

digital

PROFESSORES, ESCOLA E MUNICÍPIO

FORMAR, CONHECER E DESENVOLVER

JOAQUIM MACHADO · JOSÉ MATIAS ALVES

[orgs.]



PORTO



PROFESSORES, ESCOLA E MUNICÍPIO – Formar, Conhecer e Desenvolver
JOAQUIM MACHADO E JOSÉ MATIAS ALVES [ORGANIZAÇÃO]

© Universidade Católica Editora . Porto
Rua Diogo Botelho, 1327 | 4169-005 Porto | Portugal
+ 351 22 6196200 | uce@porto.ucp.pt
www.porto.ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt

Coleção · e-book
Coordenação gráfica da coleção · Olinda Martins
Capa · Olinda Martins
Revisão de texto · Joaquim Machado

Data da edição · dezembro de 2015
Tipografia da capa · Prelo Slab / Prelo
ISBN · 978-989-8835-00-0

<i>Introdução</i>	· 04 ·
<i>I—Ação docente e desenvolvimento profissional</i>	· 08 ·
1. <i>Para o desenvolvimento do conhecimento profissional e organizacional – A centralidade da gestão do currículo</i> Maria do Céu Roldão	· 09 ·
2. <i>Organização e coordenação do trabalho docente – O conselho de ano como estrutura de gestão pedagógica intermédia</i> Joaquim Machado	· 20 ·
3. <i>Assessoria pedagógica - Um projeto formativo para a melhoria</i> Cristina Palmeirão	· 33 ·
4. <i>Competências profissionais e desenvolvimento docente</i> Daniela Gonçalves	· 42 ·
<i>II—Avaliação e desenvolvimento da escola</i>	· 53 ·
5. <i>Evaluación de las escuelas: Perspectivas e (des)ilusiones</i> Miguel Angel Santos Guerra	· 54 ·
6. <i>A construção da avaliação externa e o impacto no desenvolvimento das escolas e das práticas profissionais</i> Ilídia Cabral	· 81 ·
7. <i>Avaliação das escolas e gestão do conhecimento</i> João Gouveia	· 99 ·
8. <i>Desafios da avaliação externa das escolas</i> José Eduardo Lemos	· 120 ·
<i>III—Município e administração local da educação</i>	· 127 ·
9. <i>Municipalização do ensino em Portugal – As lições da história</i> Justino Magalhães	· 128 ·
10. <i>Projetos educativos municipais e administração local da educação – “Malhas que o império tece”</i> José Matias Alves	· 142 ·
11. <i>A ação de consultoria em projetos locais – Projetos Educativos Municipais</i> Cristina Palmeirão	· 170 ·

Projetos educativos municipais e administração local da educação

“Malhas que o império tece”

José Matias Alves²⁰

Introdução

Não é já a sociedade que está bloqueada como escrevi em 1970, é o seu sistema político-administrativo ou, melhor, o sistema das elites, e, neste sistema, é a inteligência que está bloqueada. É na mudança de inteligência que é preciso pois investir. (...) Os homens e as mulheres de hoje já não vivem num mundo de obediência e de respeito pelo poder.

O centro, por mais compreensivo que seja, é incapaz de controlar conjuntos tão complexos nos quais as pessoas estão implicadas. O extraordinário desperdício de recursos e de talentos cuja responsabilidade pertence às elites no poder tem a ver com a desconfiança congénita em relação à capacidade das pessoas inovarem” (Crozier, 1995).

É sobre o signo deste pensamento de Michel Crozier que, em larga medida, se organiza este texto. Mas não é apenas uma *razão técnica* relacionada com a eficácia que guia a defesa de uma outra forma de governação da ação social e educativa. É também uma *razão política* relacionada com o direito inalienável dos cidadãos poderem participar e decidir, *localmente*, nos assuntos que lhes dizem respeito. A tese explícita é, pois, a da defesa de uma outra forma de governar a educação articulando e conjugando três níveis – nacional, local e o organizacional – e fazendo do Projeto Educativo Municipal o instrumento de mobilização e congregação de vontades e recursos, de gestão de oportunidades de elevação das qualidades dos processos e resultados educativos.

²⁰ Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

O enunciado organiza-se em cinco pontos: os pressupostos que orientam a visão; os limites e as limitações de uma administração centralizada; a descentralização e os processos de revitalização da cidadania e da democracia; os sentidos dos projetos educativos municipais e as condições de sucesso e, por fim, uma nota breve sobre o Programa *Aproximar* e os enredos de uma política que se foi *arrastando* na gestão de hesitações e contradições.

Os pressupostos

São seis os pressupostos de base que orientam e estruturam esta reflexão.

O primeiro tem a ver com a asserção de que *a soberania reside no povo*, aqui residindo o sentido basilar da democracia. Se o povo *é quem mais ordena*, então o seu poder tem de ser exercido diariamente, tem de participar nas deliberações que estruturam e regulam a vida social.

O segundo decorre diretamente do primeiro. A democracia não se esgota na eleição dos representantes do povo. A democracia representativa não dispensa a democracia participativa e deliberativa, antes a deve suscitar, sob pena de ir perdendo a sua legitimidade social e institucional.

O terceiro afirma que a cidadania se cumpre na ativação de uma democracia deliberativa. Não se trata apenas de ser ouvido, de expressar vontades e opiniões, de integrar órgãos de consulta, embora se reconheça a importância da escuta e da auscultação. Os cidadãos têm o direito de participar na tomada de decisões, têm direito a praticar o poder de decidir (e não apenas o dever de obedecer e de executar o *lhe mandam fazer*, numa lógica de socialização na dependência).

O quarto pressuposto rei vindica o princípio da subsidiariedade: tudo o que puder ser decidido a nível local não deve ser transferido para o nível central. Porque é ao nível local que melhor se conhecem os problemas, os contextos, as circunstâncias, as pessoas e os efeitos potenciais das decisões. E a ação política não tem, necessariamente, de se fundar na distância, na abstração, na impessoalidade, na uniformidade, atributos típicos de uma ordem burocrática centralizada.

O quinto afirma a convicção de que a descentralização, a participação nas decisões, a autonomia e a responsabilidade profissional e organizacional, a liberdade, a interação, a ação em rede são variáveis incontornáveis da territorialização das políticas de des envolvimento.

O sexto pressuposto afirma que toda a ação social e educativa é de natureza política: mobilizam ideologias, valores, interesses de natureza vária, sustentando-se ser preferível empreendê-las a nível local, porque mais controláveis e transparentes (do que nos opacos corredores do poder central).

Deste conjunto de pressupostos decorre uma certa visão política da ordem social e educativa que pode ser sintetizada nos dois quadros seguintes:

Quadro I – Perspetivas de análise social

Perspetiva “sistema”	Perspetiva “ação”
Ocupa-se dos sistemas e estruturas sociais O homem na sociedade Macroperspetiva	Ocupa-se da ação e integração social O homem na sociedade Microperspetiva
Preocupada com o problema da ordem social (como é que a sociedade se mantém coesa)	Preocupada com o problema do controlo humano sobre as instituições sociais
Ênfase nos sistemas globais de valores da sociedade	Ênfase nos significados sociais e na variedade de interpretações
Sublinha a realidade social objetiva	Sublinha a realidade social subjectiva
Ênfase na ordem social como algo que é dado ou herdado do passado	Ênfase nos processos pelos quais as pessoas ativamente constroem e reconstróem a ordem social à volta delas

Adaptado de Watson, cit. in Pires, 1991

De facto, o olhar que observa a realidade alimenta-se de um conjunto de lentes que privilegia a perspetiva fundadora da “ação”, tendendo a colocar em segundo plano a perspetiva “sistema”. Isto não significa a rejeição do sistema e do seu poder estruturante e operante, condicionador e constrangedor. Mas significa que sem pessoas em interação não há sistema, que são as ações e as interações que constroem o sistema social, institucional e organizacional concreto, que a realidade não existe sem sujeitos e é uma múltipla e dinâmica construção pessoal.

Por outro lado, privilegia uma perspetiva social tributária de uma visão existencial do homem criador de si mesmo e da sociedade, da liberdade como forma de autonomia, criação e emancipação filiando-se num paradigma do conflito como fonte inspiradora e fundadora da ação e do desenvolvimento. Como é óbvio, o conflito é aqui entendido como dinâmica criadora de horizontes novos, como palco onde as vozes e os interesses podem ser enunciados e escrutinados, sendo um fator de desenvolvimento pessoal e social. Pelo contrário, o consenso tende a ser considerado como a manutenção de um *statu quo* que não incentiva a criação de condições de mudança positiva.

Quadro II – Perspetivas sociais

	Perspetiva do consenso	Perspetiva do conflito
Natureza da sociedade	Sociedade como sistema natural Natureza transcendente da sociedade, uma sociedade <i>sui generis</i> maior e diferente do que a soma das suas partes; a ausência de transcendência, assim como a ausência de controlo social significa <i>anomia</i> .	Sociedade como uma competição entre grupos com objetivos e perspetivas opostas. Conceção imanente da sociedade e das relações sociais; os homens são a sociedade; a sociedade é uma extensão do homem, o <i>habitat</i> do homem ; a transcendência da sociedade é equivalente à alienação do homem da sua própria natureza social.
Valores	Atitude positiva em relação à manutenção das instituições sociais.	Atitude positiva em relação à mudança.
Natureza do homem	<i>Homo duplex</i> , metade egoísta (natureza própria), metade altruísta (natureza socializada), sempre com necessidade de ser restringida para o bem comum.	<i>Homo laborans</i> , homem existencial, o criador de si mesmo e da sociedade mediante uma ação social prática e autónoma.
Imagem do homem e da sociedade	O bem social: equilíbrio, estabilidade, autoridade, ordem, crescimento quantitativo (<i>em equilíbrio dinâmico</i>).	Liberdade como forma de autonomia, mudança, ação, crescimento qualitativo.

Adaptado de Roger Dale, cit. in Pires, 1991

Em termos de perspetivas sociais, adota-se uma posição que privilegia uma ação conflitual, considerando-se a sociedade como uma competição entre grupos, organizações e instituições que não dispensam a cooperação, uma visão imanente da ordem social, um ser humano que se cria a si mesmo no jogo das interações, *um mundo da vida que não pode deixar de comandar (e subordinar) o mundo dos sistemas*.

É neste quadro ideológico que se vai ler o tema que estrutura o presente texto.

As características e as limitações de uma administração centralizada

Uma administração centralizada possui um conjunto de características marcadas pela *razão iluminada* e insensata que assume as características seguintes:

Uniformidade

Uma das características primeiras de uma ordem centralizada é a *uniformidade*. É suposto que o centro identifique os problemas e prescreva a solução universal. A solução universal é igual

para todo o território, para todas as instituições, para todas as pessoas. Em regra, considera-se que a igualdade é sinónimo de justiça. Mas tratar de modo igual o que é desigual, prescrever soluções uniformes só pode gerar mais desigualdade e injustiça. Por isso, a uniformidade é, muitas vezes, um entrave e um obstáculo ao desenvolvimento dos territórios, das instituições e das pessoas.

Impessoalidade

Para além da uniformidade, uma ordem centralizada pressupõe a impessoalidade. O centro não conhece as pessoas e as suas circunstâncias, possuindo apenas um conhecimento abstrato que se arrisca a não estar ao serviço das pessoas nas suas singularidades e diferenças. Esta ação impessoal é proclamada como um fator de isenção, objetividade e neutralidade sendo um dos argumentos comumente usados para se defender e perpetuar. Refira-se, no entanto, que estes atributos não dispensam o conhecimento das pessoas e das suas circunstâncias e que a justiça e a justeza são valores superiores à objetividade, neutralidade e até à isenção.

Uma governação por decreto

O *modus operandi* por excelência é uma governação por decreto, nas suas múltiplas extensões: leis, decretos, decretos-lei, portarias, despachos normativos, despachos... Ora, este modo de agir só pode operar na base da impessoalidade e uniformidade e ignora o poder dos atores em contexto. Ignora que, muitas vezes, as normas só podem ser aplicadas porque os atores as adaptam e recriam naquilo a que Lima (1991) designou de “infidelidade normativa”.

Afastamento das realidades

As características anteriores tendem a criar uma resposta virtual para os problemas, gerando um fosso entre as diferentes realidades (sociais, económicas, organizacionais, pessoais...) e a visão e a prescrição central. Este afastamento das realidades é fonte de ineficácia e de ilegitimidade, colocando em crise a sua existência.

Um comando e um controlo ineficaz

O comando e o controlo centralizado parte da convicção *científica* da possibilidade da existência do “*one best way*” para resolver problemas ou otimizar soluções. É esta a base do sistema de ação burocrática e de uma governação através do Diário da República. Mas, como já se sustentou, esta é uma visão mítica e que não recolhe sustentação empírica. Por isso, o comando centralizado é ineficaz e o controlo tende a ser meramente formal alimentando as lógicas do simulacro e das aparências.

Um excesso de regulamentação.

Dado o desconhecimento dos contextos e o modo de governação adotado, os sistemas centralizados estão condenados a uma contínua produção legislativa na tentativa de adaptação progressiva à realidade. Daí a teia de decretos e toda a sequência normativa que revoga no todo ou em parte, acrescenta, altera, reformula tornando difícil o entendimento da ordem jurídica prevalecente.

Um empobrecimento social e a desertificação das periferias

A ordem centralista é ainda sustentada pela suposta ausência de quadros locais capazes. Como refere Marcelo Caetano

A entrega de numerosas e complexas atribuições às autarquias locais requereria (...) a existência de um escol dirigente capaz de orientar sob todos os aspetos a administração autárquica: ora a verdade é que nas localidades de província sente-se cada vez mais a tendência de elementos de maior valia se deslocarem para as grandes cidades. Por este tipo de argumento a centralização perpetua-se, alimentando-se a si mesma: a fuga de pessoal qualificado causada pela centralização provoca um certo vazio cultural e social e nível local que reforça ainda mais a centralização (Marcelo Caetano, 1970, citado por Formosinho, 2005, pp. 33-34).

Esta ordem é pois fator de desperdício de vontades e inteligências disseminadas pelo território nacional sendo um entrave ao desenvolvimento.

Do Estado, das pessoas, do povo

Uma última nota, leva-nos a sustentar que o Estado é a forma organizada da vontade popular e que deve estar ao serviço da liberdade, do fomento da auto-criação, da autoria, do desenvolvimento endógeno. Como bem observa Baptista Machado:

A Igualdade sem Liberdade (sem o reconhecimento do direito de *auto-organização* e de *autodeterminação*) não conduziria senão a uma Democracia corrompida na sua própria raiz - e a uma deturpação da própria ideia de Democracia. Se o Estado deve ser do Povo, então a Liberdade (autodeterminação) tem de ser reconhecida como algo anterior e superior ao Estado (1982, pp 65).

Interessará ainda perceber a pregnância deste modelo de funcionamento estatal. A hipótese, certamente romântica mas não desprovida de relevância social e política, de Alexandre Herculano não deixa, no entanto, de possuir algum poder explicativo:

Na verdade, a doutrina de que o excesso de ação administrativa, hoje acumulada, deve derivar em grande parte do centro para a circunferência repugna aos partidos, e irrita-os. Sei isso, e sei porquê. Os partidos, sejam quais forem as suas opiniões ou os seus interesses, ganham sempre com a centralização. Se não lhes dá maior número de probabilidades de vencimento nas lutas do poder, concentra-as num ponto, simplifica-as, e, obtido o poder, a centralização é o grande meio de o conservarem. Nunca esperem dos partidos essas tendências. Seria o suicídio. Daí vem a sua incompetência, e nenhuma autoridade do seu voto nesta matéria. É preciso que o país da realidade, o país dos casais, das aldeias, das vilas, das cidades, das províncias acabe com o país nominal, inventado nas secretarias, nos quartéis, nos clubes, nos jornais, e constituído pelas diversas camadas do funcionalismo que é, e do funcionalismo que quer e que há de ser (Herculano, 1858).

A descentralização e a revitalização da cidadania e da democracia

Na perspectiva em que nos situamos, a descentralização é um outro nome da liberdade, uma condição basilar para a revitalização da cidadania e da democracia. Como refere Baptista Machado:

Salientemos mais uma vez esta conclusão que se extrai de tudo o exposto: a «descentralização» engendra um espaço de *participação* e de *negociação* que, dando voz e peso diversas *autonomias sociais*, opõe uma barreira ao totalitarismo maiorias (à «autocracia eletiva») e torna a democracia mais rica e mais humana, impedindo a «estatização» (Baptista Machado, 1982).

Por sua vez, António Nóvoa defende um ‘espaço público da educação’ em que a democracia tem de assumir uma natureza deliberativa (e não meramente participativa e consultiva):

Defesa de um espaço público da educação só faz sentido se ele for “deliberativo”, na aceção que Habermas (1989) deu a deste conceito. Não basta atribuir responsabilidades às diversas entidades, é necessário que elas

tenham uma palavra a dizer, que elas tenham capacidade de decisão sobre os assuntos educativos. A operacionalização desta ideia obrigará a equacionar formas de organização dos cidadãos, para o exercício destas missões, designadamente através dos órgãos locais de governo (Nóvoa: 2009).

Neste enquadramento da propositura de um *novo espaço público da educação*, o autor defende um novo contrato educativo e uma redefinição de papéis, compromissos e responsabilidades:

É nesta perspetiva que a proposta adquire todo seu sentido, abrindo para a possibilidade de um novo contrato educativo, cuja responsabilidade é partilhada por um conjunto de atores e de instâncias sociais, não ficando apenas nas mãos dos educadores profissionais. Se é verdade que a escola cumpriu, ao longo do século XX, um importantíssimo trabalho social, não é menos verdade que hoje se torna essencial evoluir no sentido de uma maior responsabilidade da sociedade (Nóvoa: 2009).

E o mesmo autor sustenta a necessidade de mudar de paradigma educativo:

É preciso abrir os sistemas de ensino a novas ideias. Em vez da homogeneidade e da rigidez, a diferença e a mudança. Em vez do transbordamento, uma nova conceção da aprendizagem. Em vez do alheamento da sociedade, o reforço do espaço público da educação.

Hannah Arendt escreveu que uma crise apenas se torna catastrófica se lhe respondermos com ideias feitas, isto é, com preconceitos (1972, p. 225). Tinha razão. O pensamento contemporâneo tem de ir além do já conhecido e alimentar-se de um pensamento utópico, que se exprime “pela capacidade não só de pensar o futuro no presente, mas também de organizar o presente de maneira que permita atuar sobre esse futuro” (Furter, 1970, p. 7) (Nóvoa: 2009b).

Aqui chegados, defende-se o espaço local como um território onde habitam, trabalham, convivem as pessoas que criam a ordem social e lançam sementes de possibilidades e onde existem instituições autárquicas legitimadas pela vontade popular.

De facto, não faz sentido desconvocar os poderes autárquicos de uma gestão das vontades, recursos e sinergias locais, de uma articulação das redes de educação e formação, de um apoio à melhoria dos processos e

resultados educativos que ocorrem nas diversas instituições educativas. O *espaço público de educação* que tem sido sustentado por diversos autores com destaque para Nóvoa (2013) e Barroso (2012) só pode ser concebido, praticado e desenvolvido numa escala local (municipal e/ou supramunicipal) e o *projeto educativo* com esta base territorial é o instrumento por excelência para pensar a educação num espaço e numa lógica de interceção e articulação com todos os outros subsistemas sociais que operam num determinado espaço (Alves e Cabral, 2013).

E é neste espaço e nesta nova visão que é possível assegurar uma mudança de lógica:

Esta nova visão permite operar uma mudança fundamental: passar da lógica de “operacionalidade” de programas de atividades mais ou menos desconexas, acessórias e por vezes folclóricas para uma lógica de projeto onde todas as atividades a realizar no município estão subordinadas a uma partilhada visão educativa para o concelho, e se articulam e comprometem para elevar os patamares do sucesso escolar e educativo de toda a população (Formosinho e Machado: 2005).

Os projetos educativos municipais podem ser a expressão das vontades locais que formam o todo nacional, o instrumento estratégico da gestão de recursos, das complementaridades e das sinergias em que o todo é mais do que a soma das partes, mas em que também não pode haver todo sem partes (Morin, 1987).

Aliás a ordem jurídica existente criou já o Conselho Municipal de Educação, recentemente revalorizado pelo Decreto-Lei nº 72/2015 de 11 de maio, e que assegura, em parte, esta possibilidade, como referem Formosinho e Machado:

O Conselho Municipal de Educação como órgão de coordenação concelhia da educação tem razão de ser como suporte organizacional enquadrador das escolas enquanto “organizações” educativas com autonomia relativa que prestam o serviço público de educação na área do concelho mas concebidas como locais não apenas de execução, mas também de produção de políticas e decisões educacionais.

O desafio reside, pois, em fazer convergir medidas de reforço da autonomia das escolas, de transferência de competências para as autarquias locais, de afirmação da independência profissional dos professores e de favorecimento da participação dos cidadãos sem desresponsabilizar o Estado (2005, p. 159).

Os projetos educativos municipais: sentidos e condições de sucesso

O Projeto educativo Municipal vem conferir um sentido estratégico às ações educativas desenvolvidas no território, procurando identificar os pontos fortes e fracos, as oportunidades e as ameaças sendo um lugar de construção de convergências, de sinergias, de complementaridades, de construção de novas possibilidades de ação. Anote-se que a identificação explícita deste instrumento de planificação de ação previsto no DL n.º 72/2015, de 11 de Maio, sob a designação de Plano Estratégico de Educativo Municipal, contém muito maior relevância política e operacional do que o conceito de *carta educativa* que durante muitos anos foi o instrumento de gestão de uma rede local de edifícios escolares ao serviço de uma política educativa nacional. Como refere o preâmbulo deste Decreto:

Através do presente decreto-lei são por isso introduzidas duas alterações ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

Desde logo, passa a estar assegurada a participação no conselho municipal de educação de todos os diretores dos agrupamentos de escola ou escolas não agrupadas.

Além disso, o conselho municipal de educação passa a assumir um papel mais relevante de coordenação, quando exista no município um nível mais aprofundado de descentralização administrativa, mesmo que em fase de projeto-piloto, através de contratos interadministrativos de delegação de competências.

Com efeito, nestes casos, os pareceres do conselho municipal de educação podem eventualmente assumir um valor jurídico reforçado, podendo ainda ser criada uma comissão permanente, com competências de acompanhamento corrente e articulação dos municípios e dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Evidentemente que os decretos nunca conformam as realidades. Mas expressam uma certa visão política e podem abrir o jogo de novas possibilidades. Ensaieiros, no entanto, a resposta à seguinte questão: porquê conceber, desenvolver e implementar um Projeto Educativo Municipal?

Primeiro argumento: porque o PEM pode permitir contextualizar e localizar as políticas e a ação educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos, a heterogeneidade das

formas e das situações, conciliar interesses públicos (na busca do "bem comum" para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses próprios dos alunos e suas famílias), fazer com que na definição e execução das políticas educativas, a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação [i.e. de cidadania, de autoria...]. E pode ainda afirmar-se, na senda de Barroso (2012), que pode permitir passar de uma relação de autoridade baseada no controlo "vertical", monopolista e hierárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e "horizontalização" dos controlos (centrais e locais). [Porque é aqui que podemos *des* envolver a nossa humanidade e a nossa comun idade]

Segundo argumento: porque nos preocupamos com o futuro da educação no nosso município e queremos gerar mais e melhores oportunidades de aprendizagem para todos; elevar as taxas e a qualidade do sucesso escolar; criar melhores condições para ensinar e aprender; criar a sinergia do *todo que é mais do que a soma das partes, mas também sem esquecer que não há todo sem partes* (Morin:1987).

Terceiro argumento: porque a *adversidade do(s) contexto(s)*, o insucesso e o fracasso escolares não são fatalidades impossíveis de combater, sendo nos tempos difíceis que mais precisamos de nos unir em torno de objetivos comuns, projetando a realidade que queremos construir (*ninguém se salva sozinho*).

Quarto argumento: porque queremos valorizar as instituições de educação e formação do município assumindo o PEM como fator de desenvolvimento de um território, dando visibilidade às dinâmicas de educação e formação em curso, celebrando os êxitos que vão sendo conseguidos e apoiando quem mais precisa numa lógica de discriminação positiva.

Quinto argumento: porque poderemos decidir fazer uso do nosso potencial criador, da nossa capacidade de sermos autores (e não meros executores...), imaginando novas formas de assumir e praticar as políticas educativas e formativas.

Isto significa que a nível municipal podemos ser capazes de criar e apoiar a existência de novos dispositivos de promoção do sucesso educativo.

Sexto argumento: porque queremos dotar de maior sentido prático e utilidade o trabalho que diariamente desenvolvemos, sabendo para onde caminhamos e sabendo que caminhando juntos damos um outro sentido à nossa ação, trabalhando menos, trabalhando melhor (o PEM não pode ser uma sobrecarga de trabalho; tem de dar *outro sentido* e alcance ao trabalho), porque trabalhando em conjunto podemos rentabilizar o potencial educativo e formativo do município. E uma gestão integrada dos recursos educativos permite evitar redundâncias e

impulsionar programas de educação/formação mais interativos e eficazes, clarificar o papel dos diferentes agentes educativos na implementação de políticas ativas integrais e projetos concretos de desenvolvimento pessoal e coletivo do potencial humano, ganhar tempo e recursos para que cada instituição possa desempenhar a sua missão com mais qualidade e melhores resultados.

Sétimo argumento: porque é nos “instantes do presente” que “o futuro se começa” (António Vieira), e não podemos demitir-nos da criação de *um outro tempo*, mais justo e melhor para todos (e não há futuro sem sujeitos).

Enunciados os argumentos que tornam sustentável um trabalho de construção, monitorização e avaliação do PEM, passamos a enunciar as possíveis linhas para a respetiva construção:

Como primeira linha de ação sustenta-se a centralidade de se conhecer, reconhecer e confiar nas capacidades, conhecimentos e inteligências dos atores sociais locais em termos institucionais e profissionais. A identificação dos *stakeholders* locais que detêm poder de mobilização e influência afigura-se como uma ação central para gerar dinâmicas de implicação e compromisso.

Como segunda linha de ação importa conhecer a realidade educativa do território (porque só podemos melhorar a partir deste conhecimento), passando por um diagnóstico participado (ver *o que normalmente se não vê*, no território, nas instituições, nas organizações...), coletando de dados sobre os indicadores-chave que podem fazer o retrato do nível educativo da população e da realidade dos diferentes estabelecimentos de educação e formação (vg. Taxas de aproveitamento, aprovação, abandono escolar, abandono escolar precoce, eficácia formativa, classificações internas/externas).

Este conhecimento, a nível municipal, é particularmente relevante porque, de um modo geral, os municípios não são chamados a analisar as realidades eminentemente escolares e, por exemplo, as suas taxas e qualidades de sucesso, deixando estes elementos ao cuidado dos estabelecimentos de ensino e ao Ministério da Educação. Mas, conhecer estas realidades e colocando-se na disposição de conhecer e de promover uma educação formal (e informal) de maior qualidade é uma dimensão essencial da iniciativa autárquica.

Projetar o futuro desejado para o território é a terceira possível linha de ação. Tendo realizado um diagnóstico e uma análise *swot* da realidade local, importa definir e consensualizar metas educativas para cada estabelecimento de ensino e para a globalidade do município, tendo como referência o ponto de partida, a referência nacional, a ambição, os meios e os compromissos

que forem sendo gerados. A definição de uma rede da oferta formativa que tenha em conta os projetos de desenvolvimento local, a procura de *mão-de-obra*, as necessidades de qualificação das pessoas é outro item importante na projeção do futuro para que a lógica da oferta não se sobreponha à lógica da procura social e empresarial.

Projetado, negociado e consensualizado o futuro, importa sistematizar as linhas de ação que permitam avançar na linha do horizonte traçado. A título meramente indicativo, os campos a planificar podem passar pelas ofertas formativas/qualificantes e sua relação com o tecido social e empresarial, dispositivos de melhoria dos níveis de qualidade do sucesso, programas de aprendizagem ao longo da vida, prevenção do abandono escolar precoce, revalorização educativa dos recursos e equipamentos, identificação de linhas de Investigação sobre o Desenvolvimento da Educação, projetos de articulação curricular e institucional...

Definidas as linhas de ação, é necessário agir sobre a realidade, implementando dinâmicas concertadas nas várias linhas de ação.

Monitorizar e avaliar o PEM numa lógica de melhoria contínua é a última etapa de um processo de desenvolvimento educativo, de capacitação institucional, organizacional e profissional, de reforço das dinâmicas de auscultação, escuta, construção de compromissos.

Pensamos ainda que o PEM pode ser um bom instrumento para enfrentarmos 3 revoluções emergentes (Nóvoa, 2014): a revolução na aprendizagem, a revolução na sala de aula, a revolução nos modos de governação da educação.

A revolução na aprendizagem traduz-se numa deslocação do foco no ensino para as aprendizagens (dos alunos, mas também de todos os membros da “comunidade educativa”), procurando identificar as máximas oportunidades para aprender, no uso criativo das novas tecnologias de informação, numa maior individualização do ensino, na diferenciação pedagógica, na promoção da autonomia dos educandos, numa maior interatividade entre pares e entre sujeitos e plataformas digitais, no estabelecimentos de redes que potenciam os modos e as formas de aprender.

De facto, a escola do século XXI não poderá ser a escola do século XIX e XX. Tem de abandonar o seu modelo fabril de cadeia de montagem. O professor não terá já condições de se limitar a “dar a matéria e o programa”. Os alunos estarão muito entregues a si mesmos numa solidão existencial que terá de ser “curada”.

A revolução na sala de aula passa pela alteração nos modos de trabalhar (trabalho individual, de pares, de grupos de geometria variável, de pesquisas, de procura), pela prevalência de lógicas

que conjugam a cooperação e a competição, evoluindo-se de uma lógica de consumo para uma lógica de produção e de partilha.

A revolução no território, na cidade, no município passa pelo reconhecimento do “transbordamento da escola”, pela necessidade de pensar a educação para além da escola, de compreender todas as dimensões educativas que existem na cidade e na sociedade. Como refere, António Nóvoa:

“A escola (enquanto instituição) continua a trabalhar como se não fizesse parte de um conjunto imenso de possibilidades educativas. Precisamos de uma escola mais modesta, que entenda que as cidades - o território...- têm um potencial educativo imenso”. (Nóvoa: 2014)

O programa *Aproximar* e os enredos das políticas

O Programa Aproximar, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013 de 19 de março é a tentativa do Governo responder ao estado de quase-calamidade pública em que se encontra a gestão de instituições centrais periféricas, como são as escolas ²¹. Não porque estas não saibam ou não queiram assumir um novo protagonismo na direção das suas práticas educativas. O estado em que encontram deriva, em larga escala, de continuarem reféns de um poder que as ignora e desautoriza, que age a destempo e muitas sem critério e que as asfixia na parafernália de plataformas e de controlo. Anote-se, no entanto, que a execução deste programa, no que à educação diz respeito, tem sido particularmente desastrosa, por muitas razões. Destaco algumas: porque num contrato de descentralização de competências entre o Governo e os municípios, se faz depender a sua aprovação do consentimento de todos os conselhos gerais das escolas de um concelho; porque o contrato interadministrativo é feito sob o signo da delegação de competências (que podem ser sempre avocadas) e não de efetiva descentralização de poderes e recursos; porque para haver contrato todas as escolas do município têm de ter um “contrato de autonomia” com a Direção-Geral (para ficar protegida pelo centro contra as investidas do local); porque equipara, em termos de legitimidade política, uma escola a uma autarquia; porque a matriz que regula a distribuição de competências entre o Ministério da Educação, o território municipal e as escolas não prevê explicitamente um órgão local (que não o executivo municipal) que assuma essas competências; porque se funda em

²¹ Esta sequência textual é retirada de José Matias Alves, *Municipalização da Educação? Um novo paradigma para o governo da educação. Público*, 24 novembro 2014. <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/municipalizacao-da-educacao-um-novo-paradigma-para-o-governo-da-educacao-1677262>

preconceitos e desconfianças que destroem qualquer hipótese de contrato. Infelizmente, os negociadores do Governo não viram o que vê, por exemplo, o presidente da Câmara de Óbidos: “não concordamos com a lógica da municipalização, porque o que nós procuramos é um novo modelo de governação assente numa certa territorialização através do Conselho Municipal da Educação, cujas competências e composição terão de ser distintas do que são hoje” (PÚBLICO, 20 de novembro de 2014, p. 6).

Isto é: o que pelo menos alguns Municípios querem é um outro modelo de governação da educação, liberto da asfixia do poder central e do arbítrio do executivo municipal (leia-se do presidente da Câmara). Porque reclama um conselho municipal de educação com poderes deliberativos e onde têm assento os diretores das escolas, representantes de professores, representantes das associações de pais, de centro de emprego e formação profissional, da autoridade de saúde municipal, e naturalmente do executivo e da assembleia municipal. Porque sabe que a educação tem de ser uma responsabilidade efetiva de todos. E é deste poder real de deliberação que o Ministério de Educação tem medo. Tem medo que as escolas se associem a todos os *stakeholders* municipais e participem de forma ativa e deliberativa na construção do seu futuro. Em última instância, o Governo parece ter medo da liberdade, da democracia e da deliberação. E isto nada tem a ver com o fantasma da municipalização. Tem tudo a ver com a revitalização da democracia e da escola realmente pública que dará seguramente melhores respostas aos seus múltiplos públicos.

Anote-se ainda que as novas competências a assumir pelos municípios são, fundamentalmente, competências que têm sido exercidas pelos órgãos centrais do Ministério da Educação e Ciência; que neste processo, as escolas não podem perder competências, a não ser que elas próprias vejam vantagens em ser o município/Conselho Municipal da Educação (em que estão presentes) a exercer algumas delas (por questões de escala, eficiência, mais-valias, maior envolvimento sociocomunitário, recursos...), que é desejável que este processo de descentralização acrescente novas competências às escolas e contribua para o reforço da sua autonomia.

Não temos ainda dados empíricos que sustentem esta visão. Assim como também não existem evidências para os que afirmam que se trata de uma desresponsabilização do Estado central, de uma ingerência pedagógica nas escolas, de uma subordinação dos poderes autárquicos aos poderes centrais.

Em termos de mero exemplo de orientação para a ação verificamos que a transferência de competência para a esfera do município está longe de corresponder ao conceito e à concretização da ideia de municipalização da educação. Do que se trata nos 15 contratos

interadministrativos de transferência de competências dos serviços centrais para o território municipal é de transferir poderes de participação, auscultação e deliberação para o executivo municipal, para o conselho municipal de educação e para as escolas e agrupamentos de escolas. Ignorar ou escamotear esta realidade documental só pode ser atribuído a um viés intelectual e ideológico. Veja-se o caso do município X:

Tabela I: Distribuição de competências entre os atores centrais e locais

Domínio de intervenção	Ação concreta / competência	AE/E	Município	MEC
A1. Planejamento Estratégico	1 Definição geral de políticas educacionais nacionais 2 Definição de diretrizes gerais para o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro 3 Elaboração e atualização da Carta Educativa 4 Definição do Projeto Educativo dos AEE 5 Elaboração do plano anual e plano anual de atividades e respectivo relatório anual de atividades 6 Definição do plano de formação anual do plano anual contínuo de professores 7 Definição do plano de formação dos professores 8 Definição dos limites referenciais quantitativos e financeiros anuais para a rede escolar e recursos humanos 9 Definição de rede escolar e de oferta educativa e formação 10 Elaboração e aprovação de recomendações para o PDM - ações imediatas, espaços públicos e equipamentos de educação formal e não formal 11 Concepção de projetos de construção, ampliação e requalificação de equipamentos escolares, quando compartilhado pelo MEC 12 Concepção de projetos de construção, ampliação e requalificação de equipamentos escolares, quando baseado em recada do Município 13 Elaboração de pareceres e recomendações para a melhoria da educação	Deliberação	Deliberação*	Deliberação
		Deliberação	Deliberação*	
		Deliberação		
		Deliberação		
		Consulta	Deliberação	Aprovação
		Consulta	Deliberação*	
			Deliberação	
			Deliberação	
			Deliberação	
			Deliberação	
			Deliberação	
			Consulta	Deliberação*
		A2. Políticas de avaliação institucional	1 Identificação dos níveis e estruturas de avaliação institucional e respectivas competências 2 Concepção da referência e instrumentos de autoavaliação 3 Implementação e monitorização do processo de autoavaliação dos AEE 4 Comunicação de informações necessárias aos serviços do MEC com vista ao acompanhamento da política educacional 5 Avaliação da informação quantitativa sobre desempenho escolar dos alunos e dos AEE disponibilizada pela plataforma MEC 6 Avaliação dos AEE 7 Fiscalização aos AEE	Deliberação
Deliberação				
Deliberação				
Consulta	Deliberação*			
A3. Relação escola/comunidade	1 Definição de normas e critérios para o estabelecimento de parcerias socioeducativas e formativas, e respectiva distribuição, e para os protocolos a serem adotados em âmbito municipal 2 Estabelecimento de protocolos de cooperação, formação em contexto de trabalho e socioeducativos nos AEE e entre AEE e a comunidade 3 Elaboração de projetos de parceria para a realização de estágios de iniciação profissional ou socioeducativa 4 Concepção e concretização de estratégias de prevenção relativas a práticas de risco 5 Identificação dos alunos com dificuldades de aprendizagem e concepção e concretização de estratégias de prevenção e ação 6 Organização e humanização dos espaços escolares 7 Criação de dispositivos adequados à circulação da informação nos AEE e entre AEE e comunidade 8 Elaboração de projetos de parceria para a realização de estágios de iniciação profissional ou socioeducativa 9 Estabelecimento de parcerias locais e/ou regionais para assegurar a gestão integrada de recursos técnicos especializados, nomeadamente na área da educação especial e de alunos em risco e de baixa-vidua 10 Elaboração de protocolos de cooperação, formação em contexto de trabalho e socioeducativos 11 Estabelecimento de acordos com o tecido económico-social local para a implementação de estágios e de prática simulada 12 Elaboração dos instrumentos de base pedagógica, formativa e avaliativa 13 Gestão do processo de realização de estágios no âmbito da formação inicial de professores, conjuntamente com as instituições de Ensino Superior	Consulta	Deliberação*	
		Deliberação	Consulta**	
		Deliberação	Consulta	
		Deliberação	Consulta	
		Deliberação	Consulta	
		Deliberação	Consulta	
		Consulta	Deliberação	
		Consulta	Deliberação	
		Deliberação	Consulta	
		Deliberação	Consulta	
		Consulta	Consulta	

Domínio de intervenção **Ação concreta / competência**

AE/E Município MEC

Domínio de intervenção	Ação concreta / competência	AE/E	Município	MEC
B1. Administração escolar	1. Definição de princípios orientadores para administração dos AE/E 2. Criação de estruturas de gestão suplementares de gestão a nível Municipal 3. Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino 4. Definição dos procedimentos da ação disciplinar do pessoal não docente 5. Identificação e criação das estruturas de gestão curricular (organização do processo de ensino, equipas educativas, ...) 6. Definição do perfil profissional e funcional dos coordenadores pedagógicos 7. Seleção e designação dos coordenadores pedagógicos 8. Definição dos perfis profissionais e funcionais de coordenadores de equipas docentes, orientadores educativos, tutores, etc. 9. Definição de critérios para a organização dos grupos de alunos (pelo, ano, ...) 10. Criação de equipas de projeto	Deliberação	Deliberação	Deliberação
		Deliberação	Deliberação*	
		Deliberação	Deliberação	
		Deliberação		
		Deliberação		
		Deliberação		
		Deliberação	Consulta	
		Deliberação	Consulta	
		Deliberação	Consulta	
		Deliberação	Consulta	
B2. Gestão dos Recursos	1. Definição de critérios para a organização e gestão dos recursos 2. Definição de critérios para a organização e gestão da rede escolar municipal 3. Definição, implementação e gestão do plano anual de transportes escolares 4. Implementação e gestão de circuitos especiais de transporte 5. Gestão dos processos de ação social escolar	Consulta	Consulta	
		Consulta	Deliberação*	
		Consulta	Deliberação	
		Consulta	Deliberação	
		Deliberação	Consulta	

Domínio de intervenção		Ação concreta / competência		AE/E	Município	MEC
D1. Organização administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definição de vagas por ano de escolaridade em cada AE/E 2. Emissão de parecer sobre o número de vagas por ano de escolaridade em cada AE/E em função do valor referencial estabelecido 3. Definição das regras, procedimentos e prioridades no processo de matrícula dos alunos 4. Gestão e implementação do processo de matrícula 5. Autorização de matrícula fora de prazo e cobrança de emolumentos 6. Gestão do processo de colocação de alunos 7. Autorização de dispensa de Educação Moral e Religiosa Católica / nativa e de Língua Estrangeira a alunos oriundos do estrangeiro 8. Decisão sobre suspensão e reduções curriculares em casos excecionais e autorização de permutas de frequência de língua estrangeira 9. Decisão de leave carreadas a partir dos termos de avaliação aprovadas 	<p>Consulta</p> <p>Consulta</p> <p>Consulta</p> <p>Deliberação</p> <p>Deliberação</p> <p>Deliberação</p> <p>Deliberação</p> <p>Deliberação</p> <p>Deliberação</p>	<p>Deliberação*</p> <p>Deliberação</p> <p>Consulta</p> <p>Consulta</p> <p>Consulta</p> <p>Consulta</p> <p>Deliberação*</p> <p>Consulta**</p> <p>Consulta**</p> <p>Consulta**</p>	<p>Acesso</p> <p>Deliberação</p>		
D2. Organização pedagógica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definição das regras de constituição de turmas 2. Constituição de turmas 3. Aprovação do regulamento de constituição de turmas em função do valor referencial estabelecido 4. Definição de regras de alocação dos horários 5. Elaboração dos horários 	<p>Consulta</p> <p>Deliberação</p> <p>Deliberação</p> <p>Deliberação</p> <p>Deliberação</p>	<p>Deliberação*</p> <p>Consulta**</p> <p>Consulta**</p> <p>Consulta**</p>	<p>Acesso</p> <p>Deliberação</p>		

Realizando a agregação da distribuição de competências entre os Agrupamentos de Escolas/Escolas, Conselho Municipal de Educação, Executivo Municipal, e serviços centrais do MEC obtemos a seguinte distribuição:

Quadro I - Distribuição dos poderes de deliberação (no território municipal X)

Domínios de intervenção	AE_E	CME *	Município	MEC
A.1 Planeamento estratégico	3	5	2	1
A.2 Políticas de avaliação Institucional	3	1	0	2
A.3 Relação escola-comunidade	9	2	1	1
B.1 Administração e Gestão Escolar	6	1	2	0
B.2 Gestão recursos	2	1	3	0
C.1 Desenvolvimento do Currículo	15	4	1	0
C.2 Avaliação Pedagógica	4	0	0	1
D.1 Organização administrativa	6	1	1	2
D.2 Organização pedagógica	3	1	0	1
E.1 Gestão de Recursos Humanos	9	0	5	1
E.2 Gestão de Recursos Materiais	2	8	1	1
E.3 Gestão do Orçamento	3	1	4	0
E.4 Gestão do Espaço e do Tempo	7	8	0	2
	72	33	20	12

* Obriga a um parecer vinculativo do Conselho Municipal de Educação

Como se observa pela distribuição de competências, pode concluir-se, sem sombra para dúvidas, pelo menos no plano da orientação para ação e da consignação contratual:

- a) Que os agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas veem o seu poder de deliberação expressivamente aumentado;
- b) Que o conselho municipal da educação (com a participação dos diretores dos agrupamentos/escolas) reforça de forma significativa o seu poder de vinculação, constituindo-se, no plano formal, um órgão de regulação sociocomunitária da educação;
- c) Que o Executivo municipal acaba por concentrar poucos poderes de deliberação, e não intervindo nas áreas essencialmente pedagógicas;
- d) Que os serviços centrais do MEC acabam por ter de abdicar do poder de decisão em numerosas matérias.

É certo que na ação concreta, a realidade assumirá certamente configurações muito mais complexas. Mas, de momento, (leia-se no ano de 2015) não é possível nem legítimo sustentar as teses da municipalização, da usurpação de competências pedagógicas às escolas, da privatização e de todo o rol de acusações que foram feitas.

Não obstante estas evidências empíricas, têm sido encenadas no espaço público 3 visões que estão em competição e conflito:

A que vê este processo como uma perigosa municipalização e desresponsabilização do estado central, fonte de reforço das desigualdades e retomando *curiosamente* o argumento de Marcelo Caetano de que os municípios não estão preparados:

“Receamos que se trate de um perigoso retrocesso na prossecução de um objetivo de educação de qualidade com igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, tendo em atenção as desigualdades de capacidades que se conhecem entre regiões e municípios e que se repercutirão necessariamente, na qualidade das respetivas ofertas educativas e na disponibilidade dos apoios sociais” (Silva: 2015, p. 125).

A que vê este processo como uma perniciosa emergência da lógica da privatização e do mercado educativo, como alguns analistas sustentam e sobretudo a Fenprof e os seus sindicatos:

Estes são apenas alguns exemplos que reforçam a preocupação de muitos quanto à possibilidade de, num país como o nosso, onde existem municípios com níveis muito diferenciados de desenvolvimento económico, social e cultural, e onde a educação nem sempre é vista como uma prioridade, se poder passar a responsabilidade pela educação para as autarquias – um caminho que potenciará o acentuar de assimetrias e desigualdades e a desresponsabilização do Estado pelo financiamento da educação pública. Convém não esquecer que a “concessão de escolas às autarquias” é a primeira medida da chamada reforma do Estado para a educação (a que se juntam a criação de escolas independentes, a aplicação do cheque ensino ou a aplicação do novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, entre outras) – medidas que, a concretizar-se, terão forte impacto na desregulação do nosso sistema de ensino, favorecendo a sua privatização (Fenprof, 2015)²².

A que vê este processo como a possibilidade de uma regulação sociocomunitária da educação, como uma construção cidadã da resposta aos problemas locais, da convocação e implicação de atores e organizações em prol de uma educação mais contextualizada, mais autónoma e mais justa (e não apenas no âmbito da razão técnica de mais eficiência e eficácia da ação), como no

²² http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_272/Cat_0/Anexos/5-FENPROF-Posicao_Municipalizacao.pdf

plano teórico têm sustentado Barroso (2012), Alves e Cabral (2014), Nóvoa (2009). Ainda neste plano, Joaquim Azevedo (2007) afirma:

Em particular no campo da educação (desde a educação da infância, compreendendo uma autêntica aprendizagem ao longo de toda a vida), se nos detemos na regulação estatal e descuidamos a regulação sociocomunitária, corremos riscos muito sérios de ineficácia e de ineficiência, pois são em boa medida os atores locais e a sua capacidade de mobilização que dinamizam a procura social e local de educação e que podem acompanhar e controlar o desempenho da oferta educacional. Acompanhando a heterogeneidade dos territórios, os processos locais de regulação sociocomunitária são muito complexos e, em geral, imprevisíveis, coexistindo uma enorme multiplicidade de conexões entre grupos de interesse e atores individuais. Esta conectividade multiforme e, em geral, flexível e debilmente articulada, é a expressão de pequenas redes cuja ação é fundamental quer no jogo de interesses, quer na entreaajuda, quer na mobilização cidadã em prol do bem comum (pais, famílias, jovens, professores, autarquias, empresas, associações, museus, centros de saúde, bibliotecas, fundações, etc.). A participação dos atores em presença e a regulação autónoma, local, sociocomunitária, formal (p. ex. Conselhos Municipais de Educação) e informal (p. ex. redes de cooperação e projetos comuns entre instituições) constituem um dos esteios para a melhoria da qualidade da educação, em coerência com as orientações políticas nacionais e a intervenção reguladora do Estado (Azevedo (2007)).

Importa referir que estes 3 cenários não estão fechados, podendo haver modalidades mistas, e concretizações de geometria variável em função das lógicas de ação localmente predominantes.

Como é próprio de uma ação eminentemente política, o quadro acional pode assumir a configuração que Brunsson (2006) caracterizou como “hipocrisia organizada” e que Lima (2006) assim caracteriza:

a "organização política" remete para abordagens não convencionais que realçam as dimensões ambíguas e certas dimensões políticas das organizações, tais como a incerteza, o dissenso e o conflito, o choque de racionalidades, a débil articulação entre ideologias, decisões e ações, o

carácter fragmentado da organização, agora conceptualizada como um sistema aberto muito dependente do seu ambiente institucional, com fronteiras diluídas ou porosas, ou que mesmo não distinguem entre organização e ambiente. Os discursos e as decisões, o diálogo, e não os meios técnicos e instrumentais, são os seus produtos mais relevantes, em busca de resposta positiva às normas e exigências ambientais, consideradas inconsistentes e contraditórias. Esta capacidade de refletir na organização, isomorficamente, as inconsistências ambientais, mais do que produzir ação coordenada e eficiente (como no caso da "organização ação"). permite-lhe assegurar a sua legitimidade. À resposta não técnica, não integrada e não uniforme às inconsistências entre discursos, decisões e ações típicas das organizações políticas, através de desarticulações mútuas, chamou o autor (Nills Brunsson) hipocrisia organizada (Lima: 2006).

Como notas finais podem sustentar-se as seguintes:

O processo de reconfiguração dos poderes do Estado no campo da educação está em curso, coexistindo várias lógicas de ação;

A evolução recente, no quadro do Programa Aproximar, foi o palco de duas visões antagónicas: as que defendem a perpetuação dos poderes centrais e as que sustentam a possibilidade de outro modo de governação local;

As orientações para a ação e as matrizes de distribuição de competências entre os poderes centrais e locais permitem afirmar que os agrupamentos de escolas e o conselho municipal de educação ganharam expressivas competências de deliberação.

Esta evidência pode abrir caminho a uma efetiva descentralização de competências e a uma construção local de projetos educativos mais participados e mais eficazes. O tempo da ação política, no campo da educação, pode enfim ter chegado ao local. Têm agora a palavra as instituições e os atores.

Referências bibliográficas

Alves, J. M (2014). Municipalização da Educação? Um novo paradigma para o governo da educação. *Público*, 24 novembro 2014.

- Alves, J. M. e Cabral, I. (2014). Os projetos educativos municipais: o caso da Área Metropolitana do Porto. *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 101-144
- Azevedo, J. (2007). A autonomia das escolas e a regulação sócio-comunitária da educação. Comunicação ao Encontros da Arrábida
(...)http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/3078/1/Autonomia%20das%20Escolas_regula%C3%A7%C3%A3o%20Sociocomunit%C3%A1ria.pdf
- Baptista Machado (1982). Participação e descentralização, Democratização e neutralidade na Constituição de 76. Coimbra: Almedina
- Barroso, J. (2005). A regulação da educação. In Barroso, J. (org.). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa. Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2012). *Comunicação seminário de apresentação pública do Projeto Educativo de Gondomar*. Janeiro, 2012
- Brunsson, N. (2006). *A hipocrisia organizada – os grupos em ação: dialogar, decidir e agir*. Porto: Edições ASA
- Crozier. M. (1995). *LA crise de l' Intelligence – Essai sur l' mpuissance des élites à se réformer*. Paris : InterEditions
- Fenprof (2015) Posição sobre a Municipalização. Acesso em 17 de outubro de 2015.
http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_272/Cat_0/Anexos/5-FENPROF-Posicao_Municipalizacao.pdf
- Formosinho, João (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In *Administração da educação – lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto : ASA,
- Herculano, A. (1858) *Carta aos Eleitores do Círculo Eleitoral de Sintra por ... (Extraído do Jornal do Commercio)*, Lisboa
- Morin, E. (1987). *O Método – A natureza da natureza*. Lisboa: Publicações Europa-América
- Lima, L. (1991). Produção e reprodução de regras: normativismo e infidelidade normativa na organização escolar. *Inovação*. Vol IV, nº 2-3, pp. 141-153
- Lima, L. (2006). Prefácio à edição Portuguesa de Brunsson (2006).

- Nóvoa, A. (2009). *Professores – Imagens do futuro presente*. Lisboa: EDUCA
- Nóvoa, A. (2009 b). Educação 2021: para uma história do futuro. *Revista Iberoamericana de Educación*. 49
- Nóvoa, A. (2014). A escola que conhecemos vai desaparecer. *Educar*. Acesso 17 de outubro de 2015. <http://www.educar.editorasegmento.com.br/materia/9303/%E2%80%9Ca-escola-que-conhecemos-vai-desaparecer%E2%80%9D>
- Pires, E. L. (1991). Perspetivas sociológicas. in Eurico Lemos Pires, Sousa Fernandes e João Formosinho (org), *A construção social da educação escolar* (pp.35-47). Rio Tinto: Edições ASA
- Silva, M. (2015). Por uma sociedade educativa – discurso de encerramento, *Pensar a educação*. Lisboa: Educa, pp. 119-134

Referências legislativas

- Decreto- Lei 72/2015 de 11 de maio-Procede à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa
- Resolução do Conselho de Ministros nº 15/2013 de 19 de março – Programa Aproximar