competência das DRE, carece de consulta prévia aos municípios.
	Celebração de contratos de autonomia de escolas	Os municípios intervêm como parte na celebração dos contratos de autonomia das escolas.

Da leitura da legislação sobre as atribuições e competências das autarquias no campo da educação ressalta que estas desempenham um papel de meros executores e de colaboradores da administração central que, através dos respectivos órgãos – com destaque para o Ministério da Educação – decide e regulamenta todas as matérias, fixando limites à decisão e à acção do poder local, procede ao acompanhamento da execução dos programas e ao controlo financeiramente das verbas aplicadas.

### **1.5. O Papel dos Conselhos Municipais de Educação na Definição de uma Política Educativa Local**

Conforme podemos ler no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, o Conselho Municipal de Educação (CME) «é uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados». Compete ainda, a este Conselho, analisar e acompanhar o funcionamento do referido sistema e propor as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo.

Apesar de o CME ter sido regulamentado por este diploma a sua origem é mais antiga, resultando da alteração da designação do Conselho Local de Educação (CLE), previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 115-A/98, e na alínea b) do n.º 2 do artigo 19.º da

Lei n.º 159/99, conforme o exposto no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto de 2003, acima mencionado.

A ideia da criação de conselhos de educação de âmbito municipal remonta a 1988 e surge de uma proposta apresentada por João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima, no âmbito dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

O X Governo Constitucional (1985-87), que no seu programa considerava a Educação um dos sectores prioritários da sua acção, estabeleceu como principal objectivo a realização da reforma global do Sistema Educativo, tendo aquela Comissão sido criada «com a incumbência de promover e coordenar a realização dos estudos necessários à reorganização do Sistema Educativo, conduzir a elaboração dos competentes diplomas legais, bem como os respectivos programas de aplicação ou de acompanhamento.»

Segundo Fernandes (1996), a ideia surgiu ligada à necessidade de se estabelecer uma ligação horizontal entre as escolas e o meio, sendo inicialmente pensada para o 1.º ciclo do ensino básico e posteriormente alargada aos outros níveis do ensino, exceptuando o ensino superior. Assim, aquele grupo de trabalho propõe a criação do «Conselho Local do Ensino Básico» e admite a possibilidade de um «Conselho Local de Educação». Na Proposta Global de Reforma é realçada a imprescindibilidade da criação deste órgão «onde se exprimem e se conciliem os interesses dos diversos implicados na acção educativa a nível local e onde se concebem projectos de envolvimento colectivo» (CRSE, 1988:550).

O Conselho foi pensado como um órgão de articulação e coordenação, com um carácter essencialmente consultivo, pelo que não deteria grandes competências decisórias.

O CLE, que estava previsto na proposta apresentada pela Comissão acima referida, obteve acolhimento legal apenas com o Decreto-Lei n.º 115-A/98, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação. No entanto, este facto não impediu que vários municípios, ainda antes da publicação daquele diploma, espontaneamente, criassem estes órgãos como forma de possuírem uma estrutura que pudesse desenvolver as suas políticas educativas e, concomitantemente, desenvolvessem um papel aglutinador dos parceiros educativos locais. Os municípios consideravam os Conselhos Locais instrumentos fundamentais para gerar consensos em torno das decisões a tomar localmente.

Pinhal (2004) refere que:

esses municípios não se limitaram, pois, a desenvolver acções próprias no domínio da educação, tendo querido promover também a participação concertada das instituições concelhias com intervenção no sector, fosse como conselheiras do município ou fosse como parceiras de corpo inteiro na concepção e execução de medidas educativas (p. 55).

Não nos parece descabido atribuir essa promoção de colaboração, por parte dos municípios, também à mudança de cultura política perante cidadãos mais exigentes que reivindicam cada vez mais o aprofundamento dos mecanismos de participação e o funcionamento democrático das instituições. É um período em que o aprofundamento dos valores democráticos é um dos vectores mais relevantes e em que se defende a adopção de procedimentos que permitam a aproximação dos centros de poder político aos cidadãos. Deste modo, a criação daqueles órgãos pode ser entendida como uma forma das autarquias promoverem o aprofundamento da democracia local.

Os CLE tinham uma função consultiva e a sua composição, bem como as suas atribuições e funcionamento, eram definidos pelas câmaras municipais em conformidade com o que cada uma considerava mais adequado à realidade do seu Concelho.

Como se infere do Decreto-Lei n.º 115- A/98, o Conselho Local de Educação resulta de uma nova concepção de administração da educação, que valoriza a dimensão local na gestão das políticas educativas, promove a participação democrática de todos os actores educativos e reserva um papel de relevo ao poder local na gestão dessas políticas, procurando um maior envolvimento das autarquias no campo da educação, responsabilizando-as cada vez mais pela gestão das políticas educativas à escala local. Preconiza-se uma política de descentralização coerente, sustentada e equilibrada. No preâmbulo deste diploma podemos ler que:

A concepção de uma organização da administração educativa centrada na escola e nos respectivos territórios educativos tem de assentar num equilíbrio entre a identidade e complementaridade dos projectos, na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo (...) Trata-se de favorecer definitivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades.

Nesta perspectiva, justifica-se a existência de um órgão para congregar os diferentes parceiros e promover a necessária articulação.

O artigo 2.º deste Decreto-Lei estatui:

Com base na iniciativa dos municípios, 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 e actividades de complemento curricular, de rede, de horários e de transportes escolares.

Deflui desta norma, que a criação dos Conselhos não tem um carácter obrigatório, dependendo da livre iniciativa dos municípios.

Esta situação não se altera com a publicação da Lei n.º 159/99 cujo teor no essencial não foi além do diploma anterior. No âmbito da transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais, esta Lei confere às câmaras municipais competência para elaborar a Carta Escolar a integrar nos Planos Directores Municipais e para criar os CLE, sem que tenha sido publicada regulamentação relativa a estes órgãos.

O Decreto-Lei n.º 7/2003, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto, altera a designação do Conselho Local de Educação, passando a denominar-se Conselho Municipal de Educação, regulamenta estes Conselhos e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa.

Conforme o expresso no preâmbulo do diploma acabado de citar, esta medida representa uma «aposta estratégica no princípio da subsidiariedade», visando «a obtenção de melhores níveis de satisfação das necessidades reais dos cidadãos, em termos mais eficientes e mais eficazes e mais conformes com o sentido de autonomia responsável constituinte dos regimes democráticos.» Os municípios surgem como núcleo essencial desta estratégia de subsidiariedade.

É de notar que este diploma emana do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e não do Ministério da Educação como *a priori* seria mais lógico.

Com este Decreto os CME passam a ser de constituição obrigatória, cabendo às autarquias a sua constituição (artigo 23.º). As autarquias passam ainda a ter a responsabilidade pela elaboração da Carta Educativa Municipal que substitui a Carta Escolar. É um documento fundamental que permite aos municípios a possibilidade de se envolverem na definição de uma política educativa local, no ordenamento da rede educativa e na racionalização dos recursos escolares.

Mas todo este processo não tem sido pacífico, havendo vozes críticas que salientam que os CME têm um estatuto ambíguo, não se sabendo exactamente a sua natureza; questiona-se se serão órgãos de coordenação ou órgãos de consulta. Do mesmo modo têm sido colocadas interrogações relativamente às suas competências, observando-se que estas não se encontram devidamente clarificadas, bem como em relação à sua composição, considerada desajustada e pouco coerente com as suas atribuições. Pinhal (2004) diz que o normativo respeitante a esta matéria surpreendeu pela negativa, tendo em conta a história da criação destes órgãos e as expectativas que estavam criadas.

Estas incongruências têm sido um forte obstáculo à consagração efectiva dos Conselhos Municipais como órgãos de coordenação da política educativa local e fizeram abortar a esperança, que havia da parte dos municípios, que a estes órgãos fosse conferido um poder real e autonomia, que lhes permitisse avançar com um projecto educativo de âmbito municipal, construir e orientar as suas próprias políticas educativas.

Grosso modo, os Conselhos Municipais surgem como meras recomposições dos Conselhos Locais, mas ao contrário destes, aparecem espartilhadas numa constituição e competências arquitectadas a montante. Para Formosinho e Machado (2005), aparentemente trata-se do mesmo órgão, tanto assim que ele surge como “uma instância de coordenação e consulta”, cujo objectivo é coordenar localmente a política educativa, mas o diploma regulamentador apresenta algumas *nuances* em relação à proposta que esteve na sua génese. Como diferença mais notória, apontam a própria designação do órgão – local na proposta e municipal no diploma regulamentador.

### **1.5.1. Composição dos Conselhos Municipais de Educação**

Ao atentarmos na composição dos Conselhos Municipais (Quadro 2) ressalta que esta não permite uma adequação às realidades concretas de cada município. Ao ser legalmente fixada, por isso regulada centralmente – ao contrário dos CLE que não eram regulamentados pelo poder central, o que permitia que os regulamentos fossem ajustados a cada realidade concelhia – não deixa qualquer margem para se ir além do estabelecido. O diploma regulamentador do CME prevê apenas que, de acordo com a especificidade das matérias a discutir e por deliberação do Conselho, possam ser convidadas a estar presentes nas reuniões «personalidades de reconhecido mérito na área de saber em análise». É uma composição demasiado rígida que não tem em conta as diferentes dimensões dos

concelhos; em certos casos esta composição poderá não ser a mais indicada atendendo à realidade escolar e características do município.

**Quadro 2 - Composição do Conselho Municipal de Educação (artigo 5º do Decreto-Lei nº 7/2003)**

<b>ESTRUTURAS</b>	<b>REPRESENTANTES</b>
Poder Local	Presidente da Câmara Presidente da Assembleia Municipal Vereador responsável pela Educação Presidente da Junta de Freguesia em representação das freguesias do concelho
Poder Central	Director Regional de Educação
Instituições de Ensino	Um representante das instituições de ensino superior público Um representante das instituições de ensino superior privado Um representante dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados
Pessoal Docente	Um representante do ensino secundário público Um representante do ensino básico público Um representante da educação pré-escolar pública
Associação de Pais e Encarregados de Educação	Dois representantes
Associações de Estudantes	Um representante
IPSS	Um representante das instituições que desenvolvam actividades na área da educação
Serviços Públicos	Um representante dos serviços de saúde Um representante da segurança social Um representante dos serviços de emprego e formação profissional Um representante da área da juventude e do desporto Um representante das forças de segurança

É observável que apesar de um colégio alargado, o legislador, ainda assim, deixou de fora alguns dos implicados no processo educativo. Não se encontra fundamento para o facto de o Conselho incluir representantes dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados e não terem sido contempladas as organizações educativas

públicas. Segundo Pinhal (2004), «A ausência das escolas públicas da composição dos conselhos é apenas a mais aberrante das asneiras» (p. 56). Formosinho e Machado (2005) consideram que a representação das escolas da rede pública está assegurada pelo director regional com competências na área do município, ou por quem este designar em sua substituição, o que poderá estar associado a algum esbatimento da sua centralidade organizacional, «como que parecendo querer retomar uma concepção de escola como serviço local de estado» (p. 153).

Poderá ter sido este o entendimento do legislador, uma vez que a concomitante presença do director regional e da representação das escolas no CME poderia configurar uma duplicidade de representação e originar um conflito hierárquico. Não será de excluir a possibilidade de o legislador ter entendido que o director regional se fizesse substituir pelo presidente do conselho executivo/director da escola. Aliás, a inclusão do director regional é em si questionável. Por um lado, é limitador da participação dos membros que em relação a ele se encontrem em situação de dependência hierárquica, por outro, consubstancia a tendência centralizadora da administração central que não quer deixar de manter o controlo, mesmo que remoto, das políticas educativas, demonstrando que a descentralização é pura retórica. Talvez estejamos perante uma fase embrionária da descentralização se atendermos ao plasmado no preâmbulo do Decreto que cria este órgão e que refere «que o processo de descentralização é um processo evolutivo e, tendencialmente, passível de aperfeiçoamento permanente.»

Se os estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário públicos foram omitidos, o mesmo não se passou com os docentes que estão representados por níveis de educação e ensino (pré-escolar, ensino básico e ensino secundário).

A FENPROF (2003), nas críticas que tece aos CME, considera insuficientes três professores para uma estrutura composta por dezoito elementos (posteriormente dezanove).

É de notar ainda a ausência de representantes do pessoal não docente e do sector dos transportes. De igual modo, não se pode deixar de apontar o facto de o legislador não ter contemplado a representação do sector económico, sobretudo se tivermos em conta que, naquela data, já se enfatizava a importância da qualificação da população, apontando-se neste âmbito a colaboração e parceria com as empresas como factor estratégico de capital importância, nomeadamente no campo da educação e da formação de adultos, bem como no da formação profissional dos jovens. Esta observação reveste-se de maior acuidade

quando a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do diploma que temos vindo a referir, salienta que uma das competências do CME está relacionada com a área de formação e emprego.

A representatividade das forças de segurança também merece uma consideração. O diploma regulamentador não indica qual das forças deverá estar representada, nos concelhos em que coexistam a PSP e a GNR.

Outro aspecto merecedor de relevo prende-se com o facto de, como observam Formosinho e Machado (2005), estar assegurada a presença do presidente da Assembleia Municipal em representação da autarquia, mas não garante a representação das outras sensibilidades políticas representadas naquele órgão autárquico. Apesar de este elemento ser eleito pela Assembleia Municipal, não deixa de estar afecto à tendência política pela qual se candidatou. Parece-nos excessiva a presença deste elemento neste órgão, em que o poder local está fortemente representado pelo presidente de câmara, que preside ao Conselho, pelo vereador responsável pelo pelouro da educação e um dos presidentes das juntas de freguesia do concelho. Estes últimos foram esquecidos na versão primitiva, apesar do relevo das suas acções educativas, nomeadamente em apoio às escolas, e de possuírem competências próprias na área da educação e de poderem ter competências delegadas pelas câmaras municipais, surgindo a sua participação apenas com as alterações introduzidas pela Lei n.º 41/2003, sete meses após a publicação do diploma inicial.

A rigidez conferida à composição deste órgão, não lhe dá a possibilidade de estudar a composição que mais se coaduna à realidade e corrigir as lacunas que apresenta.

Se considerarmos que existe uma relação entre a complexidade dos problemas e a dimensão do aglomerado populacional, fácil é concluir que não é razoável estes órgãos apresentarem, de uma forma cega, a mesma composição para todo o país, independentemente das características dos diferentes territórios. As necessidades de um Concelho como o de Ourique ou de Moimenta da Beira são forçosamente diferentes das do Concelho de Lisboa ou do Porto. Estes órgãos deviam apresentar uma flexibilidade que lhes permitisse ajustar a cada contexto socio-espacial.

Na apreciação que fazem à composição do CME, Formosinho e Machado (idem) referem que esta, comparada «com a proposta da CRSE, deixa menos margem de decisão quanto ao peso relativo das diferentes representações e, neste sentido, “agarra-o” mais à autarquia» (p.153). Mas entendem que «ao determinar-lhe com mais precisão os seus elementos, contraria uma eventual tendência para uma constituição mais alargada que lhe

poderia retirar alguma operacionalidade, mas aumenta o peso relativo da Autarquia na razão inversa da existência de estruturas no concelho» (idem).

A rigidez conferida à composição dos Conselhos Municipais de Educação, com a sua universalidade, levanta problemas ao seu funcionamento e à prossecução de alguns dos seus fins. Dificilmente poderá o CME coordenar a política educativa e propor as acções consideradas adequadas à melhoria do sistema educativo sem a presença dos representantes das escolas, um dos principais promotores dessas políticas. Pergunta-se ainda como poderá o CME analisar o desempenho do pessoal docente e não docente na ausência de quem detém o poder hierárquico sobre estes. Estará o director obrigado a disponibilizar os elementos se requeridos por aquele órgão?

Acresce o facto de, com excepção dos docentes em relação ao director regional, e aplicando as palavras de Formosinho e Machado (2005) a este contexto, não existir entre os diferentes parceiros representados no CME dependências de tipo hierárquico que assegurem, por essa via, uma unidade de acção vinculativa para todos.

Na composição deste órgão, encontramos algumas lacunas que podem limitar as suas potencialidades. Privilegia uns actores em detrimento de outros, cria relações de força que geram alguns constrangimentos internos e incertezas, num espaço que se podia afirmar como espaço privilegiado de materialização da descentralização e da territorialização da política educativa.

A constituição do CME não teve em conta experiências anteriores, nomeadamente dos CLE, que já possuíam uma dinâmica própria, implicando o poder local, a administração educativa e parceiros sociais.

É também de se evidenciar o facto de existir este órgão criado em 2003 e em 2008 ter sido criado nas escolas, através do Decreto-Lei n.º 75/2008, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, um órgão – Conselho Geral – que apresenta uma composição semelhante ao do CME, havendo uma multiplicação de órgãos que não traz qualquer vantagem.

Esta situação reflecte a forma desarticulada com que as políticas educativas têm sido pensadas.

### 1.5.2. Competências dos Conselhos Municipais de Educação

Para a prossecução dos seus objectivos, e conforme estabelecem os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 7/2003, o Conselho Municipal de Educação detém um conjunto vasto de competências, cabendo-lhe deliberar sobre as seguintes matérias:

- Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego;
- Acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os serviços do Ministério da Educação, com vista a, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do concelho, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal;
- Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia das escolas;
- Apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município;
- Adequação das diferentes modalidades de acção social escolar às necessidades locais, em particular no que se refere aos apoios sócio-educativos, à rede de transportes escolares e à alimentação;
- Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de actividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania;
- Programa de acções de preservação e segurança dos espaços escolares e seus acessos;
- Intervenções de qualificação e requalificação do parque escolar;

Compete ainda, ao CME analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, em particular no que respeita às características e adequação das instalações, ao desempenho do pessoal docente e não docente e à assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos, reflectir sobre as causas das situações analisadas e propor as acções adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo.

Ao analisar-se o elenco de competências atribuídas ao CME, resulta claro que este órgão detém um papel muito limitado que não lhe permite ser uma instância de definição da política local de educação, traduzindo, assim, uma certa retórica descentralizadora. As atribuições conferidas são essencialmente do domínio consultivo e de coordenação. Das competências a que avulta é a elaboração da Carta Educativa, mas também nesta matéria ao Conselho apenas cabe a participação na sua elaboração, tendo este documento que ser submetido à aprovação do Ministério da Educação, para depois de aprovada, em regra, entrar em letargia. Lima (2011) refere que «enquanto instrumento de racionalização de recursos e de planeamento da rede, as cartas escolares têm tido pouco impacto, antes tendendo a ser invocadas para efeitos de legitimação de medidas políticas centrais de reordenamento, e, especialmente, de extinção de escolas públicas» (p. 41).

As competências meramente consultivas, a falta de coerência na composição, a falta de vínculo institucional entre os diferentes elementos, a resistência à ingerência de um órgão externo à escola nos assuntos educativos são algumas das razões que têm condicionado o exercício da maioria das suas atribuições e contribuído para tornar o CME num órgão estéril, muitas vezes assemelhando-se a um mero centro de discussão ou, como escreve Fernandes (1999a), a tornar-se «num mero fórum de boas vontades com escasso impacto nas decisões locais» (p. 25).

As avaliações, propostas e recomendações, conforme prevê o artigo 9.º do diploma em referência, devem ser remetidas directamente aos serviços e entidades com competência executiva nas matérias a que os mesmos respeitem; no entanto essas entidades não estão vinculadas ao seu cumprimento, dada a inexistência de norma neste sentido e de sanção. A lei é omissa quanto às repercussões das deliberações tomadas.

Formosinho e Machado (2005) referem que:

na hora de articulação da acção dos vários serviços públicos que operam nas diferentes áreas [...], talvez haja excessiva ambição na exigências de capacidade de mobilização por parte do município. É certo que o diploma legal “obriga” estes serviços a fazerem-se “representar” no órgão, mas, não havendo interdependência funcional entre eles, a articulação da sua acção fica mais dependente das “boas vontades” dos actores e das lógicas de acção dos próprios serviços ou organismos que da capacidade do município (p.153).

Uma das competências do Conselho é a apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município. Ora, se essa apreciação for referente aos projectos educativos

das escolas, estamos aqui perante uma situação conflituante já que por regulamentação, aprovar, acompanhar e avaliar a execução de tais projectos sempre foi da competência de órgãos da escola – da assembleia de escola decorrente do estipulado na alínea b) do artigo 10.º do decreto-Lei n.º 115-A/98, diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, passando tal competência a caber ao Conselho Geral da escola, conforme determinado no artigo 13.º, alínea c) deste Decreto. Assim, o papel do CME aparece esvaziado. Se considerarmos que muitos dos elementos dos Conselhos Gerais das Escolas são também membros do CME, o que poderá este órgão acrescentar após aprovação dos projectos educativos pelos Conselhos Gerais das escolas? Estamos convictos que o legislador pretendia referir-se a projectos no âmbito mais alargado – projectos de âmbito municipal, projectos propostos pelos parceiros educativos, em suma, projectos propostos no seio do próprio CME.

Embora o âmbito da sua acção se restrinja basicamente à função consultiva, aos CME é dada a possibilidade de intervirem num leque variado de matérias, abarcando domínios para as quais não se encontra uma justificação razoável como é o caso da competência para analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, o desempenho do pessoal docente e não docente e a assiduidade e sucesso escolar das crianças e alunos. Podemos estar aqui perante uma duplicação de funções e, por outro lado, perante um processo que pode ser considerado uma ingerência em matérias da competência de órgãos da escola e, conseqüentemente, geradora de conflitos pois, aquando da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 7/2003, vigorava o Decreto-Lei n.º 115-A/1998 que atribuía à assembleia de escola competência para apreciar os resultados do processo de avaliação interna da escola (alínea i), artigo 10.º do capítulo II, secção I). Por sua vez, à Inspeção Geral de Educação incumbe a avaliação externa das escolas.

A avaliação do desempenho do pessoal docente e não docente estava cometida, segundo este último diploma, ao presidente do conselho executivo/director (alínea e) do n.º 1 do artigo 18.º, secção II, capítulo II) e ainda ao conselho pedagógico no que se referia à avaliação de docentes (alínea o) do artigo 26.º, secção II, capítulo II)

Analisar a assiduidade e o 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 compete ao conselho pedagógico, enquanto órgão de coordenação e supervisão pedagógica e de orientação educativa da escola, nomeadamente

nos domínios pedagógico-didático, da orientação e acompanhamento dos alunos. Esta função compete ainda às estruturas de orientação educativa da escola.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, que revoga o Decreto-Lei n.º 115-A/98, a situação pouco se altera. Aquelas competências continuam a ser atribuídas aos órgãos e estruturas da escola.

Admitindo que o CME se cingia a uma análise sumária daquelas matérias, colocar-se-ia a questão relativamente à recolha dos dados e da informação, uma vez que os docentes presentes no Conselho Municipal não estão a representar as escolas, pelo que não têm acesso garantido àqueles dados e informações. Quem dispõe desses elementos e os podia fornecer – a direcção da escola – não está representada no CME.

Em várias matérias o CME sobrepõe-se ao Conselho Geral que tem uma constituição semelhante.

A legislação abre ao Conselho Municipal um campo de acção de difícil operacionalização que tem espartilhado as suas potencialidades, tirando-lhe significado e relevância política e limitando a sua acção. A estas dificuldades acrescem alguns comportamentos do poder central que, fazendo tábua rasa das competências outorgadas ao CME, toma decisões à revelia deste Conselho em matérias sobre as quais devia ser ouvido. É exemplificativo desta situação o processo relacionado com os contratos de autonomia das escolas. Embora a legislação preveja a participação dos CME na negociação e execução destes contratos, em regra não são ouvidos, processando-se tudo entre as escolas e a administração central. Também relativamente à constituição dos agrupamentos de escolas, os referidos Conselhos têm sido ignorados. Sendo uma das suas competências a coordenação do sistema educativo, analisar e acompanhar o referido sistema, bem como colaborar na elaboração da carta educativa, fazia todo o sentido que estes órgãos fossem instados a dar parecer sobre aquela matéria.

De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 7/2003, a eficiência e a eficácia das políticas públicas de educação não se podem obter por um sistema administrativo centralizado, mas na prática a administração central tem desenvolvido tais políticas de forma unilateral, solicitando a “cooperação” dos municípios apenas para a sua concretização e normal funcionamento, contrariando os princípios proclamados no referido preâmbulo.

Talvez possamos interpretar os procedimentos do poder central como um recuo no que concerne à descentralização educativa ou o reconhecimento da inoperância dos CME nos moldes em que estão previstos, que lhes impõe inúmeros constrangimentos e limitações.

Fernandes (1999a) é de opinião que a utilidade de uma estrutura local deste género é indiscutível para assegurar uma coordenação local entre todos os actores educativos e poder lançar as bases para o desenvolvimento de um projecto local.

Partilhamos da opinião de Fernandes, mas apenas relativamente aos concelhos com várias escolas ou agrupamentos. Nos concelhos com apenas um agrupamento parece ser bastante o conselho geral, que tem praticamente a mesma composição, sob pena de o CME se sobrepor àquele órgão. Entendemos ainda que subsistindo os CME, devia ser revisto o seu quadro legislativo de forma a que pudessem ter outro âmbito de acção.

Os “novos Conselhos Municipais” teriam outras competências que não apenas consultivas; poderiam superintender projectos envolvendo o município e outras entidades, seriam ouvidos, ou seja, dariam parecer sobre a escolha de componentes curriculares de natureza local, decidiriam sobre o currículo profissional que devia ser traçado para o concelho, assim como sobre a formação profissional, e ainda sobre a formação de adultos. Nos concelhos de maior dimensão poderiam ainda ser investidos de poderes em matérias como equipamentos educativos comuns às escolas.

Isto supunha que o presidente da câmara não fosse presidente deste órgão para que tivesse uma agenda própria e estivesse afastado de qualquer possibilidade de influências político-partidárias ou de pessoalização do órgão, prática que se constata frequentemente no funcionamento do poder local e que tem condicionado a hipótese de funcionamento transparente das câmaras municipais.

O local necessita de ser entendido como espaço social, não somente de execução de medidas e políticas decididas centralmente, como também de produção de políticas educativas próprias, concebidas e assumidas localmente. Esta lógica requer que se rompa com a cultura de subordinação e dependência relativamente ao poder formal, associada a uma posição conformista e de alheamento face aos assuntos político-sociais, e se assumam uma atitude participativa, colaborando na resolução dos problemas colectivos e na realização dos interesses da comunidade local. Nesta concepção, escola e município devem assumir competências específicas na área da educação e, neste sentido, como defendem

Formosinho e Machado (2005), o conselho municipal de educação como órgão de coordenação concelhia da educação tem razão de ser como suporte organizacional enquadrador das escolas vistas como “organizações” educativas com autonomia relativa que prestam um serviço público de educação no concelho, mas entendidas como locais não apenas de execução, mas também de produção de políticas e decisões educativas.

### **1.6. Os Agrupamentos de Escolas no Contexto da Territorialização das Políticas Educativas**

A constituição de agrupamentos de escolas integra-se nas mudanças estruturais na educação iniciadas nos finais dos anos 80 e surge associada à descentralização e territorialização das políticas educativas. São valorizados procedimentos de micro-regulação procurando envolver e responsabilizar todos os actores locais, sendo a participação um dos aspectos fundamentais. A concepção de escola que subjaz a esta nova proposta é a de comunidade educativa, abrangendo todos os interessados no processo educativo. A constituição de uma única comunidade educativa é um dos principais objectivos dos agrupamentos.

É um modelo que rompe com a concepção da escola como serviço local do Estado, restrita aos membros da organização escola; de uma escola sem autonomia científica, nem pedagógica, nem autonomia financeira, nem administrativa, nem autonomia organizativa. Formosinho (1999) diz que este é o modelo de escola que esteve na base da escola primária, preparatória e secundária. É um modelo que já não responde adequadamente às necessidades de uma educação cada vez mais exigente.

Como aludem Sarmiento e Ferreira (1999), após décadas de orientação teórica e praxeologia sobre a mudança educacional centrada nas políticas do estado ou na sala de aula, a escola como organização, bem como enquanto instituição educativa, surge como espaço decisivo da inovação e das reformas, como palco onde se joga a transformação, o contexto favorável ou desfavorável à melhoria dos processos de aprendizagem. Para estes autores, o enfoque das reformas educativas deslocou-se das políticas sistémicas para as políticas *sobre a escola* ou mesmo para as *políticas de escola*.

A ideia de agrupamentos de escolas surge neste contexto de reorganização do sistema educativo e de procura de novos modelos organizacionais da educação e da escola

que pretende superar o modelo tradicional de escola, à qual se atribui fortes responsabilidades pela elevada “mortalidade escolar”.

Segundo Fernandes (2011), a junção de jardins-de-infância e escolas do ensino básico e/ou secundário numa única unidade de gestão administrativa baseou-se em razões pedagógicas, procurando uma melhor prestação dos serviços educativos da escola pública, mas também em razões políticas, visando a sua integração no território local a partir do qual ela desenvolve o seu projecto educativo. Esclarece este autor que esta nova organização em agrupamentos «veio como reacção à excessiva fragmentação vertical do percurso escolar, que se acentuou nos anos sessenta, e à dispersão horizontal existente nas escolas do 1.º ciclo e jardins-de-infância com efeitos negativos no sucesso escolar dos alunos» (idem: 2).

A fragmentação vertical do ensino básico acentuou-se quando em 1968 foi criado o Ciclo Preparatório do Ensino Secundário e estes dois ciclos passaram a ser ministrados em edifícios diferentes. A esta cisão e à tradicional separação do ensino primário juntou-se a criação do ensino pré-escolar público em 1977, tendo sido feito um investimento na rede de jardins-de-infância que foi crescendo, paulatinamente, até à década de noventa e significativamente a partir desta data, criando um número considerável de unidades dispersas. A generalização da educação pré-escolar contribuiu para o aumento quer da fragmentação vertical quer da fragmentação horizontal.

Fernandes (ibidem: 3) sintetiza as razões pedagógicas subjacentes à constituição de agrupamentos nos seguintes objectivos:

- Assegurar uma sequencialidade progressiva entre ciclos de estudos com vista a melhores aprendizagens;
- Dar uma dimensão humana adequada para que a escola se constitua numa comunidade educativa;
- Permitir uma socialização equilibrada dos alunos ao longo do percurso escolar sem rupturas nas mudanças de ciclo;
- Oferecer um melhor acompanhamento pessoal aos alunos ao longo da escolaridade;
- Disponibilizar um leque mais vasto de serviços, instalações e equipamentos para reforço da formação escolar e cívica;

- Construir uma equipa docente e uma cultura profissional que aproxime entre si os docentes de todos os ciclos numa visão mais integrada e partilhada.

Em termos formais, os agrupamentos surgem com a Lei de Bases do Sistema Educativo, que propõe a territorialização da educação como forma de adequação do sistema educativo às condições locais, concretizada através da construção de um projecto educativo para esse território, aparecendo os agrupamentos como uma forma de dar expressão a esta nova orientação da política educativa. Fernandes (2011) refere que o agrupamento, no plano organizacional e pedagógico, constitui uma forma de dar unidade a um projecto educativo local. Sustenta este autor que a fragmentação de escolas e o facto da responsabilização directa destas ser apenas perante a administração educativa, «será sempre um obstáculo à construção de um projecto educativo local uma vez que faltam dois elementos essenciais: as articulações e respectivas implicações entre estabelecimentos de ensino e destes com os representantes dos interesses locais» (p. 4).

O agrupamento assume um carácter instrumental, visando a efectivação de uma política educativa local no âmbito de uma estratégia de favorecimento da dimensão local das políticas educativas; insere-se num processo dinâmico e evolutivo de desconcentração, autonomia e descentralização do sistema educativo.

Em coerência com aqueles princípios os diplomas referentes à constituição de agrupamentos afastam uma solução normativa de modelo uniforme, deixam uma grande abertura que permite a criação de uma variedade de tipos de agrupamentos, de acordo com as necessidades e realidades locais. Podemos ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 115-A/98 que as estratégias de agrupamento de escolas devem resultar de dinâmicas locais. De acordo com este Decreto, os agrupamentos tanto podiam ser do tipo horizontal como vertical, havendo apenas como única imposição para a sua constituição a existência de um projecto educativo comum.

Este diploma prevê ainda que, sobre a constituição dos agrupamentos, nomeadamente sobre as escolas a incluir, fossem ouvidos os municípios e os órgãos de gestão das escolas envolvidas (n.º 1 do artigo 8.º).

Esta política de valorização do local e da participação dos intervenientes locais sofreu uma inversão total em 2003, com a publicação do Despacho 13313/2003, de 8 de Julho. A partir desta data, a administração central impõe o modelo único de agrupamento, tendo sido privilegiado o modelo vertical; os agrupamentos horizontais são admitidos

apenas em casos excepcionais, devidamente fundamentados. O processo de agrupamento de escolas passa a ser da exclusiva responsabilidade dos directores regionais de educação que submetem as suas propostas a ratificação do secretário de estado, dispensando qualquer auscultação das escolas e das autarquias. Os agrupamentos horizontais existentes passam a integrar os novos agrupamentos verticais.

Este Despacho impunha o ano lectivo 2004/2005 como limite para a conclusão do processo de agrupamento.

Apesar do diploma ter suscitado uma forte contestação por parte de toda a comunidade educativa, que se viu preterida, o processo foi levado a cabo, tendo sido constituído um número razoável de agrupamentos num curto espaço de tempo.

Fernandes (2011) diz que «a opção pelos agrupamentos verticais como solução única e a exclusão dos parceiros locais no seu desenho e extensão retoma uma linha centralista, uniformizadora e burocrática que tem marcado desde o Marquês de Pombal a Administração Educativa» (p. 8). Para Lima (2011), agrupar todas as escolas obrigatoriamente através de modelo vertical, impondo a reconversão dos agrupamentos horizontais, é insistir numa lógica de dominação e de imposição hierárquica que não é compatível com os objectivos de democratização da educação e com o discurso da autonomia da escola.

Um processo democrático de participação e de flexibilidade em que as soluções eram encontradas com a colaboração dos interessados mais directos é substituído por uma estratégia de uniformização e de imposição hierárquica, escassos meses após a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro que proclamava a autonomia e a descentralização como princípios fundamentais e os municípios reconhecidos como núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade, sendo-lhes outorgadas várias competências no domínio da educação. Entre as competências atribuídas ressalta a elaboração da carta educativa, instrumento fundamental de ordenamento da rede e que deve promover o desenvolvimento do processo de agrupamentos de agrupamento de escolas (n.º 3, artigo 11.º). Por esta via é conferido ao município legitimidade para intervir directamente no processo de constituição de agrupamentos.

O modelo «único e obrigatório de agrupamento acabou por ser a resposta da administração que, embora, retoricamente, assumia o discurso da autonomia e

descentralização, na prática se mantém fiel à lógica de controle normativo e centralizado, alheia aos contextos e actores locais» (Fernandes, 2011:9).

O Decreto-Lei n.º75/2008, conforme se pode ler no seu artigo 7.º, devolveu às escolas a possibilidade de participar no processo de constituição de agrupamentos, cabendo-lhes a iniciativa de, a par da administração educativa, propor a constituição de unidades administrativas de maior dimensão, por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, mas aos municípios não foi restituída a possibilidade de intervir neste processo, a não ser nos casos em que a proposta incluía escolas ou estabelecimentos de educação pré-escolar de mais do que um concelho, situação que carecia de «parecer favorável das câmaras municipais envolvidas» (n.º 4 do artigo 6.º).

A administração educativa, no seu papel dominante, resolve dar execução a tal medida criando “Mega-Agrupamentos”, incluindo as escolas secundárias que tinham ficado de fora no processo anterior, reduzindo, assim, substancialmente, o número de unidades de gestão. Subjacente a esta medida está a crónica lógica centralizadora da administração central que pretende, desta forma, exercer um melhor e maior controlo sobre as escolas e, por outro lado, uma orientação racionalizadora-centralizadora do “reordenamento da rede escolar”, em consequência das dificuldades económicas e financeiras vividas pelo País.

Uma vez mais foram secundarizados os interesses comunitários e as lógicas locais, o que provocou intensa e generalizada contestação, particularmente dos municípios que fazem sentir o papel relevante que têm tido na educação, não aceitando ficar à margem do processo. Estas posições deram origem à publicação do Despacho n.º 4463/2011 com o objectivo de clarificar o papel de todos os agentes envolvidos nas agregações de agrupamentos. No seu preâmbulo expressa-se «que é fundamental garantir o trabalho de proximidade com os municípios nas matérias relativas à gestão da rede escolar.»

Os municípios voltam a ter uma participação directa na constituição dos agrupamentos que requerem a sua consulta prévia, quer sejam da iniciativa das DRE, quer sejam propostos pelos agrupamentos ou escolas não agrupadas.

Apesar de normativamente ter sido retomado o discurso de reconhecimento da necessidade de envolvimento dos actores locais em matéria de agrupamento de escolas, continuamos a assistir a um forte protagonismo concedido à administração regional

desconcentrada, «denotando que ainda continua viva a ideia de um centralismo burocrático sempre presente e muito activo no sistema educativo português» (Fernandes:2011:13).

As decisões de cariz centralista associadas a um dirigismo excessivo da administração central por via da administração regional desconcentrada, não só na constituição dos agrupamentos como no seu funcionamento, em dissonância com o discurso jurídico-normativo, têm sido um forte obstáculo a uma efectiva territorialização das políticas educativas e empecido a construção de um projecto educativo local.

Se na sua génese, a constituição dos agrupamentos fez emergir a convicção de que estaríamos perante um processo de territorialização das políticas educativas e que as autarquias passariam a superintender a educação local, hoje é claro que os referidos agrupamentos representam mais um escalão da administração central-desconcentrada a quem cabe, como refere Lima (2011), a execução em conformidade das políticas centralmente definidas para as periferias, permitindo, deste modo, uma mais eficaz extensão dessas políticas.

## **CAPÍTULO II – METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO**

## 2. OPÇÕES METODOLÓGICAS

O nosso estudo, tendo em conta a natureza do problema, é desenvolvido com recurso à investigação qualitativa que, conforme referem Strauss e Cobrin (1998), pode usar-se para explorar áreas pouco ou muito conhecidas, mas em que se pretende um novo conhecimento. É um tipo de investigação que permite captar em profundidade e com detalhe os fenómenos que se pretendem estudar e que facilita o acesso a referências cognitivas e de significados manifestados pelos sujeitos do estudo. É importante para se compreender a complexidade dos fenómenos, tais como sentimentos, processo de pensamento e emoções que são difíceis de identificar e compreender através dos métodos de investigação mais convencionais.

Pacheco (1995) considera que a «investigação qualitativa proporciona aos investigadores em educação um conhecimento intrínseco aos próprios acontecimentos, possibilitando-lhes uma melhor compreensão do real, com a subjectividade que estará sempre presente, pela conjugação do rigor e da objectividade na recolha, análise e interpretação dos dados» (p.17).

Assim, a nossa opção por este método deveu-se ao facto de queremos conhecer a percepção dos diferentes actores sobre a intervenção dos municípios na educação num contexto específico, pelo que optámos pela realização de um estudo de caso. Como refere Bell (1997) «A grande vantagem deste método consiste no facto de permitir ao investigador a possibilidade de se concentrar num caso específico ou situação e de identificar, ou tentar identificar, os diversos processos interactivos em curso» (p. 23).

Este estudo não tem como objectivo estabelecer conclusões generalizadas mas sim estudar uma realidade concreta, podendo o conhecimento obtido ser disseminado e contribuir para a compreensão de outros contextos e sujeitos semelhantes. Bassey (1981,cit. por Bell, 1997) defende que «O facto de um estudo poder ser relatado é mais importante do que a possibilidade de ser generalizado» (p.24).

Os elementos a que recorremos para esta investigação foram registos documentais, a partir dos quais recolhemos informação para a caracterização do Concelho onde decorreu o estudo. A base da informação foi, por outro lado, o conhecimento da investigadora uma vez que reside nesse Concelho. O elemento básico da investigação foram entrevistas efectuadas a alguns actores mais relevantes no domínio da actividade educativa. Segundo Tuckman (2000)

um dos processos mais directos para encontrar informação sobre um determinado fenómeno, consiste em formular questões às pessoas que, de algum modo, nele estão envolvidas. As respostas de cada uma das pessoas vão reflectir as suas percepções e interesses. Dado que pessoas diferentes têm também diferentes perspectivas, pode emergir assim um quadro razoavelmente representativo da ocorrência ou ausência do fenómeno (p. 517).

Deste modo, para a realização deste estudo foram entrevistados docentes do Agrupamento de Escolas de um concelho do Distrito de Viseu e dois responsáveis municipais do mesmo concelho. A nossa opção foi orientada pelo factor proximidade e pelo facto de ser um contexto conhecido da investigadora que exerce funções nesse Agrupamento e, como já referido, reside no Concelho onde o mesmo está inserido, sendo por isso mais fácil a recolha de dados e o acesso a actores privilegiados que pudessem participar no estudo e fornecer a informação necessária à prossecução dos seus objectivos.

Tendo por objecto a intervenção dos municípios na educação, o estudo visa **conhecer a percepção dos diversos actores sobre a intervenção dos municípios na educação** e pretende responder às seguintes questões de investigação:

- O que pensam os docentes sobre a crescente intervenção das autarquias na educação?
- Qual a opinião dos responsáveis municipais relativamente à descentralização e à assunção de mais competências no campo da educação?

Procurando dar resposta às questões levantadas, estabelecemos como objectivo geral:

- Conhecer a percepção dos diversos actores sobre a intervenção dos municípios na educação.

Como objectivos específicos definimos:

- Identificar o conhecimento dos professores relativamente às competências que são atribuídas aos municípios;
- Recolher a opinião dos docentes e dos responsáveis municipais sobre a atribuição de mais competências educativas às autarquias;
- Identificar as vantagens e desvantagens que os professores e os responsáveis municipais atribuem à transferência destas competências para os alunos e para a acção educativa;

- Analisar o relacionamento entre as escolas e autarquias no âmbito desta transferência de competências;
- Conhecer a opinião dos docentes sobre o processo de descentralização;
- Identificar o conhecimento dos docentes relativamente à composição e competências do Conselho Municipal de Educação;
- Recolher a opinião dos actores educativos sobre o papel do Conselho Municipal de Educação na definição de uma política local de educação;
- Analisar o que pensam os actores relativamente ao papel dos agrupamentos de escolas na territorialização das políticas educativas.

Estas questões colocadas no início deste estudo orientaram o processo de escolha dos participantes, de análise e de tratamento dos dados.

## **2.1. Procedimentos para a Recolha de Dados**

Para que pudéssemos efectuar uma recolha de dados que permitisse a concretização dos objectivos deste estudo, optámos por recorrer à análise documental e à realização de entrevista, como técnica dominante.

As entrevistas efectuadas aos docentes foram realizadas numa das escolas do Agrupamento e aos responsáveis municipais em local indicado por estes, tendo sido observados todos os princípios e considerações éticas. Assim, antes da sua realização individual, demos a conhecer aos actores os objectivos e finalidades da investigação. Previamente foi garantido aos entrevistados o anonimato, o total sigilo das suas declarações e a utilização exclusiva dos registos para os fins enunciados.

Todos os entrevistados foram informados que a entrevista seria gravada e que a mesma seria inutilizada após a análise e tratamento da informação recolhida, o que mereceu a aquiescência de todos os participantes. Sobre esta matéria, procuramos observar os princípios básicos propostos por Erickson (1986, cit. por Pacheco,1995) que refere que «os indivíduos estudados, em especial os que se estudam como sujeitos centrais da investigação, devem estar:

- a) informados, o melhor possível, sobre os propósitos e sobre as actividades de investigação que se realizarão, assim como qualquer exigência (trabalho adicional) ou perigo que possa advir do facto de serem estudados;

- b) protegidos, o mais possível, de qualquer perigo [...] não se trata de perigos de índole física [...] mas de carácter psicológico e social (situações embaraçosas e/ou possibilidade de serem objecto de sanções administrativas)» (p. 80)

Na realização das entrevistas tentámos criar condições que proporcionassem aos sujeitos um clima caloroso e confiante de modo a que se sentissem à vontade e assim pudessem exprimir livremente, de forma fluida e espontânea, as suas opiniões sobre os assuntos. Tivemos também a preocupação de evitar perguntas que pudessem de alguma forma condicionar as respostas e de não emitir opiniões pessoais cientes «do perigo de o factor *parcialidade* se imiscuir nas entrevistas» (Bell, 1997:122). Assim, procurámos interferir o menos possível no discurso dos entrevistados pelo que adoptámos uma posição expectante tentando «compreender os pontos de vista dos sujeitos e as razões que os levam a assumi-los.» (Bogdan & Biklen, 1994:138)

Concluído o processo de recolha de informação através das entrevistas, os registos gravados foram convertidos em relatórios, transcritos em suporte informático, com a opção por uma modalidade mais detalhada que respeita as ideias expressas, mas também as pausas, as hesitações e outros elementos paralinguísticos, e posteriormente analisados, procurando os aspectos importantes, assim como padrões e coincidências entre as diversas dimensões avaliadas.

## 2.2. Os Participantes

Elegemos como participantes do nosso estudo sete docentes do Agrupamento de um concelho do distrito de Viseu, sendo dois docentes do 1.º ciclo, dois do 2.º ciclo e três do 3.º ciclo e secundário, grupo maioritário no corpo docente do Agrupamento. Estes participantes foram seleccionados intencionalmente com base nos seguintes critérios:

- Serem considerados informantes privilegiados, apresentando, assim, fortes probabilidades de se obter uma maior riqueza de informação;
- Docentes que já estivessem a leccionar em 1998, ano em que foi publicado o Decreto-Lei n.º 115-A/98, diploma que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e que alterou de forma significativa o papel dos municípios na educação, particularmente no que se

refere à sua intervenção na administração e gestão das escolas e à orientação da educação;

- Docentes dos diferentes níveis e ciclos de ensino, visando a diversidade, tendo sido seleccionados docentes de todos os níveis e ciclos de ensino;
- O conhecimento quer do Agrupamento onde se desenvolveu o trabalho, quer do Município (contextos do estudo), optando-se, por isso, preferencialmente, por docentes que se encontravam a leccionar neste Concelho há muitos anos, pois como sublinha Wilson (1977, cit por TucKman, 2000), «Os acontecimentos só podem compreender-se se compreendermos a percepção e a interpretação feitas pelas pessoas que neles participam» (p. 508).

Para obtermos o ponto de vista da autarquia foram entrevistados dois responsáveis municipais, um dos quais responsável pelo pelouro da educação.

Embora a educação nos territórios municipais seja alvo de intervenção de outros actores, elegemos estes participantes, porque, como salienta Fernandes (2005a) «têm sido as escolas e as câmaras municipais os principais protagonistas» (p. 210).

O facto de a investigadora exercer a profissão docente, a proximidade e o conhecimento do contexto geográfico, social e político, facilitaram o acesso ao campo de investigação e a selecção dos sujeitos a entrevistar para a realização do estudo. Os mesmos factores facilitaram igualmente as abordagens, tendo havido o maior apoio e colaboração por parte de todos os actores contactados, o que facilitou a recolha dos dados e permitiu que se despendesse menos tempo na consecução desta fase da investigação.

Para melhor podermos contextualizar os sujeitos inquiridos, apresentamos uma breve caracterização dos mesmos no Quadro 3.

**Quadro 3 - Caracterização dos docentes entrevistados**

DOCENTE	CARGO	GÉNERO	ANOS DE SERVIÇO	FORMAÇÃO ACADÉMICA	NÍVEL DE ENSINO
E1	Professor	Masculino	24	Mestrado	2º Ciclo
E2	Professor	Feminino	25	Licenciatura	2º Ciclo
E3	Professor	Feminino	29	Mestrado	3º Ciclo e Secundário
E4	Professor	Masculino	20	Licenciatura	3º Ciclo e Secundário
E5	Professor	Feminino	17	Licenciatura	1º Ciclo
E6	Professor	Feminino	27	Licenciatura	1º Ciclo
E7	Professor	Feminino	16	Licenciatura	3º Ciclo e Secundário

Como podemos verificar pelo quadro, os docentes entrevistados são profissionais com muitos anos de experiência pois todos possuem 16 anos ou mais de serviço, o que indica que tiveram a oportunidade de acompanhar as diferentes reformas e alterações políticas e estruturais ocorridas nos últimos anos no nosso sistema educativo. São maioritariamente do sexo feminino o que reflecte a tendência para a feminização da população docente.

Estes docentes pertencem a diferentes níveis/ciclos de ensino e grupos de recrutamento, sendo de registar que a maioria já exerceu cargos de coordenação pedagógica e dois já desempenharam funções de direcção.

Em relação ao perfil académico, constatamos que dois docentes – um do 2.º ciclo e outro do 3.º ciclo e secundário – são detentores do grau de mestre (em domínio relacionado com a área científica que leccionam) e todos os outros possuem uma licenciatura independentemente do ciclo de ensino em que ministram. Os docentes do 1.º ciclo, embora se encontrem a leccionar neste ciclo de ensino, possuem uma licenciatura que lhes confere habilitação para leccionar no 2.º ciclo.

No que diz respeito aos responsáveis municipais, ambos são licenciados.

### **2.3. Instrumentos de Recolha de Dados**

Considerando o objecto de estudo e os objectivos definidos, pareceu-nos apropriado recorrer à técnica da entrevista como instrumento de recolha de informação, recaindo a nossa opção pela entrevista semi-estruturada, por esta permitir o conhecimento do quadro de referência dos sujeitos, a exploração de outros aspectos que podem ajudar a clarificar o problema em estudo e delimitar os seus contornos. O investigador desempenha aqui um papel fundamental, contacta os sujeitos a entrevistar, cria a situação da entrevista, propõe os assuntos a abordar, lê e interpreta os discursos em função de hipóteses e de problemáticas (Bogdan & Biklen, 1994).

O inquérito por entrevista é uma técnica de recolha de dados que apresenta como principal vantagem a adaptabilidade (Bell,1997:118). O entrevistado dá-nos a sua opinião sobre a matéria concreta que lhe é colocada, mas o entrevistador tem a possibilidade de explorar ideias, investigar motivos, testar respostas, interagir com o entrevistado e recolher informações a partir da observação directa das suas reacções, que podem ser importantes e

esclarecedoras para o estudo. O entrevistador deve ter sempre em conta que o entrevistado dirá só o que pode e o que quer; daí ser «de extrema importância o conhecimento por parte do pesquisador da realidade estudada e uma sensibilidade para captar as *nuances* das quais estão carregados os discursos, seja nas expressões, contradições, pausas ou repetições (...)» (Silva, Gobbi & Simão, 2005:76). Contudo é fundamental não se perder de vista o objectivo fulcral da entrevista e, como recomenda Tuckman (2000), manter a neutralidade e aproveitar o tempo de um modo eficiente, pelo que foi elaborado um guião devidamente estruturado que, embora permitindo “desvios”, assegura a fidelidade ao núcleo essencial das questões em investigação.

Assim, depois de uma revisão da literatura sobre a temática em análise e em conformidade com o objectivo do estudo, elaborámos os respectivos guiões (que se encontram em anexo) de acordo com a situação do entrevistado.

Deste modo, foi concebido um guião para os docentes e outro especificamente para os responsáveis municipais. Os guiões apresentam uma base comum, tendo sido feitas algumas adaptações ao interlocutor em função da realidade que representa, procurando obter dados que pudessem responder ao nosso principal objectivo: Conhecer a percepção dos diversos actores sobre a intervenção municipal na educação.

Todas as entrevistas assentam em quatro blocos temáticos: Política nacional e política local de educação, em que se procura conhecer a opinião dos diferentes actores sobre a transferência de mais competências da administração central para as autarquias e se analisa o que pensam os actores sobre a descentralização e a construção de uma política local; competências e atribuições das autarquias locais, dimensão em que se procura verificar o que pensam os actores sobre as actuais competências dos municípios, bem como os efeitos da descentralização e de uma maior participação dos municípios nas questões educativas para as escolas e para a educação.

Analisa-se ainda a percepção dos elementos entrevistados relativamente: À descentralização e à autonomia das escolas; ao Conselho Municipal de Educação onde se procura avaliar o conhecimento dos entrevistados em relação às competências e composição do Conselho Municipal e o seu entendimento em relação a esta matéria; ao agrupamento de escolas como expressão da política (des)centralizadora da educação, na qual se pretende colher a opinião dos actores sobre o agrupamento de escolas, o seu modo de constituição, nomeadamente saber do grau de participação que devem ter as escolas e as

autarquias, bem como o papel dos agrupamentos de escolas na territorialização das políticas educativas.

Para testar a clareza, a pertinência das questões e termos uma ideia da duração média das entrevistas, o guião foi submetido a um pré-teste a indivíduos da população que não fazem parte dos sujeitos entrevistados.

Às entrevistas transcritas foram atribuídos códigos que correspondem à letra E, inicial de entrevista, e um número, atribuído segundo a ordem pela qual foram realizadas. Às entrevistas efectuadas aos responsáveis municipais foi acrescentada a letra “a” para se diferenciar das dos docentes.

## **2.4. Análise dos Dados**

O tratamento dos dados das entrevistas foi realizado com o recurso à análise de conteúdo. Acompanhamos a perspectiva de Bardin (1977), para quem a análise de conteúdo constitui um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, com o objectivo de inferir conhecimentos relativos às condições de produção, recorrendo para tal a indicadores.

Acompanhando as directrizes de Bardin (1977), a análise dos dados foi realizada seguindo os temas definidos *a priori*, tendo por base as dimensões do objecto de estudo. A definição de categorias e sub-categorias foi realizada *a posteriori*. Aqui, a utilização do *software* Nvivo 8 revelou-se muito útil, pois facilitou o agrupamento dos códigos em categorias e subcategorias, tendo tornado este processo mais rápido e eficaz.

Assim, começamos por codificar os textos, de forma a atribuir sentido aos dados colhidos, pelo que realizámos uma leitura global de todas as entrevistas que nos levou à identificação dos elementos que nos pareceram mais importantes, tendo sempre presente a definição dos temas, transformando de modo sistemático os dados brutos, agrupando-os em unidades. Esta fase é denominada por Bardin (1977) de exploração do material.

Posteriormente realizámos várias leituras das entrevistas, a partir das quais os dados foram examinados linha por linha, de forma aprofundada, dividimo-los em partes distintas e comparámo-las para descobrir semelhanças e diferenças. A partir disto, e a fim de atribuímos sentido aos dados, evidenciámos as unidades de registo, que como refere

Bardin (1977), diz respeito «à unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização» (p.104). Às unidades de registo foram atribuídos significados que permitiram uma melhor compreensão da significação das mesmas. De seguida, codificámos as declarações significativas, agrupando-as quanto à sua similaridade, emergindo assim as primeiras unidades de significação que levaram às categorias.

As categorias constituem classes, onde os dados são organizados e os elementos (unidades de registo) são agrupados de acordo com as características que têm em comum (Bardin, 1977). Esta fase rege-se por algumas regras como a da exclusão mútua (em que as categorias devem estar definidas de modo a que nenhum elemento possa ser seleccionado para mais do que uma categoria), a da homogeneidade (em que apenas um critério deverá uniformizar todos os elementos contidos na mesma categoria), a da pertinência (as categorias devem estar de acordo com os objectivos do estudo e com a questão de investigação), a da produtividade (as categorias devem ser ricas em dados que permitam retirar ilações acerca do fenómeno em estudo) e a da objectividade (ou seja, permitirem que dois codificadores diferentes obtenham o mesmo resultado).

Encontradas as categorias foram emergindo as sub-categorias, de acordo com as variantes que resultaram de cada grupo de conceitos. Assim, o conteúdo das categorias e subcategorias foi analisado e agrupado de acordo com o seu sentido, tendo em conta o referencial teórico que sustenta o estudo e as qualidades que estas devem possuir.

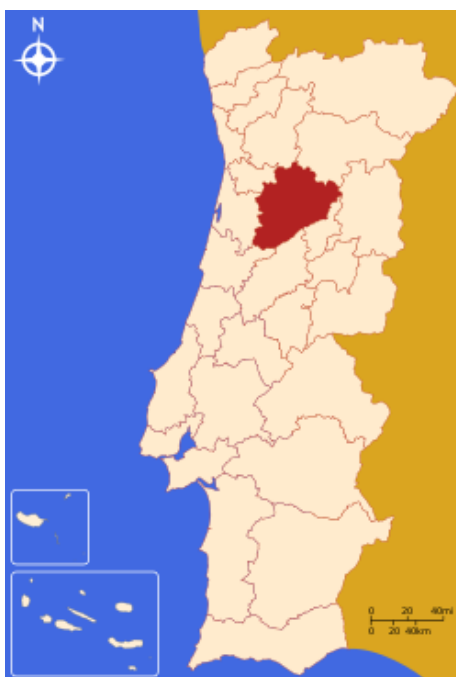
## **2.5. Caracterização do Contexto do Estudo**

Como escreve Friedberg (1995), é importante considerar em conjunto os actores e o sistema, uma vez que a compreensão das relações entre os diversos actores exige a consideração do contexto. Deste modo passamos a caracterizar o Concelho e o Agrupamento de Escolas, contextos onde se desenvolveu o estudo.

### 2.5.1. Caracterização do Concelho

#### Enquadramento Geográfico

O nosso estudo desenvolveu-se num concelho do distrito de Viseu, pertencente à Região Centro, e integrado na designada Região Dão-Lafões (NUT III).



Mapa 1- Enquadramento da Região Dão-Lafões (Fonte: Google)

O Concelho é constituído por 12 freguesias, sendo a sua área total de 145,4 Km<sup>2</sup>.

A sede de Concelho encontra-se a aproximadamente 300 Km de Lisboa, a 100 Km do Porto e de Coimbra e a 35 Km de Viseu.

Considerando estas distâncias e o facto de ser atravessado pela A25 facilmente podemos concluir que beneficia de uma localização privilegiada, com um grau de acessibilidade a principais pólos urbanos nacionais bastante satisfatório. Esta via estruturante proporciona ainda uma boa acessibilidade à cidade da Guarda e a Espanha.

A fácil acessibilidade que apresenta potenciou o desenvolvimento do Concelho, abrindo caminho para a industrialização e para um comércio moderno.

## Caracterização Demográfica

Os resultados provisórios dos censos de 2011 apontam para uma diminuição da população residente no Concelho face ao recenseamento de 2001. Na última década o número de pessoas que vivem neste Concelho passou de 10 584 para 10 261, registando-se uma diminuição de 1,25%. A variação da população nas freguesias apresenta valores muito diferenciados mas todas apresentam uma variação negativa à excepção da freguesia correspondente à vila sede do Concelho e de uma freguesia confinante e coalescente a esta que viram a sua população aumentar 19,5% e 19,6 % respectivamente. Verifica-se, deste modo, uma tendência para a deslocação da população das diferentes freguesias e de concentração na sede do Concelho. As áreas mais rurais vão perdendo população em favor da sede do Concelho que oferece uma maior diversidade de serviços, de actividades, de equipamentos e de habitação, proporcionando uma melhor qualidade de vida.

O decréscimo populacional do Concelho resulta do crescimento natural negativo e de um saldo migratório igualmente negativo.

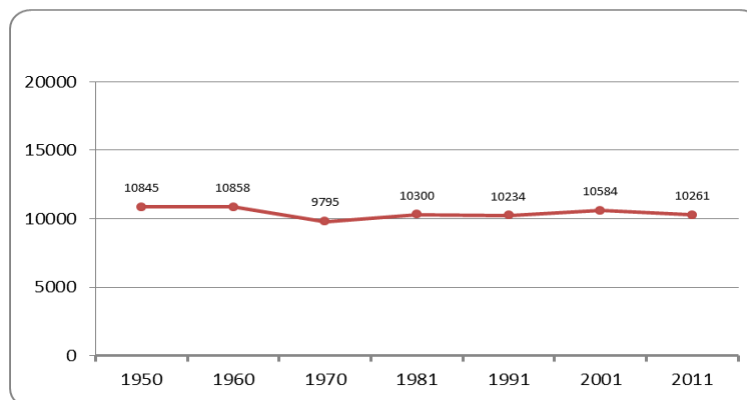
Este Concelho apresenta uma baixa taxa de natalidade (7,8‰) e enfrenta um processo de envelhecimento, embora pouco acentuado, que se reflecte no aumento da taxa de mortalidade que se situa em 11‰.

Esta redução da população do Concelho (embora ainda não significativa) acompanha a tendência geral verificada nos municípios do interior de perda de população em virtude da redução do crescimento natural e da falta de capacidade para atrair e fixar população especialmente a população jovem. Neste Concelho, esta redução é também resultante do abrandamento do desenvolvimento económico, em particular do desenvolvimento industrial.

Sobretudo os jovens que tiram um curso superior criam determinadas expectativas de emprego para as quais não encontram resposta compatível no Concelho, acabando por fixar residência nas grandes cidades, com destaque para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Por outro lado, a forte acessibilidade que o Concelho apresenta a diversos e importantes centros urbanos tem contribuído para que a população que para aqui vem trabalhar não tenha necessidade de fixar residência no Concelho, optando pela realização de movimentos pendulares. Estes fluxos intermunicipais são particularmente significativos no que respeita a trabalhadores residentes nos concelhos limítrofes. Segundo os censos de

2001, todos os dias entram no Concelho 1291 trabalhadores vindos dos municípios vizinhos e saem 879.

A evolução da população no Concelho em apreço apresenta uma dinâmica que tem sido marcada por uma constante oscilação, como podemos observar no gráfico 1. Numa década regista uma dinâmica de crescimento positiva, mas logo na década seguinte, vê decrescer o seu efectivo populacional, como ocorreu na última década.



**Gráfico 1 - Evolução da população**

### Caracterização socio-económica

O Concelho, onde decorreu o nosso estudo, sofreu uma verdadeira revolução industrial nas décadas de 80 e 90, fruto da melhoria da acessibilidade proporcionada pelo IP5, mas também em consequência da adesão de Portugal à CEE. Com estas novas condições, o Concelho criou uma zona industrial próxima da sede do Concelho, e do IP5 (actual A25), que veio alterar por completo todo o seu quadro económico e social. Assim, uma população que era predominantemente agrícola (69% em 1981) passou a dedicar-se maioritariamente ao sector secundário. A população activa neste sector passa de 15,2% em 1981 para 26,6% em 1991 e em 2001 é o sector dominante absorvendo 42% da população activa. O sector primário vê a sua população diminuir drasticamente para 18%. O sector terciário, que também registou um grande dinamismo, acompanhando a evolução do sector secundário, ocupa 40 % da população activa.

Apesar da forte diminuição do sector primário, este ainda apresenta valores considerados relativamente elevados visto que o Concelho dispõe de um número significativo de explorações avícolas. A actividade avícola tem uma grande importância no Concelho e tem contribuído para o desenvolvimento da região.

É de sublinhar que, embora o sector secundário tenha crescido absorvendo parte significativa da população do sector primário, uma boa parte da dessa população continua a dedicar-se à agricultura como actividade complementar. Na paisagem agrária do Concelho sobressaem os minifúndios onde se desenvolve um sistema de exploração policultural.

### Equipamentos Educativos e Culturais

No Concelho existe um único Agrupamento (vertical) que concentra a totalidade dos estabelecimentos de todos os níveis de educação e de ensino (pré-escolar, 1.º, 2.º e 3.º ciclos e secundário).

Este Concelho dispõe ainda de uma biblioteca e de um museu municipal, bem como de instalações desportivas na Sede e nalgumas freguesias.

### **2.5.2. A intervenção do Município na educação**

Este município, em termos educativos, tem intervenção nos seguintes domínios:

- Fornecimento de refeições escolares às crianças do pré-escolar e do 1.º ciclo;
- Disponibiliza “lanches” da manhã e da tarde para as crianças do pré-escolar e do 1.º ciclo
- No âmbito do programa “ Regime de Fruta Biológica”, disponibiliza, para o pré-escolar e 1.º ciclo, fruta biológica, duas vezes por semana;
- Transporte dos alunos do pré-escolar e do 1.º ciclo;
- Transporte dos alunos com Necessidades Educativas Especiais para os locais onde são apoiados;
- Transporte de alunos (dos Cursos CEF e profissionais) para os locais de estágio;
- Transporte de alunos no âmbito do Desporto Escolar em algumas situações;
- Transporte de alunos que frequentam Escolas Profissionais, do local de residência para o transporte público;
- Apoio ao Agrupamento, sempre que solicitado, no transporte de alunos para participarem em eventos fora do Concelho;
- Atribuição de verbas para aquisição de materiais didácticos - pré-escolar e 1.º ciclo;
- Promove Actividades de Enriquecimento Curricular – 1.º ciclo;

- Actividade Física - pré escolar;
- Manutenção dos espaços interiores e exteriores – pré-escolar e 1.º ciclo;
- Colocação de pessoal não docente - pré-escolar e 1.º ciclo;
- Garante a Componente de Apoio à Família em todas as escolas e jardins;
- Desenvolve Actividades de Tempos Livres para todas as crianças do 1.º ciclo, em todas as interrupções lectivas;
- Promove Férias Desportivas durante o mês de Julho, destinadas às crianças e jovens até aos 17 anos;
- Todos os anos disponibiliza três visitas de estudo para todas as escolas e jardins - de-infância; Atribui prémios aos melhores alunos do ensino secundário, oferecendo-lhes a participação em projectos como a Academia de Verão na Universidade de Aveiro (10.º e 11.º), uma viagem a Londres (12.º) ou pagamento das propinas durante um ano;

A Autarquia disponibiliza ainda uma técnica superior que acompanha e apoia todos os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo.

### **2.5.3. Caracterização do Agrupamento**

O Agrupamento de Escolas (“Mega-Agrupamento”) onde decorreu o estudo integra todos os estabelecimentos de educação pré-escolar da rede pública e as escolas de todos os níveis de educação e de ensino do Concelho (desde o 1.º ciclo ao secundário). Foi criado em 01 de Julho de 2010 e resultou da junção do agrupamento vertical constituído pelos 15 jardins-de-infância da rede pública existentes no Concelho, pelas 12 escolas do 1.º ciclo e pela Escola Básica e Integrada, sede do Agrupamento, com a única escola que não se encontrava agrupada, a Escola Básica e Secundária. Entretanto com esta junção foi extinta a Escola Básica Integrada passando os alunos dos 2.º e 3.º ciclos desta Escola para a Escola Básica e Secundária, que está a ser alvo de remodelação pela Parque Escolar.

As instalações da Escola fundida foram destinadas ao funcionamento de um Centro Escolar, prevendo-se o encerramento de praticamente todas as escolas do 1.º ciclo do Concelho e a passagem dos alunos para o Centro Escolar.

A criação deste Mega-Agrupamento, embora inserida na política governamental de reorganização da rede escolar pública através da constituição de agrupamentos de escolas

com todos os níveis de ensino, resultou da iniciativa do presidente do município que propôs superiormente a reorganização da rede escolar concelhia, juntando os alunos da Escola Básica Integrada com os da Escola Básica e Secundária, tendo tido rápida receptividade da parte da tutela, acelerando o processo que não estava na agenda imediata do governo.

Os docentes da Escola Básica e Secundária, actual Sede do Agrupamento, pronunciaram-se contra a concentração, tendo o Conselho Geral tomado posição formal por considerar que esta decisão não tinha em conta a realidade local.

Os docentes entendem que uma escola que se quer democrática, aberta à participação de todos os actores educativos, representativos dos diferentes interesses locais, não pode dispensar o envolvimento destes mesmos actores nas decisões cruciais para a sua vida.

- Dimensão do Agrupamento de Escolas

No presente ano lectivo (2011/2012) o Agrupamento tem a seguinte dimensão:

- Estabelecimentos/escolas e alunos

**Quadro 4 - N.º de estabelecimentos/escolas e n.º de alunos**

Nível de ensino	N.º de estabelecimentos/ Escolas	N.º de alunos	
Pré-Escolar	14	194	
1º ciclo	12	434	
2º ciclo	1	240	
3º ciclo		Regular	347
		CEF	38
Secundário		Regular	251
	Cursos Profissionais	95	
Total	27	1599	

Os alunos são oriundos de todas as freguesias do Concelho, havendo um maior número proveniente da freguesia Sede do Concelho. O Agrupamento tem um número considerável de alunos de Concelhos limítrofes.

Os alunos estão distribuídos pelos diferentes anos do ensino regular básico e secundário, mas também por Cursos de Formação e Educação (3.º ciclo) e por Cursos Profissionais (secundário).

- Oferta formativa – Cursos ministrados

**Quadro 5 - Oferta formativa do 3º Ciclo e Secundário**

3.º Ciclo	Secundário	
Cursos de Educação e Formação (CEF)	Cursos Científico-Humanísticos	Cursos Profissionais
Electricidade de Instalações –T2	Ciências e Tecnologias	Técnico de Manutenção Industrial – –Mecânica Automóvel Técnico de Manutenção Industrial – –Electromecânica
Electromecânica de Equipamentos Industriais – T2	Línguas e Humanidades	Técnico de Turismo Ambiental e Rural
Pastelaria e Panificação		Técnico de Gestão

- Pessoal docente

**Quadro 6 - Nº de docentes por níveis de ensino e situação profissional**

Pessoal docente	Quadro de Agrupamento/Escola	Quadro de Zona	Destacados	Contratados	Total
Pré-escolar	15	4	-	0	19
1.º ciclo	20	19	-	0	39
2.º ciclo	31	1	6	5	43
3.º ciclo e Secundário	54	6	20	12	92
Total	120	30	26	17	<b>193</b>

Para além do número de docentes constante do quadro, o Agrupamento conta com 11 técnicos especializados, que leccionam disciplinas técnicas dos Cursos de Educação e Formação e dos Cursos Profissionais, e com uma psicóloga. Estes técnicos exercem funções em regime de contrato a termo certo, sendo recrutados anualmente.

O Agrupamento apresenta um corpo bastante estável uma vez que a maioria pertence ao quadro do Agrupamento, sendo o número de docentes contratados diminuto. Na educação pré-escolar e no 1.º ciclo não existem docentes contratados.

Como é a tendência geral, a maioria dos docentes é do sexo feminino.

**Quadro 7 - Habilitações do pessoal docente**

Bacharelato	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento
13	171	7	2

No que se refere às habilitações, todos os docentes possuem um curso superior. A maioria possui o grau de licenciado, havendo um pequeno número de docentes que possui bacharelato e tendo um número reduzido o grau de mestre ou o doutoramento.

- Pessoal não docente

**Quadro 8 - Pessoal não docente**

Pessoal Não Docente	Contratado a tempo indeterminado	Contratado a tempo parcial
Assistentes Técnicos	12	
Assistentes Operacionais	55	10
Total	77	

O pessoal não docente é maioritariamente do quadro do Agrupamento.

Este grupo também é constituído predominantemente por indivíduos do sexo feminino.

## 2.6. Limitações do Estudo

Quando nos propusemos realizar este trabalho, estávamos conscientes/cientes que iríamos encontrar algumas dificuldades, pelo facto da intervenção das autarquias na educação ser uma matéria delicada, que tem gerado algumas tensões entre os diferentes actores educativos.

Dos principais constrangimentos que tivemos que ultrapassar registamos, em primeiro lugar, que a literatura existente sobre a temática da descentralização e intervenção dos municípios na educação não é muito extensa.

A legislação produzida sobre esta matéria é muitas vezes contraditória e nem sempre as intenções proclamadas no preâmbulo, encontram correspondência no articulado. Regista-se ainda, neste domínio, alguma instabilidade legislativa, sendo frequentes as alterações aos textos legais. Acresce que nessas alterações nem sempre o legislador tem em conta a articulação dos preceitos e dos diplomas alterados com outros diplomas, o que dificulta de sobremaneira a interpretação, particularmente para quem não tem formação jurídica.

Pelo facto da participação do município na educação ser fenómeno controverso, a abordagem desta temática em regra provoca alguma apreensão e constrangimentos, que foram perceptíveis nas entrevistas, quer aos docentes quer aos responsáveis autárquicos, o que exigiu um cuidado particular na formulação das questões.

Era visível na fase inicial da entrevista que o entrevistado denotava alguma dificuldade em expor a sua opinião, o que se ia esbatendo ao longo da entrevista.

Estamos conscientes que este trabalho de investigação não esgota o assunto mas pretende dar um contributo para se ter a percepção dos diferentes actores educativos relativamente à intervenção dos municípios na educação e para a compreensão das interacções que se estabelecem entre os municípios e as escolas, bem como das relações entre os principais actores educativos dentro da escola. Estes aspectos são fundamentais para a construção da identidade e da cultura de qualquer organização educativa, mas também para o seu funcionamento e eficaz desempenho.

**CAPÍTULO III – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E  
INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS**

### **3. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS**

Neste capítulo são apresentados os resultados da análise das entrevistas realizadas aos diferentes actores educativos e a interpretação dos referidos dados.

Foram definidos *a priori* seis temas que tiveram por base as dimensões do fenómeno em estudo, a partir dos quais será feita a apresentação e a discussão dos dados:

- Distribuição de competências para as autarquias;
- Efeitos do relacionamento entre a Escola e Autarquia;
- Politização da acção educativa;
- Descentralização local da política educativa;
- Conselho Municipal de Educação;
- Agrupamentos de Escolas.

Para permitir uma leitura mais fácil e clara, apresentamos os resultados da análise das entrevistas efectuadas aos docentes e aos responsáveis autárquicos separadamente e fazemos uma síntese, abordando os pontos convergentes e os divergentes.

Visando mostrar a forma como os participantes expressam as suas opiniões e o significado que dão às suas concepções, incluímos alguns extractos literais das entrevistas, que consideramos mais representativos.

Fundamentamos a discussão dos dados na opinião de alguns autores.

#### **3.1. Percepção dos Docentes Sobre a Intervenção dos Municípios na Educação**

Da análise dos dados resultaram vinte e três categorias e cinquenta e uma subcategorias que se apresentam de forma sistematizada nos quadros que se seguem.

##### **3.1.1. Distribuição de competências para as autarquias locais**

Neste tema emergiram oito categorias e vinte e três subcategorias apresentadas no Quadro 9. Nelas, podemos verificar as referências dos docentes, relativamente às actuais

competências das autarquias e ainda o que pensam os actores entrevistados sobre a transferência de competências educativas para as autarquias locais.

**Quadro 9 - Distribuição de competências para as autarquias locais**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1 - Competências que segundo os professores as autarquias detêm	1- Gestão do parque escolar e do equipamento educativo 2 - Gestão de recursos humanos 3- Acção social escolar 4- Transportes escolares 5 – Actividades de enriquecimento curricular 6 – Componente de apoio à família 7 – Direcção da Escola
2- Razões para concordar com a atribuição de competências aos municípios	8 - Melhor articulação à realidade local
3 - Algumas discordâncias quanto à atribuição de competências aos municípios	9 - Não adequação das verbas às competências atribuídas 10 - As autarquias não terem conhecimentos na área pedagógica e educativa 11 - Levar a escola a perder autonomia 12 - Perda de competências que são próprias da escola 13 - Ausência de diagnóstico relativo aos conhecimentos e preparação da autarquia para assumir competências educativas
4 - Razões para hesitar relativamente à atribuição de competências aos municípios	14 - Indefinição de papéis dos vários actores
5 - Competências que deveriam ser acrescentadas	15 - Gestão do parque escolar dos equipamentos das escolas de todos os níveis de ensino
6 - Competências que não devem ser do domínio dos municípios	16 - Gestão do pessoal 17 - Competências educativas e pedagógicas
7 - Vantagens para os alunos da transferência de competências para os municípios	18 - Melhoria do parque escolar 19 - Permitir alimentação a todos os alunos do pré escolar e 1º ciclo 20 - Atribuição dos manuais escolares a todos os alunos do 1º ciclo
8 - Desvantagens para os alunos da transferência de competências para os municípios	21 - Ambiente desfavorável para os alunos da emergência de conflitos entre a escola e a autarquia 22- Diminuição da qualidade do ensino 23 - Perda da dimensão nacional do ensino

### 3.1.1.1 Competências que segundo os professores as autarquias detêm

Relativamente às competências que segundo os professores se encontram atribuídas aos municípios emergiram sete subcategorias

### • Gestão do parque escolar e do equipamento educativo

Os docentes referem que a gestão do parque escolar e do equipamento educativo é da competência do município.

De facto, no âmbito da descentralização de poderes da administração central para a administração local, desde 1984 os municípios têm vindo a assumir um conjunto crescente de atribuições e competências na área da educação. Com a Lei n.º 42/83, de 31 de Dezembro, foram transferidas para os municípios competências em matéria de gestão dos equipamentos da educação pré-escolar, do ensino primário e do ciclo preparatório TV (n.º 1 do artigo 47.º). Essa transferência tinha início em 1984.

O Decreto-Lei n.º 77/84 transfere para os municípios a competência para realizar investimentos no que se refere aos centros de educação pré-escolar e às escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico (alínea e) do artigo 8.º). O n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, dispõe que é da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e das escolas do ensino básico.

O Decreto-Lei n.º 144/2008 (alínea d) do artigo 2.º) prevê a transferência para os municípios da gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, mas faz depender essa transferência da existência de carta educativa e da celebração de contrato de execução, estabelecido com o Ministério da Educação.

A transferência de encargos para os municípios no domínio dos equipamentos tem sido uma tradição constante da legislação portuguesa.

Relativamente a esta matéria Pinhal, (2004) tem uma posição crítica, aludindo ao facto das transferências dessas competências serem efectuadas sem que se verifique a transferência das verbas correspondentes. Diz este autor que «o papel de empreiteiro já vem de trás [...] antes da actual legislação, contudo, a intervenção municipal já era significativa» (p. 50). Sublinha ainda a enorme influência que o exercício desta competência tem na qualidade do sistema educativo local, referindo que a mesma absorvia (nos últimos anos da década de 90) a maior fatia dos orçamentos municipais para a educação.

Nem sempre esta transferência tem sido de aceitação fácil por parte dos municípios como refere Fernandes (2005a):

Em relação à contribuição dos municípios para a construção dos estabelecimentos de ensino do 2º e 3º ciclos do ensino básico, as reacções têm variado. Se alguns aceitam outros recusam dar essa contribuição considerando que se trata de uma tentativa governamental de transferir unilateralmente encargos para o município sem qualquer reforço nas finanças locais (p. 213).

De facto, este papel representa uma visão do Estado reducionista em relação ao papel dos municípios na educação, uma vez que praticamente os torna participantes obrigatórios dos encargos com os estabelecimentos. Mas como se verá mais adiante, o papel dos municípios tem sido estendido a outras competências que não só os equipamentos.

#### • **Gestão de recursos humanos**

Relativamente a esta competência, os docentes mencionam que a gestão está limitada ao pessoal não docente afecto à educação pré-escolar e ao 1º ciclo do ensino básico, o que está de acordo com o disposto na alínea g) do n.º 3 do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, onde podemos ler que compete aos órgãos municipais, no que se refere à rede pública «Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico». No Decreto-Lei n.º 144/2008, Decreto que desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o regime previsto na Lei anteriormente mencionada, podemos ler que são transferidas para os municípios competências referentes ao pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar (alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º). Contudo, o n.º 2 do mesmo artigo, estabelece que a transferência desta competência depende da existência de carta educativa e da celebração de contratos de execução por cada município com o Ministério de Educação.

Pinhal (2004) num estudo que realizou concluiu que, em 1996 e 1997 esta tinha sido a área em que os municípios mais tinham intervindo, em todas as regiões do país. Para terem estabelecimentos para a educação pré-escolar a funcionar, os municípios tiveram que suportar custos com algum pessoal não docente, o que veio a acentuar-se com as responsabilidades assumidas no prolongamento dos horários dos estabelecimentos.

- **Acção social escolar**

Esta competência é indicada por alguns dos docentes entrevistados que referem ainda, neste âmbito, o fornecimento de refeições aos alunos da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

Desde os anos 80 que a legislação prevê que as autarquias assumam competências no domínio da acção social escolar, como transparece do n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 42/83 e do n.º 5 da alínea e) do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 77/84. O mesmo princípio encontramos expresso, na alínea d), do n.º 3 do artigo 19.º, da Lei n.º 159/99. A prestação dos apoios no âmbito da acção social escolar é partilhada entre a administração central e os municípios, nos termos dos Decretos-Lei n.º 144/2008, n.º 55/2009 e da demais legislação que regula as respectivas áreas de competência.

As medidas de acção social escolar, que visam contribuir para a igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar, conforme estabelece o artigo 27.º da LBSE, abrangem o apoio alimentar, alojamento, auxílios económicos, acessos a recursos pedagógicos e seguro escolar. É da competência dos municípios garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa aos transportes escolares, a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico e ainda participar nos apoios às crianças e alunos destes níveis de educação.

Por nunca ter sido definido um modelo de financiamento, que permitisse aos municípios acautelar o fornecimento de refeições àquelas crianças e alunos, esta medida não foi generalizada. Apenas em 2005 foi aprovado o “Programa de Generalização de Refeições Escolares aos alunos do 1.º ciclo. Para o efeito, o Ministério da Educação concede apoio financeiro aos municípios.

Pinhal (2004) sublinha que «alguns municípios têm apostado fortemente na criação e funcionamento de refeitórios escolares, indo além da mera gestão dos que existem e construindo e equipando novos refeitórios» (p.57).

É de referir que embora muitos municípios atribuam gratuitamente os manuais escolares a todos os alunos do 1.º ciclo do ensino básico, não estão legalmente a tal obrigados.

### • Transportes escolares

Esta é uma competência evidenciada pelos docentes. O transporte escolar foi uma das primeiras áreas de actuação da administração central a ser descentralizada. Os municípios passaram a deter esta responsabilidade na sequência da publicação da Lei n.º 42/83 e do Decreto-Lei n.º 77/84. A transferência para os municípios da competência em matéria de transporte escolar, foi regulada com o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro. É de se salientar que este diploma atribui às autarquias competências apenas em relação ao transporte para «todos os alunos dos ensinos primário, preparatório TV, preparatório directo e secundário, oficial ou particular e cooperativo com contrato de associação e paralelismo pedagógico quando residam a mais de 3Km dos estabelecimentos de ensino, respectivamente sem ou com refeitório» (n.º 1 do artigo 2.º), tendo ficado de fora os transportes relativos ao 3.º ciclo do ensino básico. Tudo indica que esta omissão adveio de um lapso do legislador. No entanto, as autarquias assumiram também os transportes para este ciclo, apesar de esta lacuna só ter sido corrigida em 2008, com a publicação do Decreto-Lei n.º 144/2008.

Referindo-se à transferência para os municípios da responsabilidade dos transportes escolares (gratuitos para todos os alunos do ensino básico), entre outras competências, Fernandes (2005a) escreve que quando, pela primeira vez após a instauração da democracia, o governo legisla em 1984 sobre atribuições municipais na educação, limita-se a determinar os encargos financeiros dos municípios. Pinhal (2004) refere que, a par da acção social escolar, a área dos transportes é uma área em que muitos municípios excedem aquilo a que estão obrigados por lei, não obstante o exercício desta competência se encontrar regulamentado pelo Estado, que fixa as respectivas condições e montantes de comparticipação.

### • Actividades de enriquecimento curricular

A promoção das actividades de enriquecimento curricular é uma das competências que os docentes identificam como sendo da responsabilidade das autarquias. Os docentes acentuaram esta competência contudo, conforme plasmado na legislação referente a esta matéria, (o n.º 14 do Despacho n.º 14460/2008, de 26 de Maio), as autarquias podem ser promotoras destas actividades, mas outras entidades (associações de pais e de encarregados de educação, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e os agrupamentos de

escolas) também dispõem desta competência. O Despacho n.º 8683/2011, de 28 de Junho, no seu n.º 15, estabelece que os agrupamentos de escolas devem, mediante a celebração de um acordo de colaboração, planificar as actividades de enriquecimento curricular em parceria com uma destas entidades, mas preferencialmente com as autarquias locais.

Assim, as entidades promotoras candidatam-se ao apoio financeiro, seleccionam e recrutam os técnicos a afectar a cada actividade, devendo os órgãos competentes dos agrupamentos de escolas participar activamente neste processo. A planificação, a supervisão pedagógica dos técnicos e o acompanhamento das actividades são da responsabilidade dos órgãos competentes do agrupamento.

- **Componente de apoio à família**

Os docentes referem que cabe à autarquia assegurar a componente de apoio à família. Como podemos ler no n.º 7 do Despacho n.º 14 460/2008, com as alterações introduzidas pelo Despacho n.º 8683/2011, as actividades de apoio à família no âmbito da educação pré-escolar devem ser objecto de planificação pelos órgãos competentes dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas, tendo em conta as necessidades dos alunos e das famílias, articulando com os municípios da respectiva área a sua realização, de acordo com o protocolo de cooperação, de 28 de Julho de 1998, celebrado entre o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, no âmbito do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. Consta deste Protocolo de Cooperação que «A componente de apoio à família compreende os serviços de alimentação e as actividades de animação sócio-educativa, em função das necessidades das famílias, radicando o seu financiamento na corresponsabilização entre o Estado, as autarquias locais e as famílias» (Cláusula V, 1.2); que as autarquias se comprometem a assegurar a colocação do pessoal com funções de acção educativa, para o desenvolvimento de animação sócio-educativa e do pessoal não docente (alínea a) da Cláusula IV).

Relativamente ao 1.º ciclo do ensino básico, estabelece o n.º 26 do Despacho supramencionado que, «quando as necessidades das famílias o justifique, pode ser oferecida uma componente de apoio à família no 1.º ciclo do ensino básico, a assegurar por entidades, como associações de pais, autarquias ou instituições particulares de

solidariedade social que promovam este tipo de resposta social, mediante acordo com os agrupamentos de escolas.»

### • Direcção da Escola

Uma das competências das autarquias apontadas pelos docentes refere-se à direcção da escola, por via da participação no Conselho Geral. Como decorre do Decreto-Lei n.º 75/2008, o município está representado neste órgão de direcção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola. A este órgão estão cometidos vastos poderes, entre os quais o de eleger o director, aprovar o projecto educativo, o regulamento interno, os planos anual e plurianual de actividades.

A participação dos municípios no órgão de direcção da escola foi instituída pela primeira vez com a publicação do Decreto-Lei n.º 172/91. Este diploma que concretiza os princípios da democraticidade e da participação da comunidade na vida da escola consagrados na LBSE foi aplicado a título experimental a um número reduzido de escolas. Com o Decreto-Lei n.º 115-A/98, o princípio da participação foi estendida a todas as escolas e os municípios passaram a estar representados no órgão de direcção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico e secundário.

Antes dos diplomas acabados de mencionar os municípios não tinham qualquer intervenção na direcção das escolas, nem mesmo em relação às escolas do ensino primário (1.º ciclo) das quais eram proprietários.

Além das competências mencionadas, os municípios têm ainda no seu conjunto de competências, os apoios à educação extra-escolar e às actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico. É fazendo uso desta competência que os municípios apoiam projectos dos estabelecimentos de educação e ensino, bem como projectos educativos propostos pelos próprios municípios às escolas e aos estudantes.

Pinhal (2004) diz que estes projectos sócio-educativos «têm constituído a porta de entrada para a intervenção dos municípios no domínio do currículo, sendo uma excepção ao carácter meramente logístico e operacional geralmente atribuído às intervenções municipais na área da educação» (p. 51).

O exercício das competências municipais encontra-se regulamentado pelo Estado que fixa os montantes de comparticipação, bem como as condições de acesso aos financiamentos.

### **3.1.1.2. Razões para concordar com a atribuição de competências às autarquias**

Nesta categoria emergiu uma única subcategoria.

A maioria dos docentes não indica nenhum motivo para concordar com a atribuição de competências aos municípios. Apenas dois dos entrevistados apontam uma razão que os levaria a concordar com essa atribuição:

- **Melhor articulação à realidade local**

A atribuição às autarquias de competências no campo da educação merece a concordância desses docentes se esta situação permitir uma melhor articulação da educação à realidade local.

Bem, considero que pode ser uma mais valia para as escolas esta transferência de competências porque temos de reconhecer que uma escola do Algarve ou da área metropolitana de Lisboa nunca é igual a uma escola de Trás-os-Montes, e as realidades são muito diferentes, e é necessário ajustar, e nesse sentido, se for por esse sentido, eu acho que é benéfico. (E5)

### **3.1.1.3. Algumas discordâncias quanto à atribuição de competências aos municípios.**

Relativamente a esta categoria, os docentes apresentam cinco razões para discordarem da atribuição de competências aos municípios.

- **Não adequação das verbas às competências atribuídas**

Os docentes consideram que não tem havido uma adequação entre as competências transferidas para os municípios e as verbas atribuídas, o que prejudica a acção do município e põe em causa o normal desenvolvimento das actividades. É necessário que, associadas à transferência de competências, estejam as correspondentes contrapartidas

financeiras que permitam aos municípios a assunção dessas responsabilidades sem decréscimo de qualidade dos serviços.

Acho que isso é um risco a vários níveis. Primeiro, por uma razão muito pragmática, porque segundo sei, a essa transferência de competências nem sempre corresponde na mesma proporção a uma transferência de verbas e recursos que permitam às pessoas depois por essas coisas no terreno. (E3)

Ainda aqui há dias, o presidente da Associação de Municípios dizia que aceitava mais transferências desde que houvesse “almofada”, que é dinheiro. Normalmente fazem transferências, mas não fazem transferências de dinheiro. Aliás, neste momento há vários relatos com esta coisa da crise, há várias situações inclusive, de autarquias que colocam em causa, no próximo ano, a actividade de enriquecimento curricular, porquê? Porque o dinheiro depois começa a faltar. O ministério não transfere o dinheiro, e como não transfere o dinheiro, eles ganham as competências mas depois não têm dinheiro para elas. (E1)

#### • **Levar a escola a perder autonomia**

A possibilidade da escola perder autonomia é um dos motivos invocados pelos docentes para discordarem da transferência de competências para as autarquias. Receiam que com essa transferência se verifique o reforço do papel da autarquia que lhe permitiria maior protagonismo e com isto se verifique a redução do poder da escola no processo de decisão. Evidenciam a possibilidade de politização e partidarização da educação. Assim, se na acção do município prevalecer o interesse político-partidário o pressuposto em que assenta a autonomia pode ser subalternizado.

Contrariamente ao que poderá parecer, julgo que a passagem do poder de decisão em matéria de educação para o poder local reduz a autonomia das escolas. (E6)

(...) muitas vezes, com a politização/partidarização da educação poderá correr o risco de constituir, antes, um factor redutor dessa autonomia. (E7)

#### • **Perda de competências que são próprias da escola**

De acordo com o que é referido nas entrevistas, há o entendimento de que para as autarquias são transferidas competências que deviam ser do domínio da Escola. Refere-se

que existe uma certa confusão relativamente ao que deve ser o desempenho das autarquias e o conceito de autonomia das escolas. Deste modo,

São transferidas competências para as Autarquias que deviam ser transferidas directamente para os Agrupamentos. (E7)

Como já referido atrás, o desenvolvimento das AEC é uma das competências que, segundo os docentes, deviam ser apenas da responsabilidade das escolas e não das autarquias. A gestão do pessoal é outra das competências, que os docentes entendem que nunca devia sair da escola para a autarquia.

Reforçam esta ideia, referindo que uma grande parte das autarquias não se encontra apetrechada com os recursos apropriados para receber as competências, que a tutela pretende transferir.

- **Ausência de diagnóstico relativo aos conhecimentos e preparação da autarquia para assumir competências educativas**

É observado o facto de a tutela não realizar um estudo prévio para conhecer a realidade dos municípios, a sua capacidade e preparação para assumir as competências educativas que se pretende descentralizar. A descentralização tem sido pautada por lógicas conjunturais e não por uma política sustentada e sistemática. Por outro lado, é mencionada a importância que as decisões, no que se refere à descentralização, resultassem de um diálogo com o poder local e que não fossem um processo unilateral, simplesmente imposto.

Nós sabemos que cada região, cada concelho tem virtualidades, características próprias que justificariam que a hierarquia, o Ministério da Educação procurasse em cada região ou em cada concelho inteirar-se destas características e das dificuldades para depois tomar decisões justificadas, fundamentadas e em parceria com as autoridades de cada concelho. Agora, atribuir essa responsabilidade por si só às autarquias parece-me arriscado. (E3)

### **3.1.1.4. Razões para hesitar relativamente à atribuição de competências aos municípios**

#### **• Indefinição de papéis dos vários actores**

Os entrevistados manifestam algumas reservas relativamente à atribuição de competências às câmaras, por considerarem que não estão devidamente clarificados os papéis dos vários actores educativos locais. Assiste-se, por vezes, uma sobreposição de papéis porque não está devidamente definido o campo de acção de cada um dos actores.

Não está definido o papel de cada um dos intervenientes. O papel que lhes cabe. Acho que esta coisa híbrida... Devia ser mais definido. Se cada qual cumpre o seu papel, fantástico. O papel que lhes cabe, mais nada, não é interferir nos outros papéis. (E2)

### **3.1.1.5. Competências que deveriam ser acrescentadas**

Relativamente a esta matéria, os docentes apontaram apenas uma competência que devia ser acrescentada às já detidas pelas autarquias:

#### **• Gestão do parque escolar e dos equipamentos das escolas de todos os níveis de ensino.**

Os municípios detêm competências no que se refere à gestão do parque escolar e dos equipamentos da educação pré-escolar e do 1.º ciclo, podendo ainda, mediante um contrato de execução, abarcar as escolas do 2.º e 3.º ciclos, mas a opinião dos docentes é que os municípios deviam ter a gestão do parque escolar e do equipamento de todos os níveis de ensino. Repararam que, quando se assiste à constituição de agrupamentos verticais, que abarcam todos os níveis de ensino, não se vê qualquer vantagem na repartição de responsabilidades, no que concerne à gestão do parque escolar e dos equipamentos das escolas por diferentes entidades (autarquia e Parque Escolar).

A autarquia local é a entidade que está mais próxima e que mais rapidamente pode intervir na resolução dos problemas que surgem quotidianamente.

Eu penso que a gestão sobretudo dos espaços físicos devia estar na posse das autarquias, até por uma questão de proximidade e de intervenção em obras que são sempre necessárias nas escolas. (E4)

### 3.1.1.6. Competências que não devem ser do domínio dos municípios

Os participantes apontam duas competências que consideram que não deviam ser atribuídas aos municípios:

- **Gestão do pessoal**

A transferência para os municípios de competências relativas à gestão do pessoal tem merecido uma forte contestação, em particular por parte dos docentes, que não vêm com bons olhos a transferência para a autarquia de tais competências. Esta posição dos docentes, que remonta à 1.<sup>a</sup> República, conforme evidenciámos na revisão da literatura, continua activa na actualidade.

Também os entrevistados são de opinião que às autarquias não deve ser atribuída esta competência:

(...) relativamente à gestão do pessoal, até porque isso pode trazer algumas circunstâncias ligadas... ligadas à gestão de pessoal menos positivas. Uma vez que eu concordo que, a gestão do pessoal deve ser feita a nível nacional e por concurso e não nas lógicas locais. (E4)

Esta perspectiva é mencionada com maior acuidade no que se refere ao pessoal docente.

Considero que nunca a nível do corpo docente nem a nível pedagógico, sempre na gestão do parque escolar, da alimentação, dos transportes, mais do que isso acho que as autarquias não deviam ter poder para decidir. (E5)

Não me escandaliza que competências ligadas a recursos mais de natureza física, portanto, os espaços, as infra-estruturas, fossem da responsabilidade das autarquias. Já me parece mais arriscado, e segundo sei há perspectivas de que isso eventualmente venha a acontecer, que a gestão de recursos humanos, portanto estou a falar até de concursos de professores, venha a caber às autarquias (E3)

- **Competências educativas e pedagógicas**

Os participantes referem que não devem ser atribuídas às autarquias competências educativas e pedagógicas. Admite-se a participação das famílias e dos alunos nas matérias

educativas, mas as questões pedagógicas são consideradas como um assunto que diz exclusivamente respeito aos professores, como podemos verificar nos seguintes excertos:

assim, nas questões pedagógicas, não deve interferir. (E6)

Considero que nunca a nível do corpo docente nem a nível pedagógico (E5)

Aquilo que é de natureza pedagógica, ninguém melhor do que os professores. Outras pessoas que só porque pertencem a uma associação local, só porque fazem parte de uma autarquia, pode acontecer que tenham de facto, que saibam de facto do ofício, como se costuma dizer, mas também pode acontecer que não saibam (...) admito que a minha opinião seja discutível, mas, como professora, às vezes não me sinto confortável a discutir questões de educação com pessoas que eu acho que não estão vocacionadas para isso. (E3)

Relativamente às questões educativas é referido que:

(...) isso... passa mais por um triângulo. Que é o... os professores, os alunos, e as famílias. (E3)

(...) devem estar mais articuladas com a escola, que é o local onde se tratam estas situações, pedagógicas e de educação. (E2)

### **3.1.1.7. Vantagens para os alunos da transferência de competências para os municípios**

Relativamente a esta matéria, alguns dos entrevistados apontam as seguintes vantagens:

- Melhoria do parque escolar;
- Permitir alimentação a todos os alunos do pré-escolar e 1.º ciclo;
- Atribuição dos manuais escolares a todos os alunos do 1.º ciclo.

Como podemos constatar, todas as vantagens enunciadas estão relacionadas com a melhoria das condições físicas e logísticas e com o apoio social aos alunos.

### **3.1.1.8. Desvantagens para os alunos da transferência de competências para os municípios**

No que concerne às desvantagens, emergiram três subcategorias:

- **Ambiente desfavorável para os alunos da emergência de conflitos entre a escola e a autarquia**

Os docentes participantes salientam o facto das relações entre escola e autarquia nem sempre serem as melhores, emergindo, por vezes, conflitos. Esta conflitualidade tem reflexos negativos no ambiente da escola e na vida escolar dos alunos.

Portanto há conflitos de interesses e não só, quando não se é da mesma família política normalmente há sempre desavenças entre um e o outro e quem sai prejudicada é a escola (E1).

- **Diminuição da qualidade do ensino**

Alguns docentes referem que a descentralização de competências para os municípios na área do ensino tem associada a perda de qualidade do ensino, como podemos ler no excerto que se transcreve. Defendem que essa transferência iria reforçar as assimetrias regionais, já que os currículos seriam adaptados às especificidades locais e deixaria de haver uma uniformidade no grau de exigência.

Penso que na nossa realidade, realmente não iria contribuir de maneira nenhuma para a qualidade da educação. Iria acentuar drasticamente as assimetrias. (E2)

- **Perda da dimensão nacional do ensino**

A maioria dos docentes enfatiza o facto de a descentralização da educação para as autarquias, poder ter como consequência a perda da dimensão nacional do ensino. Embora defendam a adaptação do currículo nacional às realidades locais, de modo a proporcionar uma maior igualdade de oportunidades a todos os alunos, entendem que essa adaptação deve ser gerida pela escola e pelos professores e que não se deve afastar muito do currículo prescrito a nível nacional, ou seja, deverá ser dentro do quadro dos princípios definidos a nível nacional. Apresentam como um dos fundamentos para esta perspectiva a existência

de exames nacionais, elaborados de acordo com os programas nacionais e não com base em currículos construídos localmente.

(...) numa perspectiva de descentralização, depois corremos vários riscos. Por exemplo, as políticas locais de educação podem ser complicadas, e podem complicar... porquê? Podem ter algum sucesso nalgumas zonas, mas podem não ter noutras e sobretudo podem desvirtuar o que seria uma orientação nacional, e nós estamos num país que é regulado por exames. (E1)

### 3.1.2. Efeitos do relacionamento entre a Escola e Autarquia

Neste tema emergiram duas categorias e de cada uma delas apenas uma subcategoria (Quadro 10). Esta traduz a opinião dos docentes sobre os efeitos do relacionamento entre a escola e a autarquia.

**Quadro 10 - Efeitos do Relacionamento Entre a Escola e Autarquia**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1- Vantagens para a escola no relacionamento com o município	1 - Resolução dos aspectos logísticos
2- Desvantagens para a escola no relacionamento com o município	2 - Interesses políticos locais sobrepor-se aos interesses educativos

#### 3.1.2.1. Vantagens para a escola no relacionamento com o município

Os docentes apontam uma única vantagem:

- **Resolução dos aspectos logísticos**

Todos os docentes referem como vantagem do relacionamento da escola com a câmara, o contributo que esta presta na resolução dos problemas logísticos, nomeadamente no apoio em relação aos transportes, como transparece do seguinte registo:

Nas questões orçamentais, e aqui tem a ver com os transportes, enfim.... (E6)

Apesar de neste âmbito a competência do município incidir sobre a educação pré-escolar e do 1.º ciclo, os municípios têm sido cada vez mais solicitados para dar apoio a todas as escolas do ensino básico e também às do ensino secundário, permitindo, desta

forma, a consecução de muitas das actividades integradas nos seus projectos educativos que as escolas sozinhas não conseguiam realizar por falta de meios materiais e financeiros.

### 3.1.2.2. Desvantagens para a escola no relacionamento com a câmara

Em relação a esta questão foi referida apenas uma única desvantagem:

- **Interesses políticos locais sobrepõem-se aos interesses educativos**

Alguns docentes sublinham a possibilidade de as câmaras pautarem o seu relacionamento com as escolas em função dos interesses políticos, postergando em tal caso os interesses das escolas e da educação. O facto de a escola ser um espaço privilegiado de contacto com a comunidade tem levado a que actores autárquicos procurem dar visibilidade à sua acção para daí obterem benefícios, secundarizando os interesses educativos.

Como nós vemos todos os anos nos infantários, lá vai o presidente da câmara ou o presidente da Junta à festinha... eles capitalizam isso, porque a câmara não quer perder poder, de certeza. No meio de tudo isto vai ficar a escola, em último. (E1)

### 3.1.3. Politização da Acção Educativa

Neste terceiro tema foram definidas três categorias de onde emergiram cinco subcategorias (Quadro 11) que nos conduzem àquilo que é a interpretação dos docentes participantes relativamente à intervenção dos municípios na educação e à politização da acção educativa.

**Quadro 11 - Politização da Acção Educativa**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1 - Razões para concordar com o reforço da participação do município na escola	
2 - Razões para discordar do reforço da participação do município na escola	1- A direcção e gestão da escola devem ser da responsabilidade dos professores 2 - Redução do poder da escola e dos professores 3 - Politização da educação
3- Riscos políticos e conflitos visíveis ou latentes decorrentes da intervenção do município na educação	4 - Conflitos de interesses 5 - Risco da câmara definir os currículos

### **3.1.3.1. Razões para concordar com o reforço da participação do município na escola**

Esta categoria não tem associada nenhuma subcategoria. A totalidade dos participantes manifestou-se desfavoravelmente quanto ao reforço da participação do município na escola.

Os excertos que se transcrevem expressam a opinião dos entrevistados:

Não, ela já é suficiente, e está suficientemente implementada não precisa de ser reforçada de forma nenhuma (E4).

A participação da autarquia nos órgãos de direcção do agrupamento não deve ser notada (E6).

Julgo que não há necessidade de alargar o número de elementos, devem ter o cuidado de saber exercer efectivamente as suas funções (E7).

### **3.1.3.2. Razões para discordar do reforço da participação do município na escola.**

Os docentes inquiridos consideram que a participação do município na escola não deve ser reforçada, tendo sido apresentadas as seguintes razões:

- **A direcção e gestão da escola devem ser da responsabilidade dos professores**

A participação da autarquia na direcção das escolas está consagrada desde 1991, mas esta representação continua a suscitar reservas na comunidade docente. Também nos docentes participantes encontramos estas reservas, alegando que a direcção e gestão da escola são funções que devem ser exercidas por professores, conforme encontramos plasmado nos seguintes registos:

até porque a escola é um espaço de..., o agrupamento, é um espaço de dinâmicas muito próprias em que há os devidos órgãos em que os professores devem ter um papel primordial (E4)

Penso que não haveria benefícios porque poderíamos ir para aquela situação... portanto...querer participar mais, e participar na gestão da escola e depois... é assim, quando o director é um professor ele sabe que pode ser eleito ou não eleito pelos seus pares, tudo bem. Mas, age de acordo com as perspectivas em princípio

daquilo, e sobretudo tem formação, dos princípios da educação (...) Quando passa a câmara a ter influência e a influenciar também a direcção, a câmara não é assim, não vejo um presidente de câmara que não pense em ser reeleito no mandato seguinte. Portanto, ele vai tentar... vai tentar angariar votos. (E1)

Ressalta do discurso dos docentes que a escola é uma organização complexa e com especificidades que exigem conhecimentos que só estão ao alcance dos professores. Por outro lado, se essas funções forem exercidas por docentes, existe uma maior garantia de não ser introduzida a componente política na escola. Se o município tivesse um maior peso na direcção esta neutralidade seria perdida.

### • Redução do poder da escola e dos professores

Quatro dos entrevistados consideram que uma maior participação do município na escola, acarreta uma maior limitação do poder da escola e dos professores. São de opinião que quem deve ter um papel preponderante nos órgãos da escola e na orientação da escola devem ser os professores. Demonstram uma abertura em relação à colaboração com a autarquia e até no que se refere à participação na definição do projecto educativo, mas não identificam grandes vantagens na participação do município na direcção da escola e, sobretudo, são adversos à diminuição do número e do poder dos professores nos órgãos de decisão da escola.

O poder local tem tido uma participação e um envolvimento cada vez maior na administração e direcção das escolas, mas esta participação continua a não acolher a total aceitação da comunidade docente.

Reforçada para além do que está, não. Reforçar a presença, as competências de um elemento implicará, à partida, reduzir as de outros. (E3)

Eu acho que não, eu acho que a autarquia nunca se pode sobrepor àquilo que é a escola e àquilo que é a realidade da escola... nunca sobrepor-se àquilo que a escola é ou que o corpo docente faz. (E5)

Deve limitar-se à participação no Conselho Geral, no sentido de ajudar a definir as políticas educativas do Agrupamento, cabendo a gestão dessas políticas sempre à direcção. (E6)

- **Politização da educação**

O risco de politização da educação, decorrente da participação da autarquia na educação, foi um aspecto referido por quatro dos participantes. Receiam que a maior participação do município flanqueie a politização da escola, com consequências negativas para a educação e para o ensino, no sentido que o município pode ser tentado a agir mais em função dos interesses político-partidários e não dos interesses colectivos. Temem que a orientação e o funcionamento da escola fiquem subordinados a uma lógica de aproveitamento político, ao jogo de interesses político-partidários, antagónicos aos interesses da escola e à lógica profissional dos professores.

As câmaras de certeza que vão querer mais protagonismo. É assim, hoje, as câmaras... e já há muitas câmaras que tiram dividendos políticos dessas situações. A câmara na gestão das escolas pode ganhar votos, pode ganhar ou perder... e de certeza que vai tentar gerir isso. (E1)

(...) O ensino não deverá ser nunca politizado.(E 6)

### **3.1.3.3. Riscos políticos e conflitos visíveis ou latentes decorrentes da intervenção do município na educação**

Em relação a esta categoria surgiram duas subcategorias:

- **Conflito de interesses**

De forma explícita ou implícita, todos os docentes referem que a intervenção do município na educação pode gerar conflito de interesses porquanto estamos em presença de dois actores que podem ter interesses muito diferentes no campo da educação e cuja actuação é sustentada por lógicas específicas que em determinados pontos podem ser divergentes. Se as interacções estabelecidas entre a escola e a autarquia podem ser focos de cumplicidades, mormente no campo das parcerias, são também geradoras de conflitos e tensões e de jogos de poder, em que cada um dos actores utiliza os seus poderes para fazer prevalecer os seus interesses.

Portanto há conflitos de interesses e não só, quando não se é da mesma família política normalmente há desavenças entre um e o outro e quem sai prejudicada, é a escola. Portanto, quanto mais interferência externa houver, pior.(E1)

#### • Risco da câmara definir os currículos

A escolha curricular não é do âmbito académico mas sim uma opção política e o currículo não é um elemento neutro, pois nele estão contidos mais que o elenco das disciplinas e o conjunto de conteúdos e objectivos, que constituem a base do ensino. Encerram valores, concepções culturais, interesses sociais, aspectos ideológicos e políticos.

Estes pressupostos não podem deixar de orientar as posições dos docentes relativamente a esta temática.

A maioria dos participantes refere que uma maior intervenção dos municípios na educação pode criar condições para que o currículo passe a ser organizado localmente. Advoga que o currículo deve ser estabelecido a nível central, por um lado, para afastar a sua organização de lógicas políticas locais e por outro, havendo exames nacionais, o currículo deve ter um carácter universal. Receiam que em tal hipótese o currículo passe a ser elaborado em função dos interesses políticos e não dos interesses dos alunos e da comunidade.

Preferia que ficasse mais definido à partida quais eram exactamente as competências das autarquias, como eu disse há bocadinho, mais em termos estruturais e de acompanhamento e de responder a pequenas... pequenas ou grandes necessidades das escolas, e deixar as grandes decisões fundamentadoras dos currículos, mais para o Ministério da Educação (E3)

Se houver políticas muito fortes em termos locais, porquê? Se a escola tiver... se as câmaras conseguirem ter influência na orientação curricular das escolas, pode... uma câmara pode achar, por exemplo, que a música não é necessária...(E1)

### 3.1.4. Descentralização local da política educativa

Relativamente ao tema referente à descentralização da política educativa para o poder local, estabelecemos duas categorias de onde emergiram quatro subcategorias apresentadas no Quadro 12.

**Quadro 12 - Descentralização local da política educativa**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1 - Transferência como descentralização efectiva	1- Descentralização por decreto 2 - Descentralização sem a correspondente transferência de verbas
2 - Descentralização e política local de educação	3 - Âmbito nacional das políticas educativas 4 - Autarquia como parceira e não como decisora

#### 3.1.4.1. Transferência como descentralização efectiva

No que se refere à transferência de competências para as autarquias e particularmente se esta transferência corresponde a uma descentralização efectiva, surgiram duas subcategorias:

- **Descentralização por decreto**

Alguns docentes consideram que a transferência de competências para os municípios não é uma descentralização efectiva, mas sim uma “descentralização por decreto”, ou seja, uma descentralização que apenas vigora nos normativos mas não na prática. A administração central transfere as competências, mas estabelece praticamente todos os parâmetros, dentro dos quais as autarquias se devem mover, não lhes deixando, em regra, qualquer margem de decisão. Ao poder central interessa transferir responsabilidades, desresponsabilizar-se em relação a algumas matérias, mas não quer perder o controlo.

(...) é chamada a descentralização por decreto, passamos isso... passamos mais aquilo mas depois nós é que definimos, em termos de Ministério, cá em cima.

Em termos práticos, é por isso que muitas câmaras não aceitam os protocolos... os protocolos para a descentralização, porquê? Porque depois ficam atados. Interessa descentralizar, desresponsabilizar mas não interessa perder o controlo (E1)

- **Descentralização sem a correspondente transferência de verbas**

Quatro dos docentes participantes aludem ao facto de, geralmente, a transferência de competências para os municípios não ser acompanhada dos recursos financeiros correspondentes. Salientam que são transferidas competências que vão agravar os encargos financeiros dos municípios que, em regra, sentem dificuldades em executar as medidas referentes às tais atribuições.

Primeiro, por uma razão muito pragmática porque segundo sei, a essa transferência de competências nem sempre corresponde na mesma proporção a uma transferência de verbas e recursos que permitam às pessoas depois por essas coisas no terreno. (E3)

Assumem mais competências do que aquelas que podem assumir, porque... isto trata-se simplesmente de dinheiro. (E6)

Além do que já foi descrito, a transferência de competências, normalmente não é acompanhada das necessidades do ponto de vista dos recursos, incluindo verbas, necessários para implementar as medidas ou trabalhos preconizados. (E7)

### 3.1.4.2. Descentralização e política local de educação

Nesta categoria emergiram duas subcategorias, que expressam a opinião dos docentes relativamente à descentralização e à definição da política de educação localmente.

- **Âmbito nacional das políticas educativas**

Cinco dos docentes consideram que a política educativa deve ser definida a nível nacional e não local; dois destes manifestaram-se abertamente contra a descentralização da educação. Consideram que a existência de uma política local de educação faz aumentar as assimetrias. É ainda referido que a definição da política educativa a nível local reforça o poder do município na educação e, conseqüentemente, a vertente política, e fragiliza o papel dos professores, actor que consideram que deve ter o papel principal em matéria de educação local.

(...) podemos correr o risco de os alunos perderem uma dimensão nacional, porque o ensino é universal e tenho como opinião muito própria que há determinadas questões no ensino que devem ser nacionais e nunca fugir a essa lógica.” (E4)

(...) eu concordo com uma descentralização mas se calhar não ao nível de decisão política local de educação, senão as assimetrias seriam mais acentuadas. (E2)

Se eles tiverem hipóteses de definir... se eles tiverem hipóteses de definir com todos os parceiros que eles têm em termos sociais, em termos da sociedade à volta do Concelho... a câmara precisa depois de se organizar em termos dos parceiros que tem à volta. Não vai deixar que sejam os professores (...) (E1)

#### • **Autarquia como parceira e não como decisora**

Apenas dois docentes concordam com a existência de uma política educativa local. Contudo, adiantam que não deve ser outorgado aos municípios o poder de definição dessa política. Os municípios devem intervir apenas como parceiros. É frisado que a coordenação deve ser atribuída à escola e aos professores, tendo um dos docentes mencionado que esta deve ficar a cargo do Conselho Municipal de Educação.

A política educativa deve ser definida por toda a comunidade educativa, incluindo escola, autarquia, associações, encarregados de educação, etc. À escola deverá ser atribuído sempre um papel pedagógico e o coordenar de todas as actividades. (E6)

Claro que sim, através do envolvimento de toda a comunidade educativa, dos parceiros privilegiados e sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação. (E7)

### **3.1.5. Conselho Municipal de Educação**

Em relação a este quinto tema, foram definidas cinco categorias, de onde emergiu um total de onze subcategorias (Quadro 13), que traduzem o que os docentes entrevistados pensam da actuação, da composição e das competências do Conselho Municipal de Educação.

**Quadro 13 - Conselho Municipal de Educação**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1- Conhecimento da actuação do CME	1 - Desconhecimento da actuação 2 - Actuação inócua
2 - Adequação do poder e competências do CME	3 - Desacordo com a avaliação dos docentes pelo CME 4 - Desacordo com tomadas de decisão 5 - Acordo com gestão de recursos materiais e articulação de actividades
3 - Representação dos interesses educativos pelos membros do CME	6 - Dificuldades na representação dos interesses educativos por esta não ser voluntária 7 - Decisões tomadas <i>a priori</i>
4 - Concordância com a composição do CME	8 - Representação minoritária dos docentes 9 - Ausência dos representantes dos órgãos de gestão 10 - Ausência de um representante do pessoal não docente
5 - Papel do CME na definição de uma política educativa local	11 - Contributo não visível

### 3.1.5.1. Conhecimento da actuação do CME

Nesta categoria, surgiram as seguintes subcategorias:

#### • Desconhecimento da actuação

Cinco dos sete docentes referem que não conhecem a actuação do CME. Os docentes consideram o CME um órgão hermético.

(...) realmente este Conselho ou a intervenção deste Conselho, na prática, para mim é invisível. (E2)

#### • Actuação inócua

Os docentes que conhecem o funcionamento do CME consideram a sua actuação inócua. Referem que as reuniões deste órgão deviam ser mais frequentes e os debates estendidos à sociedade civil. É ainda referido que o CME devia funcionar com duas secções – uma consultiva e outra executiva.

Conheço, conheço a legislação que regula, sei que os conselhos municipais de educação existem, mas, lamento dizer, eu acho que eles por vezes são nulos de... de actividade e da qualidade dos documentos que produzem. Na prática são inócuos. (E4)

Quanto ao funcionamento, devia haver mais reuniões, aprofundar e alargar o debate à sociedade civil e ser constituído por secções - uma consultiva e outra executiva.

O CME tem pouca interferência e deve melhorar consideravelmente o seu contributo. (E7)

### **3.1.5.2. Adequação do poder e competências do CME**

A maioria dos professores (quatro) referiu que não conhece as competências do Conselho Municipal de Educação.

Esta categoria tem associadas três subcategorias. Os docentes que manifestaram a sua opinião sobre as competências do CME referem:

#### **• Desacordo com a avaliação dos docentes pelo CME**

Não estão de acordo que este órgão tenha competências a nível da avaliação de docentes, conforme expresso no seguinte registo:

Agora, não concordo, de maneira nenhuma, com...a avaliação do desempenho dos professores. (E2)

#### **• Desacordo com tomadas de decisão**

Consideram que o âmbito de actuação dos CME deve ser limitado a pequenas questões de gestão de recursos e de articulação de actividades, tendo sido referido por um dos docentes que, a este órgão devia incumbir a coordenação da política educativa local, a elaboração da carta educativa e a definição da rede escolar. Fora deste âmbito não deve ter poder de decisão, devendo ser apenas um espaço de reflexão que deve submeter as suas propostas à administração central.

(...) a existência desse Conselho parece-me uma boa ideia. Portanto, de facto, faz sentido que depois para pequenas questões de gestão de recursos, de articulação de uma série de tarefas, de actividades, discussão, reflexão, para se chegar a propostas que depois cada Conselho fizesse chegar a outros órgãos superiores, nesse sentido... parece-me bem. (E3)

- **Acordo com gestão de recursos materiais e articulação de actividades**

Estão de acordo que o CME detenha competências no que se refere à gestão do parque escolar e alguns docentes acrescentam que este órgão podia ainda proceder à articulação das actividades desenvolvidas no Concelho.

Quanto às competências, daquilo que eu li concordo plenamente a nível da gestão dos recursos logísticos, da planificação, de intervenção no parque escolar.(...) Mas eu acho que há competências que parece que estão a passar para as autarquias, que podem implicar para lá das logísticas, dos recursos... Aí, eu não concordo. (E2)

### 3.1.5.3. Representação dos interesses educativos pelos membros do CME

Relativamente a esta categoria emergiram duas subcategorias:

- **Dificuldades na representação dos interesses educativos por esta não ser voluntária**

É referido que os representantes dos docentes no CME não têm uma intervenção visível. Em regra os docentes que integram este órgão, como são eleitos e não participam voluntariamente, vão às reuniões, mas têm uma posição passiva, não se empenhando e envolvendo nas questões tratadas.

(...) quem é eleito muitas vezes é eleito se calhar não... portanto, não está disponível para ir ao CME, depois não se consegue... Se calhar seria preferível as escolas terem um pouco mais de cuidado e quando há eleição para o CME tentar levar dos professores que fossem mais interventivos e que permitissem efectivamente uma intervenção mais... porque a maior parte das vezes o que acontece é que as pessoas que estão lá acabam por estar lá a fazer um frete. (E1)

- **Decisões tomadas *a priori***

É ainda referido que as decisões são tomadas pela autarquia antes das reuniões, limitando-se os participantes a votar em conformidade com as propostas da autarquia, acriticamente.

O presidente da câmara, o presidente da assembleia municipal, o presidente da câmara, que é quem preside o CME se não delegar em ninguém, quando as orientações chegam lá, aquilo depois é aprovado, não é? (E1)

(...) sei que muitas das vezes as pessoas não estão disponíveis para colaborar, e quando colaboram, já estão a fazer uma colaboração no sentido de votar determinadas situações ou de se pronunciarem sobre determinadas situações que estão a priori decididas. Portanto já não vão decidir nada naquele contexto.

Já, foi isto que eu disse. As pessoas quando lá chegam vão votar em coisas que não decidiram. E portanto é... não expressam aí às vezes a sua vontade porque se limitam a aceitar determinadas situações. (E4)

#### **3.1.5.4. Concordância com a composição do CME**

Três dos participantes dizem não conhecer a composição do CME, pelo que apenas quatro fizeram observações relativas a esta matéria, expressas nas seguintes subcategorias:

- **Representação minoritária dos docentes**

Os docentes observam que o número de professores neste órgão é reduzido, como podemos ler nos excertos abaixo transcritos. Pelas matérias que trata, este órgão devia integrar um maior número de docentes.

(...) são eleitos os professores que representam o Conselho Municipal de Educação pelas... de acordo com o ciclo de ensino, mas acaba por ser uma minoria. (E1)

A composição... a ideia que eu tenho é que há pouquíssimos actores ligados com as pedagogias e a educação.(E2)

- **Ausência dos representantes dos órgãos de gestão**

É notada a ausência dos directores das escolas/agrupamentos. Consideram que deviam integrar o CME todos os directores de todas as unidades orgânicas do Concelho.

(...) os directores das Unidades Orgânicas deviam estar representados. (E7)

- **Ausência de um representante do pessoal não docente**

É considerada uma falha o facto do pessoal não docente não estar representado.

Composição: falha de um representante do pessoal não docente (E7)

### 3.1.5.5. Papel do CME na definição de uma política educativa local

Nesta categoria emergiu apenas uma subcategoria:

- **Contributo não visível**

À excepção de um dos participantes que refere que o CME contribui para a existência de uma política educativa local através da concretização da Carta Educativa para o Concelho, os restantes referem que esse contributo não é visível. É observado que a acção do CME é incipiente e pouco notada.

Agora de que forma ou os resultados, nunca tive conhecimento de nada que fosse deliberado ou decidido lá. (E5)

Tenho sérias dúvidas, tenho reservas sobre isso. (E4)

### 3.1.6. Agrupamento de Escolas

Neste tema foram definidas três categorias de onde emergiu um total de seis subcategorias, que apresentamos no Quadro 14. Elas expressam a opinião dos participantes relativamente às vantagens dos agrupamentos, à problemática referente à sua constituição e ainda sobre o contributo destas unidades orgânicas para a territorialização das políticas educativas.

**Quadro 14 - Agrupamentos de Escolas**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1-Dimensão dos agrupamentos	1 - Dificuldade no funcionamento dos órgãos do Agrupamento pelo elevado número de docentes 2 -Desmotivação resultante da perda do sentido de pertença 3 - Efectiva articulação entre ciclos
2 - Intervenção do Município e da Escola na constituição dos agrupamentos	4 - Conselho Geral como órgão privilegiado para decidir sobre os agrupamentos 5 - Centralização na administração central do poder de decisão
3 - Contributo dos Agrupamentos para a definição de uma política educativa local	6 - Reforço do controlo da tutela

### 3.1.6.1. Dimensão dos agrupamentos

Quanto à dimensão dos agrupamentos emergiram três subcategorias:

- **Dificuldade no funcionamento dos órgãos do Agrupamento pelo elevado número de docentes**

Alguns docentes referem que os mega-agrupamentos que estão a ser criados implicam a constituição de órgãos intermédios (departamentos) com um elevado número de docentes, o que dificulta o seu funcionamento e, por outro lado, torna lenta a circulação da informação. As pessoas sentem-se afastadas do centro de decisão, tendo como uma das principais consequências a diminuição da capacidade de intervir e de resolver problemas devido ao sentimento de insegurança que a reduzida informação provoca.

(...) descentralizamos... tem de descentralizar muita coisa, porque não é possível haver reuniões com 40 ou 50 pessoas, não é possível haver uma série de coisas que depois torna a engrenagem da escola mais lenta. (...) estes mega transformam as escolas num quadro de professores, de funcionários, e depois a informação é mais lenta e o próprio...

A partir do momento que se entra num Mega, a informação começa a dispersar-se e não passa. (E1)

Na verdade, a comunicação eficaz é fundamental para a cooperação, para a motivação e para um trabalho coordenado. Robbins (1991, cit. por Cunha et. al., 20005) asseverou que «uma das forças mais inibidoras do desempenho bem sucedido dos grupos é a ausência de comunicação eficaz» (p. 354).

- **Desmotivação resultante da perda do sentimento de pertença**

Um dos desafios colocados às organizações educativas é de que sejam capazes de criar um clima adequado para que os docentes, que nelas trabalham, desenvolvam um sentimento de pertença e se sintam parte de um projecto comum. A escola pode esperar, dos docentes que perfilham este sentimento, uma postura pautada por comportamentos de cidadania responsável, por forte empenho e participação, pois colocam-se ao serviço dos melhores resultados. Quando tal não acontece, os docentes podem experimentar sentimentos de isolamento, de solidão e de alienação.

Como refere Cunha et. al. (2005), «as organizações necessitam de pessoas dispostas a “irem mais além” do que aquilo que está formalmente prescrito, [...] a identificarem-se com a organização (denotando “amor à camisola”) e a actuarem como “bons cidadãos” organizacionais» (p. 167).

Segundo alguns participantes, os mega-agrupamentos são estruturas que geram desmotivação porque se perde o sentimento de pertença, logo perde-se também a motivação para intervir e participar nos seus órgãos.

Eu acho que, a ideia de um Mega-Agrupamento em termos de motivação... desmotiva-me.(...) por exemplo, um determinado centro que por exemplo, estivesse a pensar em querer intervir mais activamente nos diferentes órgãos da escola, eu acho que se for uma escola, pensar... agora vou-me dedicar à gestão da minha escola ou vou querer intervir mais activamente num determinado órgão, que isso que é muito mais motivador que eu pensar... agora vou trabalhar numa coisa muito grande, numa instituição muito grande, pelos menos para mim, isso parece-me muito mais desmotivador. (E3)

#### • Efectiva articulação entre ciclos

A articulação entre os diferentes ciclos do ensino básico é um dos argumentos aduzidos pelo Ministério da Educação para a criação dos agrupamentos de escolas. Alguns docentes consideram que o agrupamento de escola permite, efectivamente, uma melhor articulação entre os diferentes ciclos de ensino, como podemos ler no seguinte excerto:

(...) proporciona uma melhor articulação entre todos os ciclos. Até aqui nós fazíamos a articulação entre a pré, 1.ºciclo, 2.ºciclo e 3.ºciclo, porque era uma escola e depois tínhamos outra escola em que entre uma escola e outra não havia muita articulação; era uma falha que acontecia. (E6)

#### **3.1.6.2. Intervenção do Município e da Escola na constituição dos agrupamentos.**

Esta categoria tem associada duas subcategorias que reflectem a perspectiva dos participantes quanto ao âmbito de participação de cada um dos actores (escola/autarquia) na constituição dos agrupamentos.

- **Conselho Geral como órgão privilegiado para decidir sobre os agrupamentos**

Das declarações dos entrevistados transparece que nenhum deles é favorável a que a decisão de constituir um agrupamento de escolas seja tomada isoladamente pelos municípios. Consideram que tal decisão deve partir da escola, mas que a autarquia deve participar.

Três dos docentes são de opinião que a decisão de agrupar escolas num concelho deve ser tomada no Conselho Geral pois neste órgão estão representados os vários sectores da comunidade educativa e as autarquias.

Eu acho que o Conselho Geral da Escola é soberano relativamente à autarquia. Independentemente da dimensão da autarquia. (E5)

O Conselho Geral deve ter uma opinião a manifestar, até porque neste órgão também está representada a autarquia. (E7)

- **Centralização na administração central do poder de decisão**

Alguns docentes referem que o processo de constituição dos mega-agrupamentos segue a tradicional lógica centralizadora do Ministério da Educação. As decisões são tomadas unilateralmente sem auscultação dos actores educativos e as autarquias são consultadas apenas quando o Ministério lobriga algum interesse nisso.

É assim, primeiro os mega são constituídos por quem? Pelas câmaras, quer dizer as câmaras é que autorizam a constituição, quer dizer... algumas. Outras nem sequer são tidas nem achadas. (E1)

(...) apenas está no papel. Isto é uma situação que é irrelevante, uma vez que não tem qualquer efeito prático e só será tida em conta se interessar ao Ministério da Educação. (E6)

### **3.1.6.3. Contributo dos Agrupamentos para a definição de uma política educativa local**

Nesta categoria emergiu uma subcategoria:

- **Reforço do controlo da administração central**

Seis dos docentes participantes entendem que subjacente à criação dos agrupamentos não está a territorialização das políticas educativas, nem a intenção de

outorgar autonomia às escolas, mas sim um maior controlo das escolas e da educação pela administração central.

Numa outra visão, mais prática, mais...num segmento de tempo curto, se calhar está completamente comprometida e se calhar não vamos ter nenhuma autonomia. (...) portanto irá reforçar o controlo da administração central. (E2)

Sim, não haverá espaço para autonomia, diminui o “corredor de liberdade”, que sempre se tem conseguido...vai reforçar a gestão, em vez da liderança e, claro, o controlo da tutela. (E7)

Nos discursos dos docentes ressalta que a autonomia e a territorialização das políticas educativas são inscrições que jazem nos normativos e que estes conceitos são reanimados apenas em determinados contextos discursivos, alimentado a retórica dos tribunais políticos.

A realidade tem posto em evidência que não está nos propósitos da administração central, descentralizar efectivamente as políticas educativas. A administração central não se liberta da sua tendência centralizadora e da sua atávica apetência para controlar e dirigir as escolas directa ou indirectamente através da sua administração desconcentrada.

### **3.2. Percepção dos Responsáveis Municipais Sobre a Intervenção dos Municípios na Educação**

Dos dados recolhidos através das entrevistas aos responsáveis municipais emergiram catorze categorias e dezanove subcategorias.

#### **3.2.1. Distribuição de competências para as autarquias locais**

Neste tema foram encontradas quatro categorias e oito subcategorias (Quadro 15), que expressam a opinião dos responsáveis municipais relativamente à transferência de competências para os municípios.

**Quadro 15 - Distribuição de competências para as autarquias locais**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1- Vantagens da transferência de competências	1- Proximidade que resulta numa resposta adequada, rápida e eficiente 2- Envolvimento dos agentes locais na educação
2- Sucesso das transferências de competências	3- Identificar a entidade mais capaz para exercer as competências educativas 4- Dotar a entidade mais competente dos recursos financeiros
3- Competências que deveriam ser acrescentadas	5- Conforme necessidades identificadas
4- Vantagens para os alunos da transferência de competências para os municípios	6- Proximidade do órgão decisor 7- Respostas mais adequadas e fundamentadas 8- Contribuir para o sucesso dos alunos

### 3.2.1.1. Vantagens da transferência de competências

Relativamente às vantagens da transferência de competências para as autarquias emergiram duas subcategorias:

- **Proximidade que resulta numa resposta adequada, rápida e eficiente**

Os responsáveis municipais consideram que a transferência de competências do poder central para as autarquias permite aproximar os serviços e o poder de decisão das populações locais, o que pode propiciar respostas mais adequadas, céleres e mais eficientes.

- **Envolvimento dos agentes locais na educação**

Estes participantes referem que a transferência de competências permite o necessário envolvimento dos agentes locais na educação de todos.

(...) necessidade do envolvimento dos agentes locais na educação de todos. (E1a)

### 3.2.1.2. Sucesso das transferências de competências

Esta categoria tem associadas duas subcategorias que correspondem aos aspectos que, segundo os responsáveis municipais, devem ser ponderados para que a transferência

de competências se realize com sucesso. Estes participantes observam que o poder central deve:

- **Identificar a entidade mais capaz para exercer as competências educativas**

Consideram fundamental que as transferências de competências sejam precedidas de uma análise sobre quem é o mais capaz para o exercício de tais competências.

- **Dotar a entidade mais competente dos recursos financeiros**

Consideram igualmente fundamental dotar a entidade para quem são transferidas as competências dos respectivos recursos financeiros.

A questão fundamental é aferir sempre quem será o mais eficiente e dotá-lo dos recursos financeiros adequados para esse efeito. Se assim sempre for feito teremos sucesso nas transferências das competências. (E1a)

### **3.2.1.3. Competências que deveriam ser acrescentadas**

Nesta categoria emergiu apenas uma subcategoria:

- **Conforme necessidades identificadas**

Os responsáveis municipais são de opinião que devem ser transferidas para as autarquias todas as competências consideradas necessárias, ou seja, as que podem ser melhor exercidas a nível local, pelos municípios.

### **3.2.1.4. Vantagens para os alunos da transferência de competências para os municípios**

Nesta categoria emergiram três subcategorias:

- **Proximidade do órgão decisor**

Estes participantes referem que a transferência de competências para os municípios tem como vantagem para os alunos o facto de permitir que as decisões sejam tomadas a um nível mais próximo.

- **Respostas mais adequadas e fundamentadas**

Os participantes autárquicos consideram que a transferência de competências para os municípios permite que os alunos obtenham respostas mais adequadas e fundamentadas para as suas necessidades e problemas.

- **Contribuir para o sucesso dos alunos**

Estes participantes referem que a transferência de competências para os municípios contribui para o sucesso dos alunos.

Consideramos que a acção do Município tem contribuído para o sucesso dos alunos. A educação no Concelho tem melhorado, sobretudo ao nível do pré-escolar e do primeiro ciclo. (E2a)

### 3.2.2. Efeitos do relacionamento entre a Escola e Autarquia

Relativamente a este segundo tema emergiu apenas uma categoria e uma única subcategoria (Quadro 16).

**Quadro 16 - Efeitos no relacionamento entre a Escola e Autarquia**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1- Vantagens para a Escola no relacionamento com o Município	1- Beneficiar a gestão da educação do Concelho

#### 3.2.2.1. Vantagens para a Escola do relacionamento com o Município

É apresentada apenas uma vantagem do relacionamento entre a Escola e a Autarquia:

- **Beneficiar a gestão da educação do Concelho**

Os responsáveis municipais consideram que o relacionamento da Escola com o Município beneficia a gestão da educação do Concelho.

Consideramos que a acção do Município tem beneficiado a gestão da educação do Concelho. (E1a)

### 3.2.3. Politização da acção educativa

Também neste tema emergiu apenas uma categoria e uma subcategoria (Quadro 17).

**Quadro 17 - Politização da acção educativa**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1- Autonomia das escolas na sua área de competência	1- Acção do município prende-se apenas com a gestão educativa

#### 3.2.3.1. Autonomia das escolas na sua área de competência

Das declarações dos responsáveis municipais transparece que estes consideram que da intervenção municipal não resulta qualquer risco de politização da acção educativa. A escola tem autonomia em certas matérias e o município não actua dentro da esfera de competência específica da Escola.

- **Acção do município prende-se apenas com a gestão educativa**

Os autarcas participantes entendem que a acção do município se restringe à participação na gestão educativa. Não existe qualquer acção que possa configurar politização da acção educativa.

A acção do Município prende-se unicamente com a gestão educativa, com uma educação de qualidade que permita o sucesso educativo, sem qualquer politização.

A escola é autónoma nas suas áreas de competência. (E1a)

A educação não deve ser politizada (E2a)

#### 3.2.4. Descentralização local da política educativa

No que concerne à descentralização da política educativa foram encontradas duas categorias, tendo emergido três subcategorias que apresentamos no Quadro 18.

**Quadro 18 - Descentralização local da política educativa**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1-Transferência como descentralização efectiva	1- Efectivação da decisão
2- Descentralização e política local de educação	2- Políticas educativas devem ser de âmbito local 3- Carta Educativa sustenta as principais linhas de acção e o projecto para a educação

### 3.2.4.1. Transferência como descentralização efectiva

#### • Efectivação da decisão

Sobressai do discurso dos participantes que estes consideram que a descentralização da política educativa é uma descentralização efectiva na medida em que os municípios têm poder de decisão e de gestão em relação às matérias que lhes são outorgadas.

A descentralização está sempre associada à gestão e efectivação da decisão. Se virmos esse conceito por esse prisma poderemos afirmar que as transferências de competência para as autarquias representam descentralização. (E1a)

### 3.2.4.2. Descentralização e política local de educação

#### • Políticas educativas devem ser de âmbito local

Os autarcas entrevistados são de opinião que a descentralização devia abranger as políticas educativas, de modo a que estas passassem a ser definidas a nível local.

Considero fundamental a existência de uma política local de educação. (E1a)

As políticas educativas devem ser definidas a nível local, com a participação de toda a comunidade educativa, no sentido de criar uma política orientada para a melhoria dos resultados escolares e satisfação dos alunos; para evitar entre outras situações o abandono escolar. (E2a)

#### • Carta Educativa sustenta as principais linhas de acção e o projecto para a educação

Estes actores sublinham que através da Carta Educativa o Município traça as principais linhas de acção e o projecto para a educação para o Concelho. Na Carta

Educativa está definida uma política educativa concelhia.

Com a concretização da Carta Educativa, que foi feita e aprovada, é definida uma política concelhia. (E2a)

### 3.2.5. Conselho Municipal de Educação

No que concerne a esta questão, e conforme apresentamos no Quadro 19, foram encontradas quatro categorias de onde emergiram cinco subcategorias. Estas traduzem a opinião dos responsáveis municipais sobre a actuação dos CME, a sua composição e o contributo destes órgãos para a existência de uma política local de educação.

**Quadro 19 - Conselho Municipal de Educação**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1- Implicações da actuação do CME	1- Melhor conhecimento e acompanhamento da prática educativa 2- Eficaz coordenação da política educativa
2- Representação dos interesses educativos pelos membros do CME	3- Potencia o funcionamento do sistema educativo
3-Concordância com a composição do CME	4- Composição ajustada
4- Papel do CME na definição de uma política educativa local	5- Dependente do contexto

#### 3.2.5.1. Implicações da actuação do CME

Nesta categoria emergiram duas subcategorias:

- **Melhor conhecimento e acompanhamento da prática educativa**

Estes actores entendem que o Conselho Municipal de Educação tem contribuído para um melhor conhecimento e acompanhamento da prática educativa no Concelho.

- **Eficaz coordenação da política educativa**

É referido, ainda, que o Conselho Municipal de Educação tem contribuído para uma eficaz coordenação da política educativa, através de propostas que promovem um funcionamento mais eficaz do sistema educativo.

O CME tem contribuído para um melhor conhecimento e acompanhamento da prática educativa e ainda para uma eficaz coordenação da política educativa, propondo acções que potenciam o funcionamento do sistema educativo. (E1a)

### **3.2.5.2. Representação dos interesses educativos pelos membros do CME**

Nesta categoria emergiu apenas uma subcategoria:

- **Potencia o funcionamento do sistema educativo**

Referem estes participantes que os membros do CME representam os interesses educativos. A sua actuação tem potenciado o funcionamento do sistema educativo e tem contribuído para a melhoria da educação do Concelho.

### **3.2.5.3. Concordância com a composição do CME**

Relativamente a esta categoria emergiu uma subcategoria:

- **Composição ajustada**

Os participantes municipais consideram que a composição do CME é ajustada. O facto de estarem representadas várias entidades é positivo pois contribui para uma melhor gestão da educação e para o sucesso educativo.

Consideramos ajustado que o CME seja constituído por vários elementos, que ao representar as diversas entidades contribui para uma melhor gestão da educação e para o sucesso educativo. (E1a)

### **3.2.5.4. Papel do CME na definição de uma política educativa local**

Esta categoria também só tem associada uma subcategoria:

- **Dependente do contexto**

Os entrevistados consideram que os CME podem contribuir para impulsionar a política de descentralização e a territorialização das políticas educativas, dependendo das dinâmicas desenvolvidas por estes órgãos. A actuação difere de concelho para concelho.

Assim, em alguns concelhos, os CME podem contribuir para que localmente se defina uma política educativa.

### 3.2.6. Agrupamentos de Escolas

Neste último tema encontramos duas categorias, tendo emergido apenas uma subcategoria, conforme podemos observar no Quadro 20. Esta subcategoria está relacionada com a questão da intervenção do municípios e das escolas na constituição dos agrupamentos.

**Quadro 20 - Agrupamentos de Escolas**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
1-Intervenção dos municípios e das escolas na constituição dos agrupamentos	1- A nível central e local
2-Contributo dos agrupamentos para a definição de uma política educativa local	

#### 3.2.6.1. Intervenção dos municípios e das escolas na constituição dos agrupamentos

Nesta categoria surgiu a subcategoria:

- **A nível central e local**

Do discurso dos responsáveis municipais transparece que estes são de opinião que deve caber, quer às estruturas locais, quer ao Ministério da Educação, a decisão sobre a criação de agrupamentos de escolas. Ao Ministério da Educação deve incumbir apenas as orientações genéricas quanto à constituição dos agrupamentos.

#### 3.2.6.2. Contributo dos Agrupamentos para a definição de uma política educativa local

Nesta categoria não encontramos nenhuma subcategoria. Os responsáveis municipais consideram que pelo facto do Agrupamento do Concelho ter sido criado há

apenas um ano, não lhes fornece dados suficientes para realizar uma apreciação sobre esta matéria.

(...) a experiência de apenas um ano, entendo ser ainda muito prematuro fazer esta avaliação. (E2a).

### **3.3. Percepção dos Diversos Actores sobre a Intervenção dos Municípios na Educação – Convergências e Divergências**

#### **3.3.1. Distribuição de competências para as autarquias locais**

Neste tema, os docentes e os responsáveis municipais convergem nos seguintes pontos:

- Apontam como vantagem da descentralização para as autarquias locais uma melhor adequação das respostas aos problemas. Esta é uma das vantagens da descentralização apresentadas por Formosinho (2005). Refere este autor que a descentralização tem a vantagem de aumentar a adequação da administração pública para a resolução dos problemas locais. A execução das normas por quem está mais perto dos problemas é mais rápida, as decisões são mais claras e é mais fácil pedir esclarecimentos. O ritmo e o tipo de implementação das normas são adaptados ao contexto local. As decisões são tomadas por quem conhece e sente os problemas por estar próximo deles. O que é defendido pelos participantes harmoniza-se como o princípio da subsidiariedade referido por Caupers (2007).

- Consideram que as transferências de competências devem ser acompanhadas dos recursos financeiros correspondentes. Esta questão tem sido uma das principais causas dos dissensos entre as autarquias e o poder central em matéria de transferências de competências educativas. Podemos ler em Fernandes (2004) que «as transferências de competências para os municípios legalizadas em 1984 geraram algumas tensões entre municípios e governo. Elas resultaram da imposição de novos ónus financeiros sem que as finanças locais recebessem uma contrapartida adequada» (p. 39). Acrescenta este autor que os acordos celebrados com o governo desde 1995 atenuaram estes conflitos. No entanto, como se extrai das declarações de ambos os actores participantes, esta questão ainda hoje marca a relação entre os municípios e o poder central. Acaba por centrar as questões

educativas nessa temática e constituir a referência constante da agenda política nas reuniões com o poder central (Fernandes, 2000).

Entre estes actores encontramos algumas divergências das quais salientamos:

- Os docentes não concordam com a distribuição de mais competências aos municípios em matéria de educação. São de opinião que, num quadro de atribuição de mais competências aos municípios, estas devem ser apenas referentes à gestão do parque escolar de todos os níveis de ensino e rejeitam totalmente a transferência de competências educativas e pedagógicas e a gestão do pessoal docente que preferem que continue a ser da responsabilidade do Ministério da Educação e das Escolas.

Os responsáveis municipais defendem uma atribuição alargada de competências aos municípios desde que identificada essa necessidade e os municípios demonstrem ser os mais capazes para as exercer. Não excluem a possibilidade de assumirem a gestão do pessoal docente.

Para Formosinho (2005), ficar a cargo dos serviços centrais o poder de decisão, relativo à admissão e contratação de pessoal docente, é próprio de uma administração burocrática centralizadora e tem como inconveniente o facto de tornar muito difícil que, para o cargo, sejam escolhidas as pessoas com mais qualidades, já que é um sistema que se baseia na impessoalidade; o professor é abstractizado e descontextualizado.

- Para os docentes, a transferência de competências para os municípios tem como uma das consequências para os alunos um ambiente desfavorável, resultante da emergência de conflitos entre as escolas e as autarquias. O aumento de competências levaria à diminuição da qualidade do ensino, pois defendem que essa transferência iria reforçar as assimetrias regionais, já que os currículos seriam contextualizados, deixando de haver o mesmo grau de exigência a nível nacional.

Os responsáveis municipais entendem que se aos municípios fossem distribuídas mais competências, os alunos passariam a beneficiar da proximidade do órgão decisor e, deste modo, as respostas aos seus problemas seriam mais adequadas e fundamentadas. Consideram ainda estes actores que a transferência de competências para os municípios contribui para o sucesso dos alunos.

- Os docentes entendem que a atribuição de competências educativas aos municípios representa um risco para a autonomia da escola, enquanto os participantes municipais

entendem que a escola tem autonomia em certos domínios, a qual não sai diminuída pelo facto de serem aumentadas as competências dos municípios. Estas não invadem a esfera de competência específica da escola; a sua acção é exercida no respeito pelo campo de autonomia da escola.

Segundo Barroso (2005), a autonomia da escola é sempre relativa e desenvolve-se num quadro de múltiplas dependências, de que se destacam, entre outras, a tutela de diferentes serviços centrais e regionais do Ministério da Educação e as atribuições e competências das autarquias. É um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores educativos, numa determinada escola, resultando da confluência de várias lógicas e interesses. Sublinha que a autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou dos pais, ou dos gestores. Ela tem de assentar num sentido colectivo e deve traduzir-se num conjunto de competências e de meios que os órgãos próprios de gestão da escola devem dispor, para decidirem sobre matérias relevantes. Assim, é claro que a autonomia exige uma cultura de participação e de cooperação, assente no respeito pelas competências e pelo papel de cada um dos actores.

No mesmo sentido Formosinho e Machado (2005) escrevem que a «concepção de autonomia da escola requer a *delegação política* do centro político-administrativo de decisão para as comunidades locais e é na medida em que o município e a escola as servem que assumem competências específicas no âmbito da educação» (p. 159).

### **3.3.2. Efeitos do relacionamento entre a Escola e Autarquia**

Relativamente a este tema, não encontramos qualquer ponto de convergência entre os participantes docentes e os municipais. Quanto a divergências ressalta:

- Os docentes referem que existe um único benefício nesta relação, que tem a ver com o facto de os municípios colaborarem na resolução dos problemas logísticos, mas consideram que existe o risco dos interesses políticos locais se sobreporem aos interesses educativos. Os responsáveis municipais defendem que a participação do município na escola beneficia a gestão da educação do Concelho.

Como alude Fernandes (1996), entre municípios e escolas de diferentes níveis de ensino tem havido uma crescente cooperação, resultante de uma aproximação mútua perante problemas conjuntos.

Os docentes manifestam abertura relativamente a esta cooperação, sobretudo quando ela visa resolver problemas logísticos, mas não estão receptivos a uma intervenção mais diversificada e alargada dos municípios na escola.

Evangelista (2004) diz que «nas escolas, as opiniões dividem-se entre a possibilidade de mais recursos fornecidos pelo poder local e a sua possível “intromissão” nos seus assuntos internos» (p. 3).

### **3.3.3. Politização da acção educativa**

Também neste tema não se registam pontos convergentes entre os participantes docentes e municipais. No que concerne a divergências destacamos:

- Os docentes discordam do reforço da participação do município na escola por considerarem que a direcção e a gestão da escola devem ser da responsabilidade dos professores. Já os responsáveis municipais entendem que os municípios devem participar na gestão da educação local.

A posição dos municípios está na linha do sustentando por Formosinho (1999), que considera legítima a participação da autarquia na direcção da escola – comunidade educativa – pois é a representante institucional da comunidade local. O órgão autárquico aparece como representante da comunidade local, mas sem os poderes inerentes à tutela administrativa da escola, uma vez que não estamos perante um modelo de descentralização territorial/municipal da educação, nem perante uma administração autónoma do Estado.

- Os docentes consideram que uma maior participação do município nas questões educativas permite a politização da escola e da acção educativa, expressando os responsáveis municipais uma posição diferente. Para estes actores da intervenção municipal não decorre qualquer risco de politização da acção educativa.

A posição expressa pelos docentes participantes revela que a resistência dos docentes à intervenção municipal na educação com receio da politização do espaço escolar e da diminuição da sua autonomia profissional, de que nos fala Fernandes (2004), continua viva, não obstante a intensificação das relações de colaboração entre as escolas e as autarquias.

Consideramos que este receio é fundado, pois a realidade tem mostrado que a relação entre algumas autarquias e algumas escolas, nem sempre assenta num diálogo

constutivo e nem sempre é observado o respeito pelo papel de cada instituição. A constituição de novos agrupamentos e a inerente necessidade de se “elegerem” novos órgãos para as recentes unidades orgânicas tem revelado, por parte de algumas autarquias, uma elevada apetência para, através do domínio do Conselho Geral, controlarem as escolas, aproveitando-se das incongruências da Lei.

### **3.3.4. Descentralização local da política educativa**

Sobre esta matéria os participantes revelam percepções diferentes:

- Os docentes consideram que não podemos falar em descentralização efectiva, primeiro porque consideram que tem havido uma “descentralização por decreto”, segundo porque as transferências de competências nem sempre têm sido acompanhadas das verbas correspondentes, o que tem dificultado a execução das medidas referentes às tais atribuições.

Os responsáveis municipais entendem que a descentralização tem sido efectiva porquanto os municípios gerem e exercem com autonomia face ao poder central as competências que lhes são atribuídas.

O que sobre esta matéria escreve Fernandes (1996,1999c e 2005) ajuda a clarificar esta questão. Afirma que na perspectiva normativa, a descentralização tem sido entendida como transferência de encargos financeiros sem contrapartidas relevantes em termos de poderes de decisão. Salaria ainda que entre o que se tem escrito e legislado e a descentralização efectiva há uma enorme diferença. Existe um constrangimento sistemático em conceder aos municípios maiores competências de gestão do sistema educativo. Refere também que a descentralização efectuada tem sido selectiva, incidindo predominantemente sobre edifícios e equipamentos, acção sócio-educativa, actividades de apoio e complemento educativo. Acrescenta que, apesar de nas últimas décadas ter havido uma evolução, no sentido de envolver mais intensamente os municípios na acção educativa, esta tem-se deparado com alguns obstáculos, pois nem sempre têm sido claras ou transparentes as propostas ou imposições apresentadas pelo Estado, a título de transferência de competências.

- A maioria dos docentes defende que as políticas educativas devem ser definidas a nível nacional. Consideram que a pilotagem local das políticas educativas acentua as

assimetrias regionais. Já os responsáveis municipais defendem que as políticas educativas deviam ser de âmbito local. Esta perspectiva encontra acolhimento em Fernandes (2000) que refere que «numa concepção de democracia participativa o poder político central é assumido como agente regulador e estimulador da iniciativa local à qual é reconhecida uma legitimidade própria para intervir nos processos educativos integrando-os numa política educativa local» (p. 33).

### 3.3.5. Conselho Municipal de Educação

No que concerne aos Conselhos Municipais também são divergentes as percepções dos actores participantes.

- A maioria dos docentes não conhece a actuação destes órgãos e os que conhecem fazem um balanço negativo da sua actuação. Consideram-nos órgãos inócuos, com um papel pouco relevante e cuja actuação tem pouca visibilidade.

Os responsáveis municipais são de opinião que este Conselho tem contribuído para um melhor conhecimento e acompanhamento da actividade educativa do Concelho e ainda para uma eficaz coordenação da política educativa. Tem apresentado propostas que têm tornado mais eficaz o funcionamento do sistema educativo.

- Outra das divergências prende-se com a representação dos interesses educativos pelos membros do CME.

Sobre esta matéria os docentes observam que os seus representantes, em regra, têm uma atitude passiva, não se envolvendo nos assuntos tratados. Justificam esta posição dos seus pares com o facto de, em regra, não integrarem o Conselho por livre vontade. Alguns acrescentam ainda que aqueles docentes não querem manifestar a sua posição para evitar conflitos já que muitas das decisões são tomadas *a priori*, representando a posição da autarquia, em particular do presidente, servindo assim este órgão para legitimar decisões tomadas pelo Câmara Municipal. Esta situação acaba por desmotivar os membros do CME.

Para os representantes municipais os membros do CME têm representado os interesses educativos e têm contribuído para a melhoria da educação do Concelho.

A observação feita pelos docentes está na linha de Diogo (1998). Entende este autor que a participação nas escolas é, *grosso modo*, reduzida a uma modalidade meramente representativa e que, em regra, assume a forma de não participação. Os actores são

investidos no papel de simples representantes institucionais das diversas estruturas e órgãos ou dos diferentes grupos que actuam nas organizações escolares.

- Os docentes apontam algumas falhas na composição do CME, as quais constituem um dos problemas que condicionam o funcionamento e os objectivos deste órgão.

Os responsáveis municipais consideram ajustada a composição do CME, realçando o facto de nele estarem representadas várias entidades, o que contribui para o sucesso educativo.

- Relativamente ao CME contribuir para a existência de uma política educativa local, a opinião dos participantes docentes é que o trabalho desenvolvido por este Conselho não vai nesse sentido, a sua acção é incipiente e pouco visível.

Os responsáveis municipais referem que os CME podem contribuir para impulsionar uma política de descentralização e para concretizar uma política educativa local, dependendo das dinâmicas desenvolvidas por estes órgãos, o que varia de Concelho para Concelho.

Decorre da nossa leitura que os CME espelham a retórica descentralizadora e a incoerência que tem estado subjacente às políticas educativas. O poder central cria estas estruturas locais, alegadamente, com o objectivo de concretizar a descentralização como forma de aprofundar e consolidar a democracia, mas confere-lhes competências de tal forma genéricas, criadoras de situações ambíguas, que geram vários constrangimentos e que tornam estes Conselhos pouco eficazes no que toca à descentralização da educação. Assim, como escrevem Formosinho, Ferreira e Machado (2000), o cerne do problema está no facto da administração pública conservar uma tradição excessivamente regulamentadora, que querendo ter todo o controlo, tudo regula, não deixando margem de liberdade aos escalões inferiores e periféricos para uma participação substantiva e produção das suas próprias regras. Desta forma, o CME que devia ser um fórum de discussão e de contributos para a definição de uma política educativa local, surge essencialmente como um espaço onde se cumprem «rituais de democracia participativa formal e de participação simbólica» (idem:54).

### **3.3.6. Agrupamentos de Escolas**

No que se refere à questão dos agrupamentos de escolas, entre docentes e responsáveis municipais existe consonância, pois ambos são de opinião que a decisão de constituir os agrupamentos deve ser tomada a nível local, ainda que, enquadrada nas medidas políticas do poder central e respeitando as suas orientações genéricas. Os docentes acrescentam que localmente a decisão deve ser tomada pelos Conselhos Gerais das escolas.

Mas, como ilustra Lima (2011), a imposição normativa-burocrática e a lógica racionalizadora são confrontadas com lógicas de acção local, que o legislador central tende a ignorar, ou a desprezar. Assim, as escolas foram efectivamente agrupadas por imposição do poder central, sem ter em conta as realidades e os interesses locais, contrariando as posições das instituições locais.

## CONCLUSÃO

Apesar de Portugal ser considerado um Estado tradicionalmente centralizador, desde os anos 80, temos assistido a tentativas de descentralização no campo da educação, o que se traduziu na concessão de algumas competências e atribuições ao poder local.

O Estado português acompanhou a tendência verificada em alguns países europeus, para alterar substancialmente o papel do Estado nos processos de decisão política e na administração da educação e procurou dar desenvolvimento aos princípios de democracia e descentralização consagrados na Constituição.

A publicação da LBSE é considerada o marco desse processo de mudança, pois é a partir desta Lei que emerge a ligação da escola ao território local e é valorizada a participação dos diversos intervenientes no processo educativo, procurando favorecer a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades (Formosinho e Machado, 2005). Neste sentido, foram publicadas várias disposições legais que transferiram para os municípios competências em domínios antes exclusivamente reservados ao Estado e que lhes conferiu um papel cada vez mais acentuado no campo da educação.

Contudo, as intervenções educativas locais antecederam a publicação da legislação que atribuiu às autarquias específicas competências no campo da educação. Quando em 1984 se concretizou a transferência de novas atribuições educativas para as autarquias, já as câmaras municipais «tinham iniciado um enorme esforço nesse domínio, pressionadas, aliás, pelos seus munícipes e eleitos locais» (Fernandes, 1998:34).

O investimento dos municípios na educação resultou sobretudo da nova situação criada pelo 25 de Abril, particularmente a da autonomia local e do aumento global das receitas municipais, que permitiram que os municípios desenvolvessem uma política municipal própria. No período do Estado Novo, a única competência que os municípios detinham no campo da educação era a construção, conservação e manutenção das escolas primárias e, para a consecução desta tarefa, dependiam dos subsídios provenientes do governo central.

Em inúmeros domínios, a intervenção autárquica antecipou-se à lei, aparecendo esta a sufragar o que já era praticado pelos municípios.

A dimensão participativa das autarquias locais tornou-se mais expressiva, nos anos 90, em particular na sequência da publicação da Lei 159/99, que estabeleceu o quadro de

transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (art.º 1.º).

Com aquele diploma, os municípios viram formalmente alargado o seu âmbito de intervenção na educação. Contudo, a tipologia de competências permaneceu praticamente inalterada. As atribuições e competências transferidas para os municípios, assentaram em domínios mais instrumentais e operacionais do sistema escolar, tornando claro que o Estado, ao fixar tais atribuições, não pretendeu reforçar significativamente o papel de decisão dos municípios em matéria educativa.

Com o Decreto-Lei 7/2003, perspectivava-se uma maior vontade e disponibilidade do poder político para descentralizar a educação, mas esta intenção descentralizadora ficou-se pela retórica do preâmbulo daquele diploma, pois a intenção nele subjacente não encontrou correspondência efectiva no articulado. O diploma é ambíguo e contraditório.

Os Conselhos Municipais de Educação, previstos neste diploma, criados para permitir a transferência de competências da administração central para as autarquias, na realidade não conferiram aos municípios um reforço considerável do seu papel na educação local.

A regulamentação excessiva dos CME, as competências pouco claras, a sua composição inflexível e do tipo “pronto-a-vestir”, as acentuadas lacunas que apresenta e o estatuto ambíguo – não é claro se são órgãos de coordenação ou consulta – convertem tais Conselhos em órgãos inertes, que se limitam a apresentar propostas, incapazes de contribuir para uma verdadeira territorialização das políticas educativas.

O envolvimento dos municípios nos agrupamentos indica ser mais uma estratégia para captar recursos, do que uma vontade do poder central em atribuir mais poder às autarquias em matéria de educação.

Da revisão da literatura, notámos que este tema assume uma importância crescente na área da educação, particularmente, no âmbito da administração e gestão escolar. São disso exemplo, os estudos realizados por Sousa Fernandes, João Barroso, João Formosinho, João Pinhal, Graça Guedes e Gomes Evangelista. Estes estudos abordam a questão da descentralização e/ou da intervenção dos municípios na educação, constituindo contributos importantes ao proporcionar informação acerca desta temática.

Uma vez que a relação, que se estabelece entre escolas e municípios, resulta de dinâmicas locais e que a opinião dos actores é influenciada pelos contextos, em que estes

se integram, considerámos pertinente conhecer a percepção dos diversos actores educativos sobre a intervenção dos municípios na educação, num município em particular.

Decorrente desta questão, este estudo teve como finalidade conhecer a percepção dos docentes e responsáveis municipais sobre a intervenção dos municípios na educação.

A metodologia de investigação utilizada foi a investigação qualitativa centrada no estudo de caso.

Da análise dos dados emergiu, relativamente ao tema **distribuição de competências para as autarquias locais**, que as que segundo os professores as autarquias detêm são: gestão do parque escolar e do equipamento educativo; gestão de recursos humanos; acção social escolar; direcção da escola; actividades de enriquecimento escolar; componente de apoio à família; transportes escolares.

Emergiram ainda razões para concordar com a atribuição de competências aos municípios, que se relacionam com a melhor articulação à realidade local.

Quanto às razões de não concordância, estas apontam para a não adequação das verbas às competências atribuídas; para as autarquias não terem conhecimentos na área pedagógica e educativa; por levar a escola a perder autonomia; para a perda de competências que são próprias da escola e pela ausência de diagnóstico relativo aos conhecimentos e preparação da autarquia para assumir competências educativas. Foi referida ainda uma razão, que leva os participantes a hesitar e que se relaciona com a indefinição de papéis dos vários actores.

A opinião dos docentes, relativamente à atribuição de mais competências educativas às autarquias, aponta para gestão do parque escolar e dos equipamentos das escolas de todos os níveis de ensino. Foram indicadas competências, que não devem ser do domínio dos municípios, como gestão do pessoal e competências educativas e pedagógicas.

Quanto às vantagens que os professores atribuem à transferência destas competências para os alunos e para a acção educativa, apontaram a melhoria do parque escolar, o facto de permitir alimentação a todos os alunos do pré-escolar e 1.º ciclo e a atribuição dos manuais escolares aos alunos do 1.º ciclo. Como desvantagens referiram o ambiente desfavorável para os alunos da emergência de conflitos entre a escola e a autarquia, a diminuição da qualidade do ensino e a perda da dimensão nacional do ensino.

Neste tema foi salientado pelos responsáveis municipais: as vantagens da transferência de competências, pela proximidade que resulta numa resposta adequada,

rápida e eficiente e pelo facto de permitir o necessário envolvimento do município na educação; as competências que deviam ser acrescentadas conforme as necessidades identificadas; as vantagens para os alunos da transferência de competências para os municípios pela proximidade do órgão decisor; o permitir respostas mais adequadas e fundamentadas e contribuir para o sucesso dos alunos. Salientaram ainda que o sucesso das transferências de competências passa por identificar a entidade mais capaz para exercer tais competências, dotando-a dos recursos financeiros.

Relativamente ao tema **efeitos do relacionamento entre escola e autarquia**, a análise revelou que, segundo os docentes, as vantagens para a escola situam-se ao nível da resolução dos aspectos logísticos. Quanto às desvantagens, estas relacionam-se com o facto dos interesses políticos locais se poderem sobrepor aos interesses educativos.

Para os responsáveis municipais, ressaltam as vantagens para a escola no relacionamento com o município, por beneficiar a gestão da educação do Concelho.

Ainda no que se refere à análise do relacionamento entre a escola e a autarquia, foi definido o tema **politização da acção educativa**, onde os docentes participantes não apontaram nenhuma razão para concordar com o reforço da participação do município na escola. No entanto, surgiram algumas razões para discordar do reforço desta participação, que se prendem com a redução do poder da escola e dos professores, com o facto da direcção e gestão da escola dever ser da responsabilidade dos professores e o risco de politização da educação. Referem ainda os riscos políticos e conflitos visíveis ou latentes decorrentes da intervenção do município na educação, como os conflitos de interesses e o risco da câmara definir os currículos.

Neste tema, os responsáveis municipais salientam a autonomia da escola na sua área de competência e que a acção do município se prende apenas com a gestão educativa.

Relativamente à opinião dos docentes participantes sobre o processo de descentralização, foi definido o tema **descentralização local da política educativa**, onde os docentes, no que diz respeito à transferência como descentralização efectiva, referem que a descentralização não é real, pois esta acontece apenas por decreto e sem a correspondente transferência de verbas.

Quanto à descentralização e à política local de educação, os docentes referem que a política de educação deve ser de âmbito nacional. Por outro lado, consideram que a participação dos municípios na escola deve ser apenas numa lógica de parceria.

Para os responsáveis municipais, a transferência é uma descentralização efectiva, uma vez que se verifica uma efectivação da decisão, pois os municípios exercem as competências transferidas. Relativamente à descentralização e à política local de educação, salientaram que a política educativa deve ser de âmbito local e que a Carta Educativa sustenta as principais linhas de acção dessa política e do projecto para a educação local.

No que concerne à opinião dos docentes relativamente à composição e competências do Conselho Municipal de Educação, foi definido o tema **o Conselho Municipal de Educação**. Neste tema foi identificado o conhecimento que os docentes participantes têm da actuação do CME, tendo emergido o desconhecimento por parte da maioria dos docentes da actuação deste órgão. Aqueles que conhecem o funcionamento do CME consideram a sua actuação inócua.

Surgiu também a questão referente à adequação do poder e competências do CME. Os participantes realçaram o seu desacordo relativamente à avaliação dos docentes pelo CME e em relação à tomada de decisões por parte deste órgão. São de opinião que o CME devia deter competências relativamente à gestão de recursos materiais e à articulação de actividades.

A análise revelou ainda a opinião dos docentes em relação à representação dos interesses educativos pelos membros do CME, onde os participantes referiram haver dificuldades na representação dos interesses educativos, por esta não ser voluntária.

Da opinião dos docentes quanto à concordância com a composição do CME, foi evidenciada a não concordância pelo facto da representação dos docentes ser minoritária neste órgão e por se constatar a ausência dos representantes dos órgãos de gestão das escolas.

Os docentes identificaram o papel do CME na definição de uma política educativa local, tendo referido que não existe um contributo visível, por parte deste Conselho, para a construção de tal política.

Neste tema, os responsáveis autárquicos salientam as implicações da actuação do CME, referindo que este órgão permite um melhor conhecimento e acompanhamento da prática educativa e ainda uma eficaz coordenação da política educativa.

No que se refere à representação dos interesses educativos pelos membros do CME, estes actores consideram que têm potenciado o funcionamento do sistema educativo.

Pronunciando-se sobre a composição dos CME, os responsáveis autárquicos referem que esta é ajustada.

Sobre o papel do CME na definição de uma política educativa, salientam que depende do contexto.

Quanto à análise do que pensam os actores relativamente ao papel dos agrupamentos de escolas na territorialização das políticas educativas, foi definido o tema **agrupamentos de escola**, tendo sido identificadas, pelos docentes participantes, dificuldades no funcionamento dos órgãos do agrupamento pelo elevado número de docentes, desmotivação resultante da perda do sentimento de pertença. Como factor positivo é mencionado o facto de os agrupamentos permitirem uma efectiva articulação entre ciclos.

Os participantes salientaram ainda a intervenção do município e da escola na constituição dos agrupamentos, tendo referido que o Conselho Geral é o órgão privilegiado para decidir sobre os agrupamentos. Salientaram também que a constituição destas unidades está inserida na lógica centralizadora do poder central, pois tem-se verificado uma centralização na administração central do poder de decisão, no que se refere à sua constituição.

Dentro deste tema emergiram, ainda, os contributos dos agrupamentos para a definição de uma política educativa local, onde se salientou que estes agrupamentos visam o reforço do controlo da tutela, o que impede a criação de condições que permitam a territorialização das políticas educativas.

Neste tema, da opinião dos participantes municipais sobre a intervenção do município e da escola na constituição dos agrupamentos, transparece que a intervenção deve ser a nível central e local.

Dos resultados da investigação empírica realizada, podemos concluir que os responsáveis autárquicos não colocam quaisquer reservas relativamente à assunção pelo município de novas atribuições e competências no domínio da educação. A questão orçamental que tem gerado alguma tensão entre o poder central e as autarquias e a ambiguidade que tem estado subjacente ao processo de transferência de mais competências para os municípios, não são expressamente referidos como obstáculo ao reforço do papel do município na educação.

Relativamente aos docentes, nota-se que colocam alguma reserva à intervenção municipal na educação. É notório o receio de que uma maior participação municipal conduza à excessiva intervenção política local, ou seja, à politização da escola, passando a educação a subordinar-se a interesses particulares e, por outro lado, que ponha em risco a autonomia das escolas.

Os docentes não rejeitam a descentralização, considerando importante contrariar o poder centralizador do Estado e favorecer a dimensão local das políticas educativas. Todavia, entendem que o caminho deve ser no sentido de se conferir maior autonomia e competências às escolas, ao invés de se caminhar no sentido da “municipalização”.

Para os docentes, passar o poder de decisão para as autarquias não significa mudanças substanciais na qualidade da educação e na eficácia das escolas. Pelo contrário, pode acentuar as assimetrias regionais.

A escola deve ser o centro das políticas educativas e é através dos seus projectos educativos e da contextualização da sua acção, no âmbito da sua autonomia, que deve responder à diversidade de características e às necessidades educativas de todos os alunos.

É consensual nos docentes que a escola, para ter sucesso, precisa de valorizar a relação com a comunidade local e a criação e implementação de mecanismos impulsionadores e facilitadores da participação de diversos parceiros sociais e agir respeitando o princípio de uma participação equilibrada, de uma partilha das decisões e da co-responsabilização dos múltiplos parceiros educativos.

Os docentes reconhecem a importância da participação do município como parceiro, com quem a escola deve estabelecer uma relação privilegiada, assente essencialmente no princípio da colaboração e cooperação e num quadro que respeite a autonomia e as competências de cada um. Aceitam a participação dos municípios em domínios tradicionalmente intervencionados pelo poder local, mas manifestam discordância relativamente à participação em domínios como a gestão das escolas e dos recursos humanos.

É nosso entendimento que a descentralização não deve continuar a ser um mero dispositivo retórico, pois muitas das respostas aos actuais desafios colocados à educação e as dificuldades do poder local para resolver os múltiplos problemas do Sistema Educativo, aconselham a pilotagem local das políticas educativas, dando poder de decisão às instâncias que actuam em contacto com as situações reais e que, conseqüentemente, estão

em melhores condições para encontrar e aplicar as soluções mais convenientes. Mas esta perspectiva não implica que todas as competências passem para as autarquias o que conduziria à recentralização das políticas educativas. Antes perfilhamos o entendimento de Barroso (1999), quando observa que é necessário configurar a administração e organização do sistema educativo fazendo convergir medidas de reforço da autonomia das escolas, de transferência de competências para as autarquias, num quadro mais vasto de territorialização das políticas educativas, de maior responsabilização e independência profissional dos professores e de reforço da participação dos agentes internos e externos, nas tomadas de decisão sobre os assuntos essenciais das escolas, sem, no entanto, desresponsabilizar o Estado, a quem cabe garantir a igualdade de oportunidades e a equidade, no que se refere ao serviço público de educação.

Algumas das competências serão, certamente, melhor exercidas pela administração central, mas quanto a outras, seria mais adequado que fossem transferidas para os municípios e para as escolas e que ambos procurassem estratégias conjuntas que permitissem construir um projecto educativo local, visando melhorar os resultados do ensino e a qualidade da educação.

A realização deste trabalho permitiu-nos conhecer a opinião de responsáveis municipais e de professores, num contexto específico que pode dar um contributo para a reflexão acerca da adequação da intervenção do município no campo da educação e dos seus efeitos na organização educativa.

Sugerimos como trabalhos futuros a realização de um estudo em extensão, com a participação de vários agrupamentos e municípios, que permita a generalização dos dados e que possa ser um instrumento de trabalho no âmbito da gestão e administração escolar.

## BIBLIOGRAFIA

- Azevedo, J. (1995). Educação e Comunidade Local. In *Educação, Comunidade e Poder Local*, Actas do Seminário. Lisboa: CNE;
- Amaral, F. (2006). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. 1, 3ª ed.). Almedina;
- Amaro, R. (1996). Descentralização e Desenvolvimento em Portugal: Algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In Barroso, J. & Pinhal, J. (Org.), *A Administração da Educação: Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri;
- Bell, J. (1997). *Como Realizar um Projecto de Investigação* (2ª ed.), Editora Gradiva.
- Benavente, A. Campiche, J. Seabra, T. & Sebastião, J. (1994). *Renunciar à Escola: O abandono escolar no ensino básico*. Lisboa: Fim de Século Edições;
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70;
- Barreto, A. (1995). Centralização e Descentralização no Sistema Educativo. *Análise Social*, volume XXX (130), (1ª), 159-173;
- Barroso, J. & Pinhal, J. (Org.). (1996). *A Administração da Educação – Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri;
- Barroso, J. (1999). Regulação e Autonomia da Escola Pública: O papel do Estado, dos professores e dos pais. In *Inovação* (Vol. 12, nº 3), 9-33;
- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta;
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação – Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora;
- Caetano, M. (1973). *Manual de Direito Administrativo* (Tomo 1, 10ª ed.). Lisboa: Autor;
- Canário, B. (1996). Descentralização e Projecto Educativo Local. In Barroso, J. & Pinhal, J. (Org.), *A Administração da Educação: Os caminhos da descentralização*. Lisboa. Edições Colibri;
- Canotilho G. & Vital, M. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. 1, 4ª ed.). Coimbra Editora;

- Canotilho G. & Vital, M. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. 2, 4ª ed.). Coimbra Editora;
- Carneiro, R. (2003). *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão;
- Caupers, J. (2007). *Introdução ao Direito Administrativo* (9º ed.). Âncora;
- Cunha, M., Rego, A., Cunha, R. & Cardoso, C. (2005). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. (4ª ed.). Editora RH;
- Diogo, J. (1998). *Parceria Escola-Família: A caminho de uma educação participada*. Porto: Porto Editora;
- Evangelista, J. (2004). *A Participação do Poder Local na Administração da Educação: A relação Escola-Autarquia* (Vol. 1). Tese de Mestrado. Universidade Católica Portuguesa, Instituto de Educação;
- Falcão, M. (2000). *Parcerias e Poderes na Organização Escolar: Dinâmicas e lógicas do conselho de escola*. Instituto de Inovação Educacional. Ministério da Educação;
- Fernandes, A. (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário: Evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)*. Dissertação de doutoramento em Organização e Administração Escolar. Universidade do Minho;
- Fernandes, A. (1995). *Educação e Poder Local*. In *Actas do Seminário Educação, Comunidade e Poder Local*. Lisboa: CNE;
- Fernandes, A. (1996). *Os Municípios Portugueses e a Educação: As normas e as práticas*. In Barroso, J. & Pinhal, J. (Org.), *A Administração da Educação: Os caminhos da descentralização*. Lisboa. Edições Colibri;
- Fernandes, A. (1998). *Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre os fantasmas do passado e os desafios do futuro*. In *Actas do Seminário A Territorialização das Políticas Educativas*. Disponível em <http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/acta2/indice.htm>;
- Fernandes, A. (1999a). *Descentralização Educativa e Intervenção Municipal*. *Revista Noesis* nº 50 – Abr/Jun, 21-25;

- Fernandes, A. (1999b). Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre as representações do passado e os desafios do presente. In *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho;
- Fernandes, A. (1999c). Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização. In *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho;
- Fernandes, A. (2000). *Municípios e Escolas. Normativização e Contratualização da Política Educativa Local*. In Actas do Seminário *Autonomia Contratualização e Município*. Disponível em [www.cfae-braga-sul.rcts.pt](http://www.cfae-braga-sul.rcts.pt);
- Fernandes, A. (2004). Município, Cidade e Territorialização Educativa. In J. Costa, Neto-Mendes, A. & Ventura, A. (orgs.), *Políticas e Gestão Local da Educação*, Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar. Aveiro: Universidade de Aveiro;
- Fernandes, A. (2005a). Contextos de Intervenção Educativa Local e a Experiência dos Municípios Portugueses. In *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA;
- Fernandes, A. (2005b). Descentralização, Desconcentração e Autonomia dos Sistemas Educativos: Uma panorâmica europeia. In *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA;
- Fernandes, A. (2011). *Agrupamentos: uma aproximação*. Policopiado;
- FENPROF (2003). Municipalização da Educação. In *jornal da FRENPROF*, Fev. 2003, nº 183;
- Ferreira, F. I. (2005). Os agrupamentos de escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. In *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA;
- Ferreira, F. M. (2001). *Incentivos e Constrangimentos à Participação e ao Trabalho Colaborativo dos Docentes no Quadro do Novo Modelo de Administração e Autonomia das Escolas*. Universidade Nova de Lisboa;
- Ferreira, H. (2002). *A Participação dos Professores na Direcção da Escola Secundária entre 1926 e 1986*. Edição: Instituto Politécnico de Bragança;

- Figueiredo, C. (1872). *O Município e a Descentralização: Rápido estudo a propósito do último projecto de reforma administrativa* (2ª ed.) [escrito conforme original]. Coimbra: Imprensa da Universidade;
- Formosinho, J. (1999). *De Serviço do Estado a Comunidade Educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa*. In *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho;
- Formosinho, J. Ferreira, F. I. & Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA;
- Formosinho, J. (2005). *Centralização e Descentralização na Administração da Escola de Interesse Público*. In *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA;
- Formosinho, J. & Machado, J. (2005). *A Administração da Escola de Interesse Público em Portugal – políticas recentes*. In *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA;
- Friedberg, E. (1995). *O Poder e a Regra: Dinâmicas da acção organizada*. Instituto Piaget;
- Grilo, M. (1995). *Discurso*. In *Actas do Seminário Educação, Comunidade e Poder Local*. Lisboa: CNE, pp. 15-21;
- Guedes, G. (2002). *As Políticas Educativas Municipais na Área Metropolitana de Lisboa. O caso dos projectos sócio-educativos*. Tese de Mestrado. Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação;
- Guerra, M. (2002). *Os Desafios da Participação: desenvolver a democracia na escola*. Porto Editora, Colecção Currículo e Práticas;
- Lima, L. (1988). *Gestão de Escolas Secundárias: A participação dos alunos*. Lisboa: Livros Horizonte;
- Lima, L. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar* (2ª ed.). Braga: Universidade do Minho Centro de Estudos em Educação e Psicologia;

- Lima, L. (1999). E depois de 25 de Abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas. *In Revista Portuguesa de Educação* (Vol. 12, nº 1). Braga, 57-80;
- Lima, L. (2002). *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública* (2ª edição): São Paulo: Cortez Editora, Instituto Paulo Freire. (Guia da Escola Cidadã; V. 4);
- Lima, L. (2011). *Administração escolar: Estudos*. Porto Editora;
- Machado, J. B. (1982). *Participação e Descentralização Democrática e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina;
- Moreira, V. (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora;
- Pacheco, J. (1995). *O Pensamento e a Acção do Professor*. Porto: Porto Editora;
- Pinhal, J. (1997). Os Municípios e a Descentralização Educacional em Portugal. In Luís, A. Barroso, J. Pinhal, J. (eds.), *A Administração da Educação: Investigação, formação e práticas*, Actas do 1º Congresso do Forum Português de Administração Educacional;
- Pinhal, J. (2004). Os Municípios e a Provisão Pública de Educação. In J. Costa, Neto-Mendes, A. & Ventura, A. (orgs.), *Políticas e Gestão Local da Educação*, Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar. Aveiro: Universidade de Aveiro;
- Pinhal, J. (2006). A Intervenção do Município na Regulação Local da Educação. In J. Barroso (orgs). *A Regulação das Políticas Públicas da Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: Educa;
- Sampaio, J. (1975). *O Ensino Primário, 1911 – 1969. Contribuição Monográfica* (Vol.1). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;
- Sarmiento, M. & Ferreira, F. I. (1999). Comunidades Educativas: a ideia pedagógica e a realidade organizacional. In *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho;
- Serra, J. (1988). As Reformas da Administração Local, de 1872 a 1910. *Análise Social*, volume XXIV (103-104), (4º, 5º), 1037 – 1066;

- Serra, F. (1999). Fazer a Escola Acontecer: Planificação e Participação. *Revista Noesis* nº 50 – Abr/Jun, 18-20;
- Silva, C., Gobbi, B. et Simão, A. (2005). *O Uso da Análise de Conteúdo como uma Ferramenta para a Pesquisa Qualitativa: Descrição e aplicação do método*. Policopiado.
- Stoer, S. (1986). *A Educação e Mudança Social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento;
- Strauss, A. & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory* (2<sup>nd</sup> ed.). Thousand Oaks, California: Sage Publications;
- Tavares, J. (2000). *Administração Pública e Direito Administrativo* (3<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina;
- Tuckman, B. (2000). *Manual de Investigação em Educação*. Edição da Fundação Calouste Gulbenkian.

Instituto Nacional de Estatística:

Censos de 2001;

Censos 2011 – Dados provisórios.

Carta Educativa do Concelho

## **LEGISLAÇÃO CONSULTADA**

Código Administrativo Anotado por José da Silva Paixão, Jorge Aragão Seia e Carlos Alberto Cadilha (1979). Coimbra: Almedina;

Carta Europeia da Autonomia Local, do Conselho da Europa de 15 de Outubro de 1985, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90 de 23 de Outubro;

Constituição da República Portuguesa: As cinco versões após 25 de Abril (1999). Porto: Porto Editora.

## **LEIS**

Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro - Lei das Autarquias Locais;

Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro – Finanças Locais;

Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro - Lei - Quadro da Educação Pré-Escolar;

Lei n.º 31/87, de 9 de Julho - Alteração, por ratificação, do Decreto-Lei n.º 125/82, de 22 de Abril (Conselho Nacional de Educação);

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias – Revoga o Decreto-Lei n.º 77/84;

Lei n.º 42/83, de 31 de Dezembro – Orçamento do Estado para 1984;

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo;

Lei n.º 41/2003, de 22 de Agosto – Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro – Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais.

## **DECRETOS-LEIS**

Decreto-Lei n.º 125/82, de 22 de Abril – Cria o Conselho Nacional de Educação no Ministério da Educação e das Universidades;

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março - Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos;

Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro - Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 47.º da Lei n.º 42/83, de 31 de Dezembro, e no Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março;

Decreto-Lei n.º 397/88, de 8 de Novembro - Cria o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional no âmbito do Ministério da Educação (GETAP);

Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro - Cria as escolas profissionais no âmbito do ensino não superior;

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro - Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário;

Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio – Aprova o regime jurídico de direcção, administração e gestão escolar;

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos;

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro - Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais;

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;

Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho – Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o previsto no artigo 19º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro;

Decreto-Lei n.º 55/2009 – Estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da acção social escolar;

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de Julho – Altera o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

## **PARECERES**

Parecer n.º 3/2008 do CNE – DR, 2ª série, n.º 42 de 28 de Fevereiro.

## DESPACHOS

Despacho n.º 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro (2ª série) – Regulamento do Conselho Pedagógico e dos seus órgãos de apoio;

Despacho n.º 13313/2003, de 8 de Julho (2ª série) – Ordenamento da rede educativa em 2003 - 2004;

Despacho n.º 14460/2008, de 26 de Maio (2ª série) – Regulamento que define o regime de acesso ao apoio financeiro no âmbito do programa das actividades de enriquecimento curricular;

Despacho n.º 4463/2011, de 11 de Março (2ª série) – Definição de procedimentos e clarificação do papel dos agentes envolvidos nas agregações de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas;

Despacho n.º 8683/2011, de 28 de Junho (2ª série) – Altera o Despacho n.º 14460/2008, de 26 de Maio, que define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos de ensino, na oferta das actividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família.

## **ANEXOS**

## ANEXO 1 – Guião da entrevista aos responsáveis municipais

### ENTREVISTA AOS RESPONSÁVEIS MUNICIPAIS

#### 1 – POLÍTICA NACIONAL E POLÍTICA LOCAL DE EDUCAÇÃO

1.1 – Nas últimas décadas foram atribuídas várias responsabilidades às autarquias no âmbito da educação. Qual a sua opinião sobre a transferência de mais competências da administração central para as autarquias?

1.2 – Considera que a transferência de competências para as autarquias tem representado uma descentralização efectiva?

1.3 – Considera importante a existência de uma política local de educação?

1.4 – A autarquia tem definido um projecto para a educação?

1.4.1– Quais são as principais linhas de acção do projecto educativo municipal?

#### 2 – COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DAS AUTARQUIAS LOCAIS

2.1 – Qual a sua opinião sobre as actuais competências das autarquias em matéria de educação?

2.2 – Que outros domínios deviam ser transferidos para as autarquias?

2.3 - Quais as vantagens para os alunos da transferência de competências educativas para as autarquias?

2.4 – Acha que a participação do Município na Escola devia ser reforçada?

2.5 - Que benefícios resultariam para a Escola de uma maior participação do município nas questões educativas?

2.6 – Quais as implicações para a Escola da intervenção do Município na educação?

### 3 – O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

3.1 – Que opinião tem sobre a composição, as competências e o regime de funcionamento do CME? Considera-os adequados?

3.2 – Considera que o CME tem contribuído para uma melhoria da educação no Concelho? De que forma?

3.3 – Há quem afirme que os CME podem ser instrumentos impulsionadores de uma política de descentralização. Qual a sua opinião sobre esta matéria?

### 4 – AGRUPAMENTO DE ESCOLAS COMO EXPRESSÃO DA POLÍTICA (DES)CENTRALIZADORA DA EDUCAÇÃO

4.1 – Qual a sua opinião sobre os Mega-Agrupamentos?

4.2 – Quem deve intervir na constituição dos Agrupamentos?

4.3 – Considera que a constituição de agrupamentos contribui para que as políticas educativas sejam definidas localmente ou pelo contrário reforça a centralização da educação?

## ANEXO 2 – Guião da entrevista aos docentes

### ENTREVISTA AOS DOCENTES

#### 1 – POLÍTICA NACIONAL E POLÍTICA LOCAL DE EDUCAÇÃO

1.1 – Nas últimas décadas foram atribuídas várias responsabilidades às autarquias no âmbito da educação.

Qual a sua opinião sobre a transferência de mais competências da administração da central para as autarquias?

1.1.1 - Que domínios deviam ser transferidos para as autarquias?

1.2 – Considera importante a existência de uma política local de educação?

1.3 – Qual seria o principal objectivo da política local de educação?

1.4 – Quem devia intervir na definição dessa política?

1.5 – Que papel seria atribuído a cada um destes intervenientes?

1.6 – Este quadro obrigaria à criação de mecanismos de articulação entre os diferentes responsáveis pela política educativa. Como seria feita a articulação entre o Ministério da Educação, a Escola e a autarquia?

1.7 – A transferência para os municípios de mais poderes não representa uma recentralização das políticas educativas?

## 2 - COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DAS AUTARQUIAS LOCAIS

- 2.1 – Com a constituição do Mega - Agrupamento de Escolas qual deve ser o âmbito de intervenção do município no sistema regular de ensino? Deve continuar a incidir sobre o ensino básico ou deverá abranger todos os níveis de ensino?
- 2.2 – A participação da autarquia nos órgãos de direcção do agrupamento deve ser reforçada?
- 2.3 - Que benefícios resultariam para o Agrupamento de uma maior participação da autarquia nas questões educativas?
- 2.4 – Qual deve ser a intervenção dos municípios e das escolas na constituição dos Agrupamentos?
- 2.5 - A gestão das políticas educativas pelo poder local garante a diferenciação curricular, no quadro do binómio currículo nacional/projectos curriculares contextualizados?
- 2.6 - A regulação da educação pelo poder local contribui para a melhoria da qualidade da educação?
- 2.7 – Quais as implicações para a escola da passagem do poder de decisão em matéria de educação para o poder local?

## 3 – O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- 3.1 – Tem acompanhado o funcionamento do CME?
- 3.2 – Conhece a constituição do CME?
  - 3.2.1 – Que opinião tem sobre a composição, as competências e o regime de funcionamento deste órgão?

3.3 – Como foram escolhidos os representantes dos docentes no CME?

3.4 – Considera que O CME tem contribuído para uma melhoria da educação no Concelho? De que forma?

3.5 – O CME contribuiu para a existência de uma política educativa local?

3.6 – A Escola tem a funcionar vários cursos Profissionais e CEF. O CME tem contribuído para a selecção desses cursos?

#### 4 – AGRUPAMENTO DE ESCOLAS COMO EXPRESSÃO DA POLÍTICA (DES)CENTRALIZADORA DA EDUCAÇÃO

4.1 – De quem foi a iniciativa da constituição do Mega-Agrupamento?

4.2 – Concorda com esta nova organização?

4.3 – Quais são as suas expectativas em relação ao Agrupamento?

4.4 – Considera que a constituição de agrupamentos contribui para que as políticas educativas sejam definidas localmente ou pelo contrário reforça a centralização da educação?