

e-book

# MUNICÍPIO, TERRITÓRIO E EDUCAÇÃO

A ADMINISTRAÇÃO LOCAL  
DA EDUCAÇÃO E DA FORMAÇÃO

JOAQUIM MACHADO · JOSÉ MATIAS ALVES

[coordenação]



UNIVERSIDADE CATÓLICA EDITORA · PORTO



*Município, Território e Educação – A administração local da educação e da formação*  
Coordenação · JOAQUIM MACHADO & JOSÉ MATIAS ALVES  
Autores · JOÃO PINHAL, JOAQUIM AZEVEDO, JOAQUIM MACHADO,  
JOSÉ MARIA AZEVEDO, MANUEL ORVALHO, VALDEMAR ALMEIDA.

© 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 e Ilídia Cabral

Data da edição · 2014  
Tipografia da capa · Prelo Slab / Prelo  
ISBN · 978-989-8366-77-1

<i>Introdução</i>	· 04 ·
<i>Regulação da educação: Os municípios e o Estado</i> João Pinhal	· 08 ·
<i>A intervenção dos Municípios na educação: O caso de Matosinhos</i> Manuel Orvalho	· 15 ·
<i>Projetos educativos Municipais e promoção do sucesso educativo</i> Valdemar Almeida	· 25 ·
<i>Municípios, Educação e Desenvolvimento Local – Notas para a apresentação do livro</i> José Maria Azevedo	· 32 ·
<i>Descentralização e Administração Local: Os municípios e a educação</i> Joaquim Machado	· 39 ·
<i>Administração Local de Educação e Formação de Cascais: apresentação de um projeto em curso</i> Joaquim Azevedo	· 57 ·

# Descentralização e Administração Local: Os municípios e a educação

Joaquim Machado<sup>1</sup>

## Introdução

A partir da segunda metade do século XX, acentua-se, por um lado, a incapacidade e inadequação dos sistemas educativos centralizados para responder às necessidades e desafios da sociedade, nomeadamente a massificação escolar, a heterogeneidade discente e dos contextos escolares, o transbordamento da missão da escola (Nóvoa, 2005:16) e, por outro, as reivindicações de participação e descentralização emergentes nos estados democráticos. Em Portugal, é sobretudo a partir da década de 80 que se questiona o enclausuramento da escola determinado pela circunscrição do seu espaço social às fronteiras físicas do estabelecimento escolar, se realça a sua ligação ao meio envolvente e a sua dimensão comunitária, se promove o envolvimento das famílias e de diversos agentes educativos locais na escola e se procura uma política educativa estruturada a partir do local, a ponto de se poder falar de "um movimento de convergência entre a descentralização e autonomia municipal preconizada na Constituição e o reforço da ação educativa dos Municípios" (Fernandes, 2005:208).

Procuramos aqui distinguir a centralização e a descentralização enquanto modelos de administração pública, distinguir as conceções de democracia em que eles se ancoram e o sistema de distribuição de poder e de responsabilidades entre o centro e a periferia que comportam, realçar as dimensões societária e comunitária da educação formal e a conseqüente necessidade de um novo contrato entre o estado e a sociedade civil para a administração da "escola de interesse público" (Formosinho, 2005). É esta necessidade de um novo contrato entre o estado e a sociedade civil que está na base da mudança de orientação política, nomeadamente a consideração do território social e educativo e a integração e a extensão das áreas de intervenção das famílias, das autarquias e de outros elementos da comunidade na administração da "escola pública".

---

<sup>1</sup> Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

Por último, enfatizamos o reconhecimento e o reforço da autonomia das escolas e o reordenamento que a rede pública de estabelecimentos escolares tem sofrido nos últimos quinze anos, bem como as alterações nos órgãos desconcentrados do ministério da educação (extinção dos centros de área educativa e reclassificação das anteriores "direções regionais de educação"), e assinalamos que tais medidas administrativas mostram uma tendência para transferir competências para as novas unidades organizacionais, ao mesmo tempo que deixam perceber a necessidade de um ordenamento de base territorial municipal ou intermunicipal, cujo estatuto não está ainda definido, para assegurar a coordenação local da educação em torno de um projeto educativo comum à escola e ao território.

### **1. Modelos de administração pública**

O paradigma de Estado de Direito, um Estado que assenta na separação de poderes e no primado da lei, desenvolveu-se segundo dois modelos diferentes de administração pública: o *modelo centralizado* e o *modelo descentralizado*. Portugal tem uma tradição de administração centralista: a centralização do sistema nacional de educação foi construída na segunda metade do século XIX, podendo encontrar-se já nas reformas liberais “todos os elementos que integram o modelo de organização do ensino secundário: finalidades, conteúdos, organização pedagógica e avaliação. Elas estabelecem, por um lado, o âmbito da intervenção política na organização do sistema de ensino e, por outro, as características da unidade organizacional resultante dessa intervenção” (Fernandes, 1992:112).

Com a democracia, a Constituição da República Portuguesa (CRP) introduz o princípio da participação democrática no ensino (artº 77º) e o princípio da descentralização administrativa (artº 237º), declara a autonomia administrativa das regiões autónomas dos Açores e da Madeira como pessoas coletivas territoriais com poderes próprios (artº 227º) e integra as autarquias locais (as freguesias, os municípios e as regiões administrativas) na organização democrática do Estado, prevendo outras formas de organização territorial autárquica nas grandes áreas urbanas e nas ilhas (artº 236º). Por sua vez, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) preconiza diferentes níveis de administração, assinala as funções da administração central e estabelece que seja "criado em cada região um departamento regional de educação (...) com o objetivo de integrar, coordenar e acompanhar a atividade educativa" (artº 44º, nº 2).

A opção por modelos descentralizados da administração pública tem, pois, a ver com a opção por um sistema democrático que pretende ir para além da democracia meramente representativa e promover a **participação dos cidadãos** na vida política e social. Enquanto numa *democracia*

*representativa centralizada*, “a política educativa é conduzida pelo Estado, através da administração Central, sem grande consulta aos parceiros sociais e pedagógicos, sem tentativa de concertação social”, na *democracia participativa descentralizada*, a sociedade civil tem “participação significativa na condução da política educativa (...), reconhecendo-se que o problema da educação diz respeito a todos os setores da sociedade e interessa geralmente os vários parceiros sociais e pedagógicos” (Formosinho, 2005:35). Numa *democracia representativa centralizada*, “as fases de planeamento e conceção, de decisão política e de implementação das soluções prescritas são fundidas num processo unificado conduzido pela administração central, sendo mais importante o papel dos ministros como dirigentes máximos da administração pública do que como agentes políticos” (Formosinho, 2005:35). Já numa *democracia participativa descentralizada*, são distintas a fase de planeamento e conceção de reforma (onde os especialistas desempenham papel relevante), a fase do debate público, onde os interessados dos vários quadrantes da sociedade civil podem participar, a fase da decisão política pelos órgãos de soberania, e a fase de implementação e (re)construção das soluções adotadas por parte da administração central, regional e local, pelas escolas, pelos professores, pelos alunos, pelas famílias e pela comunidade em geral” (Formosinho, 2005:35).

A opção pela descentralização não significa desvalorização das vantagens da centralização na garantia de unidade de ação do Estado e na coordenação da atividade administrativa, mas sobretudo o reconhecimento da cada vez maior complexidade da sociedade, da incapacidade de os serviços centrais preverem, categorizarem e tipificarem todos os problemas a surgir a nível local e da inadequação de um modelo de resolução dos problemas apenas através da tomada de decisões uniformes para todo o território.

Sob o ponto de vista técnico, a descentralização permite maior adequação, rigor e celeridade de decisão. O modelo centralizado procura garantir estas vantagens técnicas através da desconcentração de serviços, transferindo para níveis inferiores de decisão (o departamento regional ou a escola ou o agrupamento de escolas), inseridos na cadeia hierárquica de comando central, um grande número de decisões que têm a ver com a implementação de políticas, execução de normas e gestão corrente dos serviços (Formosinho, 2005:19).

Contudo, o debate entre centralização e descentralização não tem a ver apenas com o sistema técnico de decisão, mas sobretudo com o sistema de distribuição do poder e de responsabilidades entre o centro e a periferia e as suas consequências no tipo de vida democrática: a centralização reduz os atores locais a meros executores das diretivas centrais, conduz à passividade e ao conformismo dos cidadãos e à desmobilização das grupos e associações e das comunidades locais (Formosinho, 1986). As vantagens políticas da descentralização têm a

ver com a **participação dos cidadãos**, interessando-os pelos problemas públicos através da possibilidade de influência e participação na gestão da administração pública, e com o equilíbrio de poderes, porquanto, "ao respeitar os direitos e liberdades locais, constrói um sistema pluralista que evita os abusos da administração Central e limita o poder do Estado face à sociedade civil" (Formosinho, 2005:21).

A crítica ao centralismo e à burocratização dos sistemas fortemente centralizados indicia a necessidade de "sistemas mais flexíveis, diferenciados e participativos, quer por razões políticas e pedagógicas quer por razões pragmáticas" e, por consequência, o reconhecimento de que há formas diversas de organizar a distribuição do poder entre as partes do sistema organizacional, de repartir as responsabilidades e de garantir a execução das diversas missões do Estado (Fernandes, 2005:53).

Contudo, essa crítica não redundaria necessariamente em defesa da **descentralização**, porquanto esta define-se por três características: 1) supõe o reconhecimento de interesses próprios de uma coletividade humana definida ou pela pertença a um território ou por constituir um certo aglomerado social com identidade própria e interesses comuns; 2) implica a gestão desses interesses por órgãos cujos titulares são eleitos pelos membros da coletividade perante os quais respondem; e 3) não está subordinada hierarquicamente a outro órgão constituindo uma organização administrativa independente, limitando-se o controlo do Estado à verificação da legalidade dos atos praticados (Fernandes, 1992:220 e 2005:57-58).

Em Portugal, está reservada às regiões autónomas dos Açores e da Madeira uma descentralização de âmbito mais alargado do que a que é reconhecida aos municípios, não apenas pelo território (descentralização territorial), mas também e sobretudo pelos poderes constitucionalmente consagrados.

Por razões de eficácia, celeridade e adequação das respostas da administração educativa, o Estado tem procedido à criação de graus intermédios e inferiores, a nível regional (as direções regionais de educação, entretanto reclassificadas em subdireções de uma direção central) e a nível local (as escolas concebidas como serviços locais do Estado (Formosinho, 1989) ou extensão periférica da administração central (Caupers, 1994)), mas integrados na cadeia hierárquica de comando central, ou sujeitos ao seu poder de direção, podendo as suas decisões ser modificadas ou revogadas pelos responsáveis centrais (Formosinho, 2005:27). Trata-se, não já de descentralização, mas de desconcentração, incidindo os poderes desconcentrados em tarefas predominantemente técnicas, mantendo-se no topo as decisões mais substanciais de natureza política, legislativa ou regulamentar (Fernandes, 2005:56).

## 2. Dimensão societária e dimensão comunitária da educação

Max Weber distingue entre ação societária e ação comunitária: a ação societária funda-se em expectativas alcançáveis em virtude de regulamentos que ordenam as atividades individuais para a realização das finalidades de um agrupamento (1965:350) e a ação comunitária tem origem no sentimento subjetivo dos participantes de pertencerem a uma mesma comunidade e é esse sentimento que orienta as suas ações (1965: 347). Tomando como ponto de partida da análise sociológica das normas jurídicas o princípio do “império da lei” como elemento característico da estruturação das relações sociais desenvolvidas nas sociedades modernas, Max Weber considera que a crescente intervenção de ordenações normativas na orientação das condutas individuais constitui uma tendência da civilização europeia, que é consequência do avanço constante de interação social do tipo ação societária em detrimento de formas de interação social do tipo ação comunitária (1965:393).

Inspirando-se no quadro concetual de Max Weber, João Formosinho (2005) assinala na atividade educativa uma **dimensão societária** e uma **dimensão comunitária**. A **dimensão societária** concretiza-se na “atividade de ensino racionalmente organizada de modo sequencial e sistemático traduzindo o projeto da geração adulta para a educação da geração jovem” (2005:38) e, neste sentido, os estabelecimentos de educação e ensino, independentemente da entidade titular (Estado, instituições privadas, cooperativas, solidárias) são “escolas de interesse público” e, como tal, sujeitas ao controlo público e à tutela do Estado. A **dimensão comunitária** expressa-se no facto de a educação sistemática e sequencial ser feita por contacto pessoal direto e prolongado entre educadores e educandos, o que “transforma a escola numa comunidade de vivência intensa, o que centra a socialização e o desenvolvimento num contexto de vida comunitária, a qual tem de ser educativa na sua essência e na sua vivência” (2005:40). A este respeito, constatamos que a CRP determina mesmo que incumbe ao Estado “**inserir as escolas nas comunidades** que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais” (artº 74º, nº 2, al. f)).

Salienta Formosinho (2005) que a prevalência da **dimensão societária** realça o papel do Estado, comete-lhe a responsabilidade pela orientação e execução da atividade educativa e conduz à **lógica da centralização**, enquanto a **dimensão comunitária** não nega a dimensão societária e o importante papel do Estado na orientação da atividade educativa, mas realça o papel da comunidade na orientação e realização da atividade educativa, o que implica “um certo grau de **participação dos interessados e afetados pela educação escolar**” (as crianças e jovens, os professores, os pais e outros encarregados de educação, mas também as associações profissionais e culturais e, mais ainda, a autarquia local) **na administração da escola**.

Se a dimensão societária, suportada por uma conceção representativa da democracia, conduz a um modelo centralizado, a dimensão comunitária, suportada por uma conceção de participação direta da democracia, “traduz-se num novo contrato entre o Estado e a sociedade civil para a administração das escolas” e, nesse sentido, limita o poder societário do Estado na orientação da atividade da escola de interesse público. Por outras palavras, o equilíbrio que, numa sociedade democrática, é necessário entre o poder do Estado e o da Sociedade Civil concretiza-se através dos “limites comunitários à ação centralizadora do Estado” (2005:50).

Na LBSE, é bem explícita a perspetiva de “integração comunitária” do funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, com consequências na “fixação local dos respetivos docentes” e na orientação da administração e gestão de “cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos (...) por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo” (art.º 45º, nº 1 e nº 2).

### 3. A participação das famílias na escola

Em Portugal, como noutros países, a escola da modernidade constrói-se marginalizando a família: “Num certo sentido, o aparelho escolar edificou-se contra as famílias e as comunidades, que foram marginalizadas, ora com o argumento político (a legitimidade do Estado para decidir em matéria educativa), ora com o argumento profissional (a competência especializada dos professores em matéria educativa)” (Nóvoa, 1992:32-33), embora desde sempre os pais fossem considerados “responsáveis pelos deveres dos seus filhos e educandos em especial quanto à assiduidade, pontualidade e disciplina” e cooperantes na garantia das condições para o empenho dos filhos no processo de ensino (Lei nº 51/2012, de 5 de setembro, artº 43º e 44º).

Na verdade, a concretização da utopia socializante da escola para todos só pode concretizar-se com a colaboração da família. Por isso, se determinam obrigações dos pais relativamente à educação escolar dos filhos, nomeadamente a garantia de que eles vão à escola e cumprem os requisitos que esta exige (levam os materiais necessários e fazem os trabalhos escolares). A face mais visível desta exigência societária redundante, frequentemente, numa “imagem sombria” das relações entre pais e professores (Afonso, 1994:241) alimentada ora pela desajustada perspetiva do *défice cívico* dos pais (Sá, 2004:35) no acompanhamento da vida e percurso escolar dos filhos (alega-se que não se interessam pela educação dos filhos, os despejam na escola, não comparecem na escola quando são convocados, não os fazem estudar, não conferem se eles fazem os trabalhos de casa, enfim, não “colaboram”, não trabalham em sintonia com a escola),

ora pelo deslocamento desse *défice cívico* para o lado da escola e dos professores, que não estariam interessados e desincentivariam o envolvimento parental.

A valorização da dimensão comunitária na administração do sistema educativo surge no regime democrático e acompanha a generalização e massificação do ensino pós-primário. Surge com o reconhecimento do direito das associações de pais a participar na orientação da educação escolar e na gestão das organizações educativas (Lei nº 7/77, de 1 de fevereiro), nomeadamente:

- a) Pronunciar-se sobre a definição da política educativa;
- b) Participar na elaboração de legislação sobre educação e ensino;
- c) Participar nos órgãos pedagógicos dos estabelecimentos de educação ou de ensino;
- d) Acompanhar e participar na atividade dos órgãos e da ação social escolar (...);
- e) Intervir na organização das atividades de complemento curricular, de desporto escolar e de ligação escola-meio;
- f) Reunir com o órgão diretivo do estabelecimento de educação ou de ensino em que esteja inscrita a generalidade dos filhos e educandos dos seus associados;
- g) Beneficiar de apoio documental a facultar pelo estabelecimento de educação ou de ensino ou pelos serviços competentes do Ministério da Educação (Dec-Lei nº 372/90, de 27 de novembro, artº 9º).

Na verdade, a regulamentação da participação dos pais como parte “interessada” no percurso educativo dos filhos evoluiu com a criação de serviços de orientação escolar e órgãos de coordenação educativa com representação parental (Decreto nº 48:572, de 9 de setembro de 1968) e pela extensão das áreas de intervenção dos pais na administração das escolas: 1) a progressão/retenção dos alunos, as regras de disciplina vigentes na escola, o cumprimento dos programas por parte dos professores e o regulamento de faltas; 2) a organização interna da escola (organização do currículo formal, composição das turmas, definição do calendário escolar, actividades de complemento curricular, visitas de estudo e desporto escolar); 3) a nomeação, controlo e avaliação do pessoal (selecção, recrutamento de pessoal docente e não docente, avaliação do desempenho e promoções); 4) o financiamento da escola (elaboração e aprovação de propostas de orçamento); 5) o planeamento (definição da rede escolar, criação de áreas de

estudo, criação de opções e de cursos); e 6) as relações da escola com a comunidade (Mota, 1996:371).

Sob o ponto de vista da administração das escolas, a valorização da dimensão comunitária da educação é aprofundada em 1998 com a alteração do regime de gestão quando é criado um “órgão de participação e representação da comunidade educativa”, a Assembleia de Escola. Este “órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola” integra “representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local” e “por opção da escola,(...) pode ainda integrar representantes das atividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respetiva área, com relevo para o projeto educativo da escola” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artº 8º).

A participação das famílias e da comunidade na direção estratégica da escola é aprofundada com a recomposição e o alargamento da capacidade de intervenção do órgão sucedâneo da Assembleia de Escola, o Conselho Geral, a quem “cabe a aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola (regulamento interno), as decisões estratégicas e de planeamento (projeto educativo, plano de atividades) e o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de atividades)” e a quem é confiada “a capacidade de eleger e destituir o diretor, que por conseguinte lhe tem de prestar contas” (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, preâmbulo). Por outras palavras, a autonomia das escolas comporta a **responsabilidade** dos diversos agentes educativos e a **prestação de contas** quer à comunidade quer ao Estado, a quem compete garantir o projeto educativo societário.

#### 4. A intervenção das autarquias na educação

A evolução das normas e das práticas de intervenção dos municípios portugueses na educação (Fernandes, 1995) dá conta de três perspetivas: o município como serviço periférico do Estado, o município com determinada autonomia mas com estatuto de entidade privada e o município com estatuto de parceiro educativo público, mais congruente com estatuto constitucional de poder local autónomo (Fernandes, 2005). Estas perspetivas têm a ver com as modalidades de educação implicadas (ensino "regular" ou modalidades "especiais") e a conceção do papel do município na educação (mais privada ou mais pública, mais autónoma ou mais dependente em relação ao poder central), são assumidas em tempos diferentes e sobrepõem-se entre si:

1ª) O município é considerado um *serviço de administração periférica do Estado* (Fernandes, 2005:203), sendo-lhe atribuídas funções e encargos educativos claramente delimitados - Em 1984, o governo transfere para as **autarquias** competências em matérias de investimentos

públicos nos domínios da educação e ensino: 1) Centros de educação pré-escolar; 2) Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico; 3) Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior; 4) Transportes escolares; 5) Outras atividades complementares da ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação de tempos livres; 6) Equipamentos para educação de base de adultos (Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de março, artº 8º, al. e)). Estas competências são alargadas em 1999 (Lei nº 159/99, de 14 de setembro) e, depois, em 2008: a) Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; b) Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; c) Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; d) Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; e) Ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; f) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico (Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho)

2ª) Para além dos encargos, o município é reconhecido também como um *agente educativo supletivo e parceiro social de estatuto idêntico aos agentes privados* - As autarquias tomam iniciativas na criação de estabelecimentos ou salas de educação infantil e, a partir de 1989, estabelecem parcerias com entidades privadas para o ensino técnico, artístico e profissional com vista à criação de escolas destas modalidades "especiais" de educação (Decreto-Lei nº 26/89 de 21 Janeiro). A partir de 1987, a Associação Nacional de Municípios Portugueses passa a ter um representante no Conselho Nacional da Educação. Em 1989 a autarquia passa a ter um representante no conselho consultivo das escolas básicas e secundárias (Despacho Nº 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro), em 1991, participa no Conselho de Escolas (Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio) e, em 1998, integra a Assembleia de Escola (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio), órgão deliberativo substituído, em 2008, pelo Conselho Geral (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril).

3ª) O município é reconhecido como um *interveniente de estatuto público* - Para além do Estado e da iniciativa particular, cooperativa e social, também as autarquias participam, a partir da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei nº 5/97, de 10 de fevereiro) na ampliação da rede nacional de educação pré-escolar com vista à sua oferta universal (Decreto-Lei nº 147/97, de 11 de junho), passando estes estabelecimentos de iniciativa camarária a estar integrados na rede pública nacional. Em 1998, prevê-se a criação por iniciativa dos municípios de conselhos locais de educação, "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 socioeducativo, de organização de atividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares" (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artº 2º). Esta função

de coordenação local da política educativa é reforçada em 2003, passando estes órgãos a designar-se Conselhos Municipais de Educação e a ter a função de acompanhamento do processo de elaboração e atualização da carta educativa municipal, participação na negociação e execução dos contratos de autonomia das escolas, análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino e apreciação de projetos educativos a desenvolver no município (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, artº 4º). Os municípios tornam-se ainda parceiros importantes do Ministério da Educação no desenvolvimento de atividades de animação e apoio às famílias e de enriquecimento curricular (Decreto-Lei nº 16795/2005, de 14 de julho, e Despacho 12591/2006, de 16 de junho).

A. Sousa Fernandes perspetiva o reforço e evolução da intervenção educativa dos municípios como parte de "um movimento de convergência" com "a descentralização e autonomia municipal preconizada na Constituição", sendo certo que a concretização desta "manifestação indiciária de uma certa direção (...) depende de outros fatores entre os quais o próprio papel dos intervenientes locais" (2005:208). Mas diversos estudos mostram também que a ação dos municípios vai frequentemente para além das competências decretadas e se estende ao exercício do que Pinhal (2004:57) designa de "não-competências", como todas as iniciativas que foram desenvolvidas antes de serem atribuídas como competências e como os projetos educativos municipais de iniciativa autárquica que, inspirando-se numa conceção de cidade educativa (Faure, 1972:34), requerem a convocação de outros atores, outros espaços e outros tempos educativos para além dos atores, dos espaços e dos tempos domésticos e escolares e exige uma política educativa local. Nesta perspetiva, os municípios avançariam agora para uma nova fase no domínio da educação, aquela fase em que não seriam apenas meros promotores e coordenadores locais das políticas educativas centrais, mas também autores e intérpretes das suas próprias políticas educativas (Neto-Mendes, 2007:5).

Este processo de apropriação de novas competências pelos municípios torna o poder local mais forte, mas, segundo João Barroso, é compatível com o reforço da autonomia das escolas, sendo necessário distinguir "o que é a gestão do sistema local do que é a gestão de cada escola, enquanto unidade social e estrutura pedagógica específica" (1996:13).

## **5. Autonomia e agrupamento de estabelecimentos de educação**

É a defesa de uma sociedade pluralista e livre que está na base da consagração da liberdade de ensino e do encorajamento à explicitação de **projetos educativos** próprios por parte dos estabelecimentos de iniciativa privada, sendo o exercício da liberdade de ensino limitado apenas

"pelo bem comum, pelas finalidades gerais da ação educativa e pelos acordos celebrados entre o Estado e os estabelecimentos de ensino particular" (Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de novembro, preâmbulo e artº 2º, nº 2). E, em 1989, é reconhecida também às escolas públicas "a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo" (Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, artº 2º, nº 1). Deste modo, se consagra no plano normativo a autonomia, se estabelecem princípios orientadores da ação da escola e se explicitam competências nos planos cultural, pedagógico e administrativo.

Ficavam de fora da esfera da autonomia consagrada os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, dependentes de estruturas desconcentradas (as direções escolares no distrito e as delegações escolares no concelho) e, na maioria dos casos, com dimensão humana reduzida para nelas se encontrar uma comunidade docente estável e com capacidade e possibilidade de formular uma vontade coletiva e projetos consistentes. Entendia-se então que isso só era possível pela fixação de professores a um determinado território e pela consideração desse território, que abrange um conjunto de edifícios escolares, com uma unidade de gestão com órgãos próprios, com projeto próprio e com atividades próprias e comuns (Formosinho & Machado, 1998 e 2005). A "área escolar" é a primeira experiência para "agregar por áreas geográficas" estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo e formar uma "escola" com dimensão humana capaz de se constituir como comunidade e ter "órgãos de direção, administração e gestão comuns" (Decreto-lei nº 172/91, de 10 de maio, art.º 3º) e tem continuidade nos agrupamentos de escolas (Despacho Normativo nº 27/97, de 12 de maio) impropriamente designados de "horizontais". Já a constituição dos agrupamentos ditos "verticais", que se tornariam modalidade exclusiva, e a agregação de escolas e agrupamentos, é justificada pela necessidade de favorecer a realização de um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica (Despacho Normativo nº 27/97, de 12 de maio, nº 2.2; Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, art.º 5º, nº 1 e artº 6º, nº 1; Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, art.º 6º, nº 1).

Este reconhecimento à escola pela administração educativa do poder ou capacidade de tomar decisões em diversos domínios "no quadro do seu projeto educativo" e das "funções, competências e meios que lhe estão consignados" (decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio, art.º 3º, nº 1; Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, art.º 8º, nº 1), obriga a reformular o regime de gestão da escola alicerçado numa regulação em que o interesse público é representado pela administração central e pelos professores enquanto prestadores do serviço educativo e substituí-lo por um outro que pretende romper, não apenas com o modelo de gestão centralizada

burocrática, mas também com a prática neocorporativa da gestão democrática (Formosinho, 2004:41). Este novo modelo de governação das escolas acrescenta a regulação comunitária à regulação burocrático-profissional, fazendo da escola um *locus* de construção democrática do coletivo e do projeto educativo "o documento que consagra a orientação educativa" explicitando "os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa" (Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, artº 9º, nº 1). No entanto, para que a escola se torne "autónoma" não basta a outorga formal e legal de um poder (ou faculdade), mas requer o seu uso no sistema de ação concreta pelos atores e órgãos escolares – João Barroso (1996) distingue a "autonomia decretada" da "autonomia construída" –, sendo certo que "não é o contexto de ação concreta que gera a autonomia mas sim a capacidade dos atores para, mesmo em contextos adversos, a construírem" (Formosinho *et al.*, 2010:92).

O exercício diferenciado da autonomia justifica que o Estado reconheça competências acrescidas às escolas através de um contrato, "através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado" (Decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio, art.º 48º, nº 1; Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, artº 57º, nº 1), embora os "contratos de autonomia" até hoje celebrados, prorrogados e renovados, situando-se numa linha de continuidade da autonomia já em uso pelas escolas, permitem gerar novas dinâmicas e congregar sinergias em torno do cumprimento dos compromissos moralmente assumidos (Carvalho & Machado, 2011:8), valorizam a imagem social da escola e do trabalho nela desenvolvido e apresentam vantagens simbólicas, pessoais e profissionais a explorar (Formosinho *et al.*, 2010:179).

Neste novo modelo de governação das escolas, o estatuto de "parceiros" exige, por um lado, a "alteração de papéis destes três pólos de regulação das políticas e da administração pública da educação" e, por outro, "uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social" (Barroso, 2005:82).

Tal como aconteceu noutros países, também em Portugal o reconhecimento da autonomia da escola alicerça-se em objetivos que vão "desde a introdução da democracia escolar e local até à descentralização e à melhoria do funcionamento da máquina do Estado, ou aumento da qualidade da educação", mas foi-se "tornando gradualmente mais independente das políticas mais abrangentes de reforma do Estado e da descentralização/transferência de poderes administrativos no domínio da educação" e distanciou-se do "princípio básico de gestão e política das escolas - as instituições devem ser autónomas para garantir a liberdade de ensino, fortalecer a democracia escolar local e concluir o processo de descentralização" para se tornar sobretudo

"um instrumento de realização de objetivos estritamente educativos: dar mais liberdade ao pessoal docente com vista à melhoria da qualidade do ensino" (Eurydice, 2007:39).

Entretanto, o processo de reordenamento da rede escolar e a constituição de agrupamentos de grande extensão territorial e de maior complexidade organizacional acaba por estabelecer institucionalmente cadeias de comando mais verticalizadas do que as anteriores, aumentar a burocracia dentro da organização educativa, formalizar os regulamentos e substituir a gestão de proximidade pela gestão à distância. A evolução do processo de agrupamento de estabelecimentos escolares retira de cada escola os órgãos de gestão, representação e participação próprios, deslocalizando-os para a escola-sede, e acaba por os "desinstitucionalizar", torná-los subunidades organizacionais e alienar parte da sua autonomia para a nova unidade orgânica criada, ficando, assim, duplamente periféricos: periféricos "face às instâncias centrais e pericentrais" e periféricos relativamente à nova unidade orgânica, enquanto "novo escalão da administração centralizada" (Lima, 2011:112-113).

O processo de reordenamento da rede escolar e a evolução do processo de agrupamento dos estabelecimentos põem em evidência, por um lado, a dimensão humana da organização escolar e a necessidade de a tomar como variável de gestão e, por outro, a tendência para localmente reproduzir os mecanismos uniformizadores, abstratos e impessoais de um sistema centralizado, intrinsecamente inadequados à gestão pedagógica, porquanto a relação pedagógica é uma relação pessoal entre pessoas concretas em contextos institucionais específicos (Formosinho, 1984).

Na verdade o reordenamento da rede convida a olhar para o interior de cada agrupamento e a repensar a gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, reduzindo a escala de organização pedagógica e dando espaço à autonomia profissional dos docentes e à democraticidade interna (Machado, 2013: 149-150). Convida, por outro lado, a não deixar de fora a configuração em rede de estabelecimentos agrupados e a pensar a coordenação local da educação, sem, no entanto, reduzir o "território educativo" ao território escolar, porquanto a educação local abrange, por um lado, a rede de ofertas educativas (de gestão estatal, privada ou solidária) com projeto educativo próprio e, por outro, outros espaços, outros tempos e outros atores educativos que justificam um projeto educativo de território que não se confine aos projetos educativos das instituições educativas existentes.

## **6. Um projeto educativo comum à escola e ao território**

A centração no território, na sua geografia e demografia, mas também na sua rede de ofertas educativas, sugere o território concelhio como unidade mínima estabelecida para a carta educativa e como área de abrangência máxima do agrupamento de escolas, como se depreende da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, publicada a 14 de junho, quando determina a não extinção de agrupamentos ou escolas não agrupadas que sejam únicos no concelho (n.º 8).

A consideração do espaço concelhio como território máximo do agrupamento, independentemente do número de alunos envolvidos, limita as condições de implementação de uma escola secundária pluricurricular, como requer a LBSE (art.º 40.º, n.º 3), nos concelhos com escassa população escolar e obriga as famílias a procurar escolas secundárias de concelhos vizinhos com a oferta curricular mais adequada para os seus filhos, tal como usam os mesmos dispositivos na escolha da escola que consideram mais apropriada em determinada fase do percurso escolar.

Em todos os casos, o agrupamento é uma unidade de gestão limitada para a gestão da rede de estabelecimentos de educação e ensino e obriga a repensar a coordenação local da educação escolar, problematizando o modelo mais adequado para o “conselho local de educação” proposto já no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE, 1988a, p. 166, 1988b, p. 551) e se ele deve manter o figurino do atual de Conselho Municipal de Educação (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro) ou se deve assumir o figurino de Autoridade Local de Educação de caráter municipal ou intermunicipal (Azevedo & Melo, 2011, p. 173).

O debate sobre a coordenação local de educação acaba por trazer ao de cima a ideia de “um projeto educativo comum à escola e ao território” (Machado, 2005, p. 253), em que devem participar a escola, com a família, instituições e associações locais, bem como a estrutura produtiva pública e privada e onde o município tem importante papel a desempenhar, porque dispõe de instrumentos e recursos que permitem ter uma visão mais global e integrada do território educativo e, sobretudo, porque dispõe de legitimidade democrática para assumir mais competências no domínio da definição das políticas públicas como é a educação dos cidadãos (Fernandes, 2005, p. 199), que se

traduziria na replicação do Estado Educador agora metamorfoseado em Município Educador.

A verdade é que os municípios não são já apenas meros agentes locais das políticas centrais, mas a ação educativa municipal diverge de concelho para concelho, nomeadamente no que respeita à participação dos atores locais na definição, elaboração, acompanhamento e avaliação das cartas educativas e dos projetos educativos locais (Neto-Mendes, 2007:7). Prudentemente, A. Sousa Fernandes (2015, 2014) assenta a sua perspetiva de centração da política educativa na cidade e no município como expressão organizada da cidade, mas não imagina "o Município como uma reprodução a nível local do paradigma do Estado Educador com a tentação de hegemonizar a educação da cidade em detrimento de outras instituições educativas". Na perspetiva deste autor, ao Município cabe o importante papel de coordenação e dinamização de iniciativas surgidas no território concelhio, de "promotor de um projeto que influencie as potencialidades educativas locais de forma que se constitua uma rede educativa com a intencionalidade expressa de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos" (2005:199 e 200).

Na verdade, a perspetiva de "projeto educativo comum à escola e ao território" aproxima a coordenação local da educação do modelo da Cidade Educadora, mas, como escrevemos em 2005, a concretização desta ideia-projeto comporta dois riscos, que correspondem a outros tantos cenários:

1º) a fragmentação entre instituições e organismos (e no interior dos mesmos) que é característica dos processos de burocratização, em resultado da especialização e das falhas de coordenação, ou mesmo de cooperação; e

2º) a tentação de, face à descoordenação, concentrar ou estabelecer conexões fortes entre atividades e/ou instituições, a hierarquização, a delimitação rígida de atribuições, competências e papéis (Machado, 2005: 257).

A perspetiva de "projeto educativo comum à escola e ao território" requer um conjunto de condições que começa com "uma descentralização efetiva" e a possibilidade de elaboração e concretização de projetos educativos locais participados, implica que o âmbito destes ultrapasse as modalidades escolares de formação e irrompa por áreas como a cultura, o ambiente e o urbanismo, exige uma organização flexível estruturada em rede de geometria variável e de relações contratualizadas entre os participantes e deve conduzir à criação de um fórum de participação local (Fernandes, 2005:201).

Neste caso, como vaticina João Barroso, aos agrupamentos e escolas seria reconhecido "o estatuto de 'parceiros' (enquanto detentores de poderes e meios próprios de intervenção local) e não o de simples unidades orgânicas dependentes que as autarquias teriam de sustentar e gerir como se fossem o Ministério da educação (o que não é a sua vocação)" (1996:14).

Em síntese, o movimento de outorga de mais competências aos municípios na administração local da educação pode evoluir ora no sentido de uma gestão municipal das escolas públicas ora no sentido de coordenação local de um projeto educativo local que atravessa e extravasa as instituições escolares, respeita a sua autonomia e potencia os distintos projetos em ação no território educativo concelhio.

### Referências bibliográficas

Afonso, Natércio (1994). *A Reforma da Administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: IIE

Barroso, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação

Barroso, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta

Caupers, João (1994). *Administração Periférica do Estado*. Lisboa: Editorial Notícias

EURYDICE (2007). *Autonomia das escolas - Políticas e medidas*. Lisboa: Unidade Portuguesa da Rede Eurydice. Disponível em <http://eurydice.gepe.min-edu.pt>

Fernandes, António Manuel Sousa (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário: Evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)*. Braga: Universidade do Minho

Fernandes, António Sousa (2005). *Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia*. In J. Machado *et al.*, *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: Projetos educativos Municipais* (pp. 35-61). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão

Fernandes, António Sousa (2014). *Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses*. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições ASA

Formosinho, João (1984). *A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada, O Ensino, Revista Galaico-Portuguesa de Sociolinguística e Pedagogia*, 7-8-9-10, 101-107

Formosinho, João (1986). A regionalização do sistema de ensino, *Cadernos Municipais*, Revista de Ação Regional e Local, nº 38-39, Dezembro 1986, pp. 63-67

Formosinho, João (2004). A governação das escolas em Portugal - da "gestão democrática" à governação participativa. In A. P. Vilela, *Administração e Gestão das Escolas: Diferentes olhares sobre a mesma problemática* (pp. 31-45). Braga: CFAE Braga/Sul

Formosinho, João (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Porto: Edições ASA

Formosinho, João; Fernandes, António Sousa; Machado, Joaquim & Ferreira, Henrique (1011). *Autonomia da Escola Pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão

Formosinho, João & Machado, Joaquim (1998). Políticas educativas globais. In *A territorialização das Políticas educativas*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda, pp. 23-27

Formosinho, João & Machado, Joaquim (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal – políticas recentes. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 115-162). Porto: Edições ASA

Lima, Licínio C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora

Machado, Joaquim (2005). Cidade educadora e coordenação local da educação. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 225-264). Porto: Edições ASA

Machado, Joaquim (2013). A rede escolar e a administração das escolas - Novos e velhos desafios. In J. Machado & J. M. Alves, *Melhorar a Escola: Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas* (pp. 141-154). Porto: FEP/UCP, CEDH & SAME

Mota, Maria da Conceição C. M. (1996). Os professores e a participação dos pais na administração das escolas, *Inovação*, Vol. 9, nº 3, 313 – 332

Pinhal, J. (2004). Os municípios e a provisão pública da educação. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, e A. Ventura, (org.). *Políticas e Gestão Local da Educação* (pp. 45-60). Aveiro: Universidade de Aveiro

Neto-Mendes, António (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do estado - Elementos para uma reflexão. In Benno Sander (Org.), *Por uma Escola de Qualidade para Todos: programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio Brasileiro de Política*

e *Administração da Educação*. Porto Alegre, 11 a 14 de novembro. Disponível em [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/40.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/40.pdf) (Consulta em 21/06/2013)

Nóvoa, António (Cord.) (1992). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote

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

Sá, Virgínio (2004). *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Universidade do Minho / Instituto de Educação e Psicologia

Simões, Rosa Alexandrina Moreira & Neto-Mendes, António Augusto (2007). A participação dos municípios portugueses na educação: Subsídios para o estudo da política de descentralização em Portugal. In Benno Sander (Org.), *Por uma Escola de Qualidade para Todos: programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, 11 a 14 de novembro. Disponível em [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/385.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/385.pdf) (Consulta em 21/06/2013)

Weber, Max (1965). *Essais sur la théorie de la science*. Paris : Librairie Plon