

II COLÓQUIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO

O Governo das Escolas: Atores, Políticas e Práticas

UNIVERSIDADE DO MINHO - INSTITUTO DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO

1, 2 E 3 DE OUTUBRO DE 2015



Universidade do Minho
Instituto de Educação
Centro de Investigação em Educação



FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia

NOVO BANCO⁺

ORGANIZADORES

Virgínio Sá
Leonor Torres
Guilherme Silva
Daniela Silva

ISBN

978-989-8557-57-5

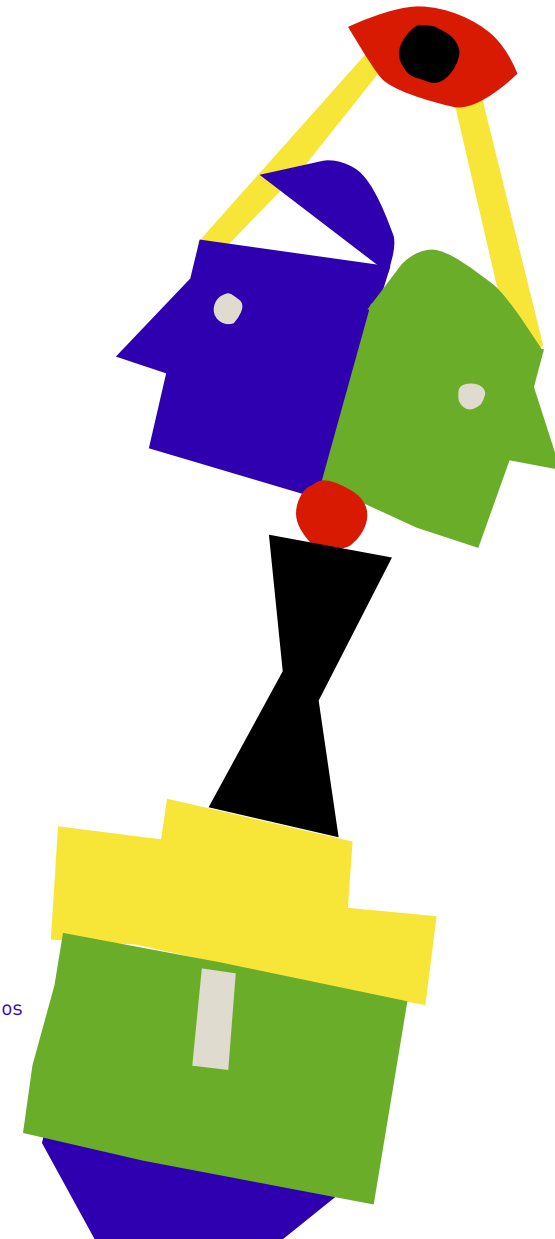
DATA

Outubro 2015

EDIÇÃO DIGITAL

De Facto Editores

Todos os direitos reservados



Comissão Organizadora

Carlos Gomes
Carla Soares
Custódia Rocha
Daniela Silva
Fátima Antunes
Fernanda Martins
Fernando Ilídio
Guilherme Silva
Leonor Torres
Manuel Silva
Virgínio Sá (Coord.)

Comissão Científica

Alexandre Ventura (Univ Aveiro)
Almerindo Janela Afonso (Univ do Minho)
Ana Maria Seixas (Univ Coimbra)
António Bento (Univ Madeira)
António Bolivar (Univ Granada)
António Neto Mendes (Univ Aveiro)
Clementina Cardoso (Univ Londres)
Custódia Rocha (Univ Minho)
Dalila Oliveira (UFMG-FE-Belo Horizonte)
Daniela Silva (Univ Minho)
Dora Castro (ESE Porto)
Elisabete Ferreira (Univ Porto)
Fátima Antunes (Univ Minho)
Fátima Chorão Sanches (Univ Lisboa)
Fernanda Martins (Univ Minho)
Florbela Sousa (Univ Lisboa)
Guilherme Silva (Univ Minho)
Henrique Ferreira (ESE Bragança)
Jean-Louis Derouet (IFE-ENS-Lyon)
João Barroso (Univ Lisboa)
Jorge Adelino Costa (Univ Aveiro)
Jorge Ávila de Lima (Univ Açores)
José Verdasca (Univ Évora)
Leonor Torres (Univ Minho)
Licínio Lima (Univ Minho)
Luís Carvalho (Univ Lisboa)
Luiz Dourado (UFG-FE Goiás)
Márcia Aguiar (UFP- Pernambuco)
M^a João de Carvalho (UTAD-Vila Real)
Manuel Sarmiento (Univ Minho)
Mariana Dias (ESE Lisboa)
Romualdo Portela (USP-São Paulo)
Theresa Adrião (UNICAMP-FE Campinas)
Virgínio Sá (Univ Minho)

EIXO 06

Poder local e Educação

A Autarquia e a Escola: dinâmicas de partilha na gestão dos recursos humanos	1243
Armando Paulo Felizardo e Maria João de Carvalho	
Poder local e Educação Descentralizar para otimizar processos de ensino-aprendizagem	1255
Carla do Espírito Santo Guerreiro e Manuel Luís Pinto Castanheira	
Poder Local e Ensino de História Regional no Maranhão	1267
Dayse Marinho Martins	
A Regulação do Poder Central no Processo da Construção das Cartas Educativas e a Homogeneização dos Discursos	1278
Dora Castro, Irene Figueiredo e Fernando Diogo	
A dimensão educativa da experiência urbana na construção da cidadania no período do Estado Novo em Cuiabá-Mato Grosso/Brasil	1289
Elizabeth Figueiredo de Sá e Gino Francisco Buzato	
A Categoria Cidadania no Contexto Escolar: Endereçamentos Discursivos na Fabricação e Consumo de Identidades Estudantis	1296
Gabriel dos Santos Kehler e Joacir Marques da Costa	
A Escola, o Movimento Social e a Política	1305
José Adelson da Cruz	
Adesão à transferência de competências na área da educação: O caso dos municípios de Viana do Castelo e de Esposende	1315
Luís Alexandre da Torre Gaivotto, Alice Donat Trindade e André Azevedo Alves	
Qualidade Anunciada no Plano Nacional de Educação como Norte para Ações da Política Pública Brasileira	1327
Maria Alice de Miranda Aranda e Franciele Ribeiro Lima	

Poder local e Educação

Descentralizar para otimizar processos de ensino-aprendizagem

Carla do Espírito Santo Guerreiro

Departamento de Português, ESE-Instituto Politécnico de Bragança
carlaguerreiro@ipb.pt

Manuel Luís Pinto Castanheira

Departamento de Supervisão da Prática Pedagógica, Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Bragança
luiscastanheira@ipb.pt

Resumo: A modernidade nas escolas passa por uma boa organização e gestão. Essa melhor administração terá maior sucesso quanto mais os dirigentes estiverem perto dos atores educativos. Por isso, é fundamental serem os atores sociais locais a gerirem e governarem as escolas locais, através de preocupações, estratégias e medidas adaptadas a cada realidade. Dada a importância, cada vez mais invocada, da intervenção dos municípios na educação e do debate do tema, na atualidade, procuraremos, conhecer os fundamentos da descentralização territorial municipal e como nela evoluíram os municípios.

Para a concretização deste objetivo, analisaremos a evolução das competências das autarquias, em matéria de educação, desde o pós-“25 de Abril” à atualidade, interpretando-as à luz dos contributos teóricos e legais existentes. Demonstraremos como o poder local se pode apresentar como um agente com competências próprias, para tal necessitando de se organizar para que proporcione, de um modo correto, a audição e implicação das forças sociais, culturais e económicas da sua área geográfica e deve apresentar ideias claras quanto ao tipo de educação que preconiza, dentro das condições regionais e locais, concretizando-as em articulação com os vários agentes sociais e culturais, seus parceiros.

Para a consecução da nossa investigação apoiar-nos-emos num referencial teórico constituído por um corpus autoral de referência (Fernandes, 2005, Ferreira,2007, Formosinho, 2010, Lima,2009) e em revisão bibliográfica pertinente e atualizada.

Palavras-chave: Estado, Descentralização, Municípios, Transferência de competências em administração escolar, Poder local, Poder Central.

1. A centralização e as tentativas de descentralização da educação em Portugal

Podemos afirmar que não existe em Portugal tradição de uma intervenção das autarquias na administração da educação. Historicamente, verifica-se uma centralização estatal, pois têm sido poucas e de dimensão insignificante as suas competências educacionais (Pinhal & Viseu, 2001), ou seja, todos os sistemas educativos ocidentais são mais centralizados que descentralizados e o sistema público de ensino, iniciado no século XIX, aceite e generalizado algures no século XX, tinha como objetivos essenciais: centralizar, unificar e integrar (Barreto, 1995).

No século XIX, com a primeira reforma da instrução primária, tentou-se descentralizar o ensino. Efetuaram-se então, sucessivas alterações normativas, entre as quais a reforma de Rodrigues

Sampaio, que visava a criação de estruturas descentralizadoras de administração e gestão para o ensino primário.

No final do mesmo século, como salienta Fernandes (1994), verificou-se, no âmbito da educação, uma nova tentativa de descentralização de competências para as autarquias, através das seguintes medidas: “construção e manutenção de escolas, criação e manutenção de cursos de alfabetização, nomeação e remuneração de professores e concessão de subsídios aos alunos” (p. 51).

Com a implantação da República, a descentralização passa a ser uma das principais medidas, com vista à melhoria da ação educativa, o que, por outro lado, também aumentava o poder das autarquias. Neste sentido, a descentralização administrativa foi uma das propostas do programa dos republicanos que, desde há muito, ambicionavam a sua intensificação. Todavia, começam a surgir problemas, como atrasos no pagamento dos vencimentos aos professores, provocando nestes o desejo do restabelecimento da centralização. Assim, durante este período efetuaram-se vários momentos de alternância entre a centralização e a descentralização da educação para as câmaras municipais (Fernandes, 2004), por influência e ação direta de alguns políticos e pedagogos, tais como João Camoesas e António Sérgio, onde se salienta o modelo da “Escola-Município”.

2. Do Estado Novo à emergência dos novos paradigmas de Desenvolvimento e de Educação

Cinco décadas de Estado Novo, marcado pela centralização e o controlo social das instituições, fizeram do Estado o educador do cidadão, sendo a Escola o seu instrumento privilegiado. De acordo com Machado et al. (2014) “O Estado Novo assume esta faceta de Estado-educador a quem incumbia a educação nacional, cuja organização e controlo pertence à administração central e passa pelo currículo académico, pelos modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino” (p.13). Com efeito toda a organização administrativa e pedagógica do Estado Novo constitui-se como um todo coerente e articulado, de forma a assegurar a confluência de todos os aspetos para uma educação nacional, presente na frase lapidar presente em todas as escolas primárias: “Aqui aprende-se a ser útil à pátria”.

Após a II Grande Guerra, a educação torna-se objeto de uma procura cada vez mais generalizada, levando os países a assumi-la como sua, mas como estratégia de desenvolvimento socioeconómico da humanidade, pois acredita-se que a ascensão social depende essencialmente da preparação científica e cultural do ser humano. No nosso país, a Reforma Veiga Simão (*Lei n.º5/73 de 25 de julho*) visa a democratização do ensino, permitindo no interior da escola, a ocupação, por parte de professores e alunos, a assunção de posições que mostrem ser cada vez mais evidente a necessidade de democratização da sociedade, efeito que, lembremos a data, ainda não era desejado pelo sistema governativo português. Nesta época, a democratização do ensino ficou apenas por uma política de alargamento da escolaridade obrigatória e por uma expansão quantitativa dos estabelecimentos, que passaram a estar mais próximo das populações

servidas, continuou, porém, a enfermar de constrangimentos que lhe advinham do regime político vigente, que não contemplava espaços de reflexão e participação, devendo-se-lhe o mérito de ter iniciado o processo de mobilização educativa daquela época, que assume maior expressão a partir de 25 de abril de 1974. É a partir desta data que a participação de professores e alunos no processo educativo ultrapassa os limites que o anterior regime permitia e se alarga às estruturas escolares (Machado et al., 2014).

3. A emergência do poder local autárquico em Portugal e a dimensão local do desenvolvimento e da Educação

Durante o período de vigência do Estado Novo, as autarquias locais eram, sobretudo, responsáveis pela construção, conservação e manutenção das escolas primárias, o que, de resto, constituía já um grande encargo para as autarquias sem meios e sem dinâmica. Na realidade, a nível municipal os recursos eram escassos e, por isso, as responsabilidades das câmaras municipais em construir, manter os edifícios escolares e assegurar diversas despesas, acabavam por não ser cumpridas. Por outro lado, o empenho do Estado português na educação de uma maior percentagem da população deve-se a pressões externas, começando a ser mais significativo no início da década de sessenta do século XX, como já anteriormente referimos (Fernandes, 1999).

É a partir da Revolução de 25 de abril de 1974 que os municípios portugueses recuperam a autonomia e conquistam novas atribuições e competências. Assim, “com a mudança política efetuada em 1974 e consolidada na Constituição de 1976, dá-se o renascimento do município como expressão da democracia local” (Fernandes, op. cit.p.167). A descentralização volta à agenda política depois da Revolução de abril, com a apresentação na Assembleia da República da proposta de *Lei n.º 315/I*, em 28 de abril de 1980, proporcionando um amplo debate nacional, visto que esta proposta visava a aprovação de uma Lei de Bases do Sistema Educativo que, nas palavras de Vítor Crespo, Ministro da Educação nessa época, significava o seguinte: “era minha convicção que não ter uma Lei de Bases ou um «documento orientador» correspondia a viver no reino das experiências pedagógicas, navegar ao sabor de pressões, demagogias ou soluções fáceis” (Teodoro, 2002, p. 276).

A descentralização é um processo pelo qual, através da lei, se transferem poderes de decisão, até aí pertencentes a órgãos do Estado, para os órgãos próprios de entidades independentes do Estado central, e que no âmbito da Administração Pública pode assumir duas formas: a descentralização funcional e a descentralização territorial. No primeiro caso, a descentralização verifica-se mais por razões de ordem técnicas que políticas, com a transferência de certas funções da administração central para órgãos ou instituições especializadas; no segundo caso, verifica-se sem qualquer dependência hierárquica dos órgãos do poder central, sendo, transferidas atribuições da administração central para instituições regionais ou locais, consideradas competentes e responsáveis para decidir sobre certas matérias (Pinhal, 1994). Contudo, os processos de descentralização são usualmente antecedidos por atuações de desconcentração. Nas palavras de Formosinho: “a Administração Central «vende» desconcentração por

descentralização, combinando uma retórica descentralizadora com normativos meramente desconcentradores (ou mesmo recentralizadores)” (Formosinho, 2005, p. 26).

Descentralizar significa, então, dar mais poder ao denominado Poder Local, sendo o Ministério da Educação aquele que se encontrava em melhores condições para dar os primeiros passos, ao inserir as escolas nas comunidades e ao transferir para a administração local a gestão dos recursos. De facto, foi aprovada na Assembleia da República, e posteriormente publicada em 1984, legislação que passa a atribuir aos municípios do Continente novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares, respetivamente o *Decreto-Lei n.º 77/84*, de 8 de março, e o *Decreto-Lei n.º 299/84*, de 5 de setembro, assim como a definição e aplicação da ação social escolar através do *Decreto-Lei n.º 339-A/84*, de 28 de dezembro.

Com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), em 14 de outubro de 1986, passam a estar previstas, de acordo com os *artigos 38.º e 43.º*, formas de descentralização e desconcentração da administração educativa, prevendo também a possível regionalização do território nacional. Todavia, este diploma, para além da descentralização, privilegiava também a participação comunitária (*n.º 2 do artigo 43º*) com a renovação do serviço público educativo, que segundo Barroso (1998), passa pela transferência de “poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada decisão” (p. 33). Baseadas numa lógica cívica e comunitária de renovação da escola pública, estas estratégias visavam um incremento das políticas de descentralização e um reforço da autonomia das escolas, em que o papel do Estado passava a ser, essencialmente, o de estabelecer e regular as orientações básicas da educação.

Na sequência da LBSE foi publicado, em 3 de fevereiro de 1989, o *Decreto-Lei n.º 43/89*, que vem estabelecer o regime jurídico da autonomia das escolas dos 2.º e 3.º ciclos, dos ensinos básico e secundário. Este diploma possibilita à própria escola elaborar e definir a sua atividade educativa, através dos seguintes documentos: projeto educativo, plano anual de atividades e regulamento interno. Neste contexto, os municípios são confrontados com a possibilidade de uma maior participação na educação escolar, principalmente como parceiros no projeto educativo. Por outro lado, concretiza-se um maior envolvimento das Câmaras Municipais nas questões da educação com a participação nos órgãos de direção dos estabelecimentos de ensino não superior. Esta iniciativa foi implementada a título experimental em 54 estabelecimentos de ensino e definida pelo *Decreto-Lei n.º 172/91*, de 10 de maio. Nesta sequência, é consolidada a competência para os órgãos municipais poderem criar o Conselho Local de Educação (CLE), uma década depois da proposta apresentada pela Comissão da Reforma do Sistema de Ensino (CRSE), com a publicação do *Decreto-Lei n.º 115-A/98*, de 4 de maio, e posteriormente com a *Lei n.º 159/99*, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências par as autarquias locais.

4. A dimensão local do Sistema Educativo (1996- 2004)

Passados que foram vinte e dois anos da Revolução de abril, o poder autárquico reforçou-se e o seu âmbito de intervenção veio a conhecer um considerável alargamento, sustentado por um quadro legal que progressivamente lhe atribuiu mais competências. A institucionalização e o desenvolvimento dos Planos Diretores Municipais vieram permitir uma maior autonomia estratégica dos municípios no quadro das suas preocupações com a melhoria das condições de vida das populações.

A integração na Comunidade Europeia e a aplicação do Quadro de Apoio, com o Plano de Desenvolvimento Regional, estruturado em Operações Integradas de Desenvolvimento, reforçou a capacidade de intervenção dos municípios conduziu a um novo tipo de diálogo com a administração central. Foi na sequência deste processo que generalizou a intervenção das autarquias, mais precisamente dos municípios, sobretudo a partir da segunda metade da década de 80, nos domínios socioeconómico, cultural e educativo, como dimensão das suas preocupações com o desenvolvimento local.

No início dos anos 90, através de vários programas de intervenção e de sistemas de incentivos à qualidade (*Despachos n.º113/ME/93, de 1/7 e n.º 23/ME/95, de 3 de abril*) são implementadas modalidades diferenciadas de “associação de estabelecimentos. Citaremos, a título de exemplo: o Projeto de Escolas Isoladas (da iniciativa do Instituto das Comunidades Educativas), o Projeto Lethes (Promovido pela Universidade do Minho, em parceria com o Parque Nacional da Peneda-Gerês) e o Projeto de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP’s) (*Despacho n.º 147-B/ME/96 de 1/8*). A existência destas diversas modalidades de associação dos estabelecimentos denota a preocupação em dar respostas contextualizadas aos problemas com que as comunidades locais se confrontam e constituem práticas de políticas educativas territoriais, sem que o Estado abandone o seu papel de regulação e estruturação da educação e do ensino.

Outro elemento importante para o exercício da autonomia das escolas foi o impulso dado aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico (*Despacho Normativo n.º 27/97 de 2/6*) e a criação, posterior, criação de uma unidade organizacional acima de cada escola, o denominado Agrupamento de Escolas, entendido como “uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimento de educação pré-escola e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projeto pedagógico comum (*Decreto - Lei n.º 115 A/98, de 4/5*). A criação desta unidade orgânica é parte integrante de um programa de reforço de autonomia das escolas, um processo que é simultaneamente político, administrativo teórico e prático.

Concordamos com Machado et al. quando defendem que este impulso pretendeu mobilizar os atores locais para a construção de agrupamentos de escolas e, simultaneamente, criar condições para a (re)formulação das cartas escolares concelhias e o reordenamento da rede escolar e, neste aspeto, a modalidade do agrupamento vertical de escolas favorecia melhor a descentração do estabelecimento de ensino de cada aldeia, diluindo esta no território do agrupamento onde se continuava a garantir a frequência da escolaridade básica inicial e, sob pretexto de só ela possibilitar a assinatura de “contratos de autonomia” por parte da Administração tornou-se a

modalidade privilegiada (*Despacho n. 13313/2003 de 13/6*) para proceder ao reordenamento da rede escolar através do encerramento de estabelecimentos de ensino, já previstos desde 1998, mas que esbarrava com a resistência das populações que tinham expectativas, legítimas, aliás, de manter aquele serviço público. No caso do interior do país, o encerramento da escola correspondeu a uma sentença de morte das populações, que sem as poucas crianças, se tornaram ainda mais vazias e desertificadas.

A ligação da escola ao território em que ela se insere e a existência de diversos estabelecimentos escolares no espaço do concelho sugerem a necessidade de um órgão local com funções de consulta, apoio, dinamização e coordenação educativa, o “Conselho Municipal de Educação”, a criar por iniciativa do município (*Decreto Lei de 2003, de 15/1*). É a este órgão que compete deliberar sobre o acompanhamento do processo de elaboração e atualização da “Carta Educativa”, a adequação das modalidades da ação social escolar, a apreciação dos projetos educativos a desenvolver nos municípios, as intervenções de requalificação do Parque escolar, o apoio a crianças e jovens com NEE, o desenvolvimento do desporto escolar, bem como apoiar iniciativas relevantes de carácter cultural, desportivo ou artístico. Este órgão tem ainda como competências: analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, refletir sobre as causas das situações analisadas e propor soluções adequadas para promover a eficácia do sistema educativo (*Decreto-Lei n.º7/2003, de 15/1, artº 4, nº 1 e 2*).

A ligação da escola ao local em que se encontra inserida possibilita também que participem na sua administração elementos exteriores. Desta forma, ao abrigo da Lei de Bases do sistema Educativo de 1986, a Assembleia de Escola, órgão responsável pela definição de linhas orientadoras da Escola integra professores, pais, alunos, pessoal não docente, autarquias e representantes dos interesses socioeconómicos locais. Simultaneamente é este órgão que permite que a escola opte por um diretor ou um conselho executivo e determina que a direção executiva seja eleita “em assembleia eleitoral, a constituir para o efeito, integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente em exercício efetivo de funções na escola, por representantes dos alunos do ensino secundário, bem como representantes dos pais e encarregados de educação” (*artºs-15º e 19.º, n.º1*).

5. Autonomia das Escolas- governação por contrato com municípios (a partir de 2005)

Em 2005, dá-se início a um novo ciclo de medidas educativas, pelo XVII Governo Constitucional, presidido por José Sócrates e tendo como Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues. O XVII Governo, no seu programa, apresenta as cinco ambições para a educação a cumprir na sua legislatura, das quais destacamos a que se prende com a implementação do programa da Escola a Tempo Inteiro: “Mudar a maneira de conceber e organizar o sistema e os recursos educativos, colocando-nos do ponto de vista do interesse público geral e, especificamente, do interesse dos alunos e das famílias” (*Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de Agosto 2005*).

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático visa promover a igualdade de oportunidades e uma necessidade da credibilização da escola pública em responder às necessidades da sociedade. Neste sentido, alargaram-se os horários de funcionamento dos

estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e 1.º Ciclo do Ensino Básico, ofereceram-se atividades de enriquecimento curricular, tempos livres e refeições. Uma das características estruturais de grande importância foi o fim do horário duplo nas escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico e uma passagem para regime de horário normal. O horário de funcionamento de cada escola do 1.º CEB passa a decorrer entre as 9h e as 17:30h, dividido em período letivo (5 horas diárias) e em período de enriquecimento curricular (2:00h ou 2:30h diárias). Se existirem condições de oferta e de componente de apoio à família (denominadas por atividades de tempos livres), pode funcionar antes e depois do horário obrigatório de atividade letivas.

Como atividades de enriquecimento curricular, o Ministério considera as seguintes: programa de ensino do Inglês no 3.º e 4.º Anos, apoio ao estudo, natação, atividades desportivas, atividades musicais e atividades lúdicas e recreativas.

A implementação deste programa só seria concretizável com a colaboração e partilha de responsabilidades entre o Ministério da Educação e parceiros sociais, como associações de pais e encarregados de educação e municípios, sendo nestes o parceiro fundamental para a concretização das suas políticas.

O XVII Governo Constitucional propõe-se modernizar a Administração Territorial Autárquica, aprofundando uma verdadeira descentralização e completando “o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes” (2005, p. 126). É de salientar que este foi um programa de Governo bastante ambicioso, pretendia implementar, de uma forma generalizada e célere, novas valências em dois setores de ensino bastante carenciados em infraestruturas e recursos humanos.

As autarquias, enquanto entidades promotoras das atividades de enriquecimento curricular, foram então chamadas a intervir em domínios de gestão de que até à data estavam afastadas, tais como: o fornecimento de refeições e a contratação de docentes.

À semelhança de Governos anteriores, o Ministério da Educação procurou negociar com a ANMP, conseguindo acordos e uma mudança profunda na organização e gestão dos estabelecimentos do 1.º ciclo do Ensino Básico. No entanto, segundo Martins (2007), no início da implementação do programa foi demonstrado o desacordo da ANMP pela forma rápida como o Governo pretendeu generalizar o programa do ensino do Inglês no 1.º ciclo do Ensino Básico.

O ano zero da escola a tempo inteiro iniciou-se com a publicação do Despacho n.º14.753/2005, 5 de julho que criou o programa de Generalização do Inglês nos 3.º e 4.º anos do 1.º ciclo do Ensino Básico. Este programa foi apresentado como “oferta educativa extracurricular gratuita no sentido de proporcionar o desenvolvimento de competências e fomentar o interesse pela aprendizagem deste idioma ao longo da vida, bem como aumentar a competitividade dos trabalhadores e da economia Portuguesa” (*Despacho n.º14.753/2005, 5 de julho*)

O desenvolvimento do programa das atividades de enriquecimento curricular ocorre no ano letivo 2005/06, em regime de complemento educativo, sendo facultativo para os alunos e com a duração semanal de cento e trinta e cinco minutos. O programa era e é executado por uma entidade promotora, em princípio, a autarquia local (mas esta podia adjudicar em empresas, associações, cooperativas, etc.) e financiado em 100 euros por aluno pelo ME, sendo objeto de avaliação anual.

Em 3 de agosto de 2005, foi publicado o Despacho n.º 16795, que definia as normas a observar durante o período de funcionamento das escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico. Determinava o mesmo Despacho que as escolas do 1.º CEB e os jardins-de-infância se mantivessem obrigatoriamente abertos, pelo menos até às 17:30h e, no mínimo, oito horas diárias, com vista à oferta de atividades de animação e de apoio às famílias, assim como de enriquecimento curricular ou outras atividades extracurriculares, de frequência facultativa por parte das crianças e alunos interessados.

Para aplicação deste programa, o Ministério da Educação definiu o perfil dos professores de Inglês, regras para a constituição das turmas e o Despacho que contemplava a constituição de uma comissão de operacionalização e acompanhamento (COAP) do PGEI/1.º Ciclo, composta pelos Diretores Regionais de Educação, pelo Diretor-geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular e por dois representantes da Associação Portuguesa de Professores de Inglês (APPI) (*artigo 6.º do Capítulo II do Despacho n.º 14753/2005*, de 5 de julho).

Em junho de 2007, no XVII Congresso da ANMP, realizado em Ponta Delgada, os municípios assumiam a continuidade de promotores das atividades de enriquecimento curricular com as seguintes condições: o ministério da educação garante a viabilidade financeira de cada uma das atividades; a assunção da responsabilidade para a colocação de pessoal não docente, quando necessário para o apoio das atividades de enriquecimento curricular; definição de parâmetros objetivos para a flexibilização dos horários curriculares, de forma a garantir um número de alunos que permitisse horários de docentes completos.

Como temos vindo a verificar, as autarquias nunca rejeitaram as assunções de alargamento de novas competências, mas sempre sublinharam que tinham de ser consideradas as contrapartidas. A mais pertinente prende-se, logicamente, com questões de natureza financeira.

Na continuidade das competências autárquicas relativas à gestão das escolas, é publicado o *Decreto-Lei n.º 75/2008* de 22 de abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Este diploma, incluído na descentralização de atribuição de competências no âmbito da educação, representa uma nova perspetiva de gestão da escola, agora bastante centrada na figura do diretor, seu responsável máximo, pois configura um modelo de cariz empresarial e assenta numa lógica de gestão privada que nada tem a ver com a realidade da nossa escola.

Além disso, este Diploma remete a participação autárquica para um órgão designado de conselho geral, órgão colegial de “direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras de atividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa.”. Ainda, segundo o disposto no *artigo 11.º*, a articulação da escola com o município faz-se com as câmaras municipais, respeitando as competências dos conselhos municipais de educação. Ao conselho geral são atribuídas competências fundamentais da escola, tais como: aprovar as regras de funcionamento (regulamento interno), as decisões estratégicas e planeamento (projeto educativo e plano anual de atividades), o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de atividades) e eleger e substituir o diretor. “(...) além disso, confirma-se a este órgão o poder de

eleger e destituir o diretor, que por conseguinte lhe tem de prestar contas” (*Decreto-Lei n.º 75/2008*).

Na continuidade da descentralização de transferência de competências, do domínio da educação para os municípios e no cumprimento do Programa do XVII Governo, é publicado o *Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho*. No preâmbulo, é invocado o Poder Local como parceiro essencial na administração da educação e as experiências muito positivas até à data, razão pela qual “importa dar início a uma efetiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas”, entendendo o Governo que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios em paralelo com a alocação de recursos correspondentes” (*Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho*).

Acrescenta que este processo resultou de um consenso negocial entre o Governo e a ANMP. São enumeradas as transferências de competências a descentralizar: “pessoal não docente do Ensino Básico, fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do Ensino Básico, à gestão do parque escolar e à ação social nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico e os transportes escolares” (*Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho*).

O reforço do poder local é promovido não apenas pela atribuição de competências a todos os municípios, mas também pela “transferência de competências não universais mediante contratualização entre os departamentos da Administração Central competentes e todos os municípios interessados e assenta em tipologia contratual e identificação padronizada de custos, de acordo com a atividade a transferir” (*Lei n.º 159/99 de 14/9, art.º 6.º, n.º 3*).

É também em 2008 que reaparecem os TEIP (Criado em 1996, com vista a promover a igualdade de acesso e sucesso escolar), este dispositivo público de políticas educativas, foi retomado, com a designação de TEIP 2. Ao mesmo tempo que faz da Escola a entidade diretamente responsável pela promoção do sucesso educativo, considera-a também uma instituição fundamental do desenvolvimento local, onde têm lugar as várias relações de parceria entre os agentes locais e a participação da comunidade no projeto de desenvolvimento da Escola e do *município* (*Despacho Normativo n.º 55/2008, de 23/10*). Da mesma forma, os TEIP 3 procuram “estimular a ação da escola com a dos parceiros dos territórios educativos de intervenção prioritária” e assentam em contratos-programa para o desenvolvimento de um plano de melhoria (*Despacho normativo n.º 20/2012, de 25/9*).

Conclusões

Após a apresentação das principais linhas da política educativa em Portugal, em que privilegiámos a pesquisa documental e a análise de produção legislativa sobre os regimes de gestão de escolas públicas e a evolução das políticas e da administração da educação, podemos concluir que a intervenção dos municípios portugueses tem evoluído quer a nível das práticas quer das normas. Nomeadamente após a implantação do regime democrático e do reforço do poder local

consignado na Constituição de 1976 e concretizado em posteriores disposições legais, deu-se uma paulatina mudança quer no que concerne à sua perspetivação política quer no que respeita à sua atuação no terreno. Obviamente este não tem sido um processo fácil e desprovido de dificuldades, porém, concordamos com Fernandes (2014), quando afirma que “ é visível que de uma forma persistente o município tem alargado a sua intervenção (...) e hoje é já um parceiro incontornável da política educativa”(p.60)

Atualmente a ação do Estado central desenvolve-se com base numa dialética entre a centralização estratégica da planificação e da repartição de recursos, por um lado; e da descentralização de decisões operacionais para as autarquias, por outro lado. Esta conjuntura conduz a duas posições em aparente contradição, mas que evoluem simultaneamente. Assim, a mudança no papel do Estado fundamenta-se no discurso da racionalização, que é contraditório visto que também é um discurso da (re)centralização, o que origina dinâmicas próprias mas também tensões entre o local e o centro.

A necessidade de articular “eficiente e eficazmente” com as autarquias as questões educativas verifica-se, não só, em relação à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, onde as autarquias têm competências legalmente transferidas, mas também relativamente aos outros níveis de ensino, nomeadamente, o 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário.

As competências atribuídas às autarquias em matéria educativa são condicionadas pelos constrangimentos na aplicação das competências regulamentadas, na insuficiência de meios (humanos e financeiros) e na posição que os municípios usufruem no sistema educativo. As lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micro-poderes são de índole variada mas com predominância da lógica de liderança e da lógica subsidiária.

Referências Bibliográficas:

- Baixinho, A. F. (1995). Educação e autarquias. Lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais. *Revista Lusófona de Educação*, 18, 81-95.
- Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo, *Análise Social*, Vol.XXX.
- Fernandes, A. S. (1994). Educação e poder local. In Conselho Nacional de Educação, *Educação comunidade e poder local. Actas do seminário* (pp. 45-63). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Fernandes, A. S. (1999). Os municípios portugueses e a educação: entre representações do passado e os desafios do presente. In J. Formosinho et al., *Comunidades educativas. Novos desafios à educação básica* (pp. 159-180). Braga: Universidade do Minho.
- Fernandes, A. S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura, *Políticas e gestão local da educação* (pp. 35-43). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Fernandes, A. Sousa (2005b). *Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses*. In Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., Ferreira F.I. *Administração da Educação, Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Edições Asa.

- Maçaira, A.P. (2012) O Poder local em educação. A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa autarquia municipal da Terra Quente Transmontana. Tese de Mestrado não Publicada: Bragança: Instituto Politécnico de Bragança.
- Machado, Joaquim et.al. (2014) Municípios, educação e desenvolvimento local-projetos educativos municipais. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leitão.
- Martins, J. I. (2007). *O Papel dos municípios na construção das políticas educativas* (Tese de doutoramento).Obtido em Repositório da Universidade do Porto -Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação: <http://hdl.handle.net/10216/21556>, Acedido em 12/7/2015 às 15h.
- Pinhal, J. & Viseu, S. (2001). *A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão. Relatório 6, inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do continente*. Lisboa: Centros de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Teodoro, A. (2002). *As políticas de educação em discurso directo, 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Vinagre, A.J. (1993). *Poder local, desenvolvimento e educação: a política educativa da câmara municipal do seixal de 1986 a 1992 - um estudo de caso*. Tese de mestrado não publicada .Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Referencias Documentais:

- Lei Constitucional nº 1/2005*, de 12 de agosto (7º revisão constitucional da Constituição da República Portuguesa.
- Contrato de Execução de Transferências de Competências para os Municípios em Matéria de Educação/2008, 16 de setembro.
- Decreto-Lei n.º 79/77*, de 25 de outubro - Lei do Poder Local.
- Decreto-Lei nº 77/84*, de 8 de março – Delimitação e coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos.
- Decreto-Lei nº 100/84*, de 29 de março – Atribuições das autarquias locais e competências dos respetivos órgãos.
- Decreto-Lei nº 299/84*, de 5 de setembro- Transfere poderes em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares.
- Decreto-Lei nº 399-A/84*, de 28 de dezembro – Transfere para os municípios novas competências em matéria de ação social escolar.
- Lei nº 46/86*, de 14 de outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo.
- Decreto-Lei nº 26/89*, de 21 de janeiro - Criação das Escolas Profissionais.
- Lei n.º 5/97*, de 10 de fevereiro - Lei-quadro da Educação Pré-Escolar.
- Despacho 16.795/2005*, de 3 de agosto - Define as normas a observar no período de Funcionamento dos estabelecimentos de ensino público onde funciona o 1º CEB e pré-escolar.

Decreto-Lei n.º 172 /91, de 10 de maio – Regime de Direção e Administração dos Estabelecimentos de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

Decreto-Lei n.º115-A/98, de 4 de maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro – Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as autarquias locais.

Lei n.º169/99, de 18 de setembro - Quadro de Competências para as autarquias locais.

Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro – Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração da carta educativa.

Decreto-lei n.º 144/2008, 28 de julho de – Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.

Decreto - lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos, da educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário /Regulamenta a participação das Associações de Pais/Encarregados de Educação no Conselho Geral.