

**A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA
ENTRE 1926 E 1986: QUE PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES?**

POR

HENRIQUE DA COSTA FERREIRA

**TESE APRESENTADA À UNIVERSIDADE DO MINHO - BRAGA,
COMO REQUISITO PARCIAL PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO
DE MESTRE EM EDUCAÇÃO**

NOVEMBRO DE 1992

ORIENTADOR: PROF.DOUTOR JOÃO FORMOSINHO SIMÕES

**INSTITUTO DE EDUCAÇÃO
BRAGA**

**A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA ENTRE 1926 e
1986: QUE PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES?**

**TESE APRESENTADA
POR**

HENRIQUE DA COSTA FERREIRA

JÚRI

ORIENTADOR DA TESE

NOME-----

NOME-----

NOME-----

DIRECTOR DOS CURSOS DE MESTRADO

Dedico este trabalho à minha esposa, professora da educação primária, com quem aprendi que este nível de ensino constitui as raízes que fazem correr a seiva que alimenta as consciências individual e colectiva.

Dedico-o aos meus filhos, Ricardo e Ana, por compartilharem comigo a sua experiência de recentes ex-alunos da escola primária.

Dedico-o ainda aos professores do ensino primário que, isolados nas suas escolas, esperam que nós, os estudiosos da administração, pensemos neles e na escola primária tanto como nos professores e escolas dos restantes níveis de ensino.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor João Formosinho pela sua capacidade de ouvir e de estimular na investigação. Ainda pela objectividade e profundidade das suas análises no campo dos estudos da administração educacional portuguesa e, sobretudo, na sua compreensão histórica.

Ao Professor Licínio Lima pela profundidade dos contributos teóricos construídos ao longo de dez anos de trabalho na construção de uma teoria da organização humanizada e participativa.

Ao Professor Sousa Fernandes pelos encorajamentos e apoio nesta investigação e ainda pelos seus contributos recentes na compreensão da realidade histórica do sistema de ensino português.

À Comissão Instaladora da ESE e do Instituto Politécnico de Bragança pela confiança, carinho e incitamento que me dispensaram.

Ao Conselho Directivo e Chefe dos Serviços Administrativos da Escola Secundária Emídio Garcia pela forma como me disponibilizaram os arquivos da escola.

Aos professores das Escolas Primárias das Beatas, da Estação e do Campo Redondo, em Bragança, pelos esclarecimentos que me proporcionaram e pelas muitas fontes primárias que me forneceram.

Ao professores José Manuel e César Urbino, Luís Mina e Helena Lopes, pela companhia que me proporcionaram nas muitas viagens para Braga.

Aos colegas do primeiro Mestrado em Administração Escolar realizado em Portugal, pelos seus contributos na compreensão da realidade administrativa portuguesa.

Aos colegas da ESE de Bragança pelos incitamentos que me proporcionaram.

Ao Paulo Costa, Fernando Vilela, Zé Carlos, Atilano, Ju e Adelaide, pela sua preciosa ajuda informática.

Às funcionárias da Biblioteca da ESE de Bragança por toda a colaboração prestada no Arquivo do Antigo Magistério Primário.

À minha esposa e aos meus filhos pela ajuda que me prestaram.

E, sobretudo, a todos aqueles que ao lerem esta tese partilhem comigo os seus comentários.

A todos o meu muito obrigado.

SUMÁRIO

As evidências produzidas por estudos realizados no âmbito da Administração Pública e da Administração Educacional (Canotilho, 1981; Stoer, 1986; Amaral, 1986; Formosinho, 1987 e 1989; Lima, 1988 e 1991; Santos, 1990; Fernandes, 1992) quanto à preponderância da actividade regulamentadora do Estado pré e post-25 de Abril de 1974 sobre a realização dos princípios político-administrativos da democracia participativa, quer ao nível político, quer ao nível organizacional, - reflectindo-se tal preponderância na perpetuação da centralização do Estado e da Administração da Educação, - conduziram-nos à formulação da hipótese geral de que a Administração da Educação Primária não só manteve, durante o período post-25 de Abril, as características centralizadoras do Estado Novo como ainda impediu a participação dos professores do mesmo nível de ensino nas decisões organizacionais quer do domínio burocrático, quer do domínio pedagógico, evidenciando ao mesmo tempo as características da evolução do Estado e das suas relações com a Sociedade Civil.

Com base nesta hipótese geral, reconstituímos a evolução do Estado e da Estrutura da Administração Burocrática e Pedagógica da Educação Primária, entre 1926 e 1986, para verificarmos as continuidades e/ou rupturas, congruências e/ou incongruências entre a evolução político-administrativa do Estado e a da Administração da Educação Primária, quer no interior de cada período em estudo, quer na relação entre o Estado Novo e a República Democrática e Pluralista. Para isso, analisámos a evolução do Estado à luz dos seus princípios político-administrativos originariamente constituintes de cada período, construindo subperíodos. E a da Administração da Educação à luz de uma perspectiva organizacional que nos permitiu averiguar a distribuição da capacidade decisional, pelas suas diferentes estruturas, com incidência nos níveis distrital, regional e local. Essa análise serviu-se da teoria dos níveis organizacionais de Talcott Parsons (1976) e das funções do processo administrativo, estabelecidas pela Teoria Neoclássica, correspondidas com as formas da participação estabelecidas por Canotilho (1981), Lima (1988) e Formosinho (1989, e incidindo só no conteúdo da "participação decretada".

Os resultados da análise evidenciam a permanência da centralização do Estado e da Administração da Educação Primária, através da hierarquização das estruturas organizacionais, das funções de controle e da cooptação de dirigentes. Apesar de escaparem à cooptação, conclui-se pela impossibilidade da participação dos professores pelo enquadramento das suas funções organizacionais, burocráticas e pedagógicas, no nível organizacional técnico, com prevalência da execução normativa no primeiro período. No segundo período, a execução normativa mantém-se no domínio burocrático e há capacidade de planeamento, organização, direcção, execução criterial, execução normativa e controle no domínio pedagógico, sendo a participação divergente apenas possível num quadro de "infidelidade normativa" que a desorganização (ou alienação?) do processo administrativo-pedagógico parece favorecer.

SIGLAS USADAS

AP-	Administração Pública
AS DDE`S -	As Direcções de Distrito Escolar
AS DE`S -	As Direcções Escolares
AS DLE`S -	As Delegações Escolares
CAE`S -	Coordenações de Área Educativa
CE -	Conselho Escolar
CNE	Conselho Nacional de Educação
Crse	Comissão de Reforma do Sistema Educativo
D.G.	Diário do Governo
D.L.-	Decreto-lei
D.R.	Diário da República
DEC.	Decreto
DESP-	Despacho
DGAE -	Direcção Geral de Administração Escolar
DGAP -	Direcção Geral de Administ. e Pessoal
DGCE -	Direcção Geral das Construções Escolares
DGEB -	Direcção Geral do Ensino Básico
DGEP -	Direcção Geral do Ensino Primário
DGEPN -	Direcção Geral do Ensino Primário e Normal
DGP -	Direcção Geral de Pessoal
DSPRI -	Direcção de Serviços do Ensino Primário
GEP-	Gabinete de Estudos e Planeamento
IGE -	Inspeção Geral de Ensino
MEN -	Ministério da Educação Nacional
MIP -	Ministério da Instrução Pública
OS DDE`S -	Os Directores de Distrito Escolar
OS DE`S-	Os Directores Escolares
OS DLE` -	Os Delegados Escolares
PORT-	Portaria
SZE`S -	Secretarias de Zona Escolar

ÍNDICE TEMÁTICO

INTRODUÇÃO

1.	Justificação	1
2.	O problema	2
3.	Os objectivos do trabalho	3
4.	A operacionalização do problema	4
4.1	As hipóteses	4
4.2.	As variáveis	5
4.3.	A realidade a estudar	6
4.3.1.	Os limites temporais do estudo	6
4.3.2.	O conteúdo do estudo	7
4.4.	A metodologia	7
5.	O plano do estudo	8

CAPÍTULO I

EM BUSCA DE UM QUADRO TEÓRICO: DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA À PARTICIPAÇÃO ORGANIZACIONAL

1.	A participação político-administrativa	10
1.1.	O conceito de participação	10
1.2.	As formas da participação político-administrativa	15
2.	Princípios organizativos da participação dos professores na administração da educação	18
2.1.	Fundamentos da participação dos professores na administração da educação	19
2.2.	Princípios organizativos da participação dos professores na administração da educação	21
3.	A participação na organização	26
3.1.	O conceito de organização	26
3.2.	A estrutura organizacional participativa	32
3.2.1.	A departamentalização	33
3.2.2.	O sistema de tomada de decisões	35
3.2.3.	O sistema de comunicações	38
3.2.4.	Um modelo organizacional alternativo à burocracia: da adhocracia à anarquia organizada	45
4.	Quadro operacional de análise	49
4.1.	Caracterização político-administrativa do Estado	49

4.2.	Estudo da participação dos professores na administração da escola primária	50
4.3.	Estudo da participação dos professores na administração do processo de ensino	57

I PARTE

CAPÍTULO II

A EVOLUÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO E AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL ENTRE 1926 E 1974: O ESTADO NOVO

1.	Caracterização político-administrativa	60
1.1.	O Estado administrativo, autoritário e corporativo	60
1.2.	A centralização das decisões e o funcionário apóstolo	62
1.3.	A obediência como preceito divino	64
1.4.	O Estado não participativo: a teoria das elites e das desigualdades naturais	
2.	Evolução do Estado Novo	65
2.1.	Primeiro sub-período (1926-1933): transição política e constituição ideológico-administrativa do Estado Novo	69
2.2.	Segundo sub-período (1933-1945): mobilização em torno dos ideais do Estado Novo	71
2.3.	Terceiro subperíodo (1946- 1961): estabilização político-administrativa e modernização educacional	74
2.4.	Quarto subperíodo (1961-1968): decadência política e renovação educacional primária a par do apelo aos valores tradicionais do Estado Novo	78
2.5.	Quinto sub-período: (1968-1974) - renovação na continuidade e mobilização educacional em redor da Reforma Veiga Simão	79

CAPÍTULO III:

A EVOLUÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO E AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL, ENTRE 1974 E 1986: A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA E PLURALISTA

1.	Caracterização político-administrativa: os ideais de "Abril"	83
1.1.	A democracia participativa e a participação directa nas decisões	83
1.2.	Do poder dos trabalhadores ao poder local e à descentralização da administração pública	84
1.3.	A participação como direito universal	85
1.4.	Teoria da igualdade e da solidariedade	85

1.5.	Pluralismo universal	86
2.	Subperíodos na evolução da República Democrática e Pluralista	86
2.1.	Caracterização do Primeiro Subperíodo - 1974/76	90
2.2.	Caracterização do Subperíodo 1976-1983: "normalização e regulamentação da sociedade civil"	92
2.3.	Caracterização do Terceiro Sub-período: da descentralização teórica à participação representativa e consultiva na definição das políticas administrativas	96

II PARTE

CAPÍTULO IV

ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA, ENTRE 1926 E 1974

1.	A estrutura extra- escolar da administração da escola primária entre 1919 e 1974	105
1.1.	A I República: uma tímida desconcentração técnico-administrativa	105
1.2.	A Ditadura Militar (1928 a 1932): uma estruturação administrativo-burocrática com base na especialização das funções de controle e da unidade de mando	110
1.3.	A reforma de 1933: reforço da unidade de mando, da burocracia, da centralização, da especialização do controle, com exclusão dos professores dos processos de decisão administrativo-burocrática e pedagógica	119
1.4.	A reorganização da administração central entre 1971 e 1973: uma especialização funcional que conduziu à prevalência da estrutura sobre as funções organizacionais	126
2.	A estrutura intra-escolar de administração da escola primária: a não-participação dos professores	130
2.1.	Os Directores de Escola, primeiros órgãos de controle	130
2.2.	Os professores do ensino primário, órgãos de execução normativa no domínio administrativo-burocrático	132

CAPÍTULO V

A ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA NO SEGUNDO PERÍODO (1974-1986)

1.	A estrutura supra-escolar	137
1.1.	1974-1977: Inclusão dos professores nas estruturas distritais, concelhias e locais de administração da educação	137

1.5.	Pluralismo universal	86
2.	Subperíodos na evolução da República Democrática e Pluralista	86
2.1.	Caracterização do Primeiro Subperíodo - 1974/76	90
2.2.	Caracterização do Subperíodo 1976-1983: "normalização e regulamentação das relações entre o Estado e a sociedade civil"	92
2.3.	Caracterização do Terceiro Sub-período: da descentralização teórica à participação representativa e consultiva na definição das políticas administrativas	96

II PARTE

CAPÍTULO IV

ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA, ENTRE 1926 E 1974

1.	A estrutura extra- escolar da administração da escola primária entre 1919 e 1974	105
1.1.	A I República: uma tímida desconcentração técnico-administrativa	105
1.2.	A Ditadura Militar (1928 a 1932): uma estruturação administrativo-burocrática com base na especialização das funções de controle e da unidade de mando	110
1.3.	A reforma de 1933: reforço da unidade de mando, da burocracia, da centralização, da especialização do controle, com exclusão dos professores dos processos de decisão administrativo-burocrática e pedagógica	119
1.4.	A reorganização da administração central entre 1971 e 1973: uma especialização funcional que conduziu à prevalência da estrutura sobre as funções organizacionais	126
2.	A estrutura intra-escolar de administração da escola primária: a não-participação dos professores	130
2.1.	Os Directores de Escola, primeiros órgãos de controle	130
2.2.	Os professores do ensino primário, órgãos de execução normativa no domínio administrativo-burocrático	132

CAPÍTULO V

A ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA NO SEGUNDO PERÍODO (1974-1986)

1.	A estrutura supra-escolar	137
1.1.	1974-1977: Inclusão dos professores nas estruturas distritais, concelhias e locais de administração da educação	137

1.2.	A partir de 15-11-77 - a normalização e a desvalorização da sociedade civil: os professores são excluídos das estruturas distritais e concelhias de administração do ensino primário	147
1.2.1.	1977: A extinção dos órgãos distritais e concelhios	147
1.3.	1981: As Direcções de Distrito Escolar e as Delegações de Zona Escolar regressam ao paradigma burocrático e centralizador de 1933	156
1.4.	1984 - O Estado descentraliza algumas competências organizacionais da administração do ensino primário	164
2.	A estrutura administrativa intraescolar	172
2.1.	O estatuto organizacional dos órgãos de administração intraescolar	172
2.2.	Os professores, órgãos de execução normativa no domínio administrativo-burocrático	177

III PARTE

CAPÍTULO VI

AS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DOS PROFESSORES NA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO (1926-1974)

1.	Continuidades do Estado Novo em relação à I República, na organização do processo de ensino	182
1.1.	O Estado Novo reduziu a participação dos professores na organização do processo de ensino à execução	187
1.2.	A desprofissionalização das funções docentes entre 1930 e 1960	187
2.	A gestão pedagógica e a limitação das funções organizacionais dos professores à execução	191
2.1.	Estratégias de limitação da participação dos professores no processo pedagógico: do dever de obediência aos critérios de avaliação profissional e ao isolamento dos professores	191
2.2.	A organização do processo de ensino. Que espaço organizacional para a participação dos professores?	194
2.2.1.	A formulação dos objectivos educativos	194
2.2.2.	Seleção e organização de conteúdos	195
2.2.3.	Organização das estratégias de ensino-aprendizagem	198
2.2.4.	A organização dos grupos de alunos	204
2.2.5.	A organização do tempo escolar	204
2.2.6.	A organização do espaço escolar: execução criterial do espaço intraescolar, no contexto da actividade profissional, e organização do espaço circundante da escola através do esforço do professor apóstolo	206

2.2.7.	A organização dos materiais de ensino: do controle burocrático e repressivo sobre o uso de livros e cadernos escolares à liberdade de construção de materiais adicionais, espaço privilegiado para a acção do professor profissional e sacerdote	208
2.2.8.	A ausência da relação escola-comunidade	211
2.2.9.	A organização da avaliação dos alunos: a contradição entre a imagem comunitária rural do professor e o estatuto de enteado do sistema administrativo da educação primária	213
3.	Contradições entre o movimento de renovação educacional na década de sessenta e as estratégias organizacionais utilizadas	219

CAPÍTULO VII

A PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO NO SEGUNDO PERÍODO (1974-1986)

1.	A participação dos professores nas estruturas de administração supraescolar	223
1.1.	A participação dos professores nas estruturas de administração supraescolar, entre 1974 e 1977	223
2.	A participação dos professores ao nível das estruturas intraescolares	227
2.1.	A participação dos professores no conselho escolar: contradição entre o estatuto organizacional explícito e o nível organizacional implícito	227
2.2.	As contradições entre as finalidades do currículo do ensino primário e o conceito e organização do currículo como obstáculos à participação dos professores	229
2.3.	As funções administrativas dos professores na organização do processo de ensino	236
2.3.1.	Seleccção e formulação de objectivos	236
2.3.2.	Seleccção e organização dos conteúdos curriculares	237
2.3.3.	Seleccção e organização das estratégias de ensino-aprendizagem	238
2.3.4.	A organização dos grupos de alunos	239
2.3.5.	A organização dos tempos escolares	240
2.3.6.	A organização do espaço escolar	241
2.3.7.	A organização dos materiais de ensino	242
2.3.8.	A escola serviço local do estado cooptadora da comunidade	243
2.3.9.	A organização da avaliação dos alunos	245
3.	Havia contradições entre princípios organizativos e estratégias de controle da acção dos professores que permitissem corredores de liberdade na escola?	250
3.1.	O papel da Inspeccção do Ensino	250

3.2.	Ausência de estratégias de controle do cumprimento dos objectivos específicos e dos resultados da avaliação	251
3.3.	A inexistência de avaliação profissional dos professores como inibição do aproveitamento dos corredores de liberdade pedagógica	252
3.4.	As limitações estruturais da escola como causas de não-participação	253

CONCLUSÃO

1.	A confirmação das hipóteses	255
1.1.	Hipótese 1	255
1.2.	Hipótese 2	257
1.3.	Hipóteses 3 e 4	262

BIBLIOGRAFIA

1.	Bibliografia referenciada	265
2.	Fontes no estudo do Estado Novo	273
3.	Fontes no estudo da República Democrática e Pluralista	280

FIGURAS, QUADROS, ORGANOGRAMAS E ANEXOS

Figura nº 1:	Representação do carácter cíclico do processo administrativo	57
Quadro nº 1:	Síntese das formas da participação em três tipos ideais de Estado	18
Quadro nº 2:	Características e disfunções da burocracia	41
Quadro nº3:	Principais categorias administrativas no subperíodo político-administrativo 1926-1935	71
Quadro nº 4:	Períodos político-administrativos na evolução do Estado Novo	101
Quadro nº 5:	Síntese das formas evolutivas do Estado entre 1926 e 1986	102
Quadro nº 6:	Diferenciação entre subperíodos político-administrativos e em administração educacional primária, entre 1926 e 1986	103
Quadro nº 7:	Síntese do sistema administrativo da escola primária, entre 1918 e 1928	108
Quadro nº 8:	Síntese do sistema administrativo da escola primária entre 1928 e 1933	114
Quadro nº 9:	Síntese da reforma administrativa da aducação primária, entre 1933 e 1935	122
Quadro nº 10:	Estruturas de desenvolvimento organizacional na administração da educação, em 1933	123

Quadro nº 11: Funções organizacionais dos órgãos de administração da educação primária, em 1933	124
Quadro nº 12: Funções organizacionais e estruturas da administração central na reforma de 1971	128
Quadro nº 13: Comparação entre a reforma de 1974 e 1975, aos níveis distrital, concelhio e local	139
Quadro nº 14: Funções organizacionais das Secções Administrativas das Comissões Concelhias, em 1975	142
Quadro nº 15: Comparação entre as funções administrativas das Delegações Escolares e Secretarias de Zona entre 1933 e 1975	143
Quadro nº 16: Funções organizacionais das Direcções e Delegações Escolares, em matéria de ASE	150
Quadro nº 17: Comparação entre as competências das Direcções Escolares e dos Directores Escolares, em 1981	160
Quadro nº 18: Competências organizacionais dos Directores e Delegados Escolares em 1983	163
Quadro nº 19: Relação adjuntos do Delegado Escolar/ lugares docentes (1983)	164
Quadro nº 20: Estruturas intervenientes nas áreas funcionais gestão pedagógica, gestão de pessoal, gestão das instalações e equipamentos e gestão da ASE	170
Quadro nº 21: Competências organizacionais do Director da escola primária (1975-1985)	175
Quadro nº 22: Formas da participação dos professores na organização do processo de ensino no Estado Novo	218
Quadro nº 23: Distribuição dos objectivos específicos pelas diferentes disciplinas do currículo do ensino primário	235
Quadro nº 24: Domínios educacionais dominantes no currículo do ensino primário	236
Quadro nº 25: Síntese das formas da "participação decretada" aos professores na organização do processo de ensino, entre 1974 e 1986	249

ORGANOGRAMAS

Organograma nº 1: Sistema administrativo da educação primária entre 1919 e 1928	109
Organograma nº 2: Estrutura administrativa da educação primária entre 1928 e 1930	115
Organograma nº 3: Estrutura administrativa da educação primária entre 1930 e 1931	116
Organograma nº 4: Estrutura da Direcção Geral do Ensino Primário e Normal em 8/2/29	117
Organograma nº 5: Estrutura da Direcção Geral do Ensino Primário e Normal, em 13/5/29	118
Organograma nº 6: Sistema administrativo da educação primária em 1933	125
Organograma nº 7: Estrutura da Direcção Geral do Ensino Básico (1973)	129

Organograma nº 8: Estrutura administrativa da educação primária entre finais de 1974 e Novembro de 1977	146
Organograma nº 9: Estrutura administrativa da educação primária em finais de 1979	153
Organograma nº 10: Estrutura da Direcção Geral do Equipamento Escolar	154
Organograma nº 11: Estrutura da Direcção Geral de Pessoal (1979)	155
Organograma nº 12: Estrutura da administração da educação primária em 1985	171

ANEXOS

Anexo 1: Chave temporal dos Decretos, Decretos-leis e Portarias no Estado Novo	287
Anexo 2: Governos, Presidentes do conselho/1 ^{os} Ministros, Ministros da Educação, Secretarias de Estado e Subsecretarias de Estado do ME e respectivos ocupantes, entre 1926 e 1986	288
Anexo 3: Competências das Subinspecções (1933) e das Delegações Escolares (1975 e 1981)	297
Anexo 4: Competências das Secretarias de Círculo Escolar (1919) Região Escolar (1928) e de Distrito Escolar (1933 e 1981)	300
Anexo 5: Competências dos Inspectores de Círculo Escolar (1919), Região Escolar (1933) e Directores de Distrito Escolar (1975 e 1981)	303
Anexo 6: Competências dos Inspectores Pedagógicos e Disciplinares, em 1919, 1928, 1933 e 1980	307
Anexo 7: Competências dos Directores de Escola (1919, 1933, 1974, 1975 e 1986)	310
Anexo 8: Competências do Conselho Escolar (1919, 1974, 1975 e 1986)	313
Anexo 9: Distribuição das disciplinas do currículo do ensino primário por conjuntos lectivos, no horário semanal, em 1927	316
Anexo 10: Actividades curriculares da Mocidade Portuguesa, em 1952	317
Anexo 11: Modelos de distribuição dos tempos escolares semanais do currículo do ensino primário em 1927 e 1964	319
Anexo 12: Critérios de avaliação dos manuais escolares do ensino primário em 1986	327
Anexo 13: Competências das Juntas escolares em 1919 e 1928	328
Anexo 14: Competências das Secretarias de Zona Escolar, em 1933.	329
Anexo 15: Competências dos Coordenad. Pedagóg. das Comissões Concelhias 1975	330

INTRODUÇÃO

1. JUSTIFICAÇÃO

Escreveu Licínio Lima (1988)¹ que "(...) nos regimes constitucionais, o estudo da participação a nível organizacional (...), não pode realizar-se de forma totalmente independente do estudo dos princípios político-jurídicos consagrados na legislação fundamental. E que esta constitui um quadro de referência, um modelo inspirador e gerador de outros modelos ou submodelos institucionais". Parece-nos estar dentro desta linha de orientação Baptista Machado(1982)² quando refere que "a descentralização cria quadros adequados ao desenvolvimento de fórmulas de participação das populações na vida pública". E se como refere Lima em outro estudo³ "participação é uma das palavras-chave da política educativa depois de 25 de Abril de 1974, omnipresente nos discursos político, normativo e pedagógico", é pertinente verificar, no plano organizacional, face às conclusões de Formosinho (1987)⁴ de uma progressiva centralização normativa da administração educacional, pelo menos até 1985, se foram criadas as condições organizacionais para a participação dos professores da educação primária na administração deste nível de educação, no período da República Democrática e Pluralista, e se tais condições organizacionais constituíram uma ruptura com a administração do período do Estado Novo. Tanto mais que outras evidências sobre a recentralização do Estado, a partir de 1976, (Stoer, 1986; Santos, 1984 e 1990; Lima, 1992) tornam legítima a pergunta sobre a continuidade ou ruptura com a tradição centralizadora burocrática da administração do ensino primário e por conseguinte sobre as possibilidades da participação dos professores nas decisões políticas e organizacionais.

Assim, o estudo que passamos a apresentar pretende contribuir para a compreensão da realidade organizacional do ensino primário, em dois períodos teórico-político-administrativamente opostos, hipotetizando desde logo, a possibilidade da centralização e da burocracia, como obstáculos à participação dos professores, em cada um dos períodos considerados (Estado Novo e República Democrática e Pluralista).

O presente estudo integra-se ainda no nosso plano de formação para acesso à carreira do Ensino Superior Politécnico, na Escola Superior de Educação de Bragança, onde

-
- 1) Licínio C. Viana S. Lima (1988): Gestão das Escolas Secundárias: A Participação dos alunos, Livros Horizonte, Lisboa, p. 31
 - 2) Baptista Machado (1982): Participação e Descentralização, Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976, Livraria Almedina, Coimbra, p. 55
 - 3) Licínio Lima (1991): A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar - Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988), Tese de Doutoramento - Universidade do Minho, Braga, , p. 164.
 - 4) João Formosinho Sanches Simões (1987): Educating for Passivity - A Study of Portuguese Education (1926-1968), Ph Thesis, University of London, Institute of Education, Chapter X.

leccionamos as disciplinas de Organização e Gestão Escolar e de Desenvolvimento Curricular, nos Cursos de Formação de Professores do Ensino Básico - 1º e 2º ciclo - e de Educadores de Infância.

2. O PROBLEMA

O problema do presente trabalho foi formulado nos seguintes termos:

Sendo a Administração da Educação um subsistema da Administração Pública e constituindo esta a expressão das orientações político-administrativas do Estado, nas suas relações com a Sociedade Civil;

Constituindo-se os princípios político-administrativos do Estado Português nos 60 anos do estudo (Estado Administrativo, Autoritário e Corporativo, entre 1926 e 1974, e República Democrática e Pluralista e Estado de Direito Democrático, entre 1974 e 1986), em princípios organizacionais quer da Administração Pública, quer da estrutura da Administração da Educação;

Decorrendo o desenvolvimento organizacional da Administração da Educação Primária, nos seus diferentes níveis organizacionais e funções administrativas, desses princípios organizacionais ;

Constituindo-se tais princípios em produção de objectivos que pretendem ser sistemas de resposta às necessidades e interesses da sociedade civil, (no âmbito do próprio conceito de Administração Pública e de Administração da Educação), e às pressões do ambiente geral no qual decorrem as acções político-administrativas e organizacionais tendentes à satisfação do interesse público;

Derivando a construção desses objectivos para a actividade organizacional, da necessária interacção entre Estado e Sociedade Civil, expressa pela participação desta nas decisões, no sentido de que aqueles respondam aos seus interesses e às pressões do ambiente geral;

Sendo os professores (neste caso, os do Ensino primário), os agentes de administração da educação mais próximos das populações e, por isso mesmo, os melhores conhecedores das necessidades educativas das mesmas populações, concretizadas nos alunos;

Pergunta-se:

QUAL A EVOLUÇÃO E CONGRUÊNCIA ENTRE OS PRINCÍPIOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DO ESTADO, ENTRE 1926 E 1986, A SUA REALIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E EDUCACIONAL PRIMÁRIA, A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DESTA E AS FORMAS DA PARTICIPAÇÃO/ NÃO PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA NAS DECISÕES

ORGANIZACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO MESMO NÍVEL?

3.. OS OBJECTIVOS DO TRABALHO

Com o presente trabalho, tivémos a pretensão de realizar **três grandes objectivos**:

- 1. Estabelecer linhas de continuidade e/ou ruptura** entre os dois períodos considerados, no domínio
 - 1a)** - dos princípios político-administrativos do Estado; e
 - 1b)** - dos princípios administrativo-educacionais, tendo como quadro teórico os princípios político-administrativos da participação definidos na teoria da democracia participativa e a evolução das políticas educativas e administrativas no que refere à educação primária; e no domínio
 - 1c)** - da estrutura administrativa da educação primária; e
 - 1d)** - das competências organizacionais dos professores quer na administração da escola, quer na organização do processo de ensino, tendo como quadro teórico os princípios da estrutura organizacional participativa e as funções do processo administrativo estabelecidas nos pontos 3 e 4 do Capítulo I;
- 2. Analisar a coerência/incoerência** entre os princípios político-administrativos do Estado, em cada um dos dois períodos e subperíodos considerados, os princípios político-administrativos expressos na estrutura organizacional da administração da educação primária e as competências organizacionais dos professores quer na administração da escola, quer na organização do processo de ensino;
- 3. Definir as formas da participação/não participação dos professores** através do seu enquadramento na estrutura organizacional da administração da educação primária e através das suas competências organizacionais na organização do processo de ensino.
- 4. Analisar a coerência ou contradições** entre as condições de participação dos professores na administração burocrática da educação e a administração pedagógica.

Destes grandes objectivos decorrem como tarefas necessárias à sua concretização as expressas nos seguintes subobjectivos:

- 1.1. Caracterizar os princípios político-administrativos de cada período em análise ou forma de Estado (Capítulos 2 e 3);
- 1.2. Identificar os principais subperíodos (e etapas no interior de alguns destes), quer na realização desses princípios político-administrativos, quer nas relações entre o Estado e a Sociedade Civil (Capítulos 2 e 3);

- 1.3. Identificar subperíodos (e etapas no interior de alguns destes), considerando os princípios político-administrativo-educacionais (Capítulos 2 e 3);
- 1.4.Reconstituir a estrutura administrativa da educação primária e as competências organizacionais das estruturas distritais, concelhias e locais (Capítulos 4 e 5);
- 1.5. Analisar a permanência X mudança dos princípios e funções organizacionais ao longo do período temporal em estudo (Capítulos 4 e 5);
- 1.6. Relacionar esses princípios com os político-administrativos e as funções organizacionais com as formas da participação (Capítulos 4 e 5);
- 1.7. Reconstituir os níveis e competências organizacionais dos professores na organização do processo de ensino, em função da teoria dos níveis organizacionais e das funções do processo administrativo (Capítulos VI e VII);
- 1.8. Analisar esses níveis e competências organizacionais atribuídas aos professores, à luz dos princípios político-administrativos de cada período (Capítulos VI e VII);
- 1.9. Relacionar os níveis e competências organizacionais atribuídas aos professores com as estabelecidas para a organização participativa (Capítulos VI e VII).
- 1.10.Comparar as competências organizacionais nos domínios burocrático e pedagógico.

4.. A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROBLEMA

4.1. AS HIPÓTESES

O nosso trabalho assenta nas seguintes hipóteses:

1.. No Estado Novo (1926-1974), existe congruência entre os princípios político-administrativos da obediência, da centralização, do professor apóstolo e da não participação e as estratégias organizacionais utilizadas na organização da estrutura administrativa da educação primária, na normativização das funções docentes, na organização do processo de ensino e no controle do cumprimento das normas, o que é compatível com a execução normativa e/ou criterial e com a participação cooptativa.

2..Na República Democrática e Pluralista, (1974-1986), não se verifica congruência entre os princípios político-administrativos da descentralização, da participação, da concertação e do contrato social, do pluralismo e da igualdade e as estratégias de estruturação da administração pública e da administração educacional primária, dominadas pela regulamentação, pelo dever de obediência ; e entre a relativa anomia pedagógica na organização do processo de ensino e a submissão da organização das estratégias de ensino-aprendizagem, dos conteúdos, da avaliação e do próprio plano pedagógico da escola aos objectivos específicos estabelecidos nos programas, o que é compatível com a participação cooptativa e com o nível organizacional técnico.

3. Na República Democrática e Pluralista, a liberdade de produção de materiais escolares, a profissionalização das estratégias de ensino-aprendizagem, do tempo e do espaço escolares, a inexistência de exames de avaliação final e de esquemas de controle do cumprimento dos objectivos específicos por parte dos professores, podem instituir corredores de liberdade que, no domínio organizacional-pedagógico, proporcionem uma "participação praticada" e transformem a escola primária em "locus de produção de normas" pedagógicas a partir de atitudes de autodeterminação endógena dos professores, e possibilitem a instituição da adhocracia pedagógica.

4. As oportunidades de participação dos professores no domínio pedagógico são superiores, em ambos os períodos em estudo às do domínio burocrático, apesar da normatização a que aquele domínio foi sujeito.

4.2. AS VARIÁVEIS

Utilizaremos como **variáveis independentes** pares de categorias antinómicas (uma negativa e outra positiva) que, relativamente à participação, representam uma a possibilidade da sua realização (a positiva) e outra a sua impossibilidade (a negativa). Tais pares repartem-se por três domínios:

A)- dos **princípios político-administrativos** - centralização X descentralização, obediência X participação, normatização X anomia, Escola Serviço Local do Estado X Escola Comunidade Educativa, igualdade X desigualdade;

b)- dos **modelos organizacionais** - burocracia X adhocracia, nível organizacional intermédio X nível organizacional técnico, centralização X descentralização, autoridade de linha X autoridade funcional;

c)- dos **modelos profissionais**: professor apóstolo, missionário ou funcionário público X professor profissional.

A **variável dependente** exprimir-se-á também antinomicamente: a participação X não participação, implicada nas categorias a seguir referidas, correspondidas.

São **variáveis independentes geradoras de não participação** a centralização, a obediência, a normatização, a Escola Serviço Local do Estado, a burocracia, o nível organizacional técnico, o professor apóstolo, missionário ou funcionário público, a desigualdade e o controle cerrado. São **variáveis geradoras de participação** a descentralização, a igualdade, a intervenção vinculante nas decisões, a expressão de princípios gerais orientadores, a Escola Comunidade educativa, a adhocracia, o nível organizacional intermédio, o controle profissional e o professor profissional.

4.3. A REALIDADE A ESTUDAR

4.3.1. OS LIMITES TEMPORAIS DO ESTUDO

Como já vimos, o nosso trabalho analisa dois períodos político-administrativos diferenciados com o objectivo central de saber se o antagonismo entre os dois, ao nível dos princípios, produz rupturas ao nível da estrutura administrativa, quer da administração pública, quer da administração da educação, e ao nível das competências organizacionais atribuídas aos professores na organização do processo de ensino.

Em congruência com este objectivo, os dois períodos político-administrativamente diferenciados são: o 1º período - de 28 de Maio de 1926 a 24 de Abril de 1974, constituinte do Estado Administrativo, Autoritário e Corporativo e de Direito Formal e o 2º período - de 25 de Abril de 1974 a 14 de Outubro de 1986, parte temporal constituinte da "República Democrática e Pluralista" e do Estado de Direito Democrático⁵ que continuam para lá dos limites do nosso estudo.

Assim, se a data do início dos dois períodos se reveste da mesma natureza - o golpe político-militar -, já a data de término do trabalho é de natureza educacional e está relacionada com a aprovação, pelo Parlamento, da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14/10), potenciadora de inovações quer ao nível das políticas educativas, quer ao nível da administração escolar e educacional. Entendemos assim fechar o nosso trabalho com a publicação desta Lei, ainda que entre a sua formulação e o início da sua implementação tenham decorrido, pelo menos, dois anos⁶. No entanto, a mobilização da comunidade educacional em torno de debate da Lei aconselha mesmo a fechar ali um ciclo administrativo-temporal.

5) Canotilho (1980) distingue entre Estado de Direito Formal - o Estado Novo e Estado de Direito Democrático - o da República Democrática e Pluralista. Para o autor, "o Estado de Direito do Estado Novo é um Estado de legalidade administrativa, um sistema apolítico de defesa e distanciamento perante o Estado. Porém, esta componente formal não era mais que o acentuar da componente burguesa do Estado de Direito. (...). Suprimindo qualquer referência ao conteúdo jurídico-material da legislação, claudicando na inserção jurídico-constitucional dos direitos fundamentais, o princípio da legalidade da administração transformava-se em fundamento de um Estado de Direito que, por sua vez, era a casca vazia dessa mesma legalidade". Ver Joaquim Gomes Canotilho (1980): *Direito Constitucional*, Vol II, Almedina, Coimbra, pp. 21-24.

6) Na realidade decorreram mais pois os únicos aspectos em que a Lei foi implementada dentro do limite desse período foram os da definição da escolaridade obrigatória, da experimentação das Direcções Regionais de Educação e da criação de algumas escolas profissionais. No entanto, se neste período incluirmos a mobilização educacional em torno dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, diremos que a Lei foi assumida pela sociedade civil enquanto era "mastigada" e nalguns aspectos "triturada" pelo Estado.

4.3.2. O CONTEÚDO DO ESTUDO

O nosso estudo analisa, essencialmente, documentos legais (Leis Constitucionais, Leis, Decretos-Leis, Decretos, Portarias, Despachos, Circulares) considerados fundamentais na compreensão da realidade a estudar e que, por isso, constituem as fontes primárias do trabalho (ver Bibliografia, Fontes Primárias), na perspectiva de saber das possibilidades de participação dos professores na administração da educação primária, entre 1926 e 1986. Analisa ainda algumas obras e revistas (Escola Portuguesa, Escola Democrática) directamente relacionadas com os sistemas administrativos em estudo. Neste sentido, analisamos apenas a **participação decretada** que Lima (1992) afirma releva *"do plano das orientações externas, ou externamente produzidas"*⁷, em relação aos professores, e por isso regulada por regras formais⁸ expressas em normativos. Assim, a participação que aqui analisaremos circunscreve-se ao domínio formal e expressa-se em norma legal, não considerando a *participação praticada*⁹ pelos actores.

Esta "participação decretada" será deduzida das competências legais atribuídas aos professores do ensino primário, quer na administração da Escola, quer na administração do processo de ensino, e submetida a interpretação organizacional de acordo com o quadro teórico que estabelecemos no Capítulo I, considerando ainda disfunções organizacionais inerentes à organização burocrática.

4.4. A METODOLOGIA

Como metodologia utilizámos a análise de conteúdo quer no seu método tipológico (Capítulos II e III), que, segundo Lakatos permite *"criar tipos ou modelos ideias, construídos a partir da análise de aspectos essenciais do fenómeno"*¹⁰ quer através da interpretação da realidade a partir de categorias pré-estabelecidas como o são as etapas do processo administrativo e os níveis organizacionais (Capítulos IV, V, VI e VII). Dentro deste segundo método, utilizamos indicadores quantitativos expressos em frequências e percentagens para unidades de contexto definido e fechado (Capítulos IV e V), caso da definição de competências dos órgãos existentes na estrutura administrativa da educação, uma vez que a variável funções organizacionais, com seis categorias discretas, é mais classificável como variável de categorias

7) Licínio C. Viana S. Lima (1992): a Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar — Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974—1988), Tese de Doutoramento, Ed. do Instituto de Educação da Universidade do Minho, Braga, p. 167.

8) Idem

9) A expressão é igualmente do autor acabado de referir que a entende como "participação regulada por regras informais (...) pode ela própria estar na origem da produção de orientações, configurando-se desta forma como metaparticipação" (Idem)

10) Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi (1985): Fundamentos de Metodologia Científica, Editora Atlas, S. Paulo, p. 104

limitadas do que como variável de categorias múltiplas (Fox, 1987)¹¹. E, em consequência, é mais adequado para estas variáveis um processo de classificação. Por outro lado, tendo a variável nível organizacional apenas três categorias discretas, era forçoso usar a mesma metodologia para ambas, no mesma unidade de contexto, em que a unidade de registo (Bardin, 1977)¹² se encontra definida no próprio texto legal. Os valores de referência para cada categoria são expressos no Capítulo I, pontos 3.2.2.1 (análise do sistema de decisões por níveis organizacionais) e 4.2. (quadro operacional de análise para as funções organizacionais).

No entanto, não usamos indicadores quantitativos na análise que efectuamos nos capítulos VI e VII, na interpretação das competências organizacionais e do nível organizacional dos professores na organização do processo de ensino, porque, considerada a natureza discreta das variáveis e categorias em análise conjugadas com a assimetria dos dados disponíveis para cada componente do processo de ensino, (o que tornava problemático o estabelecimento de uma unidade de registo), julgámos mais adequada uma metodologia descritiva com interpretação qualitativa a partir dos valores de referência definidos para cada categoria, construídos nos pontos 3.2.2.1. (análise do sistema de decisões pelos níveis organizacionais) e 4. (quadro operacional de análise para as funções organizacionais) do Capítulo I.

5 . O PLANO DO ESTUDO

Como temos vindo a sugerir, o nosso trabalho contém sete Capítulos, constituindo o primeiro o quadro teórico. Os restantes seis dividem-se em três partes, constituídas cada uma por dois Capítulos, um para a análise do primeiro período (1926-1974) e outro para a do segundo período (1974-1986).

No primeiro capítulo, procuramos construir um quadro teórico que nos permita estabelecer a ligação entre os princípios político-administrativos da participação e os princípios estruturantes da organização participativa. Começamos por pôr em destaque o conceito de participação e as suas formas, para fundamentar a participação dos professores na administração da educação na necessidade da realização do conceito de participação perfeita expresso organizacionalmente na Escola Comunidade Educativa, onde a descentralização de competências, a concertação e o contrato pedagógico são os instrumentos da participação.

Os conceitos de descentralização e participação são depois utilizados na construção do conceito de organização participativa, como sistema de pessoas em interacção para a tomada de decisões (ponto 3.), sendo considerada a estrutura organizacional participativa por oposição ao centralismo das decisões, ao formalismo das comunicações e à autoridade de linha. A burocracia emerge como sistema oposto à participação pelo seu racionalismo e formalismo.

11) David J. Fox (1987): El proceso de Investigación en Educación, Ediciones Universidad de Navarra, S. A., Pamplona, 2ª Edição, pp. 184-186

12) Laurence Bardin (1977): Análise de Conteúdo, Edições 70, Porto, pp. 104-108

Intenta-se a abordagem a modelos organizacionais alternativos tais como a adhocracia e a anarquia organizada mas a sua inoperacionalização actual remete-nos para um quadro operacional de análise organizacional (pontos 3.2.2.1. e 4.) deduzido das interpretações estrutural-funcionalista e neo-clássica da organização.

A **primeira parte** é constituída pelos Capítulos II e III e nela intentamos fazer emergir as características político-administrativas e político-educacionais mais marcantes de cada período, considerando os pressupostos da participação : a descentralização, a igualdade, o pluralismo, o contrato social, a intervenção dos cidadãos nas decisões organizacionais, procurando saber se esses princípios se mantêm homogeneamente ou se se diversificam, em cada um dos períodos, o que nos conduz ao estabelecimento de uma subperiodologia evolutiva dos dois períodos.

Na **segunda parte da Tese**, constituída pelos Capítulos IV e V, reconstituímos e analisamos a estrutura organizacional da administração da educação para sabermos quais pressupostos (se da organização não participativa e burocrática ou se da organização participativa, profissional e especializada) estão presentes em cada um dos períodos. A análise é conduzida através da reconstituição das estruturas da administração, sendo analisadas especialmente as competências das estruturas distritais, concelhias e locais, para se saber qual o seu nível e funções organizacionais. O nível, de entre os definidos por Parsons (Institucional, Intermédio e Técnico) e as funções organizacionais de entre as estabelecidas pela literatura organizacional clássica e neoclássica: planeamento, organização, direcção, execução criterial, execução normativa e controle. Os resultados da análise expressam-se descritivae quantitativamente e ainda em quadros e organogramas, integrados ao longo dos dois capítulos.

A **terceira parte** da Tese (Capítulos VI e VII) analisa as competências organizacionais dos professores na administração do processo de ensino, considerando como componentes da organização deste processo a formulação de objectivos, a selecção e organização de conteúdos, a organização de estratégias de aprendizagem, do tempo escolar, do espaço escolar, dos materiais de ensino, dos grupos de alunos, das relações escola-comunidade e do processo da avaliação. Evidenciar-se-á o facto de que, no Estado Novo, a não participação dos professores no processo pedagógico, se alicerçou não só em estratégias organizacionais burocráticas mas também em estratégias de desprofissionalização docente, enquanto que na República Democrática e Pluralista, mantendo-se as estratégias organizacionais burocráticas, não foram consolidadas estratégias de profissionalização docente.

C A P Í T U L O I

EM BUSCA DE UM QUADRO TEÓRICO: DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA À PARTICIPAÇÃO ORGANIZACIONAL

1. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

1.1. O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

A problemática da participação é já um tema habitual nos estudos de Administração Educacional, sendo enquadrada nas teorias da democracia e da democracia participativa¹, constituindo estas o seu principal suporte teórico.

As análises de autores que estudaram profundamente o problema da participação na organização da educação² permitem-nos concluir que a participação é a intervenção pessoal ou grupal no processo da organização educacional, que só se realiza efectivamente quando a Instituição Escolar é estruturada e desenvolvida organizacionalmente segundo processos de decisão exigindo o contributo activo e vinculante de todos os interessados³ no processo educativo.

Ora, a análise da participação no contexto da Administração Educacional em que a escola se apresenta como um segmento da Administração Pública (Formosinho, 1989a; Canotilho, 1981, II, 97) remete-nos quase inevitavelmente para a sua integração em princípios político-administrativos de organização da mesma Administração Pública. Por isso, quando queremos estudar a participação ao nível da organização escolar, seja ela considerada a nível macro de Sistema Educativo, seja ela considerada a nível micro de Centro Escolar⁴, somos forçados a

-
- 1) Distinguimos aqui entre democracia e democracia participativa pois a realização da democracia pode assumir diversas formas, desde as menos democráticas do "liberalismo burguês", passando pela democracia representativa, até às mais democráticas da "democracia como participação", "democratização da democracia" no dizer de Canotilho (1981, Vol.II, p. 96) que define assim a democracia como participação: "O seu ponto de partida fundamental é o interesse básico dos indivíduos na auto-determinação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens. Contra uma teoria democrática representativa, totalmente absorptiva (isto é, que exclui os direitos de participação directa democrática), e contra um mandato livre, totalmente desvinculado dos cidadãos, a teoria da participação aspira à realização da ideia da democracia como poder do povo (...)" (Canotilho, 1981, II, pp. 95-96).
 - 2) Referimo-nos principalmente a Easthope (1975); Garcia-Hoz (1975); Díez (1980); Delgado (1985); Salas (1985); Dacal (1986); Lima (1988 e 1991) e Formosinho (1989a e 1989b).
 - 3) Segundo Formosinho (1989a) são interessados no processo educativo todos aqueles que têm relações directas com o processo da educação (pais, alunos e professores, constituindo a Comunidade Educativa Nuclear), e todos aqueles que têm relações indirectas com o mesmo processo (a comunidade onde a escola se insere, sobretudo, as suas associações culturais e profissionais e as Autarquias (Comunidade Educativa Ampla). Ver João Formosinho (1989): De Serviço de Estado a Comunidade Educativa — Uma Nova Concepção para a Escola Portuguesa, Revista Portuguesa de Ciências da Educação, nº 1, 1989, pp.53-86 Universidade do Minho, Braga.
 - 4) Utilizamos aqui a delimitação do conceito de Organização Escolar segundo Sedano e Perez (1989, p. 47); Sáenz (1985, p. 32) e Dacal (1986, pp. XXX-XLV).

deduzir os princípios organizativos da participação dos princípios político-administrativos da organização da Administração Pública pois como afirma Lima (1991, p. 122)

*"ao intentarmos a organização de um quadro conceptual para o estudo da participação na escola, somos confrontados com a necessidade de operar uma transferência da problemática política da participação e da democracia para a problemática organizacional e, dentro desta, para o caso específico da escola como organização"*⁵.

Segundo esta perspectiva, o estudo da participação na Administração Educacional estaria dependente das condições políticas e regulamentares da participação dos cidadãos em geral, na Administração Pública, e, sobretudo, da organização administrativa e territorial dessa Administração, em termos de adaptação das decisões às necessidades e interesses dos administrados. Com efeito, e como refere Baptista Machado (1982, p. 36),

*"Nos textos doutrinários, a participação e a "acção comunitária" costumam ser relacionadas com o bem-estar e a integração social dos indivíduos e com a saúde e desempenho da democracia"*⁶.

E para que a participação dos indivíduos seja possível na construção do seu bem-estar e integração social é imprescindível a descentralização⁷ da Administração Pública, através da criação de estruturas administrativas autónomas⁸, cada vez mais próximas das populações para que estas possam, por um lado, participar o mais directamente possível na eleição e acção dos "administradores" e, por outro, poderem

*"sentir a função prestimosa (da participação) no domínio do controlo dos abusos do poder (da Administração) (...)" e "tornar a administração mais sensível às necessidades e aspirações concretas dos administrados"*⁹.

Nestas circunstâncias, e ainda no dizer de Baptista Machado,

-
- 5) Licínio Lima (1991): A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar, Tese de Doutoramento em Administração Escolar, Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga.
 - 6) Baptista Machado (1982): Participação e Descentralização, Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976,
 - 7) "A verdadeira descentralização", diz Baptista Machado, é a "descentralização verdadeira e própria" pois "para que haja verdadeira descentralização será necessário que a colectividade territorial tenha atribuições próprias e exclusivas, de tal modo que, dentro da sua esfera de acção, seja só ela, (através dos seus órgãos), a decidir" (Baptista Machado, 1982, p. 55).
A descentralização que aqui referimos é uma descentralização imperfeita, aquela que permite a capacidade de resolução específica do interesse local ou regional por flexibilização das políticas gerais ou interesse geral definido pelos Órgãos da Governação do Estado. Dito de outra maneira, a descentralização perfeita não concilia, necessariamente, o interesse geral com o interesse particular, pois, em princípio, só o interesse geral está em causa, enquanto que a descentralização imperfeita persegue o interesse particular, dentro de parâmetros reguladores do interesse geral.
 - 8) Utilizamos aqui o conceito de autonomia administrativa, em todo o seu significado jurídico, no contexto de uma descentralização imperfeita, em que a "autonomia administrativa consiste no poder de praticar actos administrativos definitivos, isto é, não dependentes de aprovação superior. Tais actos não são dependentes do controlo hierárquico e só são revogáveis por recurso aos tribunais administrativos" (Formosinho, (1988): Princípios para a Organização e Administração da Escola Portuguesa, p. 68, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988): Proposta Global de reforma, GEP/MEC, Lisboa, pp. 53-102.
 - 9) Baptista Machado, op. cit. p. 38

*"a participação (...) surge como forma de assegurar a decisão democrática e a garantia dos administrados em domínios da acção administrativa que escapam aos controlos tradicionais"*¹⁰.

As ideias expostas permitem-nos traçar um conceito de participação como

"traduz-se na intensificação da intervenção dos indivíduos e dos grupos nos processos de decisão".

O verdadeiro acto participativo realiza-se na intervenção dos sujeitos activos ou seus representantes em todas as fases da estruturação das decisões, desde a fase preparatória até à fase de decisão final. Assim, qualquer intervenção que não abranja a fase de decisão final de um processo não será uma verdadeira participação, isto é, uma participação com poder de decisão (Machado, 1982, pp. 41-42).

Canotilho defende uma posição idêntica à de Baptista Machado, embora com conceitos diferentes. Segundo este autor, só uma participação vinculante, isto é, na própria tomada de decisão, é uma *"limitação do poder de direcção tradicional"* mas o autor distingue **participação, em sentido amplo, e participação em sentido restrito:**

*"participação ou democracia participativa em sentido amplo, abrange a participação através do voto, de acordo com os processos formais da democracia representativa; participação em sentido restrito é uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões muitas vezes de forma directa e não convencional"*¹¹.

A partir destas ideias é-nos possível traçar **um conceito de participação:** ela consistirá na intervenção activa e decisória no processo de elaboração e de tomada de decisões, intervenção assumida como consciente e voluntária em nome de interesses pessoais, grupais, de classe ou colectivos, e que permite aos cidadãos intervenientes a afirmação da sua consciência política, social, cultural, laboral, profissional, etc, mediante canais de comunicação construídos e reconhecidos contratualmente como válidos pelos actores ou partes envolvidas nas decisões.

O conceito que acabámos de construir remete-nos para o nível consciente e voluntário da participação por parte dos cidadãos interventores, por um lado, e para o nível da decisão democrática, por outro.

Quanto ao primeiro nível, **a participação apresenta-se como um acto que possibilita o direito de divergir**, isto é, de manifestar posições diferentes das do poder e das dos outros grupos envolvidos nas decisões, sem que daí advenham quaisquer consequências negativas em termos de direitos sociais ou outros para os participantes divergentes, e, neste sentido, ela é **um instrumento de promoção da criatividade e do desenvolvimento**. Nestes termos, a participação só é possível no Estado Democrático e Pluralista¹².

10) Idem, p. 39

11) Canotilho, 1981, II, p. 46.

12) Porém, os Estados Autoritários e, nomeadamente, o que aqui estudamos, assumem-se como eminentemente participativos, não já no sentido da afirmação da individualidade e da sociedade civil perante o Estado e perante o Aparelho Administrativo deste, mas sim como mobilização popular que legítima a

Quanto ao segundo nível, a participação afirma-se como instrumento de decisão democrática. Tal decisão pode revestir duas formas fundamentais: a decisão por voto e a decisão por concertação.

A decisão por voto alicerça-se no princípio da "*vontade da maioria*"¹³ e tal vontade impõe-se como norma de acção em conformidade com os planos votados e não segundo o livre arbítrio dos participantes maioritários. Tais planos estabelecem o quadro organizativo da vontade da maioria e, portanto, a acção desta não pode ultrapassar os limites desse quadro. Como refere Baptista Machado,

*"é supinamente errónea a concepção corrente segundo a qual a decisão da maioria é sempre legítima só pelo facto de exprimir a vontade da maioria. Pois sendo a maioria relativa a um quadro organizativo, e definindo necessariamente esse quadro as funções, atribuições ou âmbito de competências da respectiva maioria, para que uma decisão seja legítima não basta o simples facto de ela assentar na vontade da maioria ou ter o apoio desta (...) mas que tal decisão caia dentro da esfera (...) do quadro organizativo votado maioritariamente"*¹⁴.

Numa actuação assim conduzida, a acção da maioria respeitará o acordo social estabelecido pela votação através da expressão da vontade geral dos participantes. De modo contrário, a acção da maioria à revelia da vontade geral, transformar-se-á em "ditadura da maioria"¹⁵ e em anulação das estratégias de participação.

A participação por concertação resulta do diálogo entre as partes envolvidas e presta-se ao exercício da persuasão como forma de estabelecimento do acordo social. Ela é uma forma de praticar a pacificação, de criar bom ambiente organizacional e até de legitimar o poder no interior das organizações pela obtenção de consensos.

Em unidades organizacionais pequenas, a concertação é um instrumento de criação de um bom clima organizacional, possibilitando as relações humanas face a face e criando uma base de entendimento e cooperação. Porém, a nível geral, a concertação revela-se um instrumento de participação representativa que carece de legitimidade prévia e que precisa de ser aferida em eleições internas aos diferentes grupos concertantes.

autoridade e poder do Estado, mesmo que essa mobilização seja "manipulada". A participação assume aqui um carácter negativo e, em vez de estratégia de promoção da autonomia individual e social, transforma-se em instrumento de alienação da sociedade civil pela endoutrinação ideológica de que esta é alvo por parte dos aparelhos ideológicos do Estado.

- 13) O conceito de vontade da maioria deriva do princípio da "vontade geral" de Rousseau: a maioria "somente a vontade geral pode, por si só dirigir as forças do Estado, de acordo com o objectivo da sua instituição, que é o bem comum; porque se a oposição dos interesses particulares tornou necessário o estabelecimento das sociedades, sem a concordância desses mesmos interesses ela não teria sido possível. É o que há de comum nos diferentes interesses que constitui o círculo social. (...). Ora, é unicamente sobre este interesse comum que a sociedade deve ser governada. (...) porque a vontade particular, pela sua natureza, tende para a preferência e a vontade geral para a igualdade" (Rousseau, 1760, in Jean-Jacques Rousseau, (1973): Contrato Social, ed. Presença, Lisboa, p. 33.
- 14) B. Machado, op. cit. p. 84.
- 15) "Significa isto que a vontade da maioria deixa de ser legítima quando não represente a unidade do povo, ou quando deixe de observar as postulações limitativas, decorrentes do quadro organizativo que tem por missão exprimir" (Idem, p. 82).

Concluimos este ponto com a afirmação de que o conceito de participação aqui construído é um imperativo das sociedades democráticas, e, sobretudo, democráticas participativas. Nestas, a participação representa a afirmação da individualidade e do grupo na defesa dos seus direitos e, por isso, instrumento de implementação do direito dos indivíduos e dos cidadãos à liberdade de criação cultural e de expressão política, organizacional, etc.

Por isso, chamamos a este conceito de participação, **participação positiva** por permitir a livre e espontânea manifestação da liberdade individual, grupal ou colectiva. Como diz Machado,

*"a participação é uma forma do exercício da liberdade (...) enquanto participação "descentralizada" nas decisões da Administração que possam afectar particularmente os interesses da nossa categoria sócio-profissional ou da nossa circunscrição ou a nossa situação pessoal"*¹⁶.

Apesar destas proposições sobre as vantagens da participação, vários estudos têm levantado algumas questões sobre a evidência de tais vantagens¹⁷. O próprio Baptista Machado alerta para a possibilidade de a participação poder, por vezes, assumir uma função legitimadora de decisões menos transparentes. Neste caso, a resistência passiva de muitos cidadãos em não aderirem aos mecanismos participativos, juridicamente instituídos, poderia ser uma forma de contestação a um processo que, em vez de desenvolvimento pessoal e social, poderia trazer manipulação social¹⁸.

Por outro lado, Lima (1991) após analisar alguns estudos sobre problemas em torno da participação, pondera as vantagens e os problemas, nestes termos:

*"Não obstante o ponto de vista aceitável, embora francamente optimista, de que a participação arrasta a participação e esta arrasta a competência, torna-se sucessivamente mais clara a ideia de que a participação na decisão e no Governo das Organizações representa um fenómeno complexo e polifacetado cujas repercussões, em termos de poder, ultrapassam a importância das crenças centradas univocamente nas vantagens, nos benefícios, na competência, na eficácia, etc.. (...). Seja a que nível for, a participação nunca é uma conquista definitiva, apenas dependente da consagração perpetuada pelas palavras e pelos textos, ainda que quase-sagrados, dos regimes democráticos"*¹⁹.

16) B. Machado, op cit. p. 63.

17) Para um inventário destes estudos, ver Lima (1991, pp. 177-179)

18) Ver Machado, op. cit., p. 136 e Canotilho, op. cit, p. 99 e 135

19) Lima, 1991, op. cit, pp. 179-180.

1.2. AS FORMAS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

A afirmação da liberdade e interesse individuais, grupais ou profissionais, através da participação, pode assumir diversas formas. Analisá-las-emos de seguida.

Começaremos pela distinção entre **participação perfeita e participação imperfeita**. Com efeito, e em conformidade com o que dissemos atrás, a **verdadeira participação** implica intervenção em todas as fases do processo de decisão, incluindo, obrigatoriamente, a decisão final. Nesta ordem de ideias, consideramos este tipo de participação como **participação perfeita**.

Entendemos por **participação imperfeita** qualquer tipo de participação possibilitando a intervenção numa fase de consulta, conferindo o direito a atitudes divergentes, mas sem participação na decisão final.

Para analisarmos as formas da participação político-administrativa fundamentar-nos-emos em quatro autores: Canotilho (1981), Machado (1982), Lima (1988 e 1991) e Formosinho (1989 e 1990)²⁰.

Analisaremos as formas da participação tendo em conta quatro categorias:

- a) vinculação dos participantes em relação às decisões;
- b) níveis de intensidade da participação
- c) proximidade dos participantes em relação às decisões.

Quanto à primeira categoria, seguimos a tipologia de Canotilho (1981,II,135-136), que estabelece três graus de vinculação da participação às decisões:

- 1- *"participação não vinculante, ou seja, participação nos processos de preparação das decisões, através de informações, propostas, exposições, protestos,etc.."*
- 2- *participação vinculante que significa participação na própria tomada de decisão e consequente limitação do poder tradicional (participação, por exemplo, em conselhos de gestão);*
- 3- *participação vinculante autónoma (auto-gestão) quando se trata de uma substituição pura e simples do poder de direcção tradicional para outros poderes dentro do respectivo sistema (administração autónoma)"*

Quanto à **categoria níveis de intensidade da participação**, seguimos Baptista Machado (1982, pp. 40-43) que estabelece três níveis:

- 1- participação na fase final do processo de decisão através do voto das decisões;
- 2- participação na fase de elaboração dos projectos e das medidas, a que chama participação consultiva;
- 3- participação na execução das decisões já tomadas a que chama participação cooptativa.

Para este autor,

"só o direito de voto na decisão final corresponde a uma verdadeira participação no poder de decidir. A participação por inteiro implica não só que sejam tomadas em conta as nossas opiniões e as nossas razões, mas também que a nossa vontade tenha um peso específico (através do voto) na decisão final"²¹.

Segundo estas duas tipologias, só constituiriam participação perfeita a participação no voto nas decisões finais (Baptista Machado), e a participação vinculante e vinculante e autónoma (Canotilho), no contexto de uma descentralização territorial perfeita.

A participação na fase preparatória do processo, equivalente à participação consultiva, apresenta-se como **participação imperfeita**. Enquanto que a participação cooptativa constitui já uma forma de não participação ou de participação escamoteada.

O autor diz que ela

*"não é uma participação no poder de decidir, mas uma simples participação na execução de decisões já tomadas, participação esta que é frequentemente concedida mais com vista a facilitar aquela execução do que com o intuito de proceder a uma verdadeira distribuição do poder de decidir"*²².

A participação segundo este nível de profundidade por parte dos administrados consistirá apenas na apresentação de

*"propostas ou sugestões sobre o modo de aplicação de certas medidas, sobre a escala de prioridade das necessidades e aspirações que desejam ver satisfeitas, desde que estas não imputem mais do que modificações marginais ou secundárias compatíveis com a estratégia global da administração"*²³.

Com efeito, a **participação cooptativa é exclusivamente a participação na execução**. Genericamente, a participação na execução é uma não-participação pela impossibilidade de tomada de decisões. Especificamente, poderá ser entendida como participação se o executante tiver a possibilidade de adaptar os princípios ou normas gerais à sua situação específica ou às necessidades dos administrados, mediante autorização prévia "ad hoc" ou autoridade delegada pelos seus superiores. E isto porque *"a participação cooptativa coenvolve necessariamente uma colaboração com os altos desígnios de quem, em última instância detém o poder de decidir"*²⁴. Logo, pressupõe a identificação entre quem executa e quem decide, identificação imposta pela consciência moral ao executante, no caso das democracias representativas centralizadas, ou pela crença do executante nos mesmos valores expressos pelas normas dos superiores, (Democracias Representativas e Estados Autoritários

21) B. Machado, op. cit., p. 43.

22) Idem, p. 42.

23) Idem, p. 42.

24) Idem.

não democráticos), ou ainda, pelos poderes disciplinares e de recompensa dos superiores (tanto numa forma de Estado como na outra).

Numa perspectiva político-organizacional, Formosinho (1989a e 1989b) e Lima (1988 e 1991) analisam já não os níveis de intensidade da participação mas a proximidade dos participantes em relação às decisões. Os autores pressupõem um conceito positivo e perfeito da participação.

Lima (1988, p. 48) estabelece a distinção entre **participação directa e participação indirecta** a que Formosinho faz corresponder, na Escola Comunidade Educativa²⁵, a "**participação imediata expressiva**" e a "**participação mediatizada orgânica**"²⁶ (Formosinho, 1989a).

No dizer de Lima(1988),

*"embora ambas constituam uma alternativa ao modelo autocrático, através de uma maior distribuição do poder e da autoridade, a primeira aproxima-se mais de uma concepção pura de democracia, podendo ser actualizada quer para consulta, quer para decisão, enquanto que a segunda é, sobretudo, de carácter representativo, sendo portanto mediada por representantes designados, geralmente por eleição"*²⁷.

Lima (1988 e 1991) estabelece ainda uma outra tipologia da participação organizacional com base nos critérios da regulamentação e dos objectivos fixados pela organização. Segundo o critério da regulamentação, a participação poderá ser formal ou informal²⁸, sendo que a participação formal remete para "um sistema de regras formalmente organizado" e por isso, para a "participação decretada" e a participação informal "emergindo geralmente da própria prática participativa e de progressivos consensos que vão sendo construídos"²⁹ e remetendo para a "participação praticada". Segundo o critério dos objectivos fixados pela organização, a participação poderá ser convergente e divergente. A primeira "orienta-se no sentido de realizar os objectivos fixados pela organização, a que os participantes reconhecem um certo carácter normativo". A segunda "orienta-se num sentido contrário ou distinto em relação aos objectivos da organização (...). É geralmente associada à criatividade, à inovação ou ao inconformismo"³⁰.

A forma de participação mais genuína e mais enriquecedora dos cidadãos é a participação directa, informal e divergente mas tal participação é mais viável em pequenas unidades sociais já

25) Escola fundamentada nos princípios da igualdade, da solidariedade e da participação, e constituída, no seu núcleo central, pelos Alunos, Professores, Pais e Funcionários e, no seu sentido amplo, por estes corpos sociais e pela Comunidade envolvente da escola (Ver Formosinho Fernandes e Lima, (1988), p. 559, in CRSE (1988): Proposta Global de reforma, GEP/MEC, pp. 555-641

26) O autor refere-se às duas formas de democracia, directa e indirecta por corpos.

27) Licínio Lima (1988): A Gestão das Escolas Secundárias - A Participação dos Alunos, Livros horizonte, Lisboa, p. 48

28) Lima, 1988, p. 69

29) Idem

30) Idem, p. 70

que em grandes, a participação representativa é mais viável, a não ser nos casos de eleição da direcção ou dos próprios representantes dos corpos sociais, em que o voto realiza a participação directa dos representados mas que, em termos de controle do exercício de poder, não permite controlar as práticas dos representantes, a não ser pela sua avaliação num momento de nova eleição. Ao nível de um País, a participação directa seria operacionalizada através do referendo como possibilidade de auscultar a população sobre um problema específico. Ele seria, assim, a forma mais genuína da participação na governação de um País.

Concluimos com a síntese de todas as ideias expressas sobre a participação político-administrativa, através da sua tipificação no Quadro 1.

QUADRO Nº 1 - Síntese das formas de participação em três tipos ideais de Estado

Formas de Organização do Estado	Categorias da Participação		
	Viculação às decisões	Intensidade da participação	Proximidade às decisões
Democracia representativa centralizada	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculante em relação ao voto na eleição dos representantes - Não-vinculante ou consultiva em relação à tomada de decisões 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisão final no voto na eleição de representantes - Consultiva em relação à tomada de decisões 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação directa na eleição de representantes. - Indirecta ou representativa na tomada de decisões
Democracia participativa descentralizada	<ul style="list-style-type: none"> - Participação vinculante em caso de descentralização imperfeita - Participação vinculante e autónoma em caso de descentralização perfeita 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação em todo o processo de estruturação e decisão 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação directa e indirecta na tomada de decisões
Estado autoritário	<ul style="list-style-type: none"> - Não participação nas decisões - Afastamento das decisões 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação cooptativa na execução 	<ul style="list-style-type: none"> - Participação directa na execução

2. PRINCÍPIOS ORGANIZATIVOS DA PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Os princípios estabelecidos no ponto anterior, quando aplicados à Administração da Educação, remetem-nos para o estudo da fundamentação da participação no processo educativo e para a análise da organização para a participação. Esta, por sua vez, implica a consideração das formas organizativas da Escola e sua relação de dependência versus autonomia face ao Estado. Ao mesmo tempo, a consideração destas duas antinomias, coloca-nos de imediato

perante a associação da Escola à organização para a dependência face ao Estado (Escola serviço Local do Estado) ou à organização para a autonomia e para a participação (Escola Comunidade Educativa). Procuraremos constituir um quadro teórico para cada uma destas perspectivas.

2.1. FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A administração da educação é um sub-sistema da administração pública (Formosinho, 1987, p. 3; Dacal, 1986, p. XXVI; Vercher, 1985, p. 499)³¹. E a administração pública é

*"o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar"*³².

*"O sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado" que constituem a administração da educação actuarão, "em nome da colectividade" e "no respeito pelos interesses e direitos legalmente protegidos dos cidadãos"*³³. Isto é, actuarão com base na definição do interesse público geral ou interesse público restrito³⁴ pelos próprios cidadãos através da sua *"participação na gestão (...) mediante formas de representação democrática"*³⁵.

Isto significa que as decisões sobre o que são o interesse público geral ou o interesse público restrito não competem à administração da educação, enquanto Administração Central da Educação mas sim à Assembleia da República e Conselho Nacional de Educação o primeiro, e à Administração Regional e Local da Educação, o segundo³⁶.

Nestes termos, a passagem do interesse público geral ao interesse público restrito, opera-se através da elaboração de projectos a nível regional e local, projectos que devem conciliar a satisfação das necessidades e interesses dos cidadãos com o interesse geral. Neste princípio, radica a **imperiosidade da participação dos professores** na administração da educação.

31) Ver João Formosinho, 1987: Modelos de Gestão da Educação Escolar, II vol., Área de Análise Social e Organizacional da Educação, CEFUPE, UM, Braga; Gonzalo Gómez Dacal, 1986: Administración Educativa, Edit. Anaya, Madrid; Richo Vercher, 1985: La Administración Educativa, in Óscar Sáenz, 1985: Organización Escolar, Edit. Anaya, Madrid, pp. 497-522.

32) Freitas do Amaral (1986): Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Livraria Almedina, Coimbra, p. 36.

33) Artº 267 da Constituição da República Portuguesa de 1976, 1982 e 1989.

34) Distinguimos aqui entre interesse público geral que deve ser estabelecido pelos órgãos representativos nacionais e interesse público restrito que deve ser estabelecido pelas comunidades regionais, concelhias ou locais, no princípio da conciliação entre o interesse nacional e o interesse comunitário.

35) Artº 268 da CRP de 1976 e Artº 267 da CRP de 1982 e 1989.

36) Com efeito, à Administração Central, enquanto dimensão instrumental, não compete a definição de políticas mas tão só a concepção e organização de estratégias globais de execução. Ver Formosinho (1989b) e Fernandes (1988).

Em primeiro lugar e ao nível da formulação e da execução das políticas educativas nacionais eles são parte integrante³⁷ e interveniente na administração educacional, nomeadamente, na transformação dos planos gerais em programas operacionais³⁸. Enquanto tal, a necessária salvaguarda da unidade entre a concepção dos planos e a concepção dos programas operacionais, recomenda a adesão dos professores aos objectivos expressos nos planos. Porém, tal adesão não resulta da imposição do dever burocrático-funcional do cumprimento de um plano-programa, mas da discussão participada dos seus objectivos gerais pela Comunidade Educacional que, após discussão especializada, achou aquele plano adequado e o vai transformar num plano-programa adequado a cada comunidade regional.

Em segundo lugar, a necessidade da participação dos professores na administração da educação, radica na selecção das estratégias organizativas e educativas mais adequadas a cada comunidade regional e local. Com efeito, o interesse público restrito, a nível educacional, constrói-se no interior da comunidade educativa³⁹ escolar, da qual fazem parte os professores, os alunos e os pais (Comunidade Educativa Nuclear)⁴⁰ ou estes três corpos e ainda a Comunidade Cultural e Profissional mais as Autarquias (Comunidade Educativa Ampla). Nestes termos, a participação dos professores e bem assim dos outros corpos sociais da escola, seria elemento indispensável à adequação dos planos às necessidades educativas dos alunos e às condições específicas da escola. Tal participação operacionalizar-se-ia pela construção consertada, entre os elementos da Comunidade Educativa, de um **Projecto Educativo** dessa Comunidade, ou **Projecto Educativo de Escola**, que Guervilla define como:

*"La planificación u organización de todas aquellas acciones que los profesores, personas y instituciones implicadas en el proceso educativo deben realizar para conseguir finalidades educativas"*⁴¹.

37) Tomamos aqui o conceito de "parte" no sentido em que B. Machado (1982, p. 121) o toma: "o cidadão, enquanto é parte, é titular de direitos e liberdades fundamentais e, nessa qualidade de parte, contrapõe-se funcionalmente ao Estado e ao Colectivo. (...). A entidade que é parte tem um direito a defender, um interesse seu que está ou pode estar em conflito com o interesse de outra ou outras partes".

38) Embora a distinção entre planos e programas seja polissémica, a distinção por nós operada coincide com a de Dacal, (1986, p. 344) e que concebe o plano como conjunto de princípios gerais e o programa como ordenação operativa de todo o sistema de actividades concretas, num tempo e espaço determinados.

39) O conceito de Comunidade Educativa apela para a cooperação, a democracia, a igualdade, a participação e a solidariedade. É este o sentido em que o conceito é apresentado por Carrascosa Salas, 1985, pp. 444-464; Gary Easthope, 1976, pp. 41-61; Formosinho, 1989a, pp. 2-7; Díez, 1980, pp. 14-17; Formosinho, Fernandes e Lima, 1988, pp. 557-560 e Dacal, 1986, pp. 108-110.

40) Sobre o conceito de Comunidade Educativa Nuclear e Ampla, ver Formosinho, 1989a, pp. 2-7.

41) Angeles Guervilla, (1988): Proyecto Educativo de Caracter Curricular, Editorial Magisterio, Barcelona, p. 13

2.2. PRINCÍPIOS ORGANIZATIVOS DA PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A análise dos princípios organizativos da participação dos professores na administração da educação decorre dos princípios político-administrativos da participação, analisados no ponto 1. deste capítulo, e dos princípios consignados na teoria administrativa geral.

Com efeito, a administração da educação, sendo um sub-sistema da administração pública, orienta-se pelos princípios político-administrativos gerais desta, consignados no título 9º da CRP de 1976 e 1989 e 8º da CRP de 1982, mas também por princípios específicos da ciência administrativa. Os próprios princípios político-administrativos referidos na Constituição, utilizam conceitos oriundos desta ciência tais como descentralização, desconcentração, desburocratização, burocratização, eficácia, eficiência, direcção, etc.

Segundo esses princípios,

"1- A administração pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações populares de base ou outras formas de representação democrática.

2- (...) A lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo"⁴².

Analisando este extracto, verificamos que os princípios constitutivos da participação na administração pública são os seguintes:

- a) participação dos interessados na gestão efectiva da administração pública *"mediante formas de representação democrática"*;
- b) aproximação dos serviços às populações sob a forma desconcentrada e descentralizada;
- c) desburocratização.

Entendemos que estes princípios requerem uma análise mais pormenorizada.

A desburocratização, no contexto em que é inserida, sugere que a administração da educação aliene os princípios organizativos da burocracia, nomeadamente a unidade de mando, a centralização das decisões, a impessoalidade e o formalismo das comunicações, e que se oriente pelos princípios da coordenação funcional, do pluralismo das decisões conforme as atribuições de cada nível de administração⁴³, do relacionamento interpessoal e da flexibilidade das comunicações. **A burocracia é apresentada como organização oposta à possibilidade do desenvolvimento da participação** o que se apresenta coincidente com

42) CRP 1982, Artº 267º.

43) Trataremos a questão dos níveis de administração na secção 3.2.2, deste capítulo.

algumas investigações educacionais e organizacionais da escola⁴⁴. Referindo-se ao tradicional centralismo do aparato administrativo do Ministério da Educação, Lima diz que este

*"é, neste sentido, uma imagem do poder da burocracia, capaz de contrariar o poder político democrático e de se eximir, aparentemente, aos cursos da decisão política. Neste quadro, cidadãos como responsáveis políticos, seriam vítimas de um sistema impiedoso, supra-humano, que a mais férrea vontade política não tem sido suficiente para alterar - uma forma de organização que a ninguém serviria a não ser, eventualmente, a uma pequena elite de altos funcionários (uma elite de burocratas). Porém, as imagens não se quedam aqui. A imagem da burocracia como "imperium in imperio", por oposição ao poder político, é confrontada com a imagem inversa que destaca o seu conceito instrumental (funcional), ao serviço de uma dada orientação política, designadamente de uma política anti-democrática"*⁴⁵.

Assim, a melhor forma encontrada para combater a burocracia como organização anuladora da participação foi o princípio da descentralização das decisões. Baptista Machado, 1982, afirma que melhor que a participação na votação,

*"a participação, como forma "descentralizada" nas decisões da administração que possam afectar particularmente os interesses da nossa categoria sócio-profissional ou da nossa circunscrição, ou a nossa situação pessoal. E se se tratar de afectar meios à promoção do bem-estar de certo grupo populacional ou de certa pessoa, por certo que esse grupo de pessoas ou essa pessoa é que têm competência para decidir da aplicação concreta desses meios, de acordo com as suas carências e o seu conceito de bem-estar e felicidade"*⁴⁶.

Temos assim constituído como princípio fundamental da administração participativa, a descentralização das decisões através da descentralização da administração. Descentralizar a administração significa "devolver poderes" às populações conferindo-lhes a possibilidade de tomarem decisões próprias em matéria do seu próprio interesse. Por isso, sem prejuízo da unidade de acção e do poder-dever de orientação e tutela do Estado, a quem compete definir o interesse educativo nacional, a descentralização educativa, podendo assumir as formas de administração regional, distrital, concelhia e local permitirá às pessoas envolvidas em cada um destes quatro níveis administrativos, tomarem as decisões mais adequadas à resolução dos problemas das respectivas comunidades. E isto porque só a descentralização permite uma participação, mesmo que representativa, cada vez mais próxima dos interessádos e cada vez mais controlável por estes.

44) Referimo-nos, especialmente, a duas: João Formosinho, 1987, *Educating for Passivity*, University of London, Institute of Education, em que o autor analisa toda a organização administrativa-educacional do Estado Novo na perspectiva burocrática, focando as estratégias da não participação da sociedade civil na administração da educação (ver, especialmente, os capítulos II (Theory and Practice of non-participation) e capítulo III (Theory and Practice of Demobilization Strategies).

E Licínio Lima (1991): *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar* - Tese de Doutoramento, Universidade do Minho. Este autor faz uma resenha das proposições teóricas acerca da burocracia na sua relação com a democracia (pp. 57-65).

45) Lima, 1991, op. cit. pp. 138-139.

46) B. Machado, op. cit., p. 63.

Por isso, descentralização é muito diferente de desconcentração. Pois que,

*"a administração desconcentrada é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou mais órgãos sub-alternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele"*⁴⁷.

Esta repartição de poderes processa-se através do acto da *"delegação de poderes ou delegação de competências"* e que, segundo Amaral

*"é o acto pelo qual um órgão de administração, normalmente competente em determinada matéria, permite, de acordo com a Lei, que outro órgão ou agente pratiquem actos administrativos sobre a mesma matéria"*⁴⁸.

O importante a reter é que, na Administração Desconcentrada, o acto administrativo não é praticado por uma decisão dos participantes no serviço público mas por uma competência conferida pela Lei ou por uma delegação funcional. Seja qual for o caso, o acto delegado é um acto cuja decisão não foi participada porque imposto de cima para baixo. por isso, a desconcentração é uma forma mitigada da centralização e da unidade de mando.

Ao contrário, a descentralização não consiste numa repartição de poderes entre a Administração Central e os outros níveis de Administração mas numa *"devolução de poderes"* a estes níveis de Administração. "Devolução de poderes" significa descentralização político-administrativa por oposição a descentralização jurídica⁴⁹:

*"A descentralização jurídica pode, na prática, constituir um véu enganador que recobre a realidade de uma forte centralização político-administrativa. Era o que sucedia, nomeadamente, em Portugal, no regime da Constituição de 1933"*⁵⁰. *"Pelo contrário, diz-se que há descentralização em sentido político-administrativo quando os órgãos das Autarquias Locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a Lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências"*⁵¹, *e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em princípio restritas ao controle da legalidade"*⁵².

Uma transferência destas ideias para a análise da administração educativa evidencia que a **passagem da administração centralizada a descentralizada implica a**

47) Freitas do Amaral, op. cit., p. 658.

48) Idem, p. 663.

49) Amaral, 1986, p. 687-689.

50) Idem, p.688.

51) A distinção entre atribuições e competências é importante na medida em que os dois conceitos são, muitas vezes, utilizados sem diferenciação. Amaral, 1986, I, pp. 606-607, distingue-os nestes termos:

"Atribuições são os fins ou interesses que a Lei incumbe a pessoas colectivas públicas de prosseguirem.

Para o fazerem, as pessoas colectivas públicas precisam de poderes — são os chamados poderes funcionais. Ao conjunto dos poderes funcionais chamamos competências.

Competência é, assim, o conjunto de poderes funcionais que a Lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas".

52) Idem, p. 687.

transformação da escola, de Escola Serviço Local do Estado a Escola Comunidade Educativa⁵³.

A Escola Serviço Local do Estado integra-se na administração centralizada porque é um órgão da administração periférica do Estado. Freitas do Amaral define esta como

*"conjunto de órgãos e serviços do Estado, de Institutos Públicos ou de Associações Públicas, que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, e funciona sob a direcção dos correspondentes órgãos centrais"*⁵⁴.

Por isso, ela submete-se totalmente aos poderes do Estado como seu superior. Tais poderes são o poder de direcção, o poder de supervisão e o poder disciplinar⁵⁵.

O papel do professor neste tipo de escola constitui-se em cumprimento dos deveres funcionais que os regulamentos legais estabelecem como suas competências, na qualidade de funcionário público. Mesmo que na escola exerça algum cargo por eleição, o professor funcionário público não exerce esse cargo em representação dos eleitores mas em nome de uma atribuição que lhe é delegada pelo Estado e pela qual tem de orientar toda a sua acção. É o caso do actual director da Escola Primária, eleito pelo Conselho Escolar; é igualmente o caso dos Conselhos Directivos eleitos para as Escolas Preparatórias e Secundárias.

Ao contrário, a Escola Comunidade Educativa, integra-se na administração descentralizada do Estado. A este compete exercer sobre ela um poder de orientação e de tutela⁵⁶, e um poder de supervisão em áreas determinadas que não colidam com as competências da ECE. A Administração da ECE exerce-se através de órgãos próprios, eleitos por todos os membros da Comunidade Educativa, representando os seus diferentes corpos sociais e interesses. Os poderes de direcção e supervisão acomeçáveis à ECE, enquadram-se no contexto da sua autonomia, incidindo especialmente na formulação e execução do Projecto Educativo de Escola⁵⁷ e dos critérios de acção educativa. Porém, em todos os aspectos

53) Ver Formosinho, 1989a, p.

54) Amaral, idem, p. 389.

55) O poder de direcção consiste na faculdade de o superior dar ordens e instruções, em matéria de serviço, ao subalterno. (...) Ordens traduzem-se em comandos individuais e concretos (...). As instruções traduzem-se em comandos gerais e abstractos" (Amaral, 1986, I, p.644). O poder de supervisão consiste na faculdade de o superior revogar ou suspender os actos administrativos praticados pelo subalterno" (...). E "o poder disciplinar, por último, consiste na faculdade de o superior punir o subalterno" (Amaral, idem, pp. 644-645).

56) O poder de orientação consiste "na emissão de directivas ou instruções genéricas e não na de ordens concretas a que os órgãos das entidades autónomas devam obediência hierárquica"(Machado, 1982). O poder de tutela consiste na vigilância, que em razão do poder de orientação que lhe compete, o Estado exerce sobre a comunidade educativa, para que esta, dentro da defesa dos seus interesses, não colida com o interesse nacional geral. O exercício do poder é pois uma vigilância sobre o cumprimento de objectivos gerais, exercida sobre as estratégias utilizadas como meios instrumentais para atingir os objectivos. O poder de tutela está ainda relacionado com a unidade de acção na prossecução daquilo que é o interesse geral do Estado.

57) Estamos a referir-nos ao órgão de administração que, no âmbito das propostas da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, sobre a Administração e Gestão das Escolas Básica e Secundária, um grupo de professores da Universidade do Minho propôs. Tal órgão é, nas propostas dos referidos professores, o Conselho de Direcção, tendo sido regulamentado em Lei pelo XI Governo Constitucional, sendo ME Roberto Carneiro, como Conselho de Escola (Ver D.L. 172/91). Sobre a proposta da Comissão de

funcionais que não sejam da competência da ECE, o Estado continua a exercer os poderes de direcção, supervisão e disciplina⁵⁸.

Na ECE, o professor é responsável, conjuntamente, perante o Estado e perante a Comunidade Educativa. Mas o controle do cumprimento dos objectivos da educação pertence à Comunidade Educativa, enquanto que o exercício do poder disciplinar pertence ao Ministério da Educação, podendo a ECE assumir o papel de proponente.

Neste tipo de Escola, o Estado "devolveu" à Comunidade a possibilidade-dever de "supervisionar" a eficácia dos actores sociais (professores, alunos, pais e funcionários) na realização das actividades educativas. Neste sentido, a ECE permite a realização dos objectivos fundamentais da participação: a "auto-consciencialização" dos pais, professores e alunos para os problemas da educação e da educação comunitária e o controle dos abusos do poder por parte da administração. Como refere Baptista Machado,

"Sendo verdade que a acção e o empenhamento na acção aprofundam a consciência dos problemas e dos objectivos, a participação seria indispensável como elemento do processo pelo qual as pessoas se consciencializam dos seus próprios interesses e fivam, em consequência, habilitados a promovê-los.

(...)

*A tudo isto acresceria que a participação tem uma função prestimosa no domínio do controle dos abusos do poder (da Administração), ao mesmo tempo que também se presta para abalar a insensibilidade e soffrear a agressividade da "máquina burocrática", bem como para tornar a Administração mais sensível às necessidades e aspirações concretas dos administrados. Contribuiria, assim, para o aperfeiçoamento da democracia"*⁵⁹.

Porém, também a participação pode tornar-se numa arma de manipulação a par das muitas vantagens que ela proporciona. Com efeito, sob a capa da comunicabilidade entre autoridades e

Reforma, ver Formosinho, Fernandes e Lima (1988): Modelo de Administração e Gestão das Escolas Básica e Secundária, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988): Proposta Global de Reforma, GEP/MEC, pp. 547-628, Lisboa.

Note-se que no D.L. referido o conceito de Direcção é dissociado do conceito de administração, como seu oposto. Enquanto que na proposta da CRSE o Conselho de direcção é essencialmente um órgão de administração, englobando a direcção. O que nos parece estar aqui em causa são duas concepções de administração: uma, a dos professores proponentes da Reforma, como dimensão política e instrumental ao serviço de fins educativos; outra, a do Governo, expressa no referido Decreto-Lei, como instrumento de controle da acção dos agentes da escola.

58) Com efeito, nos termos dos artºs 45º e 47º da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14/10), a Escola Básica e Secundária não tem nem autonomia administrativa nem autonomia pedagógica totais. Esta tem limites estabelecidos pela Lei e consta apenas da possibilidade de elaborar a componente local do currículo, as actividades de complemento curricular e as estratégias de acção compensatória, quer a nível pedagógico, quer a nível sócio-económico. O D.L 43/89, de 3/2, que define o regime jurídico da autonomia da Escola Preparatória e Secundária, esquecendo-se da Escola Primária, também não vai mais longe. Sobre a delimitação de competências da administração Central, Regional e Local ver António de Sousa Fernandes (1988): A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional e Local da Educação, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988): Proposta Global de Reforma, GEP/MEC, Lisboa, pp.

59) B. Machado, 1982, pp. 37-38.

subordinados, construída a partir da consulta e da satisfação por aquelas dos problemas destes, a participação pode descambar em mera

*"cooperação das ditas populações na implementação e execução dos programas"*⁶⁰

e na eleição manipulada das elites representantes. Neste caso, a participação no voto ou na implementação dos programas seria o instrumento legitimador de uma democracia representativa, elitista, autoritária e alienante da capacidade de escolha e crescimento cultural dos que escolhem.

3. A PARTICIPAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO

Procuraremos, nesta secção, sintetizar diferentes contributos teóricos que nos permitam perspectivarmos a organização para a participação.

3.1. O CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO

Procuraremos, nesta secção, eleborar um conceito de organização possibilitador da participação.

O conceito de organização, genericamente considerado, apresenta-se-nos em **duas vertentes**:

- a) A organização como *instituição ou produto* de um determinado modelo organizativo:

*"La acción de organizar produce como resultado una estructura que se ha independetizado institucionalmente, y que puede considerarse como el marco de trabajo en el que personas, funciones y herramientas operan con arreglo a un esquema dado, logico e interactivo para el logro de un fin específico"*⁶¹.

- b) A organização como **acção ou processo organizativo**, em que

*"organizar es el establecimiento de relaciones efectivas de comportamiento entre personas, de manera que puedan trabajar juntas con eficacia y puedan obtener una satisfacción personal al hacer tareas seleccionadas bajo condiciones ambientales dadas para el proposito de alcanzar alguna meta u objetivo"*⁶².

60) B. Machado, 1982, p. 37.

61) Óscar Sáenz (1985): La Organización Escolar, Anaya, Madrid, p. 13.

62) Idem, pp. 12-13.

Centrar-nos-emos, neste ponto, no conceito de organização-instituição, isto é, a organização enquanto estrutura representada. Orientaremos a nossa concepção de organização-instituição para a dimensão participativa da organização.

Começaremos por abordar algumas definições de organização.

Weber (1922) define-a como

"un grupo corporativo entendiendo este como una relación social, que, o bien está cerrada hacia fuera, o bien limitada mediante reglas y disposiciones de admisión de personas ajenas. Este objetivo se logra gracias a que tales reglas y ordenes se llevan a la practica a traves de la actuación de individuos específicos (director, jefe) y de un grupo administrativo"⁶³.

Barnard (1981) define-a como "um sistema de forças ou actividades conscientes coordenadas, de dois ou mais indivíduos"⁶⁴.

Para Etzioni (1967), "as organizações são unidades sociais ou agrupamentos humanos intencionalmente construídas e reconstruídas a fim de atingir objetivos específicos. Incluem-se as corporações, os exércitos, as escolas, os hospitais, a Igreja e as prisões; excluem-se as tribos, as classes, os grupos étnicos, os grupos de amigos e as famílias"⁶⁵.

Mooney (1947) concebe-a como "a forma de toda a associação humana para a realização de um fim comum. A técnica da organização pode ser descrita como a técnica de co-relacionar actividades específicas ou funções num todo coordenado"⁶⁶.

Lawrence e Lorsh (1969, p. 3), enfatizando a organização como dependente do ambiente, definem-na como "the coordination of different activities of individual contributors to carry out planned transactions with the environment"⁶⁷.

Por sua vez, dentro da mesma linha de sistema aberto, Katz e Kahan (1972)⁶⁸ desenvolvem um conceito de organização no âmbito da teoria dos sistemas. Para estes autores, "*as organizações são sistemas abertos, porque o input de energias e a conversão do produto em novo input de energia consiste em transacção entre as organizações e o meio ambiente*".

Ao contrário, Charles Perrow (1976), considera as organizações como "*entidades estáveis, duradouras, com limites bem precisos e características bem marcadas que as distinguem de tudo o mais em redor. As organizações têm um local, um endereço, um fim, e os indivíduos são parte delas*"⁶⁹.

63) Weber (1922), in Muñoz Sedano e Román Perez (1989): Modelos de Organización Escolar, Editorial Cincel, Madrid, p. 42.

64) Chester Barnard (1971): As Funções do Executivo, S. Paulo, Editora Atlas, p. 93.

65) Amitai Etzioni, 1967: Organizações Modernas, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, S. Paulo. pp. 9-10.

66) James D. Mooney, 1947: The Principles of Organization, New York, Harper e Bross, Trad. por. Idalberto Chiavenato (1987): Teoria Geral da Administração, I Vol., McGraw Hill, S. Paulo, p.

67) James Lawrence e Paul Lorsh (1969). Developing Organizations: Diagnosis and Action, Addison Wesley Publishing Company, Reading, Massachussets.

68) Daniel Katz e Robert Kahan (1987): Psicologia Social das Organizações, Ed. Atlas, 3ª ed. S. Paulo, p. 32.

69) Charles Perrow (1976): Análise Organizacional. Um Enfoque Sociológico, S. Paulo, Ed. Atlas, pp. 79-80.

Entre as perspectivas sobre a organização apresentadas, umas ressaltam a relação entre as pessoas, outras a estrutura, outras os objectivos, outras a diferenciação de funções, outras ainda a coordenação racional de pessoas e actividades.

As perspectivas sobre a organização são catalogadas por Porter, Lawler e Hackman (1975) que as distribuem em função de cinco concepções básicas, enfatizando cada uma delas, uma dimensão a saber:

- a) composição da organização: indivíduos e grupos inter-relacionados;
- b) finalidades da organização: orientação para objectivos e fins;
- c) estruturação da organização: diferenciação de funções;
- d) organização do trabalho: coordenação racional intencionada;
- e) sobrevivência da organização: continuidade através do tempo⁷⁰.

Porém, Dacal (1976)⁷¹, estabelece três concepções de organização:

- 1ª a organização é constituída por pessoas e não por coisas: *"el aspecto fisico de una clase, la actividade de un dia cualquiera o los resultados finales eran consecuencia de la accion de las personas"*. Citando Argyris (1960), Dacal partilha o conceito de que *"las organizaciones son grandes estrategias individuales creadas para conseguir objectivos que requieren el esfuerzo de muchos"* ou ainda, segundo Emmet (1976), *"redes de relaciones entre las personas actuando y reaccionando entre si, unas veces de acuerdo con los propositos de la organización; otras, de formas paralelas, no siguiendo los propositos oficiales; y, ha veces, en formas no previstas por nadie"*.

Dentro desta concepção de organização como pessoas, Dacal cita Simon definindo a organização como *"esquema de comunicaciones y otras relaciones que vienen a establecerse en un grupo de seres humanos"* e *"un proceso estructurado en el qual interactúan personas para alcanzar objetivos"*.

- 2ª A segunda concepção equipara a organização à sua estrutura, dentro da concepção clássica e neoclássica de administração⁷². Segundo esta concepção, a organização é *"la forma y disposición de los órganos, es decir, la estructura de órganos, responsabilidades y relaciones entre los distintos órganos y puestos"*.

Esta concepção realça, por um lado, a estrutura dos diferentes órgãos, e por outro, o processo de definição das relações e responsabilidades entre as pessoas que actuam

70) Porter, L. W.; Lawler, E.E.; Hackman, R. (1975): Behavior in Organizations, New York, McGraw Hill, S. Paulo, p. 70.

71) Gonzalo Gómez Dacal (1986): Administración Educativa, Anaya, Madrid, pp. 315-316

72) A teoria Clássica da administração inicia-se com Fayol (1916), com a publicação do seu livro "Administration Industrielle et Générale", traduzido em Brasileiro, "Administração Industrial e Geral, S. Paulo., Atlas, e aborda, fundamentalmente, a organização sob um ponto de vista anatómico, na sua constituição orgânica e nos seus princípios e funções administrativas. Decorrente dos trabalhos de Fayol, Gullick (1937), Wrwick (1943) e Mooney (1947), Drucker (1943), Dale (1952) e Koontz e O'Donnell (1951) inauguram a teoria neoclássica, que, retomando os contributos dos autores da teoria clássica, enfatizam os problemas da centralização e descentralização da organização, da departamentalização e das organizações de linha e staff e do processo cíclico das funções administrativas.

nos diferentes órgãos, chamados pela teoria neoclássica departamentos. Por isso, esta concepção apela para os processos de definição da autoridade, da hierarquia e das definições de responsabilidade dentro das organizações.

3ª A terceira concepção apresentada por Dacal é aquela que considera as organizações como sistemas de consecução de objectivos. Neste sentido, as organizações são:

- "*formaciones sociales, articuladas con un circulo precisable de miembros y una interna diferenciación de funciones, orientadas conscientemente hácia fines y objetivos específicos y configuradas racionalmente*";

- "*determinación de las actividades necesarias para un determinado fin*";

- e, citando Shein (1972), "*la coordinación racional de las actividades de un cierto numero de personas, que intentan conseguir una finalidad y objetivo comun y explicito, mediante la division de las funciones y del trabajo, y a traves de una jerarquización de la autoridad y de la responsabilidad*"⁷³.

Os elementos prevaescentes em todas estas concepções de organização são as pessoas, as suas funções, as suas relações de autoridade e de comunicação. Isto significa que a organização, independentemente da forma da sua estrutura, independentemente dos objectivos que persegue, só funciona com e através das pessoas que nela trabalham, de como se relacionam nesse trabalho. **Essas relações, de autoridade, de cooperação, de subordinação, na sua forma mais rígida ou mais adaptativa é que ditam as possibilidades ou impossibilidades da participação das pessoas nas decisões organizacionais.**

Mas, a problemática da participação, quando abordada ao nível organizacional, levanta ainda o problema da natureza da organização, pois que, uma participação nas decisões exige, para ser considerada, a fundamentação da legitimidade dessa participação. Vimos, na análise dos princípios político-administrativos da participação, que esta era basicamente a afirmação da liberdade e do interesse dos sujeitos envolvidos quer individualmente quer em grupo.

A possibilidade desta afirmação, impõe-nos a condição de que os sujeitos intervenientes sejam, não só, participantes, mas também partes (B. Machado, 1982, pp. 121-122) ou ainda membros da organização (Formosinho, 1989a, p. 15)⁷⁴.

A condição para que se seja membro de uma organização é que se contribua para a construção da sua tecnologia e da sua cultura interna⁷⁵.

73) E. H. Shein, 1972: *Psicología de la Organización*, Prentice Hall Internacional, Englewood Cliffs.

74) Diz Formosinho: "o membro da organização é o elemento que está dentro dela (em termos físicos, de tempo dispendido e de vínculo) e não é um utilizador directo dos seus serviços essenciais, estando sujeito à influência da sua cultura organizacional (valores, normas e hábitos). É o caso típico dos professores e dos funcionários" (Formosinho, 1989a: *De Serviço de Estado a Comunidade Educativa*, CEFOPE, Universidade do Minho, Braga).

75) Referimo-nos ao conceito de cultura organizacional que Horton e Hunt (1980, p. 452) e Bernardes (1988, p. 63) definem como "tudo aquilo que é socialmente aprendido e partilhado pelos membros de uma sociedade" e composto por três variáveis: Tecnologia, Instituições e Sentimentos. Ver Ciro Bernardes,

Neste quadro, se considerarmos a escola quer como organização⁷⁶ de serviços quer como organização do Estado, os professores têm toda a legitimidade para a participação nas decisões organizacionais, na medida em que são parte e membros da Escola e, por isso, necessariamente participantes.

A sua participação, imperiosa pela necessidade de adaptação da política educativa e dos programas gerais às necessidades educativas dos clientes da escola - os pais e os alunos, impõe uma escola concebida como espaço de permanente concertação com os dois corpos sociais referidos e com a comunidade envolvente, o que nos remete, inevitavelmente, para uma **quarta concepção de organização que, no caso da escola é representada pela comunidade educativa**, e, no caso da organização em geral pela organização como sistema social adaptativo.

Este conceito, preconizado pela Teoria da Contingência⁷⁷ entende a organização como um sistema de objectivos, de estruturas, de tecnologias e de relações de comunicação flexíveis para permitirem a adaptação ao meio, a inovação, e a mudança. Ora, a inovação e a mudança resultam dos influxos ambientais que se exercem sobre a organização obrigando-a a adaptar-se ao meio e aos clientes para não perder rendibilidade e eficácia social⁷⁸.

Transferidas estas ideias para a escola, verificamos que o carácter fluído e multivariado das diferentes culturas e saberes que os alunos trazem para dentro dela, impõe tecnologias e práticas em adaptação constante às culturas e saberes dos alunos, o que permite fazer realçar o papel relevante que os professores devem ter nesse processo de adaptação da escola aos alunos e, necessariamente, reconversores das políticas e programas educativos gerais nacionais às reais necessidades dos mesmos alunos.

Uma escola assim concebida caberá dentro do conceito de organização orgânica, (ainda que este conceito possa ser enquadrado numa perspectiva funcionalista e não interaccionista, como aqui pretendemos⁷⁹) enquanto que uma escola com programas e tecnologias pré-

1988: Teoria Geral das Organizações: Os Fundamentos da Administração Integrada, S. Paulo, Editora Atlas.

76) Estamos a seguir a tipologia das organizações de Peter Blau e Richard Scott (1970): Organizações Formais, Ed. Atlas, S. Paulo

77) A Teoria da Contingência "salienta que não se atinge a eficácia organizacional, seguindo um único e exclusivo modelo organizacional, ou seja, não existe uma forma única - the best way - para melhor organizar no sentido de se alcançarem objectivos, altamente variados, dentro de um ambiente também altamente variado e incerto. (...). A estrutura de uma organização e seu funcionamento são assim interdependentes com as características do ambiente externo que envolve a organização. (...). Por outro lado, também a tecnologia utilizada pela organização determina quais as características organizacionais mais adequadas ao seu funcionamento" (Chiavenato, 1987, II, p. 399).

78) O conceito de eficácia social é apresentado por Fraústo da Silva como parâmetro de produtividade administrativa, mas também, de equidade, transparência, efectividade e democraticidade da administração. (Ver Fraústo da Silva (1988): Reforma Administrativa — O tempo e o Modo, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, Portugal.

79) A crítica é formulada por W. Tyler (1991, p. 25). Baseado em Burrell e Morgan (1979) e Morgan (1980), afirma: "Estos autores muestran que las metáforas tradicionales del análisis de las organizaciones (por ejemplo la organización como máquina o como organismo) se basan en presupuestos inexplicados que limitan el ámbito de nuestra comprensión. En vez de ello, afirman que es más provechoso situar estas

determinadas caberia dentro do conceito de organização mecânica. As características de ambos os conceitos de organização foram postas em evidência por Burns e Stalker (1961)⁸⁰, baseados na distinção operada por Bennis (1972), entre sistemas orgânicos e sistemas mecânicos⁸¹.

Das proposições dos autores ressaltam as seguintes características, evidenciadoras de que as organizações mecânicas tendem para a rigidez burocrática e as organizações orgânicas para uma adaptação constante à realidade social interna e externa, exigindo um diálogo e concertação permanentes entre as duas realidades.

Evidenciamos de seguida, as características mais evidentes de um e outro modelos de organização.

a) **Organizações mecânicas:**

- estruturas burocráticas assentes em minuciosa divisão do trabalho dos participantes;
- cargos ocupados por especialistas nas tarefas, com atribuições perfeitamente definidas e delimitadas;
- elevada centralização das decisões, geralmente tomadas nos níveis superiores;
- hierarquia de autoridade rígida;
- sistemas simples de controle, em que um supervisor tem poucos subordinados;
- sistemas simples de comunicações, onde a informação ascendente flui através de uma sucessão de filtros, e as decisões descem através de uma sucessão de amplificadores;
- predomínio da interacção vertical entre superior e subordinado;
- maior ênfase nas regras e procedimentos por escrito.

b) **organizações orgânicas**

- estruturas organizacionais flexíveis que não apresentam uma divisão do trabalho nítida, nem uma fragmentação de funções bem delimitada;
- os cargos são continuamente mudados e redefinidos por interacção com outros indivíduos;
- descentralização relativa das decisões, que são delegadas aos níveis inferiores da organização;
- hierarquia flexível;
- amplitude de controle do supervisor mais ampla, isto é, cada supervisor tem um número maior de subordinados;
- maior confiabilidade nas comunicações informais entre as pessoas;
- predomínio da interacção lateral sobre a vertical.

As características aqui apresentadas constituem-se em "tipos ideais". Segundo eles, "*as condições do ambiente externo exigem modelos de organização diferentes. A conclusão de*

netáforas (y las actividades de solución de rompecabezas que ellas inspiran) en un sistema metateórico (ó paradigma más amplio"

80) Burns e Stalker (1961): The Management of Innovation, London, Tavistock Publishing

81) Warren Bennis,(1972): Desenvolvimento Organizacional: sua Natureza, Origem e Perspectivas, Ed. Edgar Blucher, S. Paulo

Burns e Stalker é a de que a forma mecânica de organização é mais apropriada sob condições ambientais relativamente estáveis, enquanto a orgânica é mais apropriada para condições ambientais de mudança e inovação"⁸².

Assim, a organização mecânica espelha a burocracia e a organização orgânica a "adhocracia". Neste pressuposto, revela-se importante estratégia o estudo da estrutura organizacional para classificar as possibilidades de participação dos actores.

3.2. A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL PARTICIPATIVA

Os contributos teóricos precedentes permitem-nos concluir da importância do estudo da estrutura da organização no sentido de sabermos se ela, na sua constituição e no seu funcionamento, reflecte, quer os princípios político-administrativos da participação, quer a possibilidade de a organização se adaptar "adhocraticamente" aos diferentes defrontamentos constituídos por clientelas e desafios externos, e, no caso da escola, pelas necessidades sociais e tecnológicas da comunidade e pelas diferentes culturas e valores dos alunos. A interpretação da estrutura organizacional revela-se assim indispensável à compreensão da organização educacional, na sua constituição fisiológica e respectiva distribuição territorial, e nas atribuições e competências dos seus diferentes órgãos, para sabermos o grau de autonomia versus dependência dos diferentes níveis organizacionais, e a sua capacidade de inovação.

Esta perspectiva obriga-nos assim a analisar a estrutura das organizações em três dimensões:

- 1) o processo de constituição fisiológica da estrutura organizacional (departamentalização);
- 2) a distribuição da capacidade de adaptação e inovação (sistema de tomada de decisões, respectivos níveis organizacionais e funções administrativas); e
- 3) a forma do sistema de comunicações como instrumento impeditivo ou reforçador da adaptação a novas situações e da participação⁸³.

Sintetizaremos de seguida, algumas proposições teóricas sobre estas três dimensões da estrutura organizacional.

82) Chiavenato, 1987, II, p. 411.

83) Estamos a seguir os contributos de Dacal (1986, op. cit., p. 327); Sáenz (1985), op. cit., pp. 15-18) e Rensis Lickert (1974): *Le Gouvernement Participatif de l'Entreprise*, Gauthiers-Villars Éditeur, Paris, pp. 13-25.

3.2.1. A DEPARTAMENTALIZAÇÃO

*"A departamentalização é uma característica típica das grandes organizações. Ela é directamente relacionada com o tamanho da organização e com a natureza das operações. Quando a organização se torna grande todas as actividades não podem ser supervisionadas directamente pelo director. A tarefa de supervisão pode ser facilitada através de diferentes executivos que se tornam responsáveis pelas diferentes fases da actividade ou pelos diferentes aspectos dessa actividade"*⁸⁴.

Estas proposições de Chiavenato remetem-nos para a análise das causas da departamentalização. Elas radicam nas operações básicas de toda a organização formal, a saber:

- a divisão do trabalho;
- a especialização;
- a hierarquia;
- a distribuição da autoridade e da responsabilidade.

De acordo com estas ideias e seguindo Gullick, o departamento deveria ser constituído pelas necessidade de reunir na mesma unidade orgânica, todas aquelas pessoas que desempenhassem "o mesmo trabalho, pelo mesmo processo, para a mesma clientela, no mesmo lugar"⁸⁵. Gullick elaborou assim um conceito de departamento que viria a ser adoptado muito mais tarde, na organização educacional, por Garcia-Hoz (1975), que o define como

*"um conjunto de personas que trabajan sobre una forma de expresión concreta, en una area cultual o un campo de orientación determinado, e en una infraestructura organizativa"*⁸⁶.

Nestes termos, o departamento é a unidade organizacional onde se executam tarefas específicas, contribuindo, na especificidade das suas funções, para a realização dos objectivos da organização. Em termos de anatomia da organização, o departamento é um elemento da estrutura daquela. Como elemento da estrutura, integra-se num nível hierárquico e funcional da organização, o que implica considerar os dois tipos de departamentalização mais comuns: a especialização vertical e a especialização horizontal.

A especialização vertical

*"ocorre quando em uma organização se verifica a necessidade de aumentar a qualidade e a quantidade da supervisão ou chefia (autoridade hierárquica). A especialização vertical se faz à custa de um aumento no número de níveis hierárquicos. É um desdobramento da autoridade. É também denominada processo escalar e refere-se ao crescimento da cadeia de mando"*⁸⁷.

84) Chiavenato, I, p. 354.

85) Gullick (1937): Notes on The Theory of organization, in L. Gullick e L. F. Urwick (1937): Papers on the Science Administration, New York, Institute of Public Administration.

86) Victor Garcia-Hoz (1975): Organización y Dirección de centros Educativos, Cincel, Madrid, p. 36.

87) Chiavenato, I, p. 351

Por outro lado, a especialização vertical também decorre do tipo de função administrativa do departamento, desde as funções de planeamento às funções de execução.

A estruturação dos departamentos em relação à especialização de funções é uma **especialização horizontal** e

*"ocorre quando se verifica em uma organização a necessidade de aumentar a perícia, a eficiência e a melhor qualidade do trabalho em si. Corresponde a uma especialização de actividades e de conhecimentos. (...). Faz-se à custa de um maior número de órgãos especializados, no mesmo nível hierárquico, cada qual em sua tarefa. A especialização horizontal é também denominada processo funcional"*⁸⁸.

Segundo o mesmo autor, um departamento deve ser constituído na base da homogeneidade, isto é, na medida em que o conteúdo funcional das pessoas que nele trabalham seja semelhante.

Os problemas derivados da especialização vertical e da especialização horizontal foram particularmente estudados por Lawrence e Lorsh (1969) e Marsh e Simon (1967).

Para Simon, a departamentalização obriga a produzir subobjectivos, cuja internalização pelas pessoas que trabalham em cada departamento, conduz estas a sobrevalorizarem os subobjectivos como objectivos da organização. Esta sobrevalorização é uma consequência não prevista no processo da estruturação da organização e só um controle rígido sobre as pessoas permitirá conduzi-las aos verdadeiros objectivos⁸⁹.

Para Lawrence e Lorsh, a atomização da organização, através da especialização vertical - a que chamam diferenciação-, tem de ser contrariada pela actividade da integração ou capacidade para alcançar unidade de esforços e coordenação entre os vários departamentos, tarefa tanto mais difícil quanto mais especializadas forem as organizações:

*"As we have suggested, when units (because of their particular tasks) are highly differentiated it is more difficult to achieve integration among them than when individuals in the units have similar ways of thinking and behaving. As a result, when groups in an organization need to be highly differentiated but also require tight integration, it is necessary for the organization to develop more complicated integrated mechanisms. The basic organizational mechanism for achieving integration is, of course, the management hierarchy. (...) and in organizations with a high degree of differentiation (...) cross units teams (...) and departments of integration"*⁹⁰.

Daqui se conclui que da departamentalização à burocratização vai um passo já que a coordenação interdepartamental exigirá um ou vários departamentos de coordenação. E se é verdade que a organização participativa se alicerça na autoridade de especialista e, por isso, na

88) Idem, p.352)

89) Jazmes G. Marsh e Herbert A. Simon (1967): Teoria das Organizações, Fundação Getúlio Vargas, 1967, p. 56

90) Lawrence e Lorsh, (1969): op. cit, p. 13

especialização horizontal, não parece ser menos certo que quanto maior é a departamentalização de uma organização, mais ela é sujeita aos perigos do desvio aos objectivos organizacionais ou aos perigos da rigidez de mando. Entre a anarquia organizada como capacidade para explicitar objectivos e estratégias divergentes e a burocracia como imposição universal de objectivos e de estratégias organizacionais, a solução para o problema parece estar nas diferentes concepções de homem que, indubitavelmente, cada um destes dois sistemas administrativos transporta consigo. A uma concepção de homem transgressor, própria da burocracia, contrapõe a anarquia organizada uma concepção de homem rouseauneano, para o qual o isomorfismo educacional é um princípio político-organizacional. Segundo tal princípio, aprende-se democracia, praticando a democracia, e todas as alterações comportamentais só são possíveis se radicadas na acção. Neste princípio, já John Dewey alicerçara o seu "learning by doing" e Piaget o seu construtivismo educativo.

3.2.2. O SISTEMA DE TOMADA DE DECISÕES

O sistema de tomada de decisões é a componente da estrutura da organização que, conjuntamente com o sistema de comunicações, permite concluir com evidência das possibilidades de participação/não participação dos intervenientes nas decisões organizacionais.

Podemos analisar o sistema de tomada de decisões de uma organização pela consideração do seu grau de descentralização e pela distribuição da capacidade de decisão por diferentes níveis organizacionais. Analisaremos de seguida, os dois aspectos.

Lickert (1974)⁹¹ analisa o grau de descentralização das organizações classificando os processos decisoriais em quatro sistemas: o autoritário-coercitivo, em que as decisões são totalmente centralizadas nos níveis mais altos da organização; o autoritário-benevolente ou paternalista em que as decisões relativas à política da organização são tomadas na cúpula da organização, mas algumas decisões operacionais são tomadas nos níveis intermédio e técnico; o consultivo, em que as decisões relativas à política da organização são tomadas no nível institucional da organização, mas todas as decisões operacionais são tomadas nos escalões intermédio e técnico; e, finalmente, o sistema participativo, em que as decisões são tomadas por toda a organização, a partir dos processos de coordenação entre os grupos nela envolvidos, servindo o nível institucional de órgão principal de coordenação e orientação.

A organização será tanto menos participativa quanto mais centralizado for o processo de tomada de decisões. Neste tipo de tomada de decisões, todos os

91) Rensis Lickert, op. cit, p. 20-21; Ver ainda Rensis Lickert (1978): *Novos Padrões de Administração Escolar*, Editora Atlas, S. Paulo

departamentos da organização estão afastados do processo decisório e o seu papel é o de executores das decisões, dependendo hierarquicamente dos chefes e/ou dirigentes. Estes exercem uma autoridade de linha, isto é, de mando, sobre todos os departamentos e pessoas da organização, ainda que através de supervisores intermédios. Assim, a autoridade de linha representa a dependência hierárquica, em termos de supervisão e de controle, dos subordinados em relação aos chefes e/ou dirigentes.

Em contrapartida, a organização será tanto mais participativa quanto mais o processo decisório estiver dividido por toda a organização em termos de decisões intermédias e técnicas, e quanto mais for partilhado por todos os níveis da organização, em termos de decisões políticas. Neste caso, diz-se que a organização é descentralizada, já que, para cada actividade a desenvolver, cada departamento estabelece os objectivos específicos, as estratégias mais adequadas, o tempo de execução e as formas de controle de qualidade. Neste caso, existe mais uma dependência funcional entre os diferentes órgãos do que uma autoridade de linha. Assim, a organização funcional preconiza

"a autoridade funcional ou dividida, que é relativa e baseada na especialização. É uma autoridade de conhecimento e estende-se a toda a organização. Nada tem de linear, de hierárquica ou de comando. Cada subordinado se reporta a muitos superiores, concomitantemente, porém, reporta-se a cada um deles somente nos assuntos da especialidade de cada um. Nenhum superior tem autoridade total sobre os seus subordinados, mas autoridade parcial e relativa decorrente da sua especialidade. Isso representa total negação do princípio da unidade de comando ou supervisão única, tão importante para Fayol"⁹².

Nestes termos, *"o sistema funcional de tomada de decisões caracteriza-se pela descentralização das decisões, ou seja, pelo deslocamento e distribuição das decisões para os órgãos ou cargos mais adequados para a sua tomada e implementação, aumentando a participação dos níveis inferiores nas decisões"⁹³.*

Isto, porém, revela a possibilidade da proliferação de objectivos nos diferentes departamentos da organização e a consequente perda de unidade, mas também revela a capacidade da organização em adaptar-se às necessidades do ambiente e dos clientes. **O que, mais uma vez, estabelece a organização participativa como capacidade de divergir e de se adaptar**, lançando um conflito difícil de superar entre dois modelos organizacionais antagónicos: unidade organizacional pelo mando centralizado (burocracia) e diversidade, criatividade e desenvolvimento pela coordenação (adhocracia).

A análise pelos níveis organizacionais⁹⁴ considera a organização dividida em três níveis de decisão: o institucional, o intermédio ou gerencial e o técnico (Parsons, 1976; Thompson (1976) e Chiavenato, 1982, II)⁹⁵.

92) Chiavenato, op. cit., I, p. 325

93) Idem, p. 326

94) Printer utilizou este tipo de análise para descrever a administração do sistema de ensino (Governo, Administração e Escolas), no seu artigo "Administrative Positions: Primary and Secondary Schools", in

O nível Institucional é aquele que processa a interacção com o ambiente, sendo o nível onde se decidem as políticas gerais, em termos de fins e de objectivos gerais a alcançar e de definição de grandes estratégias ou princípios gerais orientadores de implementação e avaliação. É também denominado nível estratégico. É mais um nível de coordenação e orientação do que de direcção.

O nível intermédio ou administrativo é aquele onde se elaboram planos e programas de execução, através da definição de objectivos específicos e de estratégias adequadas a cada objectivo específico, considerando a proximidade ao nível seguinte, ou seja, ao nível de relação com as tarefas de processamento. Este pode considerar-se um nível de direcção e de supervisão pois encarrega-se do acompanhamento e da avaliação das operações de processamento.

O nível técnico ou operacional é aquele onde se executam os programas estabelecidos no nível intermédio. Está relacionado com os problemas ligados à execução quotidiana e eficiente das tarefas e operações da organização e orientado quase exclusivamente para as exigências impostas pela natureza da tarefa técnica a ser executada.

A organização participativa exige, no caso da Escola, a possibilidade de enquadramento no nível intermédio. Esta afirmação deriva quer da natureza do processo educativo, quer da necessária adaptação dos programas e planos à Comunidade Educativa. por outro lado, os professores não trabalham com coisas mas sim com pessoas, alunos. Esta circunstância confere à relação pedagógica uma incerteza e imprevisibilidade tais que a prescrição de técnicas pedagógicas universais, com materiais pedagógicos universais, com tempos de aprendizagem universais e com valores desencarnados da vida dos alunos se revela incompatível com uma educação personalisadora e de sucesso.

A escola participativa será, no mínimo, aquela em que a Comunidade Educativa (de que os professores fazem parte) possa elaborar um **Projecto Educativo** (Fernandes, 1988, p.), específico daquela comunidade, instrumento de confluência de interesses de toda a Comunidade Educativa, de experimentação e aprofundamento das experiências educativas formais e catalizador da aprendizagem anterior dos alunos. Será igualmente aquela onde os

The International Encyclopedia of Education, Oxford, 1985. Embora esta distribuição por níveis hierárquicos não se adapte de igual modo à estrutura das organizações escolares, ela parece-nos útil para demarcar as zonas de poder e influência dos principais órgãos da administração da escola, embora, e na prática, muitos desses órgãos possam funcionar em mais do que dos registos. No entanto, João Barroso e outros (1991): Estruturas de Administração e Avaliação das Escolas Primárias e Secundárias nos doze Estados Membros da Comunidade Europeia, utilizam esta mesma análise para medirem o nível de intervenção organizacional das estruturas escolares, baseados em Talcott Parsons, Structure and Process in Modern Societies, Illinois, Free Press, 1960. (João Barroso e outros, pp. 63-66).

- 95) Talcott Parsons (1976): Three Levels in the hierarchical Structure of organization, in William M. Evan (Org.) (1976): Interorganizational Relations, Ed. Penguin Books, London, pp. 69-77.

Thompson, James (1976): Dinâmica Organizacional: Fundamentos Sociológicos da Técnica Administrativa, McGraw-Hill, S. Paulo.

Chiavenato, Idalberto (1982): Teoria Geral da Administração, II Vol., McGraw-Hill, S. Paulo, pp.473-477

professores, os alunos e os pais, em contrato pedagógico⁹⁶, possam ser os decisores sobre o tempo escolar, o espaço escolar, os materiais escolares, as estratégias organizacionais da estrutura do ensino-aprendizagem, as formas de avaliação. Será ainda aquela onde a Comunidade possa escolher os valores políticos, morais e religiosos segundo os quais quer educar os alunos na componente de formação pessoal e social.

Salvaguardado o poder-dever do Estado, (para garantia da eficácia e unidade de acção), em orientar e tutelar a educação, a escola participativa adequaria os princípios nacionais gerais à Comunidade Educativa. Para isso, situar-se-ia no nível intermédio e não no nível técnico.

3.2.3. O SISTEMA DE COMUNICAÇÕES

A importância do sistema de comunicações emergiu com a Teoria das Relações Humanas e com a experiência de Hawthorne⁹⁷. A partir delas⁹⁸, evidenciou-se a importância da comunicação e da informação no desenvolvimento organizacional.

A estrutura da organização quanto ao seu sistema de comunicações pode ser formal, informal ou mista.

A organização formal ou burocrática identifica-se com o conjunto de papéis funcionais e hierárquicos representando a distribuição da autoridade e da responsabilidade entre os diversos níveis da estrutura. Estas são menores à medida que se desce nos escalões da estrutura da organização.

Chiavenato afirma que *"uma das características da organização formal é o seu racionalismo. Uma organização é substancialmente um conjunto de encargos funcionais e hierárquicos a cujas prescrições e normas de comportamento todos os seus membros devem se sujeitar. O princípio básico desta forma de conceber uma organização é que, dentro de limites toleráveis, os membros da organização se comportarão racionalmente, isto é, de acordo com as*

96) O conceito de contrato pedagógico é inerente ao conceito de comunidade educativa e à pedagogia simétrica nas relações de comunicação. Ele foi definido por Estrela como "pressupõe o consentimento livre e mútuo das partes que, ipso facto, devem ter consciência dos direitos e dos deveres, a que se obrigam em função da relação contratual" (ver Maria Teresa Estrela : Contrato, Transacção ou Ultimatum, Rev. Portuguesa de Psicologia, 1988). Outros autores põem em evidência a situação de igualdade no contrato pedagógico, casos de Postic (1986) e Carrascosa Salas (1985).

97) Chama-se Teoria das Relações Humanas, em Administração, ao conjunto dos estudos que enfatizam as relações sociais no trabalho e a rede informal de relações humanas que se estabelecem paralelamente, ou por oposição à organização formal. Destes dois enfoques resulta que a Teoria das Relações Humanas se preocupa igualmente com os problemas da relação pessoal e grupal, da motivação e da liderança e ainda da satisfação no trabalho.

98) A experiência de Hawthorne foi realizada sob a direcção de Elton Mayo, a partir de 1927 e até 1933, no Bairro de Hawthorne, da cidade de Chicago, na fábrica da Western Electric Company, e ficou famosa por, através de resultados não hipotetizados nas experiências iniciais, se ter verificado que factores psicológicos e sociais tais como a integração social do grupo, o sentimento de pertença, a informalidade das relações sociais, a motivação no trabalho eram factores tão importantes na produtividade dos empregados como os factores de ordem física e material. Foi a experiência que permitiu o desencadear de todo o movimento das relações humanas.

normas lógicas de comportamento previstas para cada um deles. Dito de outra forma, a formulação orgânica de um conjunto lógico de encargos funcionais e hierárquicos está baseada no princípio de que os homens vão funcionar efectivamente de acordo com tal sistema racional"⁹⁹.

Fayol (1984)¹⁰⁰ estabeleceu como princípios da organização formal a divisão do trabalho, a especialização de funções e a hierarquia de mando ou cadeia escalar de autoridade. Por isso, a organização formal aparece representada como pirâmide de autoridade e como estrutura rígida de comunicações de cima para baixo.

Nas organizações do Estado essa estrutura rígida de comunicações é desenvolvida por intermédio do carácter legal das normas e regulamentos quer dos papéis funcionais e comportamento dos funcionários quer da execução dos diferentes papéis funcionais.

Quase ao mesmo tempo que Fayol estabelecia os seus princípios de administração e organização, um outro autor, Max Weber (1963)¹⁰¹, desenvolvia o conceito de burocracia como sinónimo de organização racional e formal e adequação dos meios aos objectivos pretendidos. Influenciado pelo desenvolvimento da tecnologia industrial e pela especialização que ela implicava, pelo crescimento do capitalismo e pela moral protestante que lhe estava associada como princípio pietista de acumulação do capital, Weber pretendeu construir um sistema totalmente impessoal e objectivo de organização em que só a autoridade legal, racional ou burocrática constituísse factor de determinação dos objectivos, da estrutura e das relações entre as pessoas, no seio da organização.

Nestes termos, e baseado na ética protestante, Weber preconizou como primeiro princípio organizacional aquilo a que Bennis (1972)¹⁰² chamou separação entre a propriedade e a administração, isto é, a representação de um profissional desligado de bens materiais e só submetido ao domínio da crença nos valores da ordem legal.

E porque a ordem legal emana de um governo legitimado, todas as normas e regulamentos, numa organização burocrática, deveriam ter carácter legal.

Tendo carácter legal, logo prescritivo e imperativo, as normas e regulamentos exprimiriam comportamentos estandardizados, tal como o funcionamento das peças de uma máquina e, por isso, desenhariam uma organização formalmente organizada, isto é, cuja forma e processos de funcionamento assentariam na previsibilidade e na relação causa-efeito.

Assim sendo, as comunicações, no interior da organização, seriam também exclusivamente formais e até as formas de saudação entre as pessoas seriam estandardizadas.

99) Chiavenato, 1987, I, p. 419.

100) Henri Fayol, 1984: Administração Industrial e Geral, Editora Atlas, S. Paulo, pp. 43-67.

101) Ver o artigo: The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction, in Edmundo Campos, 1971: Sociologia da Burocracia, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed., pp. 15-28.

102) Warren Bennis, 1972: Desenvolvimento Organizacional: Sua Natureza, Origem e Perspectivas, Ed. Edgar Blucher, S. Paulo, pp. 379-380.

Na burocracia como organização racional, de causa-efeito, tudo estaria previsto e, por isso, as funções e atribuições de cada profissional estavam previamente estabelecidas com base numa racional divisão do trabalho, onde as relações entre os trabalhadores eram moldadas à imagem dos órgãos de uma máquina industrial. Haveria relações humanas, mas despidas de qualquer subjectividade pessoal, isto é, as relações entre os profissionais eram aquelas que estavam previstas na organização formal e exclusivamente baseadas nos regulamentos.

A este respeito, comenta Lima (1991, p. 111),

"ao eleger a norma como meio e a submissão à norma como princípio, a burocracia propende para a formalização e para o ritualismo, submetendo, teoricamente, o elemento humano a uma situação de extrema conformidade".

Nesta linha de pensamento, também Toffler (1970)¹⁰³ sublinha a despersonalização da burocracia:

"cada indivíduo ocupa um cacifo determinado, uma posição fixa num ambiente mais ou menos fixo. Sabe exactamente onde a sua esfera de acção termina e onde começa a seguinte. (...). Ao aderir a uma organização, o indivíduo aceita um conjunto de obrigações fixas em troca de um conjunto específico de recompensas (...). O indivíduo entra assim numa rede de relações de certo modo permanentes, não apenas com outras pessoas (que têm, como ele, tendência para permanecer muito tempo nos cacifos), mas também com o esqueleto organizacional, com a própria estrutura".

Em consequência, todo o processo de trabalho obedeceria a uma autoridade legitimada que deveria ser visível para todos, e tal autoridade seria transmitida aos níveis mais baixos da organização, através de regulamentos e normas por cuja execução haveria um responsável em cada nível da organização, tornado então representante dessa autoridade. Há aqui uma clara semelhança entre o princípio escalar da autoridade de Fayol e a hierarquia de autoridade de Weber.

O representante da autoridade garantiria um comportamento profissional adequado por parte de todos os trabalhadores mediante o controle das rotinas e dos procedimentos considerados adequados.

Para que esses procedimentos fossem bem executados, Weber definiu como princípio de recrutamento dos trabalhadores a competência técnica, e como princípio de progressão na carreira, o mérito no desempenho.

Para que a progressão na profissão fosse efectivamente baseada no mérito, Weber previu a profissionalização dos participantes e a sua passagem de trabalhadores a funcionários. Como funcionários eles poriam no seu trabalho o máximo de dedicação ao cumprimento da Lei e ao respeito pela autoridade.

E, finalmente, porque o funcionário se identificaria com a autoridade e a organização, esta seria totalmente previsível no desempenho dos objectivos previstos pelos dirigentes superiores.

103) Alvin Toffler, 1970: O Choque do Futuro, Ed. Livros do Brasil, Lisboa, p. 128.

A natureza deste trabalho não nos permite desenvolver mais exaustivamente a problemática da burocracia a não ser alinhavar-lhe as características essenciais. Porém, terminada esta tarefa, não podemos deixar de referir algumas das críticas que foram feitas à organização burocrática, dada a importância delas para a nossa análise, sobretudo nos capítulos VI e VII.

Como pretendidamente sistema racional, a burocracia é uma organização em que os dirigentes, administradores ou chefes pensam ter previsto tudo. No entanto, há muitos aspectos da organização que escapam a esta racionalidade mecanicista. O autor mais referenciado como estudioso das consequências imprevistas ou disfunções da burocracia foi Robert Merton (1967)¹⁰⁴. Este autor apresenta nove disfunções da burocracia contrapondo-as às características estabelecidas por Weber conforme o Quadro que se segue:

QUADRO Nº 2 - Características e Disfunções da Burocracia

Características da Burocracia (Weber)	Disfunções da Burocracia (Merton)
1- Carácter legal das normas e regulamentos	1- Apego aos regulamentos e demora na resolução dos problemas
2- Carácter formal das comunicações	2- Excesso de formalismo e papelório
3- Divisão do trabalho	3- Resistência à mudança
4- Impessoalidade no relacionamento	4- Despersonalização do relacionamento
5- Hierarquização da autoridade	5- Categorização das decisões
6- Rotinas e procedimentos	6- Superconformidade
7- Competência técnica e meritocracia	7- Exibição de sinais de autoridade
8- Especialização da administração	8- Dificuldades no relacionamento com clientes
9- Profissionalização	9- Funcionarização

A partir destas características, Marsh e Simon (1967, p. 53), analisou as consequências da exigência do controle da burocracia, evidenciando que tal exigência conduz os funcionários a defenderem-se perante as pressões dos superiores, revelando dificuldades no contacto com os clientes da organização. O processo torna-se cíclico e os funcionários tornam-se passivos e a organização incapaz de responder às necessidades internas e externas.

Este processo, em espiral, conduziria segundo Gouldner (1954)¹⁰⁵ à desmotivação dos funcionários que tenderiam a defender-se resistindo às pressões dos superiores, procurando cumprir o mínimo exigido pelas normas e regulamentos. Gerar-se-ia então, **o princípio da**

104) Robert Merton (1967): *Estrutura Burocrática e Personalidade*, in Amitai Etzioni (1967): *Organizações Complexas*, Ed. Atlas, S. Paulo, pp. 57-68.61

105) Alvin W. Gouldner, 1954: *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, III, The Free Press, citado por Chiavenato, II, pp. 30-36.

teoria do cumprimento do padrão de comportamento minimamente aceitável e o profissional limitar-se-ia a desempenhá-lo com zelo e a não ultrapassar esse mínimo esperado. Os superiores exigiriam mais mas o funcionário, cumpriria o padrão legalmente estabelecido. Impor-se-ia então uma supervisão rígida, e os conflitos entre superiores e subordinados emergiriam sob a forma de conflitos interpessoais a que os superiores teriam de responder com mais rigor de controle, num processo em espiral.

O processo de atenuar estes conflitos entre supervisores e subordinados foi chamado por Selznick (1971)¹⁰⁶ como processo de cooptação. O autor define-o como

*"o processo de absorção de novos elementos na liderança ou estrutura de decisões políticas de uma organização, como meio de evitar ameaças à sua estabilidade ou existência"*¹⁰⁷.

Através deste processo, a organização, mediante recompensas ou motivações a que Herzberg (1978)¹⁰⁸ chama factores insatisfacientes, promoverá uma espécie de contrato mitigado pelo qual garante segurança e estabilidade no trabalho ao profissional e este necessitando de emprego, se subordina ao estatuto que lhe é conferido. As tensões são camufladas e, as mais das vezes, deslocadas mas sempre existentes pois, como afirmam Michel Crozier e Erhard Friedberg (1977)¹⁰⁹,

"on ne peut éviter le problème. L'action et l'intervention de l'homme sur l'homme, c'est-à-dire le pouvoir et sa face "honteuse", la manipulation et le chantage, sont consubstanciels à toute entreprise collective, précisément par ce qu'il n'y a pas déterminisme structurel et social, et parce qu'il ne peut jamais y avoir conditionnement total".

Uma outra forma de **cooptação** não menos importante, segundo Selznick é o desenvolvimento de uma ideologia constituída por crenças e valores que se pretende sejam internalizados pelos funcionários. Tais crenças e valores constituiriam o principal elemento de identificação dos profissionais com os objectivos da organização bem como um dos factores do seu clima interno.

A **burocracia**, enquanto sistema racional, foi alvo das mais **duras críticas** mas também tem **alguns defensores**¹¹⁰. No entanto, as críticas parecem ser mais numerosas apontando essencialmente o seu **excessivo racionalismo** em que

106) Phillipe Selznick, 1971, Cooptação: Um Mecanismo para a Estabilidade Organizacional, in Edmundo Campos, op cit., pp. 92-100.

107) Idem, p. 92.

108) Friederick Herzberg, 1978, in Sergiovanni e Starrat (1978): Novos Padrões de Supervisão Escolar, EPU-EDUSP, S. Paulo, pp. 172-175.

109) Michel Crozier e Erhard Friedberg, 1977: L'Acteur et le Système: Les Contraintes de l'Action Collective, Editions du Seuil, Paris, p. 32.

110) Entre os defensores, Charles Perrow (1972, p. 6) afirma: "após quinze anos de estudos das organizações complexas, cheguei a duas conclusões; (...) a primeira é que os erros geralmente atribuídos à burocracia não são erros de todo ou são consequências do fracasso em burocratizar suficientemente (...). A segunda conclusão que eu alcancei é que a preocupação extensiva com a reforma, humanização e descentralização das burocracias, enquanto salutares, têm servido apenas para obscurecer a verdadeira natureza da burocracia. (...). Em minha opinião, a burocracia é uma forma de organização superior a todas as outras que

"as circunstâncias organizacionais se aproximam das do sistema fechado com requisitos mínimos de mudança do meio e as tarefas individuais são mínimas em requisitos criativos de modo que a submissão à autoridade legítima é quanto basta e não há necessidade de identificação com as metas organizacionais"¹¹¹.

Os mesmos autores falam da **teoria da máquina ou modelo mecanicista**, em que a especialização das tarefas, a padronização do desempenho da função, a unidade de comando e a centralização da tomada de decisões bem como a uniformidade das práticas institucionalizadas constituem sérios factores de despersonalização dos funcionários¹¹².

Bennis (1975) chama-lhe **sistema conservador e ritualista**¹¹³; Gouldner, **sistema fechado**; Lima, **sistema contrário aos processos de participação**¹¹⁴; Beetham (1988), "*(...) algo que todos nós gostamos de odiar*", que "*apresenta ,simultaneamente, as imagens contraditórias de ineficiência confusa e de poder ameaçador*", algo que "*tem a característica rara de ser anatemizada ao longo de todo o espectro político*"¹¹⁵ mas que deve ser sujeito ao benefício da dúvida:

*"(...) a administração burocrática não é antidemocrática por inerência. As suas capacidades organizacionais só passam a sê-lo quando protegidas pelo secretismo, que consegue uma independência própria. Esta autonomia, embora autêntica, cria a ilusão de que a burocracia é autoimpulsionada, quando as razões do seu isolamento lhe são exteriores e residem nas tarefas que lhe são exigidas"*¹¹⁶.

Para concluir este excurso sobre a burocracia, parece-nos legítimo identificá-la com a organização formal, resistente à participação e à inovação.

Embora a literatura administrativa apresente a organização formal como modelo organizativo contraposto à organização informal¹¹⁷, a própria organização formal é modeladora de relações informais e não haverá propriamente um modelo de organização informal estruturante da organização mas modelos de estrutura organizacional mais ou menos favorecedores de relações informais criadoras de um bom clima organizacional. Segundo Roettlisberger e Dickson (1971), o carácter antitético entre formal e informal faz da organização

conhecemos ou que esperamos alcançar em futuro próximo ou médio". Ver Charles Perrow (1972): *Complex Organizations: A Critical Essay*, Glenview, Ill, Scott, Foresman and Company, pp. 5-7.

111) Daniel Katz e Robert Kahn (1970): *Psicologia Social das Organizações*, Ed. Atlas, S. Paulo, p. 247.

112) Idem, pp. 90-93.

113) Warren W. Bennis (1975): *The Decline of Bureaucracy and Organizations of the Future*, Addison Wesley Publishing Company, New York, p.27.

114) Licínio Lima (1991), op. cit., pp. 138-141.

115) David Beetham (1988): *A Burocracia*, Editorial Estampa, Lisboa, p. 11

116) Idem, p. 166

117) O conceito de organização informal foi introduzido na literatura administrativa por Roettlisberger e Dickson (1971), que com ele significaram o "conjunto de interacções espontâneas de relacionamentos consequentes que numa organização se estabelecem entre os elementos humanos". Os autores consideram a organização informal como natural e a formal como racional. Ver Roettlisberger e Dickson (1971): *A Organização e o Trabalhador*, Ed Atlas, S. Paulo,

informal uma interacção espontaneamente construída pelos participantes de uma organização com base nos usos e costumes, nas tradições, nos ideais, nas normas sociais, nos valores e nas crenças pessoais.

Constituindo uma variável dependente não antecipada numa experiência na Western Electric Company, em Chicago, no Bairro de Hawthorne, experiência conduzida, como já dissemos, por Elton Mayo, as relações informais vieram a revelar-se tão importante factor de produção e de satisfação no trabalho como as condições fisiológicas em que se desenvolvia o próprio trabalho, tais como iluminação, mudança de horários e tempo de descanso.

As conclusões que a experiência permitiu extrair vieram a condicionar toda a actividade organizacional futura e constituíram a afirmação de um movimento participativo nas decisões da organização. Fundamentalmente, elas permitiram desviar a atenção das condições fisiológicas do trabalho, focalizadas pela Administração Científica para a gratificação social sentida pelo trabalhador pela pertença integração num grupo e para factores motivacionais do trabalho tais como o próprio conteúdo do cargo¹¹⁸.

Elton Mayo (1933) exporia as condições da sua experiência nestes termos:

- a) o trabalho é uma actividade tipicamente grupal;
- b) o operário não reage como indivíduo isolado, mas como membro de um grupo social, nas suas atitudes, crenças e valores;
- c) a tarefa básica da administração é formar uma elite capaz de compreender e de comunicar através de chefes democráticos;
- d) a pessoa humana é motivada essencialmente pela necessidade de "estar junto", de "ser reconhecido", de receber adequada comunicação;
- e) a civilização industrializada trará como consequência a desintegração dos grupos primários da sociedade, como a família, a religião, etc, considerando a tecnocracia da máquina¹¹⁹.

O apelo para as relações informais revelou-se uma sistemática oposição aos princípios das Administrações Científica Fayoleana e Burocrática e postulou uma nova visão da actividade organizativa, reforçando,

- a) "a participação dos escalões mais inferiores na solução dos problemas da organização;
- b) o incentivo de maior relacionamento e franqueza entre os indivíduos e grupos na organização;
- c) a identificação da necessidade de se melhorar a competência dos administradores no trato interpessoal;
- d) a melhoria das comunicações na organização;

118) O conteúdo do cargo foi particularmente estudado por Friederich Herzberg (1959): *The Motivation to Work*, New York, Wiley, citado por Sergiovanni e Starrat, op. cit., pp. 151-185.

119) Elton Mayo (1933): *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Boston, Harvard University Press, Citado por Chiavenato, op. cit., I, pp. 141-143.

- e) a introdução das Ciências do Comportamento nas Práticas Administrativas;
- f) a definição de uma filosofia humanística e democrática do papel do homem na organização"¹²⁰.

Além destes aspectos, os trabalhos de Kurt Lewin, Lippit e White (1939)¹²¹ permitiram chamar a atenção para duas realidades organizacionais que nunca mais deixariam de ser consideradas na actividade organizativa:

- a) a participação na resolução dos problemas da organização (Lawrence e Lorsh, 1969, p. 201);
- b) a motivação e a liderança como actividades fundamentais criadoras de clima organizacional (Sami Kassem, 1976, p.3)¹²².

3.2.4. UM MODELO ORGANIZACIONAL ALTERNATIVO

As perspectivas anteriormente apresentadas remetem-nos para a necessidade do estudo de um quadro teórico alternativo às concepções organizacionais tradicionais, quer as integradas numa perspectiva puramente mecanicista (Administração Científica, Fayoleana e Burocrática), quer as integradas num quadro funcionalista autoregulador perspectivando a organização como sistema orgânico. Tal quadro alternativo, enfatizando a interacção entre os membros da organização, rebela-se contra a centralização das decisões e contra a rigidez funcional e normativa e apresenta-se sob duas formas: a "**adhocracia**" e a "**anarquia organizada**".

A **adhocracia** é teorizada por Alvin Toffler (1970)¹²³. Ela é caracterizada pelo autor como "**a organização do futuro**" e que trará ao homem a libertação das garras da alienação burocrática:

*"o homem terá muita dificuldade em se adaptar a esta organização de novo estilo, mas em vez de se encontrar encurralado num núcleo imutável e destruidor da personalidade, encontrar-se-á liberto, será um estranho num mundo novo e livre de organizações cinéticas. Nessa paisagem alienígena, a sua posição mudará constantemente, será fluida e variada. E os seus laços organizacionais, como os seus laços com as coisas, os lugares e as pessoas, movimentar-se-ão a uma velocidade frenética e de aceleração contínua"*¹²⁴.

Quanto à relação dos indivíduos com a estrutura, Toffler afirma que

120) Estamos a citar Chiavenato, op. cit., I, p. 183.

121) Kurt Lewin, Lippit e White (1939): Patterns of Agressive Behaviour in Experimentally Created Social Climats, in Journal of Psychology, Vol. 10, Maio de 1939.

122) Sami Kassem, 1976: Introduction: European Versus American Organizational Theories, in Geert Hofstede and M. Sami Kassem: European Contributions to Organizational Theory, Amsterdam, Gorcum, Assen, p. 3.

123) Alvin Toffler, 1970: O Choque do Futuro, Ed. Livros do Brasil, Lisboa, Cap. VII, pp. 126-152.

124) Idem, p. 127.

*"a mudança das concepções organizacionais implica que os laços do indivíduo com determinada estrutura (com o seu implícito conjunto de obrigações e recompensas) sejam truncados, reduzidos no tempo. A cada mudança, o indivíduo é obrigado a reorientar-se. Hoje, o indivíduo médio é transferido frequentemente, passando de uma subestrutura para outra"*¹²⁵.

Toffler associa a adhocracia ao **"trabalho de projecto"** e à "unidade de tarefa". Diz que eles são constituídos por equipas temporárias, ad-hoc, conforme as necessidades da organização: *"às vezes, alguns indivíduos acompanham todo o processo, passando de equipa de projecto para equipa de projecto, mas o mais comum é participarem apenas numa das diversas fases do trabalho"*¹²⁶.

O autor cita Bennis (1966) para definir o **oposto da adhocracia, isto é, a burocracia**:

*"medra num ambiente de grande competição, uniforme e estático (...). Uma estrutura de autoridade em pirâmide, com o poder concentrado nas mãos de poucos (...) era e é uma fórmula social eminentemente própria a tarefas de rotina. O ambiente mudou, porém, nos aspectos que tornam o mecanismo mais problemático. A estabilidade desapareceu"*¹²⁷.

Por isso, a **adhocracia é uma fórmula organizacional eminentemente participativa**, *"uma sociedade trabalhadora de técnicos co-iguais, na qual a linha de demarcação entre dirigente e dirigido se tornou esbatida"*¹²⁸.

Nesta organização adhocrática só há lugar para o espírito criativo e empreendedor e não para o conformista, adulator dos superiores na organização burocrática. A este respeito, Toffler lembra as palavras enaltecedoras com que Pareto rotulou os primeiros industriais americanos: *"almas aventureiras, sequiosas de novidade (...) sem medo nenhum da mudança"*¹²⁹.

Mas o autor em análise, lembra que a adhocracia só é possível em organizações de grande especialização e técnicos especializados. Tal podia ser o caso da escola.

Avisa os especialistas de que a adhocracia não levará à anarquia, pois se baseará, fundamentalmente, em unidades pequenas, relativamente auto-geridas e profundamente centradas nas pessoas e nos seus conhecimentos. A organização ideal seria formada de equipas "ad-hoc" e departamentos funcionais não permanentes. A característica central desta forma de organização são os grupos cooperativos. A autoridade, em consequência disso, seria descentralizada.

O **modelo de anarquia organizada** é-nos apresentado por Lima (1991, pp. 66-72), a partir da análise da obra de Ellström (Four Faces of Educational Organizations)¹³⁰, Tyler, (1991, pp. 24-32) e Dacal (1986, p. 321). Lima caracteriza-o como

125) Idem, p. 133.

126) Idem, p. 135.

127) Idem, p. 144.

128) Idem, p. 145.

129) Idem, p. 150.

130) Ellström, P.E., 1983: Four Faces of Educational Organizations, Higher Education, vol. 12, pp. 231-241.

"modelo em que os objectivos são considerados pouco claros e conflitantes, e as tecnologias são consideradas ambíguas e incertas, isto é, pela imagem contrária à do modelo racional ou burocrático. Parte-se do princípio de que qualquer organização, e especialmente as organizações educativas e outras organizações públicas, pode ser entendida, pelo menos parcialmente, como uma organização onde poderemos encontrar três características gerais, ou três tipos de ambiguidade:

- 1- objectivos e preferências inconsistentes e insuficientemente definidos e uma intencionalidade organizacional problemática;*
- 2- processos e tecnologias pouco claros e pouco compreendidos pelos membros da organização;*
- 3- participação fluída do tipo "part-time"¹³¹.*

Fazendo um excursão pela literatura organizacional acerca do modelo, Lima cita estudos de Firestone e Herriot (1982)¹³², para produzir a afirmação de que, segundo este estudo,

"as escolas primárias apresentavam mais características de modelo burocrático - conjunto determinado de fins, estrutura formal de controlo, integração de departamentos através de regras, comunicação vertical e outras características de um "sistema fechado" do que as escolas secundárias"¹³³.

Entre as várias metáforas a que Lima recorre para caracterizar o modelo estão a de *"Garbage Can"* (caixote do lixo) e de *"loosely coupled systems"* (sistemas fracamente conjugados).

A utilização da imagem de *"Garbage Can"*, diz o autor

"tem a vantagem de chamar a atenção para a falta de intencionalidade de certas acções organizacionais e de contrapor ao modelo burocrático e ao seu conhecido circuito sequencial - identificação do problema, definição e selecção da solução, implementação e avaliação - um outro modelo no qual as soluções resultam frequentemente de elementos relativamente independentes e desligados uns dos outros"¹³⁴.

Quanto à imagem de *"loosely coupled systems"*, ela assenta na consideração inicial da **"existência de elementos organizacionais relativamente independentes"**¹³⁵ para caracterizar a anarquia organizada como aquela organização

"em que muitos dos seus elementos são desligados, se encontram relativamente independentes, em termos de intenções e de acções, processos e tecnologias adoptados e

131) Licínio Lima (1991): A Organização Escolar e a Participação na Organização, Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Instituto de Educação, Braga, p. 66.

132) William A. Firestone e Robert E. Herriot (1982): Two Images of School as Organizations: An Explication and Illustrative Empirical Test, in *Educational Administration Quarterly*, vol 18, nº II, 1982, pp. 39-59 e William A. Firestone e Robert E. Herriot (1984): Two Images of School as Organizations: a Refinement and Elaboration in *Educational Administration Quarterly*, vol. 20, nº IV (1984), pp. 41-47.

133) Lima, (1991), op. cit., p. 67.

134) Idem, p. 69.

135) Idem.

resultados obtidos, administradores e professores, professores e professores, professores e alunos"¹³⁶,

admitindo-se que subsistam na organização certas componentes mais ou menos "directa e estreitamente dependentes e interligadas"¹³⁷, para garantirem a sua permanência.

A vantagem do modelo de anarquia organizada, em relação às escolas, estaria no facto de

*"nos fazer lembrar que, por mais poderosos que os controlos político-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os actores educativos gozam sempre de uma certa margem de autonomia"*¹³⁸.

E, neste particular, nenhuma abordagem da organização escolar deve negligenciar a intenção e autonomia dos actores.

Seria a evidência desta autonomia, segundo Tyler, que justificaria o modelo de "**Sistema Articulado de um Modo Impreciso**":

*"(...) la expresión "loose coupling" es una imagen metafórica que remite a la idea de una estructura compuesta por diferentes elementos conectados de modo que cada uno de ellos responde al conjunto ensamblado, aunque preservando su propia independencia y autonomía de funcionamiento. Alude, simultaneamente, a la provisionalidad o, más bien, a la recreación constante del todo en función de la distinta configuración relativa de sus componentes"*¹³⁹.

Em abono desta autonomia dos actores escolares, Tyler chega mesmo a usar uma metáfora de James March para definir a escola como anarquia organizada:

*"Imagínate que eres el árbitro, el entrenador, un jugador o espectador de un partido de fútbol poco convencional: el campo es redondo; hay varias porterías situadas al azar en torno al campo; la gente puede entrar a jugar e dejar el juego cuando quiera; se pueden lanzar balones en cualquier dirección; pueden decir "he metido gol" siempre que lo deseen, tantas veces e por tanto goles como quieran; todo el juego se desarrolla en un campo inclinado; y se juega como si tuviese sentido"*¹⁴⁰.

Apesar destas proposições sobre o modelo organizacional de "sistemas articulados de um modo impreciso" como específico da organização escolar, **várias críticas são feitas**, nomeadamente por Corwin (1981)¹⁴¹ e Perrow (1985)¹⁴², citados por Tyler (1991, pp. 90-91):

136) Idem, p. 70.

137) Idem.

138) Idem, p. 71.

139) William Tyler (1991): Organización Escolar - Una Perspectiva Sociológica, Ediciones Morata, S.A., Madrid, p. 27.

140) Idem, p. 21.

141) R.G. Corwin (1981): Patterns of control and teacher militancy: theoretical continuities in the idea of "loose coupling, in Kerckhoff e Corwin, 1981: Research in Sociology and Socialization: Research on Educational Organizations, vol. 2, Greenwich, Coon., Jai.

142) C. Perrow (1985): Overboard with myth and symbols, review essay, American Journal of Sociology, col. 91, pp. 151-155.

"Aunque Corwin reconoce las características distintivas de las escuelas propuestas por Lortie y los teóricos del ajuste articulado, hace hincapié en las características comunes que las escuelas compartem con otras organizaciones burocráticas (...). Considera, por tanto, la articulación flexible como una pauta de control bien establecida semejante al modelo orgánico de Burns y Stalker (1961), o al tipo dinámico de organización de Hage (1970), que están adaptados a ambientes heterogéneos, turbulentos y a la coordinación de profesionales muy especializados. Prefiere lo que llama "modelo de controle compensatório".

(...)

Perrow (1985) (...) considera un abuso de la explicación cultural/simbólica de las estructuras burocráticas en la falta de disposición de muchos mitos".

Lima (1991) termina por afirmar que o modelo serve mais para análise de certas componentes das organizações do que como modelo organizacional¹⁴³.

4. QUADRO OPERACIONAL DE ANÁLISE

O quadro teórico acabado de traçar, permite-nos delinear o instrumento operacional de análise da realidade que pretendemos estudar - a Administração da Educação Primária entre 1926 e 1986 e a participação dos professores nessa administração

Tal análise desenvolvê-la-emos em três momentos que apresentamos de seguida.

4.1. CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO FACE À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA DEFINIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como já referimos no ponto 4.2. da introdução a este trabalho, consideramos nesta análise como variáveis fundamentais, possibilitadoras da participação, a descentralização e a regionalização, a igualdade como princípio político e social, a democraticidade das decisões, os direitos fundamentais num regime democrático, a concertação, a colegialidade e o professor profissional. Isto é, avaliaremos nos capítulos II e III, a evolução das duas formas de Estado, em função destas variáveis e do quadro teórico traçado nos pontos 1. e 2. deste capítulo.

143) Lima, 1991, p. 71.

4.2. ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA, PELA ANÁLISE DO ESTATUTO ORGANIZACIONAL DOS ÓRGÃOS E ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS DO ENSINO PRIMÁRIO NOS TRÊS NÍVEIS ORGANIZACIONAIS (Capítulos IV e V)

O estatuto organizacional será definido através da análise das competências organizacionais de cada órgão e estrutura, considerando a especificidade de cada nível organizacional, de acordo com o quadro teórico definido no ponto 3.2.2. deste capítulo. Esta análise será feita concomitantemente com a das funções organizacionais de cada órgão e estrutura, definidas como segue mas incidindo exclusivamente sobre a administração burocrática.

Ao considerarmos a organização como acção ou como processo, tomamo-la como conjunto das funções administrativas (Sáenz, 1985, p. 12-15), Koontz e O'Donnell (1976, p. 251), Dacal (1986, pp. XVI-XVIII). Neste sentido,

*"a organização é o agrupamento de actividades necessárias para atingir os objectivos da empresa e a atribuição de cada agrupamento a um executivo com devida autoridade para executar tais actividades. A organização requer, pois, o estabelecimento de relações de autoridade, com disposição para a coordenação entre as mesmas, tanto vertical como horizontalmente, na estrutura da empresa"*¹⁴⁴.

O conjunto de funções administrativas constitui o processo administrativo (Dacal, 1986, p. 315). Fayol (1981, p. 26) chamou a estas funções administrativas elementos de administração. Para este autor, tais elementos são os seguintes:

- previsão como actividade de "perscrutar o futuro e traçar o processo de acção";
- organização como o conjunto de actividades que permitem "constituir o duplo organismo, material e social da empresa";
- comando como capacidade para "dirigir o pessoal";
- coordenação como actividade de "ligar, unir e harmonizar todos os actos e todos os esforços";
- controle como actividade que garanta "que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas".

Partindo destes elementos de administração, um dos seguidores de Fayol, Urwick (1943) especificou sete elementos de administração, desdobrando o primeiro em três fases (investigação, previsão e planeamento), mantendo os restantes. Igual número de elementos¹⁴⁵

144) Harold Koontz e Brian O'Donnell (1976): Princípios de Administração — Uma Análise das Funções Administrativas, S. Paulo, Livraria Pioneira Editora, p.251.

145) Estamos a seguir a análise de Dacal, 1986, op. cit., p.XVII.

do processo administrativo especificou Gullick (1937), constituindo com as iniciais deles uma sigla já clássica nos estudos de administração, a sigla POSDCORB, que significa

P-	planning	-	planeamento
O-	organizing	-	organização
S-	staffing	-	administração de pessoal
D-	directing	-	direcção ou comando ou chefia
CO-	coordinating	-	coordenação
R-	reporting	-	informação
B-	budgeting	-	orçamentação

Segundo o autor acabado de citar, planejar é traçar as linhas gerais das coisas que devem ser feitas e dos métodos de fazê-las, a fim de atingir os objectivos. Organizar é estabelecer a estrutura formal de autoridade através da qual as subdivisões de trabalho são integradas, definidas e coordenadas para o objectivo em vista. A administração de pessoal é a função de preparar e treinar o pessoal e manter condições favoráveis de trabalho. Direcção é a tarefa contínua de tomar decisões e incorporá-las em ordens e instruções específicas e gerais, e ainda a de funcionar como líder da empresa. Coordenação é o dever de estabelecer relações entre as várias partes do trabalho. Informação é o esforço de manter informados, a respeito do que se passa, aqueles perante quem o chefe é responsável, esforço que pressupõe, naturalmente, a existência de registos, documentação, pesquisa e inspecção. Orçamento é a função inclusiva de tudo o que diz respeito à elaboração, execução e fiscalização orçamentais, ou seja, o plano fiscal, a contabilidade e o controle.

James Mooney (1947)¹⁴⁶ introduziu aperfeiçoamentos na função de coordenação. O pressuposto de que parte, é o de que

*"a organização é a forma de toda a associação humana para a realização de um fim comum. A técnica de organização pode ser descrita como a técnica de correlacionar actividades específicas ou funções num todo coordenado"*¹⁴⁷.

O autor define a **coordenação** como a *"distribuição ordenada do esforço do grupo, a fim de obter unidade de acção na consecução de um fim comum"*¹⁴⁸. Tal distribuição é conseguida mediante três princípios: 1- liderança; 2- a delegação e 3- a definição funcional. A liderança como forma do exercício da autoridade; a delegação como designação de uma autoridade especial a um subordinado; e a definição funcional como forma pela qual a função delegada é definida, designada e especificada.

146) James Mooney, 1947: The Principles of Organization, Harper e Bross, New York

147) Idem, p. 3.

148) Idem, p. 21.

Autores mais recentes (Koontz e O'Donnell, 1976¹⁴⁹; Terry, 1980¹⁵⁰; Lawrence e Lorsh, 1969¹⁵¹; Hellriegel e Slocum, 1974¹⁵²) simplificaram e emprestaram um carácter cíclico ao processo administrativo. Assim, para Koontz e O'Donnell e Terry o processo administrativo é a interimplicação de funções administrativas que interactuam reciprocamente e permitem uma reformulação constante do processo. Tais funções são, segundo estes autores, o planeamento, a organização, a direcção e o controle. Os autores citados introduzem a função de controle com as duas componentes de informação e prevenção de desvios.

Lawrence e Lorsh, 1969; Hellriegel e Slocum, 1974, introduziram o conceito de implementação da acção ou execução entre a direcção e o controle e ainda o conceito de retroacção resultante da reformulação do processo administrativo subsequente à função informativa. A noção de controle apresenta-se assim fundamental já que é esta função que permite o ajustamento da actividade organizativa e da sua execução aos objectivos desejados, num ciclo com quatro elementos: estabelecimento de padrões; observação do desempenho actual com o desempenho esperado; tomada de acção correctiva.

Alguns autores (Dacal, 1986; Sáenz, 1985; Ciavenato, 1987) integram a **função da informação** no controle. A informação respeita à provisão de conhecimentos sobre o que se passa na organização por parte de quem deve tomar decisões, quer numa fase de adaptação da execução à realidade, quer numa fase de reciclagem do processo organizativo. Como diz Dacal (1986, p. XXXVII) "*al sistema de control "externo" le corresponde servir de soporte (...) al sistema de información tanto para hacer llegar las normas, planes, orientaciones, etc. del Sistema Decisional al Operativo como para proporcionar la información de control que aquel precisa para la adopción de decisiones*".

A dimensão informativa do controle, **como processo adaptação aos planos préconcebidos**, é enfatizada por Sherwin (1959, p. 423)¹⁵³:

"a essência do controle é a acção que ajusta as operações aos padrões predeterminados e a sua base é a informação que os agentes recebem".

Igual perspectiva veiculam Koontz e O'Donnell (1959, p. 423):

"controle é a função administrativa que consiste em medir e corrigir o desempenho dos subordinados para assegurar que os objectivos da empresa e os planos delineados para alcançá-los sejam realizados. É, pois, a função segundo a qual cada administrador, do presidente ao mestre, certifica-se que aquilo que é feito está de acordo com o que se tenciona fazer".

É ainda esta a definição que Fayol (1981, pp. 139-140) dá de controle:

149) Koontz e O'Donnell (1976): Princípios de Administração, S. Paulo, Pioneira Editora,

150) G.R. Terry (1980): Principios de Organización, Compañía Editorial Continental, México

151) Lawrence e Lorsh, op. cit.

152) Don Hellriegel e John W. Slocum (1974): Management: A Contengency Approach, Addison - Wesley, Publishing Contemporary Reading Mass.

153) Douglas S. Sherwin (1959): The Meaning of Control, in Harold Koontz e Cyril O'Donnell (1959): Management: A Boock of Readings, New York, McGraw Hill Boock C.O.

"consiste em verificar se tudo ocorre de acordo como plano adoptado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Tem por objectivo apontar as falhas e os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar a sua repetição. Aplica-se a tudo: coisas, pessoas, atos (...). Quando certas operações de controle se tornam muito numerosas e complexas ou muito extensas, fora pois da capacidade dos agentes comuns dos diversos serviços, é necessário recorrer a agentes especiais que tomam o nome de Inspectores ou Controladores".

Outras perspectivas sobre o controle enfatizam a sua função autoreguladora, muito mais do que a articulação entre comunicações ascendentes e descendentes, ou entre os planos e as práticas.

Essas perspectivas enfatizam a função da informação e do controle como processo de auto-regulação interna e externa da organização¹⁵⁴. Como processo de auto-regulação interna, o controle constitui o sistema de informações que permite reconstruir e readaptar entre si as diferentes componentes da organização no cumprimento dos objectivos. Como processo de auto-regulação externa o controle constitui o sistema de informações que possibilitam redefinir os objectivos e as funções da organização, bem como a sua estrutura e tecnologia considerando quer as demandas e pressões do ambiente, quer as necessidades dos clientes.

Com base em todos estes contributos, estabelecemos como funções do processo administrativo da educação as que se seguem.

1. **Avaliação de situação** - consiste na análise das condições de inserção da actividade da organização, desde a consideração de necessidades do meio até à ponderação dos recursos da organização e das variáveis interferentes na execução dos objectivos.
2. **Planeamento** - consiste na formalização de um conjunto de objectivos, das estratégias necessárias à consecução de cada um desses objectivos, dos recursos materiais e humanos necessários à execução das estratégias e actividades, das actividades mediante as quais se executam as estratégias, da sequência das actividades, dos intervenientes nas actividades e do seu relacionamento, do tempo e espaço em que se realizam as actividades, dos processos de avaliação da execução das actividades considerando os objectivos, e dos processos de retroacção

154) Um dos defensores desta perspectiva é Manoel Puelles de Benites (1986): Elementos de Administración Educativa, Ministerio da Educación y Ciencia, Madrid: *"el control (...) ha visto modificarse profundamente su naturaleza. Ha dejado de ser función derivada de la responsabilidad de la administración en el cumplimiento de las misiones encomendadas y de estar orientado a la vigilancia, examen y sancion de comportamientos desacertados.*

Continua siendo medida de rendimiento. Investiga los desajustes entre el esquema teorico plasmado en el momento planificador y la situación real alcanzada a nivel de ejecución. Pero no se orienta a la búsqueda de responsabilidades sino a la introducción de elementos correctores. de elemento final de un proceso administrativo estatico e secuencial, pasa a elemento inicial y impulsor en un proceso administrativo dinamico e ciclico; se convierte en pieza clave de retroacción y presupone la incorporación a la teoria administrativa de los principios de la cibernetica"

informativa para a reformulação do planeamento. Isto é, planeamento é uma hipótese organizativa sujeita ao confronto da execução mediante a comparação entre práticas e objectivos pretendidos. Por isso, o planeamento é um instrumento de aperfeiçoamento do processo organizativo através dos mecanismos da informação e controle.

3. **Organização** é a actividade pela qual se criam as condições materiais e pessoais para executar o plano. Organizar é então, criar estruturas físicas e materiais; seleccionar pessoas e definir-lhes as funções dentro dessas estruturas; estabelecer relações de comunicação e de coordenação no trabalho das pessoas; definir os critérios de avaliação do trabalho; estabelecer processos de regulação das actividades em face dos objectivos desejados ou dos objectivos desejados e demais componentes da organização, em face das condições de execução das actividades. **Planeamento é a concepção da organização. Organizar é criar as condições para a acção. Planeamento é a estruturação teórica da organização. Organizar é submeter essa construção teórica ao teste da prática.**
- 4- **Direcção** é a actividade pela qual se orientam as operações que devem ser executadas para alcançar os objectivos. Ela consiste *"em dizer a outras pessoas o que fazer e conseguir que elas façam da melhor maneira possível"* (Dale, 1969)¹⁵⁵. Como tal, a função da direcção é uma arte de motivar, comunicar. *"Ela focaliza a motivação para o trabalho e preocupa-se em obter a máxima contribuição dos indivíduos para os objectivos organizacionais (...) Em alguns casos, a direcção é confundida com controle, quando se exerce supervisão cerrada sobre os indivíduos (...). A direcção envolve, além do conhecimento da motivação humana e do processo de activar o comportamento humano, o conhecimento do processo de liderança. (...) como o indivíduo pode exercer autoridade e poder, ou exercer influência sobre os outros"*¹⁵⁶.

Terry (1976)¹⁵⁷ põe a ênfase das **funções de direcção** em

*"integrar os esforços dos membros de um grupo, porque desempenhando as tarefas que lhes foram atribuídas, eles irão ao encontro dos objectivos individuais e do grupo. (...) Cada membro do grupo precisa ter a informação necessária para executar a sua atribuição. Portanto, os membros devem ter conhecimento a respeito dos planos apropriados e isto deve ser feito em forma de ordens e instruções oficiais"*¹⁵⁸.

155) Ernst Dale e L. C. Michelon (1969): Gerência Empresarial: Métodos Modernos, Edições Bloch, Rio de Janeiro.

156) Chiavenato, op. cit, I, pp. 288-289

157) George Terry (1976): Princípios de administração, Editora Brasiliense, S. Paulo, p. 95

158) A distinção entre ordens e instruções é também elaborada por Amaral (1986):

"As ordens traduzem-se em comandos individuais e concretos: através delas, o superior hierárquico determina aos subalternos a adopção de uma determinada conduta específica.(...).

5 - **Execução** consiste na actividade de realizar as tarefas inerentes à consecução dos objectivos. Distinguímos entre

5.1. **Execução normativa ou simples**- que consiste em pôr em prática as normas e instruções superiores sem qualquer alteração motivada por circunstâncias específicas. O próprio nome deste tipo de execução deriva do carácter legal das normas e regulamentos da organização burocrática¹⁵⁹.

5.2. **Execução Criterial**, que consiste na possibilidade de escolher as estratégias de implementação da realização dos objectivos. O conceito de **execução criterial** retirámo-lo da literatura educacional (Allal, Cardinet e Perrenoud, 1986)¹⁶⁰, como significando a possibilidade de ter em conta a especificidade do sujeito individual no processo educativo. Transferimo-lo para o contexto administrativo e organizacional como significando capacidade de reformular os objectivos, e seleccionar e organizar estratégias de realização dos mesmos, em função da especificidade de cada situação ou problema.

6 - **Controle** é a actividade que permite regular a execução das operações conducentes à realização dos objectivos, adaptando-as aos padrões de desempenho desejados. Para este efeito, o controle tem **três componentes**:

- 1- a informação sobre o modo e condições em que se realizam as actividades;
- 2- a prévia definição de critérios de análise dessa informação;
- 3- a tomada de acção correctiva.

Considerando uma organização com vários níveis de decisão, a actividade do controle pressupõe:

- a) a existência de padrões de desempenho ou execução;
- b) a existência de agentes observadores do desempenho e comunicadores, de baixo para cima, à estrutura decisória, das falhas e circunstâncias em que elas ocorrem;
- c) mecanismos de regulação, de cima para baixo, das operações de execução, através de novas ordens e/ou instruções.

As instruções traduzem-se em comandos gerais e abstractos: através delas, o superior determina aos subalternos a adopção, para o futuro, de certas condutas, sempre que se verificarem as situações previstas. Denominam-se circulares as instruções transmitidas por escrito e por igual a todos os subalternos" Ver Freitas do Amaral (1986): Curso de Direito administrativo, Almedina, Coimbra, p.644).

159) Uma questão que é importante na consideração da execução normativa resulta da análise do dever de obediência que consiste na

"obrigação de o subalterno acatar e cumprir as ordens dos seus legítimos superiores hierárquicos, dadas em objecto de serviço e com forma legal" (Amaral, 1986, p. 650). a consideração deste dever tem sido interpretada sob duas formas: a corrente hierárquica (Marcelo Caetano, II, p. 731) e a corrente legalista (Amaral, 1986, p. 651). Segundo a corrente hierárquica, o funcionário público deve obediência mesmo que as ordens sejam ilegais e ilegítimas, podendo apenas apelar para o direito de "respeitosa representação junto dos Superiores". Já segundo a corrente legalista, não existe dever de obediência em relação a ordens julgadas ilegais.

160) Linda Allal, Jean Cardinet e phillipe Perrenoud (1986): Avaliação formativa Num ensino Diferenciado, Almedina, Coimbra, pp. 175-194

A natureza do controle é problematizada em função de dois tipos básicos de organização: mecânica ou burocrática e, por isso, não participativa, e profissional e, por isso, participativa (Sergiovanni e Starrat, 1978¹⁶¹, pp. 15-27. De um modo geral, **na organização burocrática não-participativa, o controle é considerado apenas na sua dimensão restritiva**, isto é, verificação do cumprimento das instruções e, por isso, actua como detector de desvios a esse cumprimento, punindo-os com diferentes penas, de acordo com a gravidade julgada dos desvios. Neste tipo de controle, está ausente a sua dimensão formativa e humana, assumindo-se como "**supervisão cerrada**" (Sergiovanni e Starrat, 1978, p. 85-97; Alarcão e Tavares, 1987¹⁶²). Além disso, os actores da execução estão ausentes do processo de controle o que lhes implica a não reflexão sobre os seus próprios actos e os priva da consciência crítica da organização. Este sistema de controle desperta os actores, criando neles um sentimento de obediência ou resistência passiva, procurando "os corredores de liberdade"¹⁶³ que a lei permite.

Em contrapartida, **na organização profissional, o controle é assumido no seu conceito amplo**, de dimensão formativa e correctiva de todos os actores da organização e de todas as etapas do processo organizacional, sendo os participantes chamados a dar o seu contributo à construção da "consciência organizacional" e motivados para a reconstrução da organização. A punição disciplinar só emerge em casos de extrema necessidade.

Podemos concluir com a asserção de que o controle cerrado contém em si uma concepção de despertização do ser humano e o controle clínico¹⁶⁴ sobreleva a dignidade do homem.

-
- 161) Sergiovanni e Starrat (1978): *Novos Padrões de Supervisão Escolar*, EPU-EDUSP, S. Paulo.
- 162) Isabel Alarcão e José Tavares (1982): *Supervisão da Prática Pedagógica - uma Perspectiva de Desenvolvimento e Aprendizagem*, Livraria Almedina, Coimbra, pp. 131-136.
- 163) A expressão é utilizada por Maria do Carmo Clímaco (1986): *Quadro Legal - Ensino Preparatório e Secundário*, MEC/GEP, Lisboa, p. 50, que a vai buscar a R. Wallace (1986): *La Recherche de la qualité*, CERI - Paris, exprimindo com ela "a distância entre as imposições (implícitas) e as proibições (explícitas)".
- 164) Podemos sintetizar o conceito de controle clínico nestas palavras de Alarcão e Tavares, op. cit., p. 138: "A função do Supervisor deve ser, antes de mais, levar o formando a fazer a observação do seu próprio ensino, a analisar, interpretar e reflectir sobre os dados recolhidos e a procurar as melhores soluções para as dificuldades e problemas que vão surgindo. (...). Mas o objectivo da supervisão não é apenas o desenvolvimento do conhecimento; visa também o desabrochar de capacidades e o repensar de atitudes, numa palavra, refere-se a toda uma filosofia de ensino e educação".

O carácter cíclico das funções do processo organizativo pode ser visualizado no diagrama Nº 1 que se segue.



4.3. ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA ADMINISTRAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO, PELA ANÁLISE DOS NÍVEIS E FUNÇÕES ORGANIZACIONAIS QUE LHES SÃO LEGALMENTE ATRIBUÍDOS

Adoptamos o conceito de planificação do currículo estabelecido por D'Hainaut (1980, p. 33), Taba (1987, p.537-576) e Traldi (1984, p. 84)¹⁶⁵ e analisamos a participação dos professores em relação à capacidade de formulação política e de adaptação programática do currículo à comunidade educativa. Tal capacidade será afirmada se as competências pedagógicas atribuídas aos professores lhes permitirem conceber e implementar um programa operacional derivado dos princípios gerais do currículo, programa operacional integrado num Projecto Educativo adequado à comunidade educativa.

Esta capacidade implica poderem os professores, a um nível intermédio, avaliar a situação prévia em que os alunos e a comunidade se encontram, derivarem objectivos específicos adequados à situação dos alunos, seleccionarem conteúdos adequados ao grupo-turma, organizarem os grupos de aprendizagem, os espaços e os tempos escolares, seleccionarem e organizarem os instrumentos e meios de aprendizagem quer formal, quer não

165) D'Hainaut, Louis (1980): Educação - dos Fins aos Objectivos, Livraria Almedina, Coimbra; TABA, Hilda (1987): Elaboración del Curriculum, Ediciones Troquel, 7ª Edição, Buenos Aires; TRALDI, Lady Lina (1984): Currículo, Ed. Atlas, S. Paulo

formal, seleccionarem os métodos de ensino e de aprendizagem, promoverem as estratégias adequadas de acção social escolar, estabelecerem as formas e estratégias de avaliação dos alunos e dos professores e os processos de reciclagem do Projecto Educativo e dos Programas.

Tais componentes serão cruzadas com as funções organizacionais para se saber, juntamente com a análise do nível organizacional, o grau de participação das estruturas escolares (Director de Escola, Conselho Escolar e Professores) na administração do processo educativo.

Esta análise desenvolvê-la-emos ao longo dos capítulos VI e VII, e incidirá sobre o horizonte temporal do nosso estudo.

I PARTE **(CAPÍTULOS II e III)**

Procuraremos realizar nos dois próximos Capítulos, os objectivos 1a, e 1b, e os subobjectivos 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4, estabelecidos no ponto 3 da Introdução e assim resolver as hipóteses 1 e 2 construídas no ponto 4.1. da mesma Introdução, no que respeita à congruência entre os princípios político-administrativos e político-administrativo-educacionais e estratégias de estruturação da administração pública.

Caracterizaremos assim o ambiente político-administrativo no qual se desenvolveu a Administração Educacional Primária, desde 1926, considerando a evolução político-administrativa do Estado e as relações deste com a Sociedade Civil.

Esta caracterização far-se-á pela análise de fontes primárias, constituídas por documentos legislativos (Leis Constitucionais, Leis, Decretos-Leis, Decretos e Portarias). No período do Estado Novo, a análise parte ainda de outras fontes tais como os Discursos de Salazar e de Caetano e outras.

CAPÍTULO II

A EVOLUÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO E AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL ENTRE 1926 E 1974: O ESTADO NOVO

1. CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

1.1. O ESTADO ADMINISTRATIVO, AUTORITÁRIO E CORPORATIVO

Em Julho de 1930, afirmava Salazar que

*"Observam-se as desordens cada vez mais graves do individualismo, do socialismo e do parlamentarismo, laivadas de actuações internacionalistas, e diante de umas e de outras acentua-se a passividade dos Estados e a impotência dos poderes públicos no jogo das funções constitucionais"*¹.

Por isso, o Estado teria de assumir-se como agente regulador da vida dos cidadãos através de uma estratégia de Estado não político, mas sim Estado Administrativo². A estratégia a seguir era tornar o Estado suficientemente forte para se impôr no mando aos cidadãos já que

*"não há Estado forte onde o poder executivo o não é, e o enfraquecimento deste é a característica geral dos regimes políticos dominados pelo liberalismo individualista ou socialista, pelo espírito partidário e pelos excessos e desordens do parlamentarismo"*³.

Torna-se assim necessário estabilizar o poder executivo para que ele possa governar com ordem:

*"O Poder Executivo, exercido pelo Chefe do Estado, com os Ministros nomeados livremente por ele, sem dependência de quaisquer indicações parlamentares, tem por missão governar com o direito; cabe-lhe a obrigação e a responsabilidade de manter a honra e a existência da nação, assegurar a ordem e a tranquilidade públicas, cumprir e fazer cumprir as leis, prover a tudo o que seja indispensável para a conservação e funcionamento do Estado"*⁴.

1) Salazar (1930), Discursos I, Coimbra Editora Limitada, Coimbra, 1935, p.71

2) Idem, p.63-65

3) Idem, p.81

4) Idem

Essa estabilidade e força do executivo garantir-lhe-iam autoridade, unidade, coesão,transmitindo à sociedade a imagem de segurança e crença no seu Governo.Por isso, Marcelo Caetano escrevia, em 1936:

"Enfim, o Estado Novo é autoritário: à Nação una corresponde a autoridade una. A autoridade no Estado Novo implica a hierarquia: hierarquia de interesses em função do interesse nacional, hierarquia dos órgãos em função do Governo.Da hierarquia decorre a disciplina (...) e a obediência ao Estado"⁵

Trinta anos depois, pode ver-se em Marcelo Caetano que a teoria do Estado Autoritário implica a teoria da personalização do poder:

"Os povos não podem prescindir de Chefes, as democracias não poderão subsistir sem Chefes (...). A conclusão foi de que a personalização do poder é um facto inelutável (...). Ela não deve absorver o conjunto da vida nacional, mas apenas permitir à nação que se reconheça num homem de modo a interessar todos e cada um na acção política dando-lhe um impulso comum"⁶.

Um executivo estável e com força seria o garante da unidade nacional e da possibilidade da convivência ordeira de todos os Portugueses, graças à construção de um "Estado Social e Corporativo" em estreita correspondência com a constituição natural da sociedade⁷.

Originária da constituição natural da sociedade, a organização corporativa era, fundamentalmente, hierárquica, tão hierárquica quanto a Igreja Católica, de cuja doutrina era também originária, ao ponto de esta ser o melhor meio de imposição da **teoria da obediência** e da despolitização dos cidadãos já que ficavam reduzidos à vivência de uma única parcela da realidade - a da sua corporação ou a do seu grémio ou ainda do seu sindicato⁸.

Formosinho (1987, p.261)⁹ cita Schmitter (1975, pp. 8-9)¹⁰ pondo em evidência estas mesmas características:

"Corporatism is a "system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, non competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licenced (if not created by the State) and granted a deliberated representational monopoly (...)".

E acrescenta Formosinho:

-
- 5) Marcelo Caetano (1936): O Município no Estado Novo, In Uma Série de conferências na União nacional(1936),Lisboa,pp.323-332
 - 6) Marcelo Caetano (1968): Ensaio Pouco Político,Editorial Verbo,Lisboa,,p.116
 - 7) Salazar,op. cit.,p. 86
 - 8) Ver os princípios estruturantes da organização corporativa nos D.L. 23048, de 23/9/33.
 - 9) Formosinho, João (1987):Educating for Passivity - a Study of Portuguese Education (1926-1968), PH Thesis,University of London, Institute of Education
 - 10) Schmitter,Phillipe C. (1975): Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal - Conemporary Political Sociological Series -Sage Professional Series,Vol.I, 06-11, Citado Por Formosinho,op. cit.,p.261

"As it is implied in the definition corporatism is most at ease in an authoritarian regime where the State has an important role of control of civil society and there is a limited pluralism and association -the Corporative State is a limited pluralist State".

Organizacionalmente, a imagem do corporativismo á a de uma departamentalização funcional (de acordo com os diferentes domínios da actividade social e, dentro destes, das diferentes actividades e profissões), cujo funcionamento implicaria uma vivência para dentro, face à pressão dos diferentes interesses corporativos, anulando os efeitos intencionais de solidariedade orgânica postulados a nível explícito, pela preponderância dos subobjectivos de cada corporação¹¹.

Neste contexto, a organização corporativa foi um bom modelo de organização burocrática do Estado, substituindo a iniciativa dos cidadãos pela vivência de uma cultura determinada a partir do Estado ou, quando muito, a partir das cúpulas da corporação, transformando-se em um processo de internalização da passividade pela não participação dos corporantes nos destinos da corporação.

Não admira, por isso, que um dos maiores defensores do corporativismo (Marcelo Caetano), já em 1950, proclamasse que

*"Portugal (era) um Estado Corporativo em intenção: não de facto"*¹².

Como uma das principais razões do facto, Caetano aponta a burocracia:

*"Ai de nós! Mal se recolheram as bandeiras e calaram as fanfarras, os chefes encerraram-se nos gabinetes, a máquina do Estado retomou o seu andamento pesado e austero e pouco a pouco o delírio da vitória, as dores do combate, a paixão das ideias, a veemência dos propósitos reformadores, tudo isso entra a ser triturado e fundido nos cadinhos do direito para originar a inevitável rotina"*¹³.

1.2. A CENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES E O FUNCIONÁRIO APÓSTOLO

O Estado Autoritário conduziu à centralização administrativa. Ao conceber-se como representante e regulador da Nação, o Estado chama a si todas as responsabilidades da sua organização. Esta atitude é congruente com a concepção de Estado Administrativo e de Estado de Direito Administrativo e parte do princípio construído de que **a desconcentração seria menos vantajosa num país subdesenvolvido** (Formosinho, 1987, p.313). Por isso,

11) Estamos a seguir o modelo de análise de Merton e Selznick (ver 1º Cap. sobre a Teoria da Burocracia).

12) Marcelo Caetano (1950): Posição Actual do Corporativismo Português, Edição do Gabinete de Estudos Corporativos do Centro Universitário de Lisboa da Organização Nacional da Mocidade Portuguesa, p.6

13) Idem, p.6

*"Governo é a direcção superior de uma colectividade nacional, direcção que se exerce pela definição dos objectivos a alcançar e pela diária resolução dos problemas em que os mesmos objectivos praticamente se desdobram. Chamaremos política o conjunto de meios de natureza individual ou colectiva pelos quais a consciência pública é levada a um estado de adesão ou simples conformidade com aqueles objectivos e colaborar com o poder na sua realização"*¹⁴.

Estas afirmações de salazar documentam a evidência da centralização e do papel da sociedade civil e/ou administrativa na execução das decisões. Nem mesmo as elites locais tinham influência nestas.

A estratégia de unificação da Nação e da absorvência desta pelo Estado passava pela implementação de um processo administrativo centralizador (Ver Salazar, 1935, pp 47-50). Mais tarde, em 1946, a centralização tem duas razões fundamentais: a elephantíase do Estado Moderno e a incapacidade da sociedade civil:

"Uma, de carácter geral, é a elephantíase deste monstruoso Estado Moderno que, quando desiste de se apoderar das almas, não pode abster-se de, por mil intervenções e competências, impôr directrizes e limites à livre expansão da vida social (...).

*Outra razão, porém, é peculiar nossa e está na fragilidade da vida portuguesa, em todos os aspectos sob que se possa encarar. (...) tudo parece oscilar e de facto depende do bafo salutar ou maléfico do poder"*¹⁵.

A centralização administrativa impôs o modelo de funcionário apóstolo, "servidor" fiel da doutrina:

*"(...) conhece todas as minúcias do seu trabalho, só pensa no desempenho da sua função, entusiasma-se com a boa ordem e o aperfeiçoamento dos serviços, é progressivo, é zeloso, é exacto, não tem horas de serviço porque são todas, se é necessário, e, sobretudo, tem o espírito de justiça e o amor do povo (...) vive do seu lugar, porque vive para o seu lugar; é respeitado porque se respeita, sente-se digno porque se sabe útil, e mesmo no mais baixo da escala, nos mesteres mais humildes ele pode tocar a perfeição, segundo o pensamento de Junqueiro: "pode ser-se sublime a varrer as ruas"*¹⁶

14) Salazar(1947),Discursos,IV, Coimbra Editora Limitada,Coimbra (1951), pp 274

15) Salazar (1946), Discursos IV, Coimbra Editora Limitada,Coimbra, (1951), pp., 245-246)

16) Salazar (1940), Discursos III, Coimbra editora,Limitada,Coimbra,1944 pp. 284-285.

1.3. A OBEDIÊNCIA COMO PRECEITO DIVINO

Um dos apelos fundamentais de Salazar e do Estado Novo foi o da obediência quer porque *"é necessário que em alguém resida a responsabilidade do mando com o poder das últimas decisões"*¹⁷, quer porque "o interesse da colectividade implica trabalho, obediência, servidão"¹⁸.

A obediência cimentá-la-ia Salazar mediante duas estratégias: defesa da unidade de poderes e constante apelo para as verdades morais e religiosas. Pela primeira estabelece como *"preocupação dominante de achar o sistema que dê ao poder executivo, independência, estabilidade, pretígio e força"*¹⁹. Pela segunda, Salazar congrega em torno de si a representação da força moral da nação. Por isso, o Cardeal Cerejeira proclamava:

*"Sou o representante mais alto em Portugal de uma religião que manda aceitar, respeitar e obedecer ao poder de que V. Ex^a (...) é o representante mais alto" (dirigindo-se ao Presidente Carmona)*²⁰.

A prática desta obediência foi implementada através dos diversos manuais de Religião e Moral usados na Escola. Os manuais que consultámos inserem uma rubrica intitulada *"Deveres para com a Pátria e para com as Autoridades"*²¹:

"Jesus amava de tal modo a sua pátria que, um dia, ao pensar nos castigos que viriam sobre ela, não conteve a tristeza e chorou!

Além disso, apesar de ser infinitamente superior a todos os reis ou soberanos deste mundo, obedeceu às autoridades da sua pátria e respeitou-as sempre.

Como Ele mesmo afirmou, todo o poder das autoridades vem de Deus.

Os apóstolos, que nos transmitiram os ensinamentos de Jesus, dizem-nos claramente que devemos respeitar as autoridades legítimas e obedecer-lhes fielmente. Assim, S. Pedro afirma: por amor de Deus, obedeci ao Chefe do Estado".

17) Salazar, 1953, Discursos V, Coimbra editora Limitada, Coimbra,1959, p. 148.

18) Salazar, 1931, Discursos I, p. 116.

19) Salazar, 1930, Discursos I, p. 82.

20) Cerejeira, citado por Mónica(1978): Educação e Sociedade no Portugal de Salazar,Editorial Presença,Lisboa p. 102.

21) Manual de Religião e Moral para a 4ª Classe, 1965, Edição do Secretariado Nacional da Catequese pp. 34-35. Ver ainda A. Amaral (1965): Livro do Mestre - A Aula de Religião na 4ª Classe, pp. 95-99, Secretariado Nacional da Catequese de Lisboa.

1.4. O ESTADO NÃO PARTICIPATIVO: A Teoria das Elites e das Desigualdades Naturais

Segundo Salazar e Marcelo Caetano, não pode haver participação nas decisões do Estado porque os homens não nascem iguais e é necessário escolher os melhores para governar o país. Assim, é imprescindível seleccionar os dirigentes por cooptação e não por concursos. Além disso, as populações não têm capacidade para se autodirigirem:

"é ilusão supor que a sociedade busca ou encontra por si própria as suas directrizes; (...). Um ou poucos, debruçados sobre o ser colectivo, deduzem e esclarecem o que pode encontrar-se vaga e embrionariamente na consciência geral, sentem as necessidades ou conveniência, fixam um objectivo, definem uma direcção, dão o impulso (...)"²².

Esta passagem poderia fazer-nos concluir sobre uma possível teoria do **despotismo iluminado** nos discursos de Salazar mas tal teoria fica explícita numa passagem seguinte do mesmo discurso:

"nas antigas monarquias, a extensão e força do poder real, ligadas à hereditariedade da função podiam fazer da dinastia o fiel depositário do pensamento político. A obra da conquista, formação e povoamento do reino, a empresa das descobertas (...) são exemplos frisantes do que podem representar dinastias na fidelidade a um pensamento (...)"²³.

A teoria de Salazar não foi a da construção de uma dinastia mas a da construção de um escol que pudesse manter um governo como uma tradição dinástica:

"vê-se também (...) órgãos colectivos, de escol, poderem substituir ou coexistir com outros na conservação de um pensamento de Estado e na fidelidade à tradição"²⁴.

Tanto mais que *"devido ao desequilíbrio do espírito humano, a ordem não é espontânea: é preciso que alguém mande em benefício de todos e que se procure para mandar quem possa mandar melhor"²⁵.*

O mesmo pensamento pode encontra-se em Marcelo Caetano em 1967:

"as ideias, no seu estado puro, actuam nos espíritos de elite, formam e conduzem os homens de escol e, através destes, influem poderosamente na vida corrente. Mas a doutrina abstracta não penetra nas consciências da grande

22) Salazar (1943): Discursos III, p. 389.

23) Salazar (1943): Discursos III, p. 390.

24) Salazar, idem, p. 390.

25) Idem.

massa e raramente impregna a inteligência comum enquanto não traduzida em fórmulas práticas ou soluções concretas"²⁶.

Estas ideias legitimavam, segundo Salazar e Caetano a **teoria das desigualdades naturais**:

" Nós temos visto que tanto se apregoaram as belezas da igualdade e as vantagens da democracia, e tanto se desceu, exaltando-as, que se ia operando o nivelamento em baixo contra o facto das desigualdades naturais, contra a legítima e necessária hierarquia dos valores numa sociedade bem ordenada"²⁷.

Igualmente Marcelo Caetano, em 1928, proclamava que nem todos eram eleitos para serem portadores de inteligência:

"as ideias, as noções, as experiências vão-se elaborando através umas poucas de gerações até florirem em determinada altura, na pessoa de um dos membros da linhagem (...) a gestação de uma inteligência superior é um trabalho de muitos anos"²⁸.

A consequência da teoria das elites e da desigualdade natural é que a administração pública deveria ser fortemente centralizada e regulamentada para que, na execução nada se desviasse do espírito das elites iluminadas.

O discurso da não participação é explícito até meados da década de 60, altura em que Caetano afirma a importância da participação mas com contradições importantes:

"o reforço do poder e a sua progressiva invasão de todos os sectores da vida, generalizaram nos espíritos a consciência de uma outra necessidade: a de que o maior número possível de interessados pudesse participar nas tarefas governativas.

A intervenção dos cidadãos na vida do Estado processa-se assim por duas maneiras: passiva uma, e a outra activa. A forma passiva consiste numa exigência permanente de esclarecimento vindo dos próprios órgãos governamentais. A forma activa traduz-se na representação nas decisões políticas ou nos órgãos dirigentes da administração"²⁹.

No entanto, só no último sub-período do Estado Novo o discurso da participação foi mitigadamente assumido e de uma forma paternalista, do Estado que desce aos cidadãos para os ouvir mas sem lhes dar os meios para que promovam uma efectiva participação no seu nível mais inferior — a participação consultiva. Com efeito, quando, em 1969 é estabelecida a "Orgânica Administrativa do Planeamento Regional e são criadas Comissões Consultivas

26) Marcelo Caetano, 1968: Ensaios Pouco Políticos, Editorial Verbo, Lisboa, p. 91.

27) Salazar (1930): Discursos I, p. 91.

28) Caetano (1928), in Jornal "A Voz", de 24/1/28, citado por Mónica, op. cit., p. 137.

29) Caetano, (1968): Ensaios Pouco Políticos, pp. 111-112.

Regionais que viriam a dar origem às actuais Comissões de Coordenação Regional, estabeleceu-se que essas Comissões se destinariam **"a consulta dos interesses locais"**³⁰.

O mesmo tipo de participação se observa no reordenamento da administração central do Ministério da Educação, em 1971, pois

*"(...) as reformas só saem das páginas do Diário do Governo para as do livro da vida se em torno delas se criar um clima de adesão e esse não depende apenas dos propósitos expressos ou das orientações definidas, mas também de uma informação clara e contínua do público, da participação activa dos interessados e do dinamismo esforçado dos responsáveis"*³¹.

2. PERÍODOS NA EVOLUÇÃO DO ESTADO NOVO

Alguns estudos sobre a evolução do Estado Novo, abordando-o em diferentes perspectivas, a par da análise da legislação regulamentadora dos aparelhos ideológicos e administrativos do mesmo Estado, permitiram-nos fazer uma caracterização periodológica assente em dois critérios fundamentais: critério da organização político-administrativa e critério das relações entre o Estado e a sociedade civil.

Um estudo global do Estado Novo, incidindo especificamente na sua organização político-administrativa e suas decorrências educacionais é o de Formosinho (1987)³². Um estudo menos global e enfatizando as relações entre o Estado e a sociedade civil é o de Stoer (1986)³³.

Formosinho divide a evolução político-administrativa do Estado Novo em cinco períodos: 1926-33 a que chama "de **transição**"; 1933-45, "de **mobilização**"; 1945-58, "de **estabilização**"; 1958-68, "de **estagnação e declínio**" e 1968-74 a que chama "de **renovação na continuidade**".

Stoer divide-o em dois grandes períodos, considerando as relações entre o Estado e a sociedade civil. Segundo o autor, desenvolveram-se dois períodos fundamentais: **1926-45 a que chama "modernização conservadora"** no que é apoiado por Mónica (1978)³⁴ e A. Marques (1988)³⁵; e **1946-74 a que chama "de expansão económica, repressão e**

30) D.L. 48905, de 11/3/1969.

31) D.L. 408/71 de 27/9, ponto 12 do Preâmbulo.

32) Formosinho, João (1987): *Educating for Passivity...* pp. 39-49.

33) Stoer, Stephen (1986): *Educação e Mudança Social em Portugal -(1970 - 1980) - Uma Década de Transição* Edições Afrontamento, Porto, pp. 39-70.

34) Maria Filomena Mónica (1978): *Educação e sociedade no Portugal de Salazar*, cit, p. 105

35) Marques, Alfredo (1988): *Política Económica e desenvolvimento em Portugal -1926-1959*, Livros Horizonte, Lisboa, pp. 21-26

igualdade de oportunidades", mas trata-se de um período demasiado grande que contém várias nuances que convém sublinhar, obrigando assim à sua sub-divisão³⁶.

Interessando-nos seguir os dois critérios antes referidos e confrontá-los com um terceiro que é o da Administração Educacional, concluímos pelo seguimento da periodologia de Formosinho por ter em conta quer as grandes mudanças políticas quer as grandes mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Constituímos ainda uma periodologia da Educação primária confrontando-a com a periodologia político-administrativa.

O nosso estudo considera **dois grandes períodos político-administrativos** considerando a natureza dos regimes políticos existentes entre 1926 e 1974 e entre 1974 e 1986. Os dois grandes períodos estabelecidos diferenciam-se de imediato não só porque, politicamente, correspondem a sistemas teoricamente antagónicos, mas também porque no que diz respeito à participação dos professores na organização da escola, ela é considerada impossível no primeiro período e tolerável no segundo.

Aos períodos no interior de cada período chamamos **sub-períodos**, considerando ainda **etapas** no interior de cada subperíodo.

Assim, dividimos o Estado Novo em **cinco subperíodos político-administrativos** (1926-1933; 1933-1945; 1946-1961; 1961-1968; 1969-1974) e em **quatro subperíodos de administração educacional primária** (1926-35; 1936-1951; 1952-1967; 1968-1974).

No campo educacional, ainda levantámos a hipótese de considerar o espaço temporal correspondente à "Reforma de Veiga Simão" como incluível no período 1974-1986, ficando então o período 1970-1986, devido à mobilização educacional e social que ela gerou. Com efeito, as condições inerentes à democratização do ensino e à ideologia da modernização implícitas e explícitas na Reforma Veiga Simão, sobretudo a defesa da igualdade de oportunidades e as mudanças operacionais na igualização entre escolas, professores e alunos, fazem do espaço temporal 1970-1974 um espaço de mobilização educacional preparatório de mudanças mais profundas.

Que faltou então à Reforma Veiga Simão para não podermos constituir com ela um período entre 1970 e 1986? Dois elementos fundamentais num processo de democratização: primeiro, a criação de condições efectivas de promoção da igualdade económica e social perante a Escola e expressas em auxílios económicos compensatórios aos alunos; o segundo, a gestão democrática da Escola³⁷. Sem condições reais para operar a mudança da Escola por dentro, sem o envolvimento dos professores na definição das condições dessa mudança, a "reforma Veiga Simão fracassou porque, como sugere Williamson (1979):

36) Ver, a este respeito Formosinho (op. cit, pp. 39-49.); Rosas (1986): O Estado novo nos Anos Trinta (1928-1938), Edit. Imprensa Universitária, Editorial estampa, Lisboa e A. Marques (1988): op. cit..

37) Ver a este respeito Stoer(1986): Educação e Mudança Social em Portugal, Edições a Afrontamento, Porto, p.177).

*"a forma, o conteúdo e a distribuição da educação reflectem a distribuição do poder na sociedade"*³⁸.

Além disso, como escreve Stoer (1986)

*"(...) a Reforma Veiga Simão actuou como legitimadora de uma tentativa de reestruturação da forma do Estado que tinha entrado em crise aguda nos anos finais da década de 60. Tinha por fim a legitimação desse processo de reestruturação"*³⁹

apesar de se ter tornado *"sob alguns aspectos, o ponto crucial da vida sócio-política"*⁴⁰.

Considerando estas lacunas na reorganização da administração educacional na Reforma Veiga Simão e considerando que, politico-administrativamente, a participação dos professores na organização da escola era impossível, anulámos a hipótese formulada.

2.1. PRIMEIRO SUB-PERÍODO (1926-1933): TRANSIÇÃO POLÍTICA E CONSTITUIÇÃO IDEOLÓGICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO NOVO.

Verifica-se que o período de formação que na evolução política vai de 1926 a 1933 e na evolução educacional vai de 1926 a 1935, contém duas etapas: uma, de transição política entre 1926 e Abril de 1928 (entrada de Salazar para o Ministério das Finanças e eleição de Carmona para a Presidência da República) e outra de formação ideológico-administrativa, entre 1928 e 1933 até à aprovação da constituição (19 de Março de 1933).

A **primeira etapa** (1926/28) é caracterizada pela instabilidade política com ascensão e queda de vários governos, e com alguma tolerância pelas instituições republicanas, mas emergindo a ditadura militar de Sinel de Cordes e de Carmona, sobretudo a partir do Golpe que "vitimou Gomes da Costa"⁴¹. Avanços e recuos no combate ao sindicalismo e ao associativismo político fazem desta etapa uma etapa de cohabitação entre republicanos, jacobinos, monárquicos e integralistas lusitanos, com estes últimos a prepararem claramente a sua ascensão.

A **segunda etapa**, entre 1928 e 1933, representa a construção ideológico-administrativa do Estado Novo. "Legitimada" a ditadura militar de Carmona pelas eleições de Abril de 1928, quatro homens vão dar ao futuro Estado Novo o seu verdadeiro rosto: Salazar, como verdadeiro líder político e ideológico constituindo com os seus discursos "a alma ideológica" do "**Estado Forte, Patriótico e Imperial**"; Carmona, como legitimante do exercício do poder; Marcelo Caetano, como doutrinador jurídico, e Cerejeira, como pastor religioso. No entanto, a figura de Salazar é determinante e o seu I volume de "Discursos" (1928-1934) transformou-se

38) Bill Williamson (1979): Education, Social Structure and Development, London e Basingstocke, Macmillan, citado por Stoer, op. cit., p. 254

39) Stoer, op cit., p. 116.

40) Miller Guerra, (1971): Diário das Sessões, Assembleia Nacional, Lisboa., cit. por Stoer, op. cit., p. 73

41) Tal "Golpe", chefiado por Sinel de Cordes, deu-se a 9 de Julho de 1926 (Ver Oliveira Marques (1981: História de Portugal Vol. III, Palas editora, Lisboa,p. 363.

em bíblia política e administrativa. É a etapa da reorganização das finanças, do controle político e administrativo dos órgãos e dos funcionários do Estado e dos agentes da sociedade civil, onde avultam a criação do Tribunal de Contas⁴²; a possibilidade de demissão de funcionários, sem julgamento⁴³; a ilegalização dos sindicatos e associações com carácter político⁴⁴; a interdição de publicações comentando os actos de superiores hierárquicos⁴⁵; a demissão de funcionários que façam oposição ao regime⁴⁶; e a criação da P.D.P.S., mais tarde P.I.D.E.⁴⁷.

Nas relações entre o Estado e a sociedade civil, estas duas etapas coincidem, podendo alargar-se a etapa de transição até 1929, dado que o primeiro ano de mandato de Salazar é de preparação das medidas posteriores.

Na **Administração Educacional Primária**, o primeiro sub-período vai de 1926 a 1935 com duas etapas: 1926-1929 como etapa de transição e 1930-1936 como etapa de constituição do "ethos" da administração educacional primária. Utilizando o conceito usado por Formosinho (1987,p. 388), sobre o **Estado Administrativo em Educação**, diremos que, **entre 1928 e 1935, se realiza o Estado Administrativo na Administração da Educação Primária.** Com efeito, analisámos, para este subperíodo, 366 documentos legislativos entre Decretos-Leis, Decretos e Portarias, emergindo da sua classificação, **60 categorias de tipo ideal, com o número de documentos legais que se segue para as catorze mais relevantes, e que apresentamos no Quadro nº 3.**

42) Dec. 18962, de 15/2/1932.

43) Decs. 16116, de 9/11/1928 e 19594 de 15/4/1931.

44) DEc. 17983, de 20/2/30...

45) Dec. 20889, de 15/2/1932.

46) Dec. 21943, de 5/12/1932.

47) A P.D.P.S. foi criada em 23/1/1933 (Dec. 22151) e a P.I.D.E. em 29/8/1933 (Dec. 22993).

QUADRO Nº 3 : Principais Categorias Administrativas no Sub-período 1926-1935

Categorias	Nº Documentos Legais
Aparelhos administrativos e ideológicos do Estado	20
Limitação/negação do Associativismo	18
Concursos, Provimentos e Quadros	37
Controle Ideológico e Político	37
Ensino Particular	11
Processo de Escolarização	14
Estatística e Informação	7
Estrutura da Administração	31
Inspeção, Coordenação e Controle	14
Formação de Professores	28
Organização do Ensino	26
Processos Disciplinares	13
Programas	19
Vencimentos	13
OUTRAS	78
TOTAL	366

2.2. II SUB-PERÍODO (1933-1945): MOBILIZAÇÃO EM TORNO DOS IDEAIS DO ESTADO NOVO

O segundo sub-período político e das relações entre o Estado e a sociedade civil vai de 1933 a 1945 e corresponde, no campo educacional a duas etapas: 1936-1940, como etapa de mobilização ideológico-educacional nos valores da tradição cristã e 1941-1951, como etapa de estabilização educacional, implementando-se a política educativa definida na etapa anterior.. Do

ponto de vista político-administrativo, Formosinho chama a este sub-período "**de mobilização**"⁴⁸.

De facto, este sub-período que começa com o plebiscito ao projecto de Constituição (19/3/1933) e termina com o fim da II Guerra Mundial e com as eleições para a Assembleia Nacional, em Novembro de 1945, é caracterizado pela construção juridico-normativa do Estado Novo e pela relativa fascização do regime (com influências sobretudo de Mussolini, entre 1936 e 1940) e ainda pela luta titânica contra o comunismo, por um lado, e o republicanismo e o parlamentarismo por outro.

No que respeita à *construção juridico-normativa do Estado*, avultam, para lá da Constituição de 1933, o Estatuto do Trabalho Nacional⁴⁹; a organização dos Grémios e Organismos Corporativos⁵⁰; a organização dos Sindicatos Nacionais⁵¹; a organização das Casas do Povo⁵²; o Instituto Nacional do Trabalho⁵³; o Secretariado da Propaganda Nacional⁵⁴; a Carta Orgânica do Império Colonial Português⁵⁵; a organização da Câmara Corporativa⁵⁶; a criação da Federação Nacional para a Alegria no Trabalho⁵⁷; o Código Administrativo⁵⁸; a Lei do Casamento pela qual Estado e Igreja reconhecem o casamento por esta como válido para ambos mas não a inversa⁵⁹; e ainda a Concordata entre Portugal e a Santa Sé⁶⁰ pela qual se constrói a "união moral" entre a Igreja e o Estado.

No que respeita às *relações entre o Estado e a sociedade civil*, legisla-se, a título definitivo, que os funcionários que façam oposição ao regime, serão demitidos⁶¹; proibem-se as Associações Secretas (Maçonaria e Comunismo)⁶²; obrigam-se os funcionários públicos a assinar uma declaração anti-comunista⁶³ e condiciona-se o casamento das professoras do Ensino Primário⁶⁴.

Ideologicamente, a década de 30 é a da construção do Estado Novo em todas as suas dimensões, mas os últimos quatro anos desta década são de particular mobilização ideológica

48) Formosinho, op. cit., p. 41.

49) Dec. 23048 de 23/9/1933.

50) Dec. 23049 de 23/9/1933.

51) Dec. 23050 de 23/9/1933.

52) Dec. 23051 de 23/9/1933, e 28859 de 18/7/38.

53) Dec. 23053 de 23/9/1933.

54) Dec. 23054 de 23/9/1933.

55) Dec. 23228 de 15/11/1933.

56) Dec. 24683 de 27/11/1934.

57) Dec. 25495 de 13/9/1935.

58) Dec. 27424 de 31/12/1936 e Dec. 31095 de 31/12/1940.

59) Dec. 30615 de 25/7/1940.

60) Lei 1984 de 30/5/1940.

61) Dec. 25317 de 13/5/1935.

62) Lei 1901 de 21/5/1935.

63) Dec. 27003 de 14/9/1936.

64) D.L. 27279, de 24/11/1936.

contra o comunismo e pela defesa da pátria quer perante a ameaça das forças republicanas sob a influência da Guerra Civil de Espanha, quer perante a ameaça das Forças Nazis e outras às "possessões" ultramarinas e até à própria metrópole, pese embora a neutralidade de Portugal durante a primeira parte da II Guerra Mundial.

Estes enfrentamentos externos e internos conduzem à criação de organizações mobilizadoras como a Legião Portuguesa⁶⁵ e a **incutir nas crianças em idade escolar o espírito militar, a hierarquia, a disciplina e a obediência de que a Organização Nacional da Mocidade Portuguesa era o principal agente**⁶⁶. Em consequência, os programas e o currículo do Ensino Primário são reduzidos ao "ler, escrever e contar"⁶⁷ e os temas estudados à exaltação das belezas do campo, da terra portuguesa de heróis e de santos, das glórias do Estado Novo e da solidariedade mecânica no seio das famílias e comunidades⁶⁸. Mas, do ponto de vista sócio-económico, a década de 30 é a da concentração do poder económico numa burguesia agrária e industrial que construiu uma aliança de dominação social com o Estado sobre os camponeses e trabalhadores industriais e outros⁶⁹, aliança que só seria ameaçada no último sub-período do regime por um capitalismo em expansão⁷⁰.

No entanto, Mónica afirma que durante esses anos (1930-1945)

*"(...) Salazar criou as condições do desenvolvimento futuro. Enquanto o crescimento industrial continuava muito lento, o Estado Novo abria activamente estradas, portos e barragens"*⁷¹.

De facto, uma análise dos **orçamentos do Estado** deste sub-período colocam o Ministério das Obras Públicas em 1º lugar no conjunto das despesas, o do Interior em 2º lugar, o do Exército em 3º e o da Educação em 4º e/ou 5º ⁷².

Como dissémos no início deste ponto, o **II subperíodo educacional** decorre entre 1936 e 1951 e caracteriza-se pela mobilização administrativa e educacional para a endoutrinação religiosa, militarista e ruralista e para o controle administrativo e ideológico dos professores. Este subperíodo divide-se em duas etapas.

1ª Etapa (1936-1940): reorganização do controle ideológico e administrativo sobre a sociedade civil e sobre os professores, com algumas características bem marcantes:

65) D.L. 27058, de 30/9/1936.

66) A O.N.N.P. masculina foi criada pelo Dec. 27301 de 4/12/1936 e a O.N.N.P. feminina foi criada pelo Dec. 28262 de 8/12/1937.

67) Dec. 27603 de 29/3/1937.

68)- A forma da solidariedade mecânica, no seio da família, foi particularmente estudada por Fátima Bivar (1975): *Ensino primário e Ideologia*, Seara nova, Lisboa, pp. 31-48, numa análise a partir de alguns Manuais escolares do ensino primário

69) Ver a este respeito Mónica (1978), op. cit., pp. 81 e 115; A. Marques (1988), pp. 23-26.

70) A este respeito, ver os trabalhos de Boaventura Sousa Santos "A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal" (1974-1984), in "Revista Crítica de Ciências Sociais", nº 14, Novembro de 1984 e (1990): "O Estado e a Sociedade em Portugal" (1974-1984), Edições Afrontamento, Porto

71) Mónica, op. cit., p. 105.

72) O OGE para a educação, neste subperíodo, nunca representou mais de 8,59% do OGE global (1932), apresentando a percentagem mínima, em 1938, com 6,6%...

- a) mobilização das estruturas ideológicas, administrativas e paraeducativas do Estado para a construção do Estado Religioso, Patriótico e Patriarcal;
- b) a apoteose da Escola como aparelho de doutrinação;
- c) reforço da concepção hierárquica e misericordiosa da Administração Educacional Primária

Segunda Etapa (1941-1951): Implementação da Administração Educacional do Estado Novo

Esta etapa, que começou com uma nova aragem, pelo ministro Mário de Figueiredo, terminou deixando o Ensino Primário com o estatuto de "menoridade" que, parece-nos, jamais deixou de ter na Administração Educacional Portuguesa. O último Ministro desta etapa e que operou a transição com o subperíodo seguinte, Pires de Lima, fez a Reforma dos Ensinos Liceal e técnico, respectivamente, em 1947 e 1948, mas só pensou no Ensino Primário em finais 1952. Já sopravam então ventos de mudança, oriundos da pressão do mundo ocidental sobre o nosso país, que fizeram com que a década de 50 fosse de aceleração na expansão do ensino primário, como condição para o desenvolvimento económico.

2.3. III SUBPERÍODO (1946- 1961): ESTABILIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E MODERNIZAÇÃO EDUCACIONAL

O terceiro sub-período político-administrativo e das relações entre o Estado e a sociedade civil decorre entre 1946 e 1960/61, **enquanto que o terceiro período educacional primário decorre entre 1952 e 1967.**

O sub-período político-administrativo tem o seu início na nova ordem económica e política saída da II Grande Guerra, cujo fim e respectivas manifestações pró-ocidentais em Portugal, levaram Salazar a dissolver a Assembleia Nacional em Setembro de 1945 e a convocar eleições antecipadas para Novembro desse mesmo ano. O fim do sub-período poderia ser 1959, ano em que, após a crise das eleições de 1958, com Humberto Delgado e a sociedade civil a porem em causa o regime, a eleição do Presidente da República passou a ser indirecta sendo, para o efeito, alterada a Constituição da República pela Lei 2100. No entanto, escolhemos para fim deste sub-período consequências eventuais deste fechamento do regime: o assalto ao pacote de Stª Maria e o início da Guerra Colonial, em 1961.

Politicamente, o terceiro sub-período caracteriza-se por uma ocidentalização mitigada através da entrada de Portugal na NATO (10/12/1948) e na ONU (8/12/1948), da assinatura da Declaração Universal dos Direitos do Homem (10/1/1948), e da continuação da realização de

eleições controladas, de quatro em quatro anos para a Assembleia Nacional, e de sete em sete para a Presidência da República⁷³.

Tratava-se de simulacro de eleições, com uma oposição sem meios e com cadernos eleitorais não actualizados e controlados pelo regime⁷⁴. Mesmo assim, as eleições de 1958 terão sido particularmente dramáticas para o regime, o que teve consequências nos processos de eleição do PR passando apenas a participar nela os Deputados da Assembleia Nacional, os Membros da Câmara Corporativa e os Representantes dos Corpos Administrativos. Com esta aparência de eleições, o regime "legitimava-se" perante o mundo ocidental, tanto mais que convinha a este, no âmbito da Guerra Fria, a posição geo-estratégica de Portugal.

Por isso, as relações entre o Estado e a sociedade civil foram particularmente tensas neste sub-período, com muitos democratas a recolherem à prisão após os actos eleitorais uma vez que se expunham politicamente durante as campanhas eleitorais⁷⁵.

No aspecto económico-social, este sub-período foi de *abandono das teses da "modernização conservadora"* e de adopção das teses do *"capitalismo monopolista de Estado"*⁷⁶. O Estado, neste sub-período, intenta um processo de **desenvolvimento industrial controlado**, sobretudo até meados da década de 60, processo esse que teve início na criação, em 1947⁷⁷, do Fundo de Fomento Industrial e do Fundo de Abastecimento, este, só extinto em 1986⁷⁸. Tal processo de desenvolvimento controlado e estatal levou Marcelo Caetano a chamar-lhe "socialismo sem doutrina"⁷⁹ e teria expressão nos Planos de Fomento, com início em 1953⁸⁰. Levaria Portugal a ser conduzido, até meados da década de sessenta, como se se tratasse de uma economia planificada e pouco concorrencial. Expressão deste monopolismo de Estado e a sua consequente obrigação em zelar pelo bem-estar das populações é a criação, em 1956,⁸¹ da Junta de Acção Social. Além desta intenção, tinha-se em mente incrementar o controle do Estado sobre a sociedade civil, através da organização corporativa, reforçada pela aprovação do estatuto e funções das corporações⁸².

A ideologia desenvolvimentista teria também expressão em Administração Educacional Primária, sobretudo a partir de 1952, com o "Plano de Educação Popular" para a

73) Pra a Presidência da República houve eleições em 1951 porque o PR eleito em 1949 (General Carmona) faleceu em 1951, sendo eleito outro candidato do regime mas menos salazarista (General Craveiro Lopes) que, em consequência disso, seria afastado em 1958.

74) Ver a este respeito Oliveira Marques (1981): História de Portugal, III Vol., pp. 383-400.

75) Ver O. Marques (1981), op. cit., pp. 389-392

76) Ver A. Marques, op. cit. p. 23.

77) D.L. 36501, de 9/9/1947.

78) D.L. 95/86 de 13/5.

79) Ver Formosinho, op. cit., p. 275

80) Foram elaborados quatro planos de fomento mas só foram implementados três porque o quarto (1974-79) "morreu" em 25 de Abril de 1974. Os outros três decorreram entre 1953-58; 59-64; e 1965-67). Para uma análise das suas incidências, no ensino Primário, ver Salvado Sampaio (1977): O Ensino primário (1911-1969) - Contributo Monográfico, Vol III, Instituto Gulbenkian de ciência, Lisboa, 1977, pp. 67-74

81) Lei 2085, de 17/08/56.

82) Lei 2086, de 22/8/56.

alfabetização de adultos e com o incremento da escolarização das crianças em idade escolar, com maior expressão nos aumentos de frequência da quarta classe e com estratégias congruentes de assistência escolar.

Tal ideologia é representada por dois Ministros (Pires de Lima e Leite Pinto⁸³) e por dois Subsecretários de Estado da Educação (Henrique Veiga de Macedo e Baltazar Rebelo de Sousa⁸⁴).

Em termos de Projecto Educativo, esta ideologia teria a sua expressão no aumento da escolaridade obrigatória para 4 anos e frequência obrigatória até aos treze ⁸⁵ e ainda com a aprovação e implementação de novos programas do Ensino primário, considerando a escolaridade de quatro anos como um ciclo único por "**desajustamento social e pedagógico dos anteriores**"⁸⁶

O III subperíodo educacional (1952-1967) dividimo-lo em duas etapas:

-- (1952-1960), caracterizada pela defesa da necessidade da educação para todos, como factor de desenvolvimento económico e de progresso do país, até 1955; e como factor de desenvolvimento económico, progresso do país e autonomização dos cidadãos, entre 1955 e 1961.

-- (1961-1968): renovação pedagógica e valorização da educação com reapelo para os valores tradicionais do Estado Novo

A década de 60 vai caracterizar-se pela **contradição entre a defesa dos "valores perenes da civilização cristã e da gloriosa tradição portuguesa", por um lado, e os apelos ao progresso da pedagogia, à valorização dos métodos activos e à defesa da necessidade de respeitar os ritmos de aprendizagem da criança.** Esta contradição dominou toda a década e teve como consequência que as reformas introduzidas ou foram implementadas com carácter provisório e em pequena escala (caso do lançamento do Curso unificado da Telescola, a partir de 1965/66), ou foram elaboradas no papel (caso da criação do Ciclo Complementar do Ensino Primário, em 1964, para ter início em 1967/68), ou ainda foram congeminadas para imobilizar a sociedade portuguesa dentro dos traços estruturais que a caracterizavam nas décadas antes referidas.

Três factos nos levaram a não prolongarmos o terceiro subperíodo educacional até finais de 1969, apesar da continuação do trabalho de Galvão Teles por Saraiva. Foram eles: primeiro, a chegada de Marcelo Caetano ao poder, em 27/9/68, empreendendo o que ficou conhecido como a "**primavera Marcelista**"; o segundo e o terceiro prende-se com mudanças importantes na administração dos professores, que nos parecem marcar uma ruptura com os subperíodos anteriores. O segundo relaciona-se com a subida dos professores de duas letras na

83) Pires de Lima foi Ministro da Educação entre 4/2/47 e 7/7/55 e Leite Pinto entre 7/7/55 e 4/5/61.

84) Veiga de Macedo foi Subsecretário de Estado da Educação entre 27/6/49 e 7/7/55 e Rebelo de Sousa entre 21/7/55 e 4/5/61.

85) D.L. 42994, de 28/5/60.

86) Idem

hierarquia de vencimentos, em 26/12/68, passando os professores efectivos com três diuturnidade à letra N, com duas à O, com uma à P, sem diuturnidade à Q, e os agregados à R⁸⁷. O terceiro tem a ver com novas formas de vinculação jurídica à função pública, que rompe com as de 1936⁸⁸ nomeadamente com a declaração anticomunista, e institui uma nova fórmula de juramento no acto de posse:

*"Juro ser fiel à minha Pátria, cooperar na realização dos fins superiores do Estado, defender os princípios fundamentais da ordem social e política estabelecida na Constituição, respeitar as Leis e dedicar ao serviço todo o meu zêlo, inteligência e aptidão"*⁸⁹..

Perante esta declaração dir-se-á que a racionalidade burocrática substituiu o fervor ideológico.

Aquilo que melhor define pois a presente etapa é o que a constitui como componente do subperíodo 52-68: a realização da escolaridade de 4 anos, através da implementação das medidas preconizadas no final da primeira etapa do subperíodo, por Leite Pinto: novos programas e manuais escolares para o ensino primário de 4 anos, considerado como um só ciclo; reorganização do currículo das escolas do Magistério Primário; abertura das mesmas escolas às regentes com habilitações legais; e incremento da construção de escolas do ensino primário, através da implementação de um novo plano de construções escolares, resultante do relatório de um grupo de trabalho, nomeado por Leite Pinto, em 1956, e transformado em Lei, em 1961⁹⁰, pela qual o Plano de Construções Escolares passava a chamar-se simplesmente "Plano", em vez do "Plano dos Centenários", de Salazar.

À guisa de conclusão e como balanço deste III subperíodo educacional, parece-nos importante referir alguns números reveladores da evolução da educação primária.

O número de alunos que frequentavam a Escola Primária subiu de 612 000 em 1950, para 887 000 em 1960, e 961 546 em 1968.

A taxa de escolarização, em crianças em idade escolar elementar era, em 1950, de 79,6%; em 1960, era de 92,1% e, em 1968, de 95%.

O número de professores do ensino primário, que era de 11500 em 1950, passou para 17 900 em 1960, e para 21 760 em 1970. O número de regentes, sendo de 3 300 em 1950, aumentou para 6400 em 1960, e diminuiu para 3 400 em 1970.

O número de escolas subiu de 15 724 em 1950, para 17018 em 1960, e para 18086 em 1970.

Um indicador importante da evolução registada nestas duas décadas, é o da **evolução da frequência de alunos na 4ª classe**, que subiu de 58 000, em 40/41, para 88000 em 1951/52, para a concluírem 132 920 em 60/61 e 138 447, em 67/68.

87) Ver D.L. 48797, de 26/12/68

88) Ver D.L. 27003, de 14/9/36

89) Ver D.L. 49397, de 24/11/69

90) Lei 2107, de 5/4/61

O número de **caixas escolares** subiu de 10428 em 51/52 para 13107 em 1960 e 13350 em 1963.

O número de **cantinas escolares** subiu de 523 em 51/52 para 1472 em 1960 e 1642 em 1963.

Ainda em termos de assistência escolar, registe-se um **retrocesso**: Pelo D./L. nº 45682, de 25/4/64, só os alunos com informação dos professores de que tinham capacidade para prosseguir estudos para além da quarta classe, e com bom comportamento moral, poderiam beneficiar da gratuidade dos transportes escolares.

A verdade é que muitos progressos da década de 50 não tiveram seguimento na de 60.

2.4. IV SUBPERÍODO (1961-1968): DECADÊNCIA POLÍTICA E RENOVAÇÃO EDUCACIONAL PRIMÁRIA A PAR DO APELO AOS VALORES TRADICIONAIS DO ESTADO NOVO

O quarto subperíodo decorre até ao afastamento de Salazar (27/9/68) e coincide com a segunda etapa do III subperíodo da Administração Educacional Primária, etapa que se inicia com o afastamento de Leite Pinto e termina com dois eventos: a aprovação de novos programas para o ensino primário elementar e complementar⁹¹ e com o afastamento de Galvão Teles, o Ministro da Educação de quase toda a etapa⁹².

Politicamente, é um subperíodo de grande tensão entre o Estado e a Sociedade Civil, reclamando esta maiores aberturas políticas e respondendo aquele com maior repressão. Necessitando do retorno a uma consciência nacional coesa e disciplinada e à vivência de um fervor patriótico que agrupasse "as forças da nação" contra a guerra Colonial, o Estado Novo optou por "suprimir" os diletantes e "massacrar" os divergentes, impondo a unidade nacional pela força, regressando aos paradigmas ideológicos da década de 30. Tal revelou-se uma estratégia em vão pois, por um lado, o desenvolvimento económico da década de 50 motivou os próprios camponeses para a procura de uma melhoria da sua condição social, nas cidades ou na emigração, com um êxodo em massa das regiões do interior, particularmente para a Europa, durante a década de sessenta.

Por outro lado, **nesta estratégia de repressão, o Estado já não tinha o apoio generalizado da Igreja, organização onde muitos padres furaram a "União Moral"**, manifestando, de muitas formas, oposição ao regime. Por outro lado ainda, a

91) Os programas do ensino primário complementar foram aprovados em 1967 (Port. 22966, de 17/10/67), enquanto que os do Ciclo Elementar foram aprovados em 1968 (Port. 23485, de 16/7/68). Funcionou assim, o princípio da pedagogia regressiva, segundo o conceito usado por Pires (1987 e 1989).

92) Galvão Teles foi afastado em 19/8/68, por Salazar. Ver Rómulo de Carvalho (1986): História do Ensino em Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, p. 804

Televisão, que iniciou as suas emissões em 1957, mostrava-se um poderoso agente de socialização nos valores do mundo ocidental e era cada vez mais difícil ao regime impôr-se à sociedade civil. Acrescendo a estes dois factores, o capital estrangeiro, o incremento do turismo e a experiência dos emigrantes forneciam modelos políticos contra o Estado Novo, pelo que a decadência deste parecia inevitável.

No plano educacional, a que já nos referimos na secção anterior, correspondendo este subperíodo à 2ª etapa (1961-1968) do 3º subperíodo educacional (1952-1968), os sucessivos apelos a uma escolarização em massa - que não de massas - no ensino primário, a defesa dos novos programas, apelando aos métodos activos, eram ideias em contradição com a defesa da "luminosa tradição cristã" e dos "valores perenes da Nação Portuguesa"⁹³ tão propalados pelo Ministro Galvão Teles.

2.5. V SUB-PERÍODO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO: (1968-1974) - RENOVAÇÃO NA CONTINUIDADE E MOBILIZAÇÃO EDUCACIONAL EM REDOR DA REFORMA VEIGA SIMÃO

O 5º sub-período decorre entre 27/9/1968, data em que é empossado Marcelo Caetano, e o 25 de Abril de 1974. A expressão "**Renovação na Continuidade**", significaria apenas uma operação de cosmética por parte do regime no sentido da cooptação da sociedade civil de que "as conversas em família" de Marcelo Caetano, na TV, e em solilóquio, para os portugueses, foram uma das principais estratégias. Uma outra foi a de uma mitigada abertura política entre 1969 e 1971 que ficou conhecida como "Primavera Marcelista" e que teve expressão na revisão da lei eleitoral⁹⁴, o que permitiu a eleição de deputados liberais que viriam a desempenhar papel de relevo antes e depois do 25 de Abril de 1974⁹⁵. Mas esta "Primavera" teria ainda expressão em outros factos dos quais os mais importantes nos parecem ter sido

- o decrescimento da censura (expresso na nova lei de imprensa — Lei 5/71 de 5/11);
- a possibilidade de regresso à pátria do exilado Bispo do Porto;
- a passagem da frequência das actividades da Mocidade Portuguesa de obrigatória a facultativa⁹⁶;

93) Galvão Teles (1964): Problemas da Juventude, in Galvão Teles (1966): Temas de educação, MEN, pp. 240-245. Em síntese, disse Teles: "Numa palavra, não queremos senão, ver os jovens educados no culto e prática das virtudes lusitanas, que fizeram a grandeza dos nossos maiores, e que brotam, como linfa pura e cristalina, dessa fonte perene e sempre viva que é o cristianismo" (p. 243).

94) D.L. 556/71 de 16/12.

95) Referimo-nos a Sá Carneiro, Freitas do Amaral, Magalhães Mota e Pinto Balsemão, entre outros.

96) D.L. 486/71 de 8/11.

-a maior defesa dos direitos individuais dos cidadãos, expressa na Lei de Bases da Liberdade Religiosa⁹⁷, na Lei de Defesa da Intimidade Privada⁹⁸, na Lei de Reabilitação e Integração Social dos Indivíduos Deficientes⁹⁹, na Revisão da Constituição¹⁰⁰ que apela para a "igualdade dos cidadãos perante a lei", mas frisando "que essa igualdade pode ser afectada pela natureza das coisas";

-na legalização da SEDES, em 2/10/1970, e ainda na possibilidade de os movimentos oposicionistas terem alguma controlada capacidade de expressão.

Esta Primavera daria origem a uma nova ordem jurídica nas relações entre o Estado e a sociedade civil em substituição da anterior que datava de 1933¹⁰¹ e expressou-se através da reorganização dos conteúdos de cada uma das séries do Diário do Governo¹⁰² e da reorganização do formulário dos diplomas legais¹⁰³. Mas a mudança mais significativa, nesse aspecto, seria a ruptura com a ordem anterior no que respeita à identificação dos diplomas legais, que, a partir de 1970, passaram a ser classificados por um número sequencial, dentro de cada ano¹⁰⁴. Daria igualmente origem à substituição da denominação do Estado "social e corporativo", expressão dos anos cinquenta contra a de "corporativo" dos anos trinta, pela de "Estado Social" que se prolongaria na sua filosofia até 1990.

Foram várias as expressões deste Estado Social desde uma atenção às melhorias de vencimentos dos "servidores do Estado", do sistema de reformas, das pensões de sobrevivência do regime da ADSE e da relação jurídica de trabalho¹⁰⁵ dos "servidores do Estado".

Porém, estas expressões de liberalização não deixaram de contrastar com o novo fôlego da filosofia corporativa, expressa na reorganização das Casas do Povo¹⁰⁶, na qual se pode colher uma síntese da ideologia corporativa e na definição do estatuto dos organismos intermédios — Federações e Uniões¹⁰⁷.

97) Lei 4/71 de 21/8.

98) Lei 3/73 de 5/4.

99) Lei 6/71 de 8/11.

100) Lei 3/71 de 16/8.

101) D.L. 22470 de 11/4/1933.

102) D.L. 361/70 de 1/8.

103) Portaria 362/72 de 30/6.

104) O número do último Decreto-Lei do Estado Novo é o 49514 e o da última Portaria é o 24512

105) A modificação da relação jurídica de trabalho para os "servidores do Estado" quebrou uma ordem de 34 anos, existente desde 1935, que obrigava todos os funcionários a uma declaração anti-comunista. A nova Lei, D.L. 49397 de 24/11/1969, quebrava assim um compromisso moral com o Estado.

106) Lei 2144 de 29/5/1969.

107) D.L. 390/72 de 13/10.

A partir do início de 1972¹⁰⁸, há indicadores de que a Primavera Marcelista começou a passar a "Inverno" Político¹⁰⁹. Em 5 de Maio desse ano, é reinstituído o "exame prévio" na imprensa periódica¹¹⁰ e é reorganizada a Direcção Geral de Segurança (antiga PIDE)¹¹¹. A repressão voltou a tocar à porta dos portugueses e Mário Soares foi um dos que tiveram de se exilar. Expressão desta repressão foi o incidente da Capela do Rato, em 30/12/1973, onde um grupo de católicos se tinha reunido para discutir o problema dos massacres no Ultramar, sendo a reunião dissolvida e os seus participantes demitidos dos cargos públicos¹¹².

O sub-período da liberalização do regime (1969-1971) é-o também da construção de um **modelo económico concorrencial e fundado nas relações capitalistas internacionais**. A industrialização do país, iniciada na década de 50, criou condições para, a partir da década de 60, os orçamentos do Estado crescerem significativamente. Assim, enquanto na década de 30 tiveram um crescimento de apenas 24,4%, na década de 40 de 47,2%, na de 50 de 49,78%, na de 60 de 64,60%, verificando-se que só entre 1968 e 1974, cresceram 57,9%. Se considerarmos que a inflação entre 1935 e 1974 foi de 655%, verificamos que os orçamentos cresceram, entre 1935 e 1974, 2050%, subindo o OGE, de 2 587 000 contos em 1935 para 53 053 000 de contos em 1974.

A liberalização do regime teria a sua expressão desenvolvimentista em educação com o **Ministro Veiga Simão** (15/1/1970 a 24/4/1974) que Marcelo Caetano chamou para modernizar o Sistema Educativo. Por isso, em termos de projecto educativo, o quarto período educacional só começaria em 1970, mas, em termos de administração educacional primária consideramos iniciar-se em 1969 dado que o novo regime de contratos dos "servidores do Estado", a subida do estatuto social dos professores em 1969 e a implementação de novos programas do ensino primário (elementar e complementar), a partir de 1968/69 nos parecem razões suficientes para iniciar o quarto sub-período educacional em 1969.

Veiga Simão promoveu uma ideologia educacional baseada em três conceitos fundamentais: "**Batalha da Educação**", "**Democratização do Ensino**" e "**Igualdade de Oportunidades**". A primeira expressão é de Marcelo Caetano (1971), a segunda terá sido usada pela primeira vez em Portugal por Leite Pinto (1963, p. 27)¹¹³ e depois por Américo

108) Esta análise também é partilhada por Stoer, op. cit., p. 90 e Lawrence S.Graham (1975), Portugal: The Decline and Collapse of Authoritarian Order, Lndon e Beverly Hills, Sage p. 54.

109) Ver Formosinho, op. cit., p. 48 e Graham, op. cit., p. 54.

110) O exame prévio fora criado pelo Decreto nº 22469, de 11/4/1933, fora suavizado pela Lei de Imprensa de 1971 e era agora reinstituído pelo D.L. nº 150/72.

111) O Decreto 49401, de 24/11/1969 passou a PIDE a DGS e o D.L. 368/72 de 30/9 reorganizava esta polícia política.

112) Um desses participantes, Matos Ferreira, falou ao Telejornal em 30/12/1990 e disse "que a reunião se enquadrava numa acção de conjunto da Igreja (...), tinha vertentes políticas. Tinha por objectivo discutir os massacres da Guerra Colonial".

113) Leite Pinto, Francisco de Paula (1963): A Educação no Espaço Português, citado por Stoer (1986): Educação e Mudança Social em Portugal, Edições Afrontamento, Lisboa.

Tomaz (1969)¹¹⁴ e a terceira será mesmo de Veiga Simão mas nunca lhe terá dado o significado de "igualdade real de oportunidades educativas"¹¹⁵ mas sim de alargamento da base de recrutamento das elites¹¹⁶. Prova disto terá sido a exclusão do Ensino Primário dos direitos de acção social escolar promovidos a partir de 1971¹¹⁷.

Veiga Simão promoveu pois uma reforma educativa pelo tecto, isto é, pelo Ensino Superior, em "Linhas Gerais do Ensino Superior" e em "Projecto Educativo do Sistema Escolar", mantendo por isso a teoria das elites, mas teve o mérito de polarizar nestas duas propostas de Lei toda a mobilização da sociedade civil em torno da problemática da mudança social e mantê-la para lá dos limites políticos. Por isso, apesar dos seus eventuais falhanços no aspecto da democratização da educação, o debate da Reforma terá preparado a sociedade civil para a aceitação e até promoção do fim do regime político-administrativo.

Por outro lado, regista-se a "legalização" de **conceitos político-administrativos importantes e que serviram de base à reorganização dos serviços centrais e regionais do MEN. São os conceitos de participação e desconcentração. Ambos haviam sido utilizados já em 1966¹¹⁸ na Estrutura do Planeamento Regional. Foram de novo utilizados no Ordenamento do Planeamento Regional¹¹⁹. E eram agora conceitos organizativos no reordenamento das estruturas administrativas do Ministério da Educação Nacional, com referência a delegações regionais do Ministério¹²⁰. Foram ainda usados na criação das delegações regionais do IASE¹²¹. E ainda que o conceito de participação usado remetesse apenas para uma participação cooptativa e fosse utilizado com intenções de legitimação do Regime e, por isso, não deixasse de ser uma forma de cooptação, isto é, de anulação das ameaças da sociedade civil, impunha-se também que fosse uma forma de se lhe adaptar.**

A lei 5/73 conferiu unidade à reforma Veiga Simão, no aspecto organizativo do sistema educacional. Institucionalizou vários conceitos tais como educação básica, igualdade de oportunidades, educação permanente, educação formal, educação informal, ensino unificado; mas pouco estabeleceu quanto aos processos de ensino e às relações pedagógicas, deixando o ensino primário subordinado a aspectos segregacionistas anteriores.

114) Ver Rui Grácio (1981): *Perspectivas Futuras*, in M. Silva e I. Támen: *Sistema de Ensino em Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

115) Ver a este respeito António Reis (1971): *O Economicismo é um Humanismo*, Seara Nova, nº 1506, Abril de 1971.

116) Ver a este respeito Stoer, op. cit., pp. 75-80.

117) Ver D.L.s 162/71, de 24/4; 178/71 de 30/4 e 222/73 de 25/7.

118) D.L. 46909 de 19/3/66

119) D.L. 48 905 de 11/3/67

120) D.L. 408/71, de 27/9

121) D.L. 223/73 de 11/5

CAPÍTULO III

A EVOLUÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO E AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL, ENTRE 1974 e 1986: A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA E PLURALISTA

1. CARACTERIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: OS IDEAIS DE "ABRIL"

1.1. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A PARTICIPAÇÃO DIRECTA NAS DECISÕES

Em 1981, num balanço educacional sobre quatro anos de "Revolução", Rui Grácio (1981, p. 18)¹, escrevia:

"Aquele pluralismo exprimia a libertação, por vezes explosiva, de tensões sociais acumuladas; traduzia a actividade não apenas de diversíssimos, e divergentes, grupos de pressão, mas também de organizações sociais de massa ou de movimentações de massa não estruturadas, ou de efémera estruturação (...)".²

A libertação a que alude Grácio é, talvez, sintoma dos frutos obtidos pela mobilização educacional em torno da Reforma Veiga Simão³ e é expressa segundo Lurdes Pintassilgo, na tomada da palavra: *"(...) falar, falar, falar, era um processo sem fim, como se, por qualquer magia, a palavra pudesse criar o acto, e pudesse transformar-se em acção"*⁴.

Tal libertação operava-se assim pelo *"exorcismo colectivamente operado da passividade (...)"*⁵ que proporcionava à sociedade civil um sentimento de comunidade em torno de um ideal quase místico de liberdade, gerando uma crença quase infinita nas virtualidades da democracia praticada nas **"estruturas de base"** onde o **"poder popular"** afirmava cada vez mais a sua capacidade de influência e determinação do poder central. Assembleias, sindicatos, comissões de moradores, comissões de luta, constituíram-se em instrumentos de prática da democracia directa (enquanto a anomia democrática o permitiu) e de pressão face ao poder central de tal modo que qualquer dos partidos políticos em presença e na

1) Rui Grácio (1981): Educação e Processo Democrático em Portugal, Livros Horizonte, Lisboa, p. 18

2) Idem

3) Ver, a este respeito Stoer (1986), pp. 253-255.

4) Maria de Lurdes Pintassilgo, 1985: Dimensões da Mudança, Porto, Edições Afrontamento, p. 216, citada por Lima, Licínio (1991): A Escola Com o Organização e a Participação na Organização Escolar - Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988) - Tese de Doutoramento- Universidade do Minho-Braga, 1991

5) Lima, op. cit., p. 205.

arena, pretendia o seu contole como forma de cooptação da sociedade civil⁶. E, ao mesmo tempo, geravam nos cidadãos o sentimento de tudo poderem mudar num acto de adesão espontânea às novas formas de liberdade, de participação e de revolução que os governos se viam obrigados a reconhecer⁷.

1.2 DO PODER DOS TRABALHADORES AO PODER LOCAL E À DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A mobilização social e política, subsequente ao "25 de Abril" radicou em **duas formas fundamentais de organização**: o poder dos trabalhadores e a defesa dos seus direitos de participação na gestão das respectivas organizações.

Os resultados destas duas formas de mobilização estão presentes na "Constituição de Abril" mediante o "**exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras**" (Artº 2º) e nas "**organizações de base territorial**" (Artºs 264 a 266). Se a isto acrescentarmos toda a dinâmica inerente à organização das outras instituições do "**poder local**" (Junta de Freguesia, com a respectiva Assembleia, e Câmara Municipal, com a respectiva Assembleia Municipal, concluiremos que, ao nível da administração local, se operou uma autêntica revolução administrativa, através da implementação do princípio da eficácia na resolução dos problemas específicos dos cidadãos e que conduziu à descentralização territorial, consagrada nas Autarquias Locais (Freguesia, Município e Assembleias Distritais). Tal princípio ficou ainda consagrado nas "Regiões Administrativas" que os ventos posteriores da "normalização" e da "reconstituição do Estado" jamais deixaram implementar, até aos nossos dias. E isto, apesar de outros artigos da Constituição de Abril apelarem para a descentralização da Administração Pública:

"Artº 268º - 1. A Administração Pública será estruturada de modo a aproximar os serviços das populações, a assegurar a participação dos

6) Ver, a este respeito, Lima (1991), p. 208.

7) Com efeito, o programa do MFA publicado apenas em 14 de Maio de 1974 e já em plena marcha revolucionária e a Lei Constitucional Transitória (Leis 2/74 e 3/74 da mesma data) não especificavam quaisquer formas do exercício da participação e apenas do exercício da liberdade: "**liberdade de reunião e associação, liberdade de expressão e pensamento sobre qualquer forma**" (Programa do MFA) e "**o Presidente da República deve garantir o exercício de todos os direitos e liberdades dos cidadãos (...)**", (Lei 3/74). Em todo o caso, esta democratização no vazio teve um mérito. Ao prescrever que "**as disposições da constituição política de 1933 serão interpretadas, na parte em que subsistirem, e as lacunas da mesma serão integradas de acordo com os referidos princípios expressos no programa do MFA**", a Lei Constitucional Transitória deixava nas mãos da sociedade civil a possibilidade de impor a dinâmica revolucionária.

Quanto ao reconhecimento dos direitos de liberdade e de participação, veja-se que este só foi regulamentado em 7/11/1974 pelo D.L. 595/74, sobre a actividade dos Partidos Políticos; e os direitos de reunião e associação também só foram regulamentados, respectivamente, em 29/8 (D.L. 406/74) e 7/11 (D.L. 594/74).

O mesmo já não se pode dizer dos "saneamentos" e das respectivas comissões (D.L.s 193/74 de 9/5; 236/74 de 3/6 e 366/74, de 19/8).

interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio das organizações populares de base ou de outras formas de representação democrática, e a evitar a burocratização.

2. Para efeito do disposto no número anterior, a Lei estabelecerá adequadas formas de descentralização administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo".

1.3. A PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO UNIVERSAL

Como direitos fundamentais, por oposição ao "Estado Corporativo" e "Social Corporativo", a "Constituição de Abril" consagra múltiplos instrumentos de participação, dispersos por todo o texto Constitucional, mas onde sobressaiem os princípios da "participação na vida pública" (artº 48º), "directa" (artº 112º), através do voto e indirecta e representativa, através dos cidadãos eleitos para os diferentes órgãos. Consagra ainda o princípio da participação "diferida", através do exercício dos direitos democráticos de "liberdade de expressão e informação" (artº 37º), "liberdade de imprensa" (artº 38º), "direito de reunião e manifestação" (artº 45º), "liberdade de associação" (Artº 46º) e "Associação e Partidos Políticos" (artº 48º). A Constituição previa ainda, no seu artigo 49º "o direito de petição e acção popular" que só seria regulamentado em 1990.

Através destes instrumentos de "participação diferida", os cidadãos poderão exercer pressão sobre o poder político e empresarial para a consecução dos seus direitos.

Por outro lado, a Constituição consagra direitos das Comissões de Trabalhadores e Associações Sindicais que se constituem não só no direito de participação na elaboração na legislação do trabalho mas também na possibilidade de controle das actividades das empresas e ainda na possibilidade da greve como meio de reivindicação e pressão (Ver artºs 50 a 59).

1.4. TEORIA DA IGUALDADE E DA SOLIDARIEDADE

Estes foram dois dos princípios estruturantes da "ordem democrática". O primeiro é explicitado logo nos Direitos e Deveres Fundamentais (artº 13º):

"Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a Lei", independentemente da sua "ascendência, sexo,raça,língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, condição económica ou situação social".

A solidariedade é objecto do artº 81º, no que respeita à organização económica, e do artº 74º no que respeita à educação.

1.5. PLURALISMO UNIVERSAL

A libertação da sociedade civil foi consagrada nos "Direitos e Deveres Fundamentais" (CRP, Parte I, Título II) e expressa-se na liberdade de criação, de expressão, de informação, de aprender e ensinar, de reunião, de associação e de participação. Poder-se-ia dizer que da Constituição de Abril resultou uma galáxia comunicacional onde, no plano teórico, cada homem vale por todos os homens e a sua cidadania se afirma como valor ético e legal mas onde, no campo da sua execução, tal cidadania só é exercida se integrado esse cidadão numa associação, sindicato ou partido político.

Assim, do pluralismo como direito ao pluralismo como exercício da cidadania, o indivíduo só pode fazer ouvir a sua voz através de um órgão mediático que lhe permita estabelecer contacto com os outros indivíduos ou que lhe permita exercer pressão sobre o poder. Caso contrário, poderá ficar isolado.

2. PERÍODOS NA EVOLUÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA E PLURALISTA

No horizonte do nosso estudo, o segundo período dividimo-lo em três sub-períodos: **1974-75, sub-período da participação directa, da participação na gestão, da "mobilização revolucionária" e da "sociedade em transição para o socialismo"; 1976-83, sub-período da "normalização", da "restauração do poder do Estado", da anulação da democracia directa e participativa e da regulamentação da democracia indirecta e representativa, sob a orientação da CEE, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional; e 1984-1986, sub-período do início da construção da economia capitalista numa sociedade dependente e semi-periférica⁸ em clima de pré-adesão à CEE e da aquisição dos direitos da participação consultiva e da concertação social mais como estratégias de cooptação da sociedade civil do que de construção do contrato social.**

O sub-período de 1976-1983 dividimo-lo em duas etapas: a primeira, entre 1976 e 1979, a que atribuímos todas as características antes enunciadas para o sub-período e marcada ainda por uma tentativa de conciliar as exigências do Banco Mundial e do FMI com a democratização da Administração Pública e do País, objectivos intentados, principalmente pelos

8) Stephan stoer e Helena Araújo (1989): Educação e Democracia Num País Semi-Periférico (no Contexto europeu), Fac. de Psicologia e Ciências da Educação, Porto

governos de mediação presidencial; entre 1978 e 1979; e a segunda, entre 1980 e meados de 1983, marcada por tentativas sistemáticas de repor o aparelho centralizado do Estado e de abolir as "barreiras constitucionais" à livre expansão da iniciativa privada, nomeadamente as contradições entre sector público e sector privado e a abolição do "exercício do poder pelas classes trabalhadoras"⁹. Estas tentativas acabaram por ser realidades na primeira revisão constitucional de 1982¹⁰. Além disso, pela mesma revisão, deu-se a substituição do Conselho da Revolução pelo Tribunal Constitucional¹¹, operando-se assim a desmilitarização do regime.

Este segundo período corresponde, em **Administração Educacional Primária**, às políticas de democratização do Sistema Educativo, consequência das políticas de democratização da sociedade operadas na sequência do "25 de abril". Tais políticas de democratização foram explicitamente assumidas logo pelo I Governo Provisório:

"Democratização da educação como instrumento de construção de uma consciência nacional democrática(...)"

e

*"Criação de esquemas de participação de docentes, estudantes e famílias na Reforma Educativa"*¹².

As mesmas políticas de democratização dominaram os discursos programáticos dos Governos Provisórios como pode ver-se nesta passagem do Programa de Política Económica e Social do V Governo provisório:

*"Democratizar o acesso à escola, abrindo-a aos elementos de todas as classes à medida que a própria evolução social e escolar o permitir;(...)"*¹³.

"Implantação de estruturas democráticas de gestão que permitam aos estabelecimentos de ensino a regularização da sua vida escolar. Para o ano de 1974/75 as normas reguladoras serão experimentais e deverá ser feita a sua avaliação e crítica (...);

*-revisão das condições actualmente em vigor no estatuto do pessoal docente (...)"*¹⁴.

Seleccionámos precisamente os objectivos que haveriam de ser mais marcantes na evolução futura do sistema de ensino primário: a democratização do acesso à escola, a democratização da gestão da escola e a melhoria do estatuto social dos professores. De facto, se tivéssemos de caracterizar este período, dentro do qual vamos estabelecer subperíodos, escolheríamos estes três parâmetros como elementos em torno dos quais giraria a análise da administração educacional, nos seus avanços, recuos e, até, equívocos.

9) Ver Artº 2º da Constituição de 1976 e de 1982.

10) Lei Constitucional nº 1/82 de 30/9.

11) Lei 28/82 de 15/11.

12) Programa do I Governo Provisório, in D. L. 203/74, de 15/5

13) Portugal, Governo Provisório da República Portuguesa (1975): Programa de Política Económica e Social, Ed, Imprensa Nacional casa da Moeda, Lisboa, p. 138

14) Idem, p. 139

O equívoco principal está na definição da democratização da educação como "democratização do acesso à escola", o que não traz nada de novo em relação às políticas VeigaSimoneanas de levar a Escola a todas as crianças para aumentar a possibilidade de recrutamento das elites. No entanto, realce-se que as estratégias implementadas foram, ainda assim, bem mais eficazes do que as de Veiga Simão, pois com este Ministro a acção social escolar não abrangeu a escola primária e agora ela abrangia, com suplementos alimentares todas as crianças e auxílios económicos directos algumas, ainda que muito poucas. Assim, vemos que a democratização do sucesso não foi implementada e o facto de só em 1987 os alunos do Ensino Primário virem a beneficiar das garantias de ensino especial que os do Preparatório e Secundário já usufruíam desde 1977¹⁵, diz bem de como a teoria das elites ainda esteve presente, no período pós-25 de Abril, no ensino primário.

O segundo equívoco reside no próprio conceito de escola oficialmente veiculado, fazendo depender o modelo de escola do modelo de sociedade:

*"A cada sociedade, consoante o seu modelo de organização, corresponde um modelo de escola que reflecte e serve essa sociedade"*¹⁶.

O que acabámos de transcrever serve-nos para caracterizar este período como o período dos equívocos entre os objectivos preconizados e as estratégias implementadas. E os resultados estão à vista : 46% de insucesso escolar na 1ª fase da escola primária¹⁷ revelam bem a natureza elitista do sistema. Natureza elitista documentada de novo em 1991 por um documento oficial, registando taxas de insucesso escolar três vezes mais altas em crianças originárias de famílias em posições sociais mais baixas na hierarquia social do que em crianças originárias de famílias em posições sociais mais altas na mesma hierarquia¹⁸. E um sistema de gestão democrática que não funciona por falta de meios materiais e de formação profissional dos professores¹⁹, atesta igualmente o abandono a que a educação primária foi sujeita em Portugal, no período pós-25 de Abril.

A melhoria do estatuto social dos professores e das regalias sociais, em termos de assistência social, bem como a aquisição das liberdades e garantias de participação num estado democrático foram um facto. Mas, se no primeiro caso, houve melhoria do estatuto social, quase não houve do económico, devido às altas taxas de inflacção. E, no segundo, à democratização política não correspondeu uma democratização da administração educacional.

15) Em 1977, o D.L. 174/77, estabelecia o regime de frequência e apoios individualizados nos ensinos Preparatório e Secundário mas só em 1987, o D. L. 243/87, de 15/6, os tornou extensivos ao ensino primário.

16) Programa de Política Económica e Social, p. 137

17) Portugal, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento (1986): Estatísticas da Educação, MEC/GEP, Lisboa

18) Portugal, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento (1991): Estatística de alunos - 1º Ciclo do Ensino Básico (aproveitamento 1988/89), pp. 163-185

19) Com efeito, passados 15 anos da introdução do sistema de fases no ensino Primário, uma parte significativa dos professores continua a opor-se-lhe. (Ver Ana Benavente (1990): Escola, Professores e Processos de Mudança, Livros Horizonte, Lisboa.

Por todas estas razões, o presente período evoluiu da esperança para a desilusão.

Em termos evolutivos, **dividimo-lo em três subperíodos:**

- **Primeiro subperíodo (1974-77):** democratização da gestão do ensino primário e do acesso à educação.

O 25 de Abril de 1974 só chegou à escola Primária no quarto trimestre de 1974, com o lançamento dos novos programas (mas com os manuais antigos) e com o lançamento do novo sistema de gestão das Escolas Primárias, a coberto do Despacho 68/74, de 28/11, enquanto que para os Ensinos Preparatório e Secundário já o D.L. 221 de 1974 de 27/5 havia permitido introduzir uma nova dinâmica de gestão nas Escolas. Por outro lado, no Ensino Primário, este primeiro sub-período só termina em finais de 1977, com o Despacho SEAEE/SEOP nº 134/77 de 15/11 que extingue as Comissões Concelhias de Gestão do Ensino Primário (ao contrário do sub-período político-administrativo que termina em finais de 1975).

-**Segundo subperíodo (1977-1983):** Retorno ao paradigma da centralização da administração escolar e "profissionalização" da actividade educativa, **em duas etapas:** (1978-79) como etapa de regresso dos professores à sala de aula e (1980-83), como etapa de recentralização da administração.

A **primeira etapa** decorre entre 1977/78 e 1980 e é marcada pela regulamentação do processo pedagógico nas escolas e pela avaliação dos programas do Ensino Primário, lançados em finais de 1974. Esta avaliação teria três momentos: 1) avaliação propriamente dita, entre 1977/78; 2) lançamento de um novo programa em regime de experiência, em 1978/79 (programa "limão") e 3) relançamento do mesmo programa, com algumas alterações, pelo Governo Pintassilgo, em finais de 1979, para entrar em vigor, em grande escala em 1980/81, o que já não veio a acontecer porque o governo da AD mandou elaborar novos programas que entraram em vigor em 1980/81 (programa "verde").

A **segunda etapa do segundo sub-período** começa no terceiro trimestre de 1980 com o lançamento dos novos programas, pelo Secretário de Estado da Educação, Roberto Carneiro, que em 10/5/80 afirmava

*"O Governo tem a percepção dos passos que importa dar no sentido de criar e fortalecer no MEC a atitude, as estruturas e os meios susceptíveis de conferir à inovação e ao desenvolvimento curricular a objectividade científica, a seriedade experimental e a postura sistemática indispensáveis à redução da margem de arbítrio e de empirismo na determinação dos objectivos educacionais e curriculares, planos de estudo, conteúdos programáticos, métodos pedagógicos e instrumentos de ensino-aprendizagem"*²⁰

²⁰⁾ Despacho do Secretário de Estado da Educação, Roberto Carneiro, nº 40/80, in D.R. II Série, de 10/5/80, p. 3188

Esta etapa tem ainda como características marcantes a aprovação do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não Superior²¹ a recentralização da administração da educação primária nas Direcções do Distrito Escolar e Delegações Escolares²², e na redefinição do papel da Inspeção²³, terminando em finais de 1983.

- **Terceiro subperíodo (1984-1986):** alienação, pelo Estado, das funções de Acção Social Escolar, transferindo-as para as Autarquias. Este subperíodo inicia-se com um novo estatuto disciplinar dos funcionários da administração central, regional e local, apelando ao dever de obediência²⁴ e com a transferência para as Autarquias Locais da responsabilidade dos investimentos no parque e equipamento escolares primários, e da responsabilidade da Acção Social Escolar Primária²⁵, com a aquisição do direito de negociação colectiva na função pública²⁶ e da Lei da Concertação Social²⁷, terminando em Maio de 1986, com a aquisição, pelos professores, do estatuto social de Técnicos Superiores do Estado²⁸.

2.1. CARACTERIZAÇÃO DO PRIMEIRO SUB-PERÍODO - 1974/76

Sousa Santos (1990)²⁹ considera este subperíodo terminado com o "25 de Novembro de 1975". Institucionalmente, ele parece terminar com a aprovação do texto constitucional, em 2/4/1976, consagrando as principais conquistas da Revolução operada a partir do "25 de Abril de 1974", e expressas, em síntese nos seus dois primeiros artigos:

"Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes" (Artº 1º).

E

"A República Portuguesa é um Estado Democrático, baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e no

21) D.L. 553/80 de 21/11

22) D.L. 211/81, de 13/7.

23) D.L. 540/79, de 31/12

24) O anterior estatuto disciplinar datava de 1979 (D.L. 191-D/79) e tinha sido o reflexo das políticas de democratização da administração pública pelos Governos de mediação presidencial, sobretudo pelo Governo Pintassilgo. O estatuto aprovado em 1984 constituía um regresso ao estatuto de 1943 pois, reconstituía os deveres fundamentais estabelecidos neste estatuto. O estatuto de 1984, ainda hoje em vigor, foi aprovado pelo D.L. 24/84 de 16/1.

25) Estas responsabilidades foram consignadas pelo D.L. 77/84 de 2/3.

26) D.L. 45-A/84 de 3/2.

27) D.L. 74/84 de 2/3.

28) D.L.100/86 de 14/5

29) Boaventura de Sousa Santos (1990): O Estado e a Sociedade em Portugal (1974- 1984)- Edições Afrontamento, Porto, p. 28

pluralismo de expressão e organização política democráticas, que tem por objectivo assegurar a transição para o Socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras" (Artº 2º).

Dir-se-á que a reposição da legalidade burocrática do MFA pela acção dos militares afectos às forças políticas não extremistas de esquerda e não Comunistas e agrupados em torno do "Documento dos Nove", reposição operada em 25 de Novembro de 1975, criou as condições para a recuperação do aparelho de Estado pelas classes burguesas (ver Sousa Santos, 1990, pp. 25-35), mas, ainda assim, a "Constituição de Abril" era um compromisso social no "exercício do poder pelas classes trabalhadoras" e na "transição para o Socialismo". Compromisso que só o CDS não subscreveu, representando então as forças da direita. **Compromisso, porém, logo desfeito pela opção do 1º Governo Constitucional (23/7/1976 a 23/1/1978), do Partido Socialista, pelo sistema democrático representativo europeu, condição, aliás, para que o Banco Mundial e o FMI apoiassem economicamente Portugal (ver Stoer, 1986, pp. 209-210).**

Dissemos no parágrafo anterior que o 25 de Novembro de 1975 permitiu repor a legalidade burocrática ou, usando outra expressão "a ordem legal" e o "poder do Estado" sobre a sociedade civil. Isto quer dizer então que até esta data prevaleceu a legalidade revolucionária e a sociedade civil sobre o Estado? Não é isso que queremos significar mas tão só que todas as mudanças politico-administrativas deste sub-período foram consumadas sob a pressão da sociedade civil ainda que expressas na ordem legal tradicional, tanto mais que só em 1976 o Diário do Governo passou a chamar-se Diário da República³⁰ e também só em 1976 foi estabelecida uma nova ordem jurídica para a publicação, identificação e formulário dos diplomas legais³¹.

Ora, isto ajuda a responder à questão crucial antes levantada das relações entre a sociedade civil e o Estado, analisadas já por Stoer (1986) e Sousa Santos (1984 e 1990) e por Lima (1991) e cuja conclusão é a de que Estado e sociedade civil se anularam um ao outro mas nenhum deles hegemonizou o outro e, por isso, o Estado pôde emergir com todo o seu peso centralizador e burocrático logo que a sociedade civil foi manietada.

Stoer (1986, p. 60) expressa assim as "vitórias" da sociedade civil neste sub-período:

"(...) deu-se uma tremenda expansão e renovação das instituições da sociedade civil (...). Tornaram-se subitamente parte das realidades portuguesas um sistema de representação democrática parlamentar, imprensa livre, partidos

30) D.L. 263-A/76 de 9/4.

31) Lei 3/76, de 10/9.

políticos, associações profissionais, comités de inquilinos, associações de moradores e de pais, comités de escola, grupos de pressão de todo o género".

Mas, Sousa Santos (1990, pp. 29-34) fala de "crise revolucionária" e de "dualidade de impotências" mais que de "dualidade de poderes", com o Estado à espreita de uma oportunidade para se manifestar:

"A paralisia institucional permitiu ao Estado manter-se intacto, de reserva, até que o bloqueio do poder desse lugar a um novo bloco no poder" (p. 34).

O autor diz que esta paralisia fez sobressair um "Estado dual", constituído pelas estruturas administrativas do Estado Novo e pelas novas criadas para dinamizar as mudanças revolucionárias:

"(...) de um lado, as estruturas, as práticas e as ideologias administrativas tradicionais, mantidas quase intactas, apesar de suspenso o seu funcionamento normal. Do outro lado, as importantes transformações institucionais que impunham ao Estado um papel novo e mais decisivo (...)" (p. 35).

Neste contexto, os avanços e conquistas da sociedade civil tiveram de ser reconhecidos e legalizados

"ad hoc, normalmente sob pressão dos acontecimentos e por iniciativa dos próprios movimentos revolucionários" (p.32).

Mas este facto cindia o Estado em duas ordens jurídicas: a "legalidade de continuidade", vinda do estado Novo, e "a inovação legislativa", numa conjuntura descontrolada. Daqui resultou "uma paralisia administrativa do Estado" não se operando "transformações profundas nas suas formas organizativas (...) cuja ideologia autoritária da administração se manteve intacta" (p. 33)

2.2. CARACTERIZAÇÃO DO SUBPERÍODO 1976-1983: "NORMALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL"

Iniciamos este sub-período em Junho de 1976, com a eleição do Presidente da República, Ramalho Eanes, em 27/6.

Sousa Santos (1990, p. 36) escreveu que este sub-período

"se caracteriza pela superação lenta e gradual do "Estado Dual" saído da crise revolucionária (...) procurando-se, acima de tudo, por termo à paralisia do Estado (...). Para isso, bastava desmoralizar os movimentos sociais populares, neutralizar as forças políticas mais radicais, disciplinar as forças armadas, reactivar o aparelho repressivo e concluir o processo de definição

constitucional do novo regime". (...) A legalidade democrática deixou de ser confrontada com a legalidade revolucionária ficando apenas por resolver em nome de quem, de que bloco social ela seria exercida".

Stoer (1986, p. 64) caracteriza a "normalização" em educação como

(...) desvalorização da sociedade civil, processo pelo qual o Estado reconquistou e reassumiu o controle da educação, definindo e limitando aquilo que poderia considerar-se como educação. Todo o sistema de ensino foi atingido por este processo que foi impulsionado pelo desejo de substituir a prática pelo planeamento".

Em 1980, fazendo uma retrospectiva de quatro anos de normalização, Rui Grácio, p. 118, comentava:

"(...) A paz relativa das escolas e das comunidades envolventes parece alimentar-se mais da lassidão estudantil e docente e do desencorajamento da criatividade popular, do que do empolgação em tarefas construtivas. Essa "paz" é cómoda para quem manda mas pobre de virtualidades criadoras. Antes propícia à restauração tendencial de normas e práticas antigas, que, no foro escolar, se vão recuperando a coberto de medidas administrativas (...)".

Licínio Lima (1991, p. 243), classificou o sub-período pós-76 como de "retorno do poder do Estado e a reconstrução do paradigma da centralização" chamando a atenção para o facto de que este retorno e centralização foram aparentemente fáceis porque, mesmo no sub-período anterior, as mudanças revolucionárias sempre foram expressas na "tradição centralista e legalista portuguesa — a de tudo formalizar e legalizar" (idem, p. 209). O autor serve-se de uma metáfora de António Hespanha para documentar o uso e abuso desta tradição centralista:

"(...) sentimento de jurisdição da conduta, a ponto de, dominados por uma imagem burocrática e formalista do direito, as pessoas serem levadas a dar uma forma jurídica aos seus actos, macaqueando os processos barrocos do direito oficial"³².

Estas citações permitem-nos caracterizar o sub-período da normalização como de encarceramento da participação dentro de fórmulas jurídicas e formais e por isso, de contenção da energia popular em regulamentos cujo objectivo foi o de enquadrar a acção dos participantes em mecanismos controláveis pelo poder central.

A mobilização e criatividade populares verificadas no sub-período anterior foram-no num contexto de **anomia democrática e participativa**, propiciadora de espaços para a libertação da sociedade civil. Agora tratava-se de regulamentar a própria participação sob o texto e o

32) António Hespanha (1986), As Transformações Revolucionárias e o Discurso dos Juristas, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nºs 18, 19 e 20, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 1986, citado por Lima (1991), op. cit., p. 210.

pretexto da organização do Estado, da administração e da sociedade sob a "ordem constitucional".

Tal regulamentação entrou de imediato em choque com os princípios constitucionais estruturantes: primeiro porque a forma da participação predominante na constituição é a participação directa e o primeiro governo constitucional regulamentou-a sob a forma representativa mantendo-se apenas a participação directa em actos eleitorais; segundo, porque a opção de aderir à CEE, ao BM e ao FMI obrigou o Partido Socialista a "meter o socialismo na gaveta"³³ e, com ele as "relações de produção socialistas" e a "sociedade sem classes", gerando-se, de imediato, o conflito entre estrutura económica e superestrutura ideológica constituída pela ordem constitucional³⁴; e terceiro porque, sendo os partidos organizações corporativas que lutam pelo poder político e pela dominação social, não lhes convinha nem implementar a regionalização nem a descentralização administrativa, pactuando apenas com a desconcentração territorial e com a descentralização territorial pelas Autarquias Locais. Não admira, por isso, que os maiores avanços na desconcentração administrativa tenham sido dados sob os governos de mediação presidencial, entre 28/8/1978 e 2/1/1980.

Podemo-nos perguntar pois, se o apelo a "liberdades com ordem" poderia não ser simplesmente um eufemismo para "a restauração da ordem"³⁵ e com ela do Estado Forte, agora já centralmente controlado pelo ou pelos Partidos e, por isso, não já ao serviço da sociedade mas de um grupo de status dominante na sociedade. Esta pergunta ganha maior pertinência perante dois factos. O primeiro, a resistência dos principais Partidos em governarem o País entre 1978 e 1980, face às pressões de controle económico internacional, movido pelas instituições já referidas. E, por isso, os partidos não se sentiam com condições para imporem o seu projecto político. O segundo, a relação conflitual entre economia Socialista e Capitalista, adormecendo os Partidos de Esquerda à sombra das conquistas já realizadas, enquanto a estrutura económica capitalista e as respectivas relações de produção minavam por dentro o campo teórico do Socialismo Democrático.

E quando, em finais de 1979, a Aliança Democrática ganhou as Eleições com maioria absoluta, para governar a partir de 3/1/1980, não se tratou da vitória exclusiva de um projecto político mas também da sua estrutura económica sobre uma superestrutura ideológica constitucional, inadequada às relações de produção capitalistas.

Neste contexto, o desenvolvimento de uma "normalização administrativa" consistiu, segundo Grácio (1980, p. 119) no

"Refreamento de excessos e desvios lamentáveis, sem dúvida; mas também o risco da facilidade, a tentação de tudo solucionar por medidas

33) Ver Stoer, 1986, op. cit., pp. 207-208.

34) Neste contexto, tem de considerar-se normal, ainda que ideologicamente contraditório, a coligação do Segundo Governo Constitucional (23/1/1978 a 27/8/1978) entre o PS e o CDS.

35) Cf. a este respeito Stoer, (1986), pp. 214-227 e, Sousa Santos, (1990), pp. 116-135.

expedidas de carácter administrativo, sem fôlego nem imaginação para ir ao fundo das questões quando cuidar da superfície delas parece bastante".

Paradigma da organização administrativa à portuguesa é o modelo de "dominação legal", correspondente, nos sessenta anos de história do horizonte da nossa análise, a novas formas de publicação, identificação e formulário dos diplomas, sempre que uma nova ordem era estabelecida. Também aconteceu assim em 1976 e em 1983³⁶. Como se as palavras anteriormente citadas de António Hespanha fossem paradigma de inovação.

O processo de normalização administrativa consistiu no amortecimento da criatividade popular e na criação de "almofadas" aliviadoras da tensão entre esse poder popular e o poder Estatal. Este processo conduziu, fundamentalmente, à criação de canais institucionais de comunicação e representação da sociedade civil junto do poder central, instituindo, por um lado, a democracia e a participação representativas e, por outro, limitando as iniciativas populares de base a um papel de exercício de pressão social diferida.

Os primeiros actos do género datam de 1977. Consistem um no Estatuto dos Direitos da Oposição³⁷, confinado à mediação dos Partidos Políticos e o segundo consiste no direito à greve que apenas "é decidido pelas associações sindicais" ou por "assembleias de trabalhadores" quando não existirem aquelas³⁸.

Esta dissolução do indivíduo no grupo contrasta com o reforço, também em 1977, das **"garantias de legalidade administrativa e dos direitos individuais perante a administração pública"**³⁹ que, porém, tem o mesmo efeito: fazer crer ao cidadão a providência do Estado sobre os seus interesses.

É nesta linha de manietação das iniciativas da sociedade civil e de reimplantação do conceito de Estado Providência que, em 1979 se cria o Instituto Nacional de Administração⁴⁰ para

"formar funcionários especialmente aptos para contribuírem para as tarefas de modernização administrativa pública".

É esta mesma lógica paternalista e ao mesmo tempo geradora de dependências em relação ao poder central que está patente na criação do Centro de Estudos e Formação Autárquica para

"o fortalecimento do poder local o que exige que os membros eleitos das Autarquias Locais se apoiem em serviços de alto nível de eficiência o que, por

36) Lei 3/76 de 10/9/1976 e Lei 4/83 de 29/7/1983.

37) Lei 59/77 de 5/8.

38) Lei 65/77 de 26/8.

39) D.L. 256-A/77 de 17/6.

40) D.L. 160/79 de 30/5.

sua vez, determina que estes sejam guarnecidos por funcionários preparados, competentes, e possuidores de um conhecimento claro do seu papel"⁴¹.

Este esforço de uniformização e normalização administrativa parece-nos ter um paradigma no D.L. 338/83 de 20/7 (Plano de Ordenamento do Território):

*"é indispensável e urgente uma política eficaz de ordenamento do território. Política que deverá apoiar-se em normas e directrizes generalizáveis a todo o território nacional (...). São instrumentos programáticos e normativos das acções a desenvolver no quadro geográfico nacional (...). Subordinam-se aos princípios e normas que lhes são aplicáveis a nível nacional (...). Vinculam todas as entidades públicas e privadas"*⁴².

2.3. CARACTERIZAÇÃO DO TERCEIRO SUB-PERÍODO: DA DESCENTRALIZAÇÃO TEÓRICA À PARTICIPAÇÃO REPRESENTATIVA E CONSULTIVA NA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS

Entre 1980 e 1983, fizeram-se ouvir sucessivos apelos do Presidente da República ao **"entendimento entre a social-democracia e o socialismo democrático"**, no sentido de acabar **"com assinaláveis sintomas de instabilidade"**⁴³. O apelo foi ouvido e dele resultou o IX Governo Constitucional, uma coligação entre o PS e o PSD que viria a ser conhecida por "Bloco central" e que governaria o País entre 9/6/83 e 6/11/85. **E que elegeria como suas bandeiras fundamentais a racionalização da economia e da administração pública, a descentralização da administração pública e a concertação social.**

O discurso da participação foi formalmente assumido, neste sub-período, com contradições importantes. Uma delas foi o Plano de Ordenamento do Território que, propondo-se gerar uma dinâmica endógena de participação, estabelece princípios normativos nacionais vinculativos de todas as entidades, como vimos na secção anterior.

Esta contradição camuflada entre descentralização e participação é também evidenciada na delimitação de competências entre a administração central, regional e local que limita ao Governo **"o exercício das funções de planeamento"**⁴⁴ e deixa ao seu entendimento a progressiva transferência de competências para os municípios em sede da Lei Orçamental de cada ano:

41) D.L. 161/80 de 28/5.

42) D.L. 338/83 de 20/7.

43) Conselho da Revolução, 23/12/81, in João morais e Luís Violante (1986): Cronologia dos Factos Económico-Sociais (1926-1985), Livros Horizonte, Lisboa, p. 349

44) D.L. 77/84 de 8/3.

*"(...) estabelece-se que é no OE que, anualmente, se indicam as novas competências e os meios financeiros que serão transferidos para os municípios e se prevê que os serviços da administração central, no período transitório, garantam o necessário apoio técnico"*⁴⁵.

Mais coerente mas nem por isso isenta de reparos é a resolução nº 21/84 do Conselho de Ministros, sobre "política de desenvolvimento regional":

"a) A execução da política de desenvolvimento regional corresponderá à valorização da componente espacial na política de desenvolvimento económico através, designadamente, da sua diversificação territorial e da optimização do aproveitamento dos recursos regionais (...).

*b) A coordenação da política de desenvolvimento regional, envolvendo embora as Autarquias Locais, respeita essencialmente à administração central (...)"*⁴⁶.

A linguagem da democracia, da participação e da descentralização está patente de uma forma coerente na Lei da Segurança Social:

*"Art. 5º — o sistema de segurança social obedece aos princípios da universalidade, da unidade, da igualdade, da eficácia, da descentralização, da garantia judiciária, da solidariedade e da participação"*⁴⁷.

Pode observar-se na definição que é dada no diploma para cada um destes conceitos total coerência com os seus princípios teórico-político-administrativos.

Coerentes parecem ter sido também as transferências para os Municípios das competências em matéria de transportes escolares⁴⁸ e de acção social escolar⁴⁹, na sequência da Lei do OGE para 1984⁵⁰ mas a congruência entre os recursos disponibilizados nos termos da mesma Lei e as novas tarefas das Autarquias carecem de avaliação para se saber se as estratégias foram congruentes com os objectivos de "descentralização".

Os mesmos objectivos de descentralização estão presentes nas GOP's para 1985, à cerca do desenvolvimento regional:

*"prosseguir em 1985 a política de desenvolvimento regional, entendida como promoção do desenvolvimento económico pela maximização do aproveitamento dos recursos endógenos das diferentes zonas do país"*⁵¹.

45) D.L. 77/84 de 8/3.

46) Resolução nº 21/84 do C.N., in D.R. 1ª Série, de 19/3.

47) Lei nº 28/84, de 14/8.

48) D.L. 299/84, de 5/9

49) D.L. 399-A/84, de 28/12

50) Lei 42/83, de 31/12

51) Lei 2-A/85 de 28/2.

Neste aspecto, duas acções se revelaram congruentes com este objectivo: a Lei Orgânica do Centro de Estudos e Formação Autárquica⁵², criado em 1980⁵³, para "investigação e formação na área da administração local", integrando-o na "dependência da Associação Nacional de Municípios"; e a reorganização das Sociedades de Desenvolvimento Regional⁵⁴ para "promoção de iniciativas, polarizar recursos económicos (...) constituindo um factor importante na promoção do investimento em cada região".

O IX Governo Constitucional marca assim uma etapa de incremento na democratização da administração pública, marcada desde 1983⁵⁵, pela instituição da Alta Autoridade contra a Corrupção, com o objectivo de *"institucionalizar um órgão de denúncia e participação"* e de implementar a transparência na administração bem como de proteger os cidadãos.

Porém, as "virtualidades" do "bloco central" esfumaram-se na luta entre dois projectos de sociedade correspondentes a outros dois blocos sociais. E a conflitualidade nas relações de poder entre estes dois blocos estalou bem cedo. Em 27/4/1984, Mota Pinto acusava **"o PS de se ter deixado apanhar pelo PCP traíndo o espírito da coligação"**⁵⁶. Em 8/7/1984, o mesmo Mota Pinto protestava por ainda não estarem criadas as condições para a privatização da economia:

*"é incrível que o Governo tenha assumido corajosamente a abertura de sectores como a Banca e os Seguros à iniciativa privada e que a administração e a burocracia não tenham podido concretizar essa medida"*⁵⁷.

A tensão entre os dois blocos sociais representados no poder subiria de tom e em 27/7/1984, quatrocentos militantes do PS dirigiram um pedido a Mário Soares

*"para que preserve os valores com que o povo Português o identificou"*⁵⁸ e revelando apreensão pelo

*"papel que o partido tem desempenhado na sociedade Portuguesa"*⁵⁹.

Perante este cenário, em 26/5/1985, Maria de Lurdes Pintassilgo dizia no American Club: *"à volta do universo político-partidário, e na febre sectária das ideologias, deixaram-se na sombra valores fundamentais da democracia"*⁶⁰.

52) D.L. 62/85 de 13/3.

53) D.L. 161/80 de 28/5.

54) D.L. 300/85 de 29/7.

55) D.L. 369/83 de 6/10.

56) In João Morais e Luís Violante (1986): Cronologia dos Factos Económico-Sociais de Portugal (1926-1985), Livros Horizonte, Lisboa, p. 412

57) Idem., p. 417

58) Idem, 419.

59) Idem.,

60) Idem,446.

Em 19/5/1985, na Figueira da Foz, Cavaco Silva é eleito Presidente do PSD. O projecto Social Liberal tinha arranjado um líder carismático. A ruptura com o PS era evidente⁶¹. E em **12/12/1985**, perante as câmaras da RTP, Cavaco Silva anunciava: *"O país vai iniciar uma fase de crescimento económico pois a crise, a fase de recessão terminou"*.

Aparentemente, o sub-período que acabámos de analisar incrementou uma relativa democratização da administração pública. Porém, tal é ilusório se analisarmos as **contradições em torno das condições da participação** que não foram favoráveis à democracia participativa, mantendo-se antes condicionalismos anteriores restringindo a participação à dimensão de participação consultiva e diferida.

Com efeito, se o direito de negociação na função pública **"abrange a negociação colectiva e a participação na fixação das condições de trabalho dos trabalhadores da administração pública"**⁶², *"a administração e as associações sindicais estão limitadas pelo princípio da prossecução do interesse público (...) e o acordo obtido vale como recomendação e não tem natureza de convenção colectiva, contrato ou acordo colectivo, nem produz, por si só, quaisquer efeitos jurídicos. A estrutura, atribuições, competências, políticas de recursos humanos, gestão e funcionamento da administração pública não podem ser objecto de negociação colectiva"⁶³. Depois, *benevolmente, paternalisticamente, afirma-se que "é reconhecido aos trabalhadores da AP o direito de participarem (...) no controle da execução dos planos económicos e sociais"⁶⁴. Mas, nunca tal controle foi regulamentado e esta participação consultiva far-se-ia sempre por via indirecta e representativa "através das associações sindicais"⁶⁵ ou pela via da expressão da opinião através da imprensa**

Idêntico problema encontramos no Conselho Permanente da Concertação Social cujo fundamento

*"reside, pois, na necessidade de institucionalização, em Portugal, do diálogo e da consulta entre o Governo e as principais organizações a nível confederativo dos trabalhadores e dos empregadores"*⁶⁶ com *"funções consultivas e de parecer"*.

Por isso, esta participação tinha uma função cooptativa, como afirmámos antes. Esta interpretação ganha mais consistência se analisarmos a situação da

61) A ruptura deu-se nos fins de Junho de 1985. A 3 de Julho o PR comunicava ao País a dissolução da AR. Em 6 de Outubro, o PSD ganhava as Eleições com 29% dos votos contra 20% do PS e 18% do recém criado PRD. Cavaco Silva foi empossado Primeiro Ministro em 5/11/1985.

62) Artº 1º Ponto 2 do D.L. 45-A/84 de 3/2.

63) Arts. 3º a 12º do D.L. 45-A/84 de 3/2.

64) Idem, Art 9º.

65) Idem.

66) D.L. 74/84, de 2/3

administração pública à luz do novo e actual estatuto disciplinar dos funcionários civis da administração central, regional e local⁶⁷, visando impôr um código de conduta burocrática aos funcionários:

*"visa a presente revisão (do estatuto) contribuir para que a AP fique dotada com instrumentos legais mais adequados ao combate à corrupção numa perspectiva de normalização da própria administração"*⁶⁸.

Em congruência, *"consideram-se deveres gerais dos funcionários*

- a) o dever de isenção*
- b) o dever de zêlo*
- c) o dever de obediência*
- d) o dever de lealdade*
- e) o dever de sigilo*
- f) o dever de correcção*
- g) o dever de assiduidade*
- h) o dever de pontualidade"*⁶⁹.

Como se vê, nenhum dever alude à eficácia mas todos impõem a eficiência. Querendo "moralizar" a AP e "criar no público a confiança na AP"; sem dúvida que era um mau começo e qualquer tentativa de participação seria desigual. Tal como no Estado Novo, a obediência passava a ser um princípio deontológico genérico do funcionário público.

67) D.L. 24/84 de 16/1.

68) Idem, Ponto 2 do Preâmbulo.

69) Idem

QUADRO Nº 4 - Períodos Político-Administrativos na evolução do Estado entre 1926 e 1986

Períodos	Sub-períodos	Etapas	Caracterização
1º Período Estado Novo	1º - 1926-33	1.1. 1926-1928	Transição Política
	Formação Político-Administrativa	1.2. 1928-1933	Constituição Ideológica e Normativa
	2º - 1933-47	2.1. 1933-1940	Mobilização Corporativa
	Mobilização Ideológica e Implementação do Corporativismo e do Estado Administrativo	2.2. 1941-1947	Apelos à iniciativa privada
	3º - 1947-61		Ocidentalização Mitigada através de Capitalismo Monopolista de Estado e Eleições controladas
	4º - 1961-68		Expansão Económica e Repressão Política. Decadência do Estado Corporativo
	5º - 1968-74		- Renovação na Continuidade - Abertura Política e Expansão da Sociedade Civil - Mobilização Educacional - Emergência das Contradições Internas do Regime
2º Período República Democrática e Pluralista	1º - 1974-76		Mobilização Revolucionária e participativa. Dualidade de Impotências Transição Controlada para a Democracia Ocidental
	2º - 1976-83	2.1. 1976-1979	Normalização do Aparelho Administrativo do Estado e das Relações entre Estado e Sociedade Civil. Implementação da Ordem Constitucional com reforço dos poderes do Estado.
	Normalização e Desvalorização da Sociedade Civil	2.2. 1980-1983	Afirmação do Projecto Social da Burguesia e do Aparelho Administrativo do Estado.
	3º - 1983-86		Reafirmação da Descentralização Administrativa como princípio teórico, da participação cooptativa e representativa e da ordem económica capitalista.

QUADRO Nº 5 - Síntese das Formas Evolutivas do Estado entre 1926 e 1986

Períodos / Categorias	Forma do Estado	Projecto Social Dominante	Processo de Construção da Ordem Social	Materialização da Ordem Social	Forma de Solidariedade Social	Tipo de Participação	Organização da Administração Pública
1º 1926-33	Ditadura Militar e Administrativa	Social Católico Burguesia Agrária e Industrial	Concentrado no Governo e na Igreja	Imposição por via Administrativa, Ideológica, Religiosa e Repressiva	Mecânica	Antropológica	Centralizada
2º 1933-47	Autoritário-Corporativo-Administrativo	Social Católico Burguesia Agrária e Industrial	Concentrado no Chefe do Governo e na Igreja	Imposição por via Administrativa, Ideológica, Religiosa e Repressiva	Mecânica	Antropológica	Centralizada
3º 1947-61	Autoritário-Corporativo-Administrativo-Social	S. Cat. Burg. Ag. Industrial Capitalismo Monopolista de Estado	Concentrado no Chefe do Governo e na Igreja	Imposição por via Administrativa, Ideológica, Religiosa e Repressiva	Mecânica	Antropológica	Centralizada
4º 1961-68	Autoritário-Corporativo-Administrativo-Social	Social Católico Burguesia Industrial	Concentrado no Chefe do Governo e na Igreja e nas Organiz. Industriais	Imposição por via Administrativa, Ideológica, Religiosa e Repressiva	Mecânica	Através da expressão da op. pública controlada	Centralizada
5º 1968-74	Autoritário-Administrativo-Social-Corporativo	Social Católico Burguesia Industrial	Concentrado no Chefe do Governo e na Igreja e nas Organiz. Industriais	Imposição por via Administrativa, Ideológica, Religiosa e Repressiva	Mecânica	Através da expressão da op. pública controlada	Intencional/ desconcentrada mas centralizada
6º 1974-76	Estado Dual	Exercício do Poder pelas Classes Trabalhadoras	Distribuído por toda a Sociedade Civil	Mobilização popular materializada em leis	"Communitas"	Directa e vinculante	Intencional/ desconcentrada mas centralizada
7º 1976-83	Estado de Direito Administrativo Democrático	Burguesia Industrial coartada pelas relações de produção Socialistas	Conduzido pelo Estado ouvida a Sociedade Civil	Via Administrativa	Orgânica	Directa no voto, consult. e repres. na elabor. de leis e na gestão	Intencional/ desconcentrada mas predominante/ centralizada excepto descentralização territorial das Autarquias e funcional das Universidades
8º 1984-86	Estado de Direito Administrativo Democrático	Proj. Soc. Catol. Burguesia Indust. mitigada pela racionalização	Conduzido pelo Estado ouvida a Sociedade Civil	Via Administrativa	Orgânica	Directa no voto, consult. e repres. na elabor. de leis e na gestão	

QUADRO Nº 6 - Diferenciação entre períodos Político-Administrativos e períodos em Administração Educacional Primária

Político-Administrativos			Administrativo-Educacionais		
Sub-períodos	Etapas	Caracterização	Sub-períodos	Etapas	Caracterização
1926-33 (Formação)	1926-28 1928-33	Transição Construção ideológico-administrativa	1926-35 (Constituição Administrativo-Educacion.)	1926-29 1930-35	Transição Construção administrativo-educacional
1933-47 (Mobilização)		Endoutrinação Ideológica, Religiosa e Hierárquica	1936-51 (Mobilização Ideológico-Educacional)	1936-40 1941-51	Endoutrinação Mobilização na Endoutrinação
1947-61 (Estabilização)		Desenvolvimentismo Económico sob capitalismo de Estado	1952-68 (Desenvolvimentismo educacional Primário)	1952-61 1961-68	Construção da Necessidade de Educação de Massas Realiz. da Esc. Prim. Obrigatória de 4 anos
1961-68 (Decadência)		Repressão Política e Expansão Capitalista	1969-74 (Mobilização Educacional)		Construção do Discurso da Democratização do acesso à Educação
1968-74 (Renovação na Continuidade)		Liberalização Política controlada Modernização Económica	1974-77		Democratização do acesso à Educação
1974-76 (Crise do Estado)		Mobilização Revolucionária	1977-83 (Desvalorização da Mobilização Educacional)	1977-80 1980-83	Retorno dos Professores à sala de aula Recentralização da Administração da Educação
1976-83 (Normalização)	1976-79 1980-83	Normalização e Regulamentação Recentralização do Estado	1984-86		Reconstrução do Estado Hierárquico. Cooptação da Sociedade Civil
1984-86 (Racionalização e descentralização teórica)		Desconcentração Administrativa e Participação Consultiva			

II PARTE

(Capítulos IV e V)

Nos próximos dois Capítulos tentaremos realizar os objectivos 1c e 1d, os subobjectivos 1.5, 1.6. e 1.7; e o objectivo 2, estabelecido no ponto 3 da Introdução, bem como resolver as hipóteses 1 e 2 no que concerne à congruência/incongruência entre os princípios político-administrativos, as estratégias organizacionais da estrutura administrativa da educação primária e os níveis e funções organizacionais atribuídas às estruturas distritais, concelhias e locais.

Reconstituiremos assim a evolução da estrutura administrativa da Escola Primária, entre 1919 e 1986, considerando, primeiro, as características político-administrativas; de seguida, o nível organizacional de cada estrutura e órgão de administração e, em terceiro lugar, o seu enquadramento funcional, em termos do ciclo do processo administrativo. Conjuntamente com esta análise, elaboraremos quadros e organogramas representativos não só da estrutura administrativa como das relações entre os diferentes órgãos e estruturas, ao mesmo tempo que evidenciaremos as diferentes mudanças, ao nível da estrutura e respectivos órgãos, marcantes de cada período e subperíodo em análise.

CAPÍTULO IV

ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA, ENTRE 1926 e 1974

1. A ESTRUTURA EXTRA- ESCOLAR DA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA ENTRE 1919 E 1974

1.1. A I REPÚBLICA: UMA TÍMIDA DESCONCENTRAÇÃO TÉCNICO- ADMINISTRATIVA

Para uma melhor análise da reorganização administrativa do Ensino Primário empreendida pelo Estado Novo, julgamos com interesse reconstituir, ainda que brevemente, o sistema administrativo da Educação Primária vigente até ao "golpe de Estado" de 1926.

Tal sistema administrativo resultou da reorganização, em 1919¹, do implementado pela República em 1911², mantendo-se este na matéria não alterada por aquele.

Assim, na Reforma de 1919, emergem claramente quatro níveis territoriais de administração — central, transconcelhio, concelhio e local, correspondendo os dois primeiros, respectivamente, aos níveis institucional e intermédio de administração e os dois últimos ao nível técnico-administrativo e técnico-pedagógico.

O nível central é o nível da concepção estratégica de programas gerais e regulamentos e controle dos outros níveis, e é constituído pela Direcção Geral do Ensino Primário e Normal³, com funções de natureza educativa, pedagógica e administrativa, tendo como órgãos de consulta o Conselho Superior de Instrução Pública e a Junta Consultiva⁴.

1) Dec. 5787-A de 10/5/1919, in Diário do Governo, pp. 1101-1107, e Dec. 6137, in D.G. nº 198 de 29/9/19, pp. 281-306.

2) Dec. de 29/3/1911, in Legislação Portuguesa, pp. 573-785.
Só a partir de 1913 é que as Leis e Decretos são numerados.

3) Em 1911, esta Direcção Geral chamava-se Direcção Geral de Instrução Primária, dependendo então do Ministério do Interior. A partir de 15/7/13 passou a depender do Ministério da Instrução Pública, data em que este foi criado e a Direcção Geral passou a chamar-se então DG Ensino Primário e Normal. Em 1930 (Dec. 18646 de 19/7) passou a chamar-se Direcção Geral do Ensino Primário e, a partir de 27/9/71 (D.L. 408/71) passou a chamar-se Direcção Geral do Ensino Básico.

4) Esta Junta resultou da extinção de três circunscrições escolares que agrupavam os círculos escolares das Regiões Norte, Centro e Sul, com sede, respectivamente, no Porto, Coimbra e Lisboa. Os três Inspectores das circunscrições escolares passaram, em consequência da extinção destas, a constituir a Junta Consultiva da Direcção do Ensino Primário e Normal.

Como órgão de controle administrativo, a Direcção Geral do Ensino Primário e Normal tutelava as acções das Juntas Escolares⁵ nas Câmaras Municipais, a nível concelhio. E como órgão de controle pedagógico ela tutelava os Inspectores de Circulo Escolar⁶.

O nível transconcelhio era o dos Inspectores de Circulo Escolar, órgãos com diferentes funções: concepção intermédia a nível pedagógico, coordenação e orientação pedagógica dos professores, coordenação e integração das componentes administrativa e pedagógica nos níveis concelhio e local e controle tanto das Juntas Escolares como dos Professores, nas Escolas.

O nível concelhio, apesar de constituído pelas Juntas Escolares, nas Câmaras Municipais, não era um nível de concepção intermédia mas tão só de execução criterial. Tal resulta do facto de que quer a criação de escolas quer os orçamentos tinham de ser homologados pela DGEPN e os concursos pela Inspeção de Circulo Escolar. No entanto, as Juntas Escolares tinham um grande poder sobre os professores pois delas dependiam os vencimentos e o controle da assiduidade destes⁷.

O nível local era um nível de concepção técnico-pedagógica, execução técnico-pedagógica criterial e execução administrativa normativa ou burocrática. Com efeito, as escolas eram governadas por dois órgãos: o Director da Escola, nomeado pelo Governo, sob proposta do Inspector de Circulo Escolar e o Conselho Escolar constituído por todos os professores efectivos na Escola.

O Director da Escola era o órgão de administração desta, subordinado ao Inspector de Circulo Escolar, assumindo ao mesmo tempo uma função de coordenação dos professores na Escola, modelo de relações humanas, e uma função de controle do cumprimento normativo. Além disso, era o elo de ligação entre a Escola e "os primeiros responsáveis pela educação dos filhos", os pais. Assim, ele veiculava uma autoridade de linha que recebia do Inspector de

-
- 5) As Juntas Escolares eram o órgão de administração patrimonial e financeira das escolas, de controle das faltas dos professores e de organização dos concursos para professores interinos, que correspondiam aos actuais agregados. Elas eram constituídas por oito elementos sendo um Vereador da Fazenda e outro da Instrução da respectiva Câmara Municipal, um representante das Juntas de Freguesia do Concelho, três Professores do Ensino Primário, eleitos pelos professores do concelho, o Inspector do Circulo Escolar ou um professor seu Delegado, e o Secretário das Finanças do Concelho. Para além das competências anteriormente mencionadas, competia às Juntas Escolares criar lugares de professores e cursos nocturnos do Ensino Primário.
- 6) Os Inspectores de Circulo Escolar dependiam directamente da DGEPN. Por isso, estavam sob o seu controle directo. Eram nomeados por concurso de provas públicas e o seu âmbito de acção era transconcelhio, pois o circulo escolar agrupava vários concelhos de um distrito administrativo. O número de círculos escolares era em 1911, de 75 (ver legislação portuguesa, MI, DGIP, 14/7, p. 1499 e 25/11, p. 2078). E pela reforma de 1919 passaram a 87 (ver Dec. 6137, de 29/9/19, pp. 305-306). Note-se que, até 1914 o órgão oficial da governação se chamou Legislação Portuguesa, alternando o seu nome, em 1915 e 1916, entre Legislação Portuguesa e Diário do Governo, passando definitivamente a este último nome a partir de 1917.
- 7) Não deixam de ser curiosas as afirmações contidas no Dec. 16024, de 13/10/28 acerca do estatuto administrativo das Juntas Escolares: "(...) recorreu-se à descentralização do Ensino, passando para as Câmaras Municipais os Serviços Administrativos pela criação das Juntas Escolares (...)", (Introdução ao Dec. 16024, ¶ 12, p.2080).

Círculo Escolar não sendo por isso, subordinado ao Conselho Escolar a não ser em matéria técnico-pedagógica, da competência deste, a única que lhe conferia carácter deliberativo e que conferia à escola capacidade de concepção técnico-pedagógica⁸.

Neste aspecto, este modelo de administração exigia um professor bem preparado científica, pedagógica e socialmente, a que Nóvoa (1987, I, pp.52-56) chamou "*profissional*", portador por um lado "*d'un corps de savoirs et de savoirs faire*" e de uma "*dimension éthique et déontologique*" e, por outro lado, exercendo uma prática profissional caracterizada por

- 1) "*La pratique à plein temps*; 2) *Un support légal à l'exercice de l'activité*; 3) *Formation spécifique, spécialisé et longue et 4) La constitution d'associations professionnelles*".

Em conclusão, diremos que o modelo administrativo da educação, vigente a partir de 1919 e até 1928⁹ compartimentaliza a Administração Burocrática, Patrimonial e Financeira e a Administração Pedagógica, especializando órgãos específicos para cada uma delas. Da estruturação dos diferentes órgãos conclui-se que o sistema é centralizado quanto à primeira e desconcentrado quanto à segunda, especializando-se nesta, fundamentalmente, a função do controle aos níveis institucional, intermédio e técnico-pedagógico e da concepção técnico-pedagógica ao nível da escola. Apresentamos no quadro nº 7 uma síntese deste sistema administrativo e no organograma nº 1 a relação entre as suas diferentes estruturas.

8) A este respeito eram as seguintes as atribuições do Conselho Escolar:

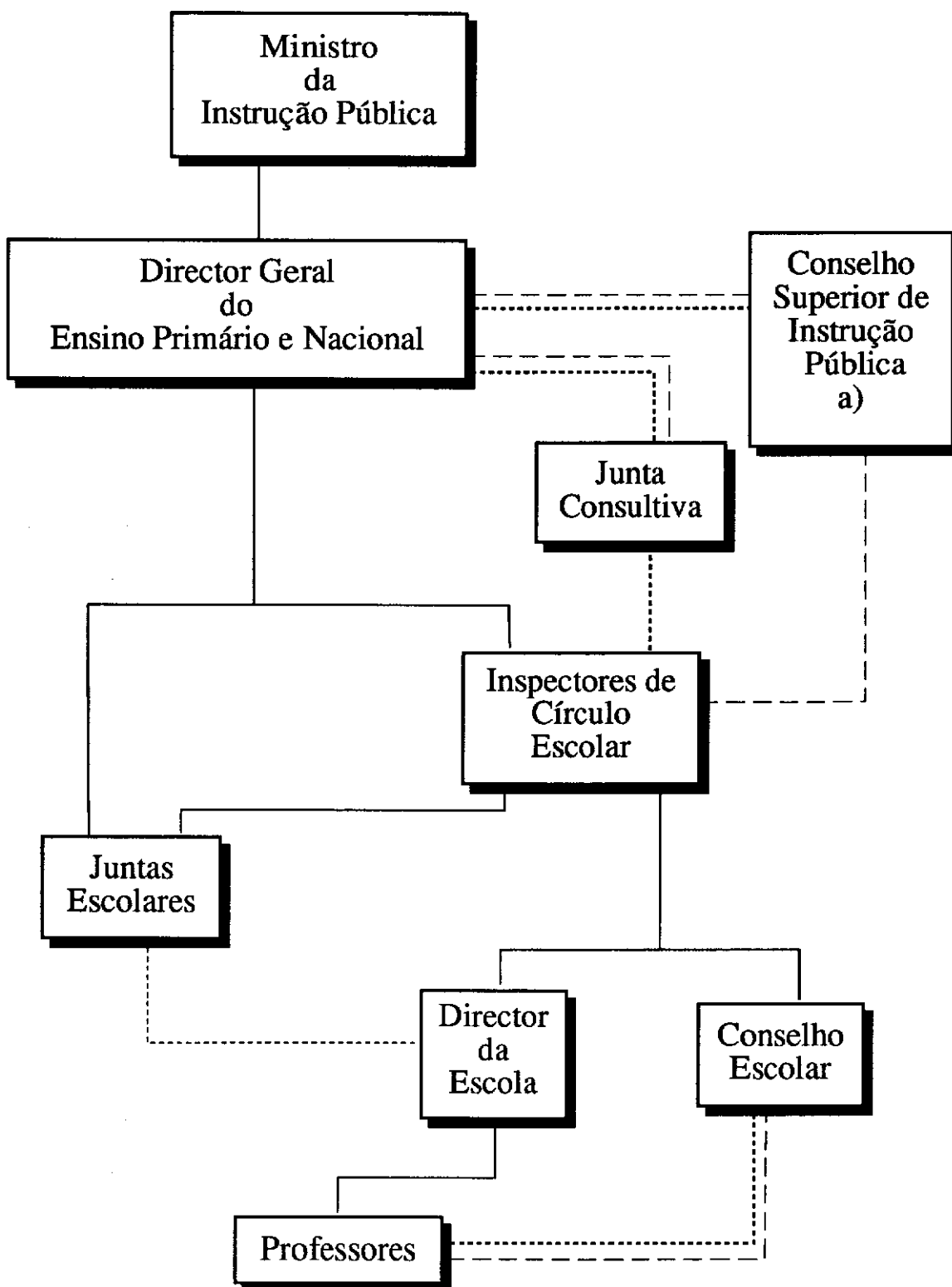
"Resolver sobre a forma de execução dos programas de ensino; apreciar e aplicar os melhores métodos e processos de ensino; tratar da organização e administração da Biblioteca, do Museu Escolar, das Caixas e Cantinas Escolares; organizar a distribuição dos exercícios em cada classe; elaborar os regulamentos internos necessários para a boa ordem e disciplina da Escola e a submeter ao Inspector de Círculo Escolar; organizar as excursões, passeios pedagógicos e colónias de férias; propor ao Inspector alteração nos horários; escolher os manuais escolares, de entre os aprovados". (Ver. Art. 116 do Dec. 6137, de 29/9/19).

9) O primeiro acto significativo na reformulação da Administração de Educação Primária durante a Ditadura de Carmona, data de 1928 (Dec. 16024, de 10/10) e tem a assinatura de Duarte Pacheco, consistindo na reorganização da Inspeção Escolar.

QUADRO Nº 7 - Síntese do Sistema Administrativo da Escola Primária entre 1919 e 1928

Nível Territorial	Estruturas	Nível Organizacional	Funções Organizacionais
Central	- Direcção Geral do Ensino Primário e Normal.	Institucional	- Concepção e Planeamento Pedagógicos, Administrativo, Burocrático e Financeiro; Controle das Juntas Escolares e dos Inspectores de Círculo Escolar
	- Conselho Superior de Instrução Pública	Institucional	- Consulta e Apoio Organizacional
	- Junta Consultiva	Institucional	- Consulta e Apoio Organizacional - Controle dos Inspectores de Círculo Escolar
Transconcelhio mas Infradistrital	- Inspectores de Círculo Escolar	Intermédio	- Coordenação e integração das Juntas Escolares e Escolas. - Orientação e Formação do Professorado - Controle dos Actos Pedagógicos e Administrativos das Escolas - Controle dos Administrativos das Juntas Escolares
Concelhio	- Juntas Escolares	Técnico-Administrativo, Patrimonial e Financeiro	- Elaboração de Programas de Execução Patrimonial e Financeira - Controle das Faltas dos Professores - Concurso dos Professores Interinos - Vencimentos dos Professores
Local	- Director da Escola	Técnico-Administrativo e Coordenação Pedagógica	- Coordenação Pedagógica e Controle Burocrático
	- Concelho Escolar	Técnico Pedagógico	- Concepção, Execução e Controle Técnico-Pedagógico

Organograma nº 1 - Organograma do Sistema Administrativo da Educação Primária entre 1919 e 1928



a) Criado pelo Dec. 11981, de 28/7/26 e regulado pelo Dec. 12256, de 3/9/26 e Dec. 18104, de 26/3/26

1.2. A DITADURA MILITAR (1928 A 1932): UMA ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVO-BUROCÁTICA COM BASE NA ESPECIALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DE CONTROLE E DA UNIDADE DE MANDO.

O período que decorre entre finais de 1926 e princípios de 1932 é um período de construção do modelo estrutural-funcional que viria a dar origem à Reforma de 1933, cuja estrutura domina ainda nos nossos dias¹⁰. Daqui emerge a nota de que a Reforma de 1933 nada altera de essencial quanto ao modelo estrutural construído entre 1928 e 1932, alterando sim, e profundamente, o modelo técnico-pedagógico ao nível da Escola ¹¹.

Assim, pensamos ser importante dedicar algumas palavras à análise desta construção estrutural-funcional, cujas linhas de força são as seguintes:

- a) Reforço das funções de Inspeção criando vários níveis de exercício do controle com funções específicas adequadas a cada nível¹² (1926);
- b) Passagem da compartimentalização da orientação e controle através de 87 Directores de Circulo Escolar¹³ para a integração dessa orientação e desse controle, a nível distrital, em 18 regiões escolares, subordinando toda a acção do controle a 18 Inspectores Chefes, construindo assim uma maior unidade de mando que também passou pela extinção do cargo de Inspector Geral do Ensino Primário e Normal, concentrando as suas funções no Director Geral do mesmo Ensino¹⁴;

10) No seu núcleo central, isto é, no que respeita às Direcções Escolares e Delegações Escolares, ela ainda hoje perdura. Sobre a continuidade da Reforma de 1933 em relação à de 1928, leia-se no preâmbulo ao Dec. 22369, de 29/3/1933: "(...) *as providências agora decretadas não são mais que aperfeiçoamento e consolidação dos princípios fundamentais em que assentou a Reforma de 1928, consagrados pela experiência de quatro anos*".

11) Idem.

12) Logo em 1926 (Dec. 12706, de 20/11) são criados dois órgãos de coordenação e tutela dos Inspectores de Circulo. São eles, oito Inspectores directamente dependentes do Director Geral e um Conselho de Inspeção que viria a ser extinto em 1930 (Dec. 18347, de 17/5) e substituído por um Conselho Disciplinar do Magistério (Dec. 18934, de 17/10/1930). Mas o momento de maior hierarquização é constituído pelo Dec. 16024 de 13/10/1928 que institui o cargo de Inspector Geral acima do Conselho de Inspeção que agora passa a chamar-se Conselho Central de Inspeção para o distinguir do Conselho de Inspectores Chefes, órgão de decisão e coordenação entre regiões escolares e do Conselho de Inspeção Regional ao nível de cada região escolar.

13) Decretos 12706 de 20/11/1926 e 12854 de 17/12/1926.

14) Esta descompartimentalização verificou-se em vários momentos dos quais os mais significativos são constituídos pelo Dec. 16024 de 13/10/1928, ao extinguir as Inspeções de Circulo Escolar e criar 18 Inspeções de Região Escolar; pelo Dec. 17926, de 8/2/1930, ao extinguir o cargo de Inspector Geral do Ensino Primário e concentrar as suas funções no DGEPN: "*nenhuma vantagem se verifica da duplicação dos cargos de Director Geral e Inspector Geral, porventura geradora de conflitos de atribuições com que a boa ordem dos serviços só se prejudica*" (preâmbulo ao Dec. 17926, de 8/2/1930).

- c) Passagem de um provimento das funções de chefia e Inspeção através da via meritocrática para um provimento de cooptação dos dirigentes¹⁵;
- d) Instabilidade da nomenclatura de alguns dirigentes e de algumas estruturas¹⁶;
- e) Compromisso com algumas "Instituições" republicanas¹⁷;
- f) Estruturação Fayoleana da administração;
- g) Redução da representação da sociedade civil a órgãos consultivos e deliberativos centrais¹⁸.

A conclusão que daqui se extrai é a de que, neste espaço de tempo, entre 1926 e 1932, a história da Administração do Ensino Primário é a história da Inspeção do Ensino Primário, para a melhoria da qual é necessário *"adicionar uma fiscalização superior (...) actuando sob a Direcção dum organismo responsável pela boa marcha do Ensino"*¹⁹, porque

*"Os Inspectores, votados a um isolamento que lhes não permite uma fácil troca de ideias e impressões com indivíduos da sua categoria mental e de classes dirigentes ou educadoras, encontram-se sujeitos às influências de um meio de pouca cultura espiritual e em que o prestígio de independência de muitos deles se encontra diminuído (...)"*²⁰.

Por isso, esta história coincide com o reforço dos poderes dos Inspectores Chefes das Regiões Escolares²¹, e dos do Director Geral do EPN quer pela concentração neste das

-
- 15) Com efeito, só a partir de 1930 é que dirigentes dos diferentes órgãos e Inspectores passam a ser nomeados e demitidos, livremente, pelo Ministro ou pelo DGEPN, conforme o nível escalar.
 - 16) Em 1926, (Dec. 12706) os Inspectores de Circulo passam a Directores de Circulo e são criados os oito Inspectores Centrais. Também em 1926 (Dec. 12854, de 17/12), os Inspectores Centrais passam a chamar-se Inspectores Chefes e os Directores de Circulo voltam a chamar-se Inspectores de Circulo. Em 1928, os Inspectores das regiões escolares passam a chamar-se Inspectores Chefes e os Directores de Circulo Inspectores (Dec. 16024).
 - 17) É importante referir aqui que este compromisso envolvia uma dimensão de **Democracia Representativa**. Com efeito, o Dec. 16024, de 28, mantendo os Circulos Escolares e as Juntas Escolares, ainda que alteradas na sua composição, mantinha a eleição de um professor do Concelho Administrativo para seu membro e secretário. Por outro lado, até 1933, mantiveram-se os Conselhos Escolares nas Escolas. E, a um nível de consulta central, os Professores estavam representados no Conselho Superior de Instrução Pública, ainda que essa representação fosse limitada aos Professores do Concelho de Lisboa (ver Decs. 18104, de 19/3/1930 e 18664, de 24/7/1930).
 - 18) Caso da Comissão de Educação Popular (criada aquando da reorganização dos serviços do MIP, em 1929 (Dec. 16481, de 8/2)) e do Conselho Superior de Instrução Pública (ver nota 17). Mas este processo verificou-se também ao nível da organização da Inspeção, em que as relações entre os Inspectores e o Inspector Geral eram mediatizadas pelos órgãos já referidos na nota 12.
 - 19) Dec. 12706 de 20/11/1926.
 - 20) Dec. 16024, de 13/10/1928.
 - 21) Tal reforço, para além das competências atribuídas pelo Dec. 16024 é operado ainda em 1929 (Dec. 16361, de 14/1) e em 1930 (Dec. 18380, de 23/5). Por este último, já podem desdobrar as escolas, colocar professores interinos e deslocar professores dentro da região escolar.

funções do Inspector Geral do Ensino Primário²², quer pelo reforço dos poderes (sobretudo da capacidade de controle) que a reorganização do MIP, de 1929, lhe conferem²³.

Uma análise organizacional justifica-se ao Dec. 16024, como organizador-charneira da Administração do Ensino Primário, neste período, e à organização estrutural da DGEPN. Fazêmo-lo através dos quadro nº 8 e dos organogramas 2 e 3.

Na seqüências das linhas de força expressas na introdução a este ponto, é igualmente importante referir o conflito entre burocracia e cooptação ideológica. Com efeito, a organização funcional dos diferentes departamentos assenta no conceito Weberiano de independência face aos administrados e superiores hierárquicos:

"Reconhece-se que (...) os Inspectores ficam, dessa forma, em situação de maior independência e o professorado Primário cercado de mais garantias, sendo os seus serviços apreciados com mais justiça e imparcialidade"²⁴.

Mas como garantir essa independência se, em 1930 Inspectores Chefes, Inspectores e Directores de Escolas eram já todos nomeados pelos níveis superiores na cadeia escalar? De resto, o indicador essencial de que a isenção burocrática não era um elemento bastante dá-o o Dec. 16481, de 8/2/1929, ao prescrever o fim da longa permanência na carreira administrativa dos Serviços Centrais do MIP, colocando aí os funcionários por contrato anual renovável:

"(...) a experiência tem demonstrado que um modo de provimento definitivo nestes cargos é menos adequado a estimular e garantir o zêlo, a diligência, a pontualidade, o espírito de ordem e disciplina (...) adopta-se o regime de provimento por contratos anuais (...) na medida das provas de idoneidade e competência (...)"²⁵.

Um outro exemplo deste conflito é o conceito de funcionário superior do MIP:

"(...) ao mesmo tempo que burocratas disciplinados e disciplinadores, mestres educadores e apóstolos que pela sua especial preparação e pela sua iniciativa bem orientada promovam e realizem, com acção perseverante, e como quem exerce o sacerdócio, o alargamento e levantamento da cultura nacional"²⁶.

Também dissémos que a estruturação dos departamentos administrativos foi essencialmente fayoleana. Com efeito, a criação de unidades estruturais (departamentos) quer ao nível central quer ao nível da disseminação da educação e dos seus serviços de apoio, realiza-se na base dos princípios de especialização horizontal (serviços centrais) e da extensão

22) Dec. 17926, de 8/2/1930.

23) Dec. 16481, de 8/2 e 16836 de 13/5, ambos de 1929.

24) Preâmbulo do Dec. 16024, de 1928.

25) Preâmbulo ao Dec 16481, de 8/2/1929.

26) Idem, preâmbulo.

da capacidade de informação e controle nos serviços territorialmente desconcentrados (Inspeções Escolares e Directores de Escolas). Nos organogramas nºs 4 e 5, representando a DGEPN nas duas remodelações do MIP²⁷, podemos analisar como os princípios da especialização funcional estão presentes.

²⁷⁾ Decs. nºs 16481, de 8/2/19289 e 16836 de 13/5/1929. Esta última remodelação resultou da integração no MIP dos Serviços do Ensino Técnico, pelo Dec. 16729, de 13/4, integrados até esta data, nos Ministérios do Comércio e Comunicações e da Agricultura.

QUADRO Nº 8 - Síntese do Sistema Administrativo da Escola Primária entre 1928 e 1933

Nível Territorial	Estruturas e Órgãos	Nível Organizacional	Funções Organizacionais
Central	<ul style="list-style-type: none"> - Direc. Geral do EPN - Insp. Geral do EPN a) - Cons.Centr de Insp. b) - Comissão de Educ. Popular e) - Conselho de Insp. Chefes - Cons. Superior de Instrução Pública - Conselho Disciplin. do Magistério c) 	<ul style="list-style-type: none"> Institucional Institucional Institucional Institucional Institucional Institucional Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Concep., Organi., Direc. e Controle - Concep., Organização e Controle - Direcção, Avaliação e Controle - Consulta e Apoio Estratégico - Consulta e Coordenação Nacional - Consulta e Participação consultiva e representativa da Sociedade Civil - Avaliação e Controle
Distrital	<ul style="list-style-type: none"> - Região Escolar . Inspector Chefe . Inspectores . Secretaria 	<ul style="list-style-type: none"> Intermédio Téc.-Inspectivo Téc.-Burocrát. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coord. e Integração Pedag. e Admin. Organ. Direc. e Controle dos Insp. e Profs. - Exec. da Orient. e Controle dos profs. Assessoria aos Inspectores Chefes - Executivas-Burocráticas
Concelhia	<ul style="list-style-type: none"> - Junta Escolar - Zonas Escolares d) 	<ul style="list-style-type: none"> Téc.-Administ. Téc.-Administ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Execução Patrimonial e Administrativa - Execução Administrativa
Local	<ul style="list-style-type: none"> - Director da Escola - Concelho Escolar - Professores 	<ul style="list-style-type: none"> Téc.-Administ. e Pedagógico Técnico Pedagógico Técnico Pedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> - Execução Administrativa e Pedagógica Controle Burocrático e Pedagógico - Concepção e Organização Técnico-Pedagógica Criterial - Execução Técnico-Pedagógica Criterial

a) Fundido no Cargo de Director Geral em 1930 (Dec. 17926, de 8/2)

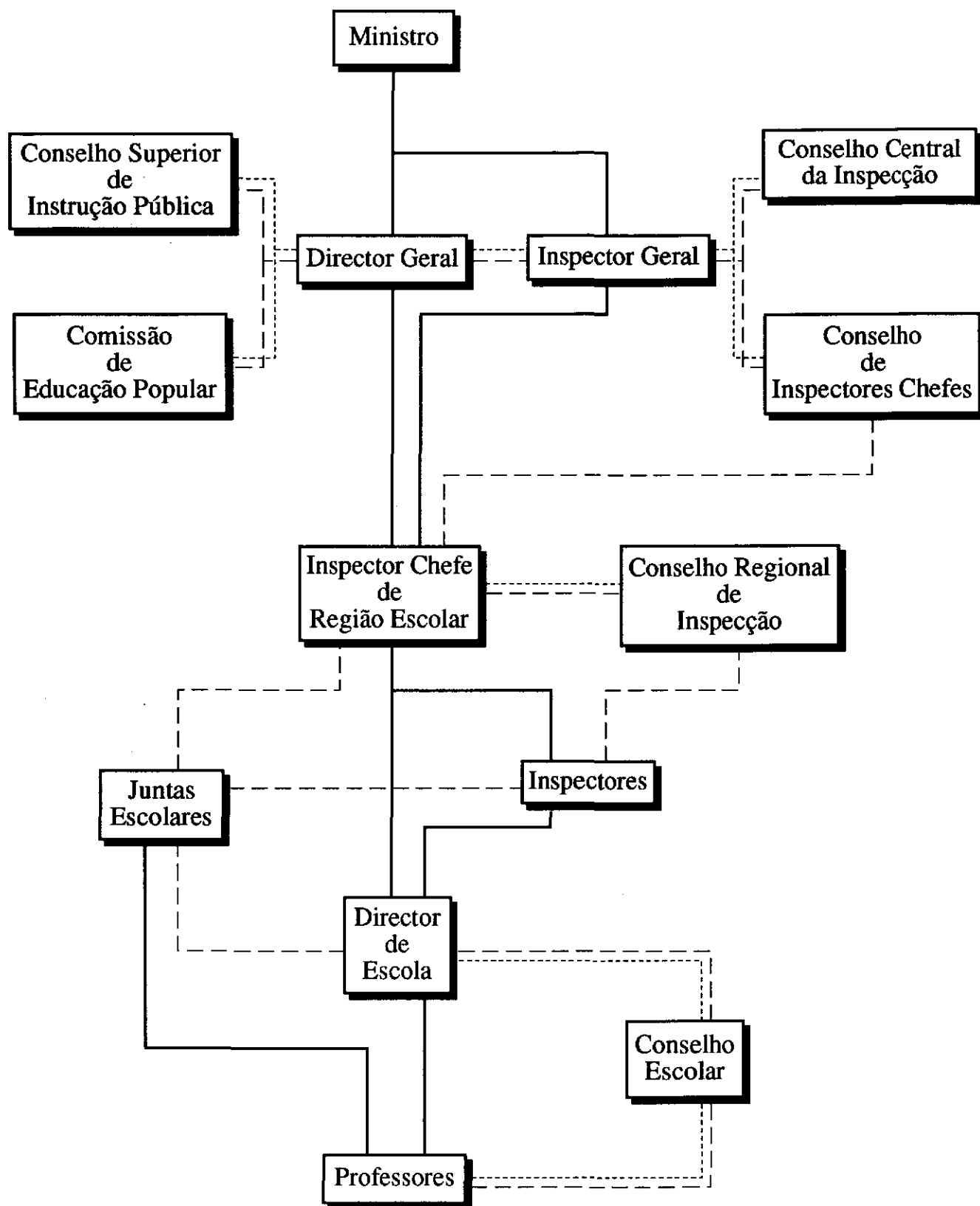
b) Extinto em 1930 (Dec. 18347, de 17/5)

c) Criado em 1930 (Dec. 18934 de 17/10)

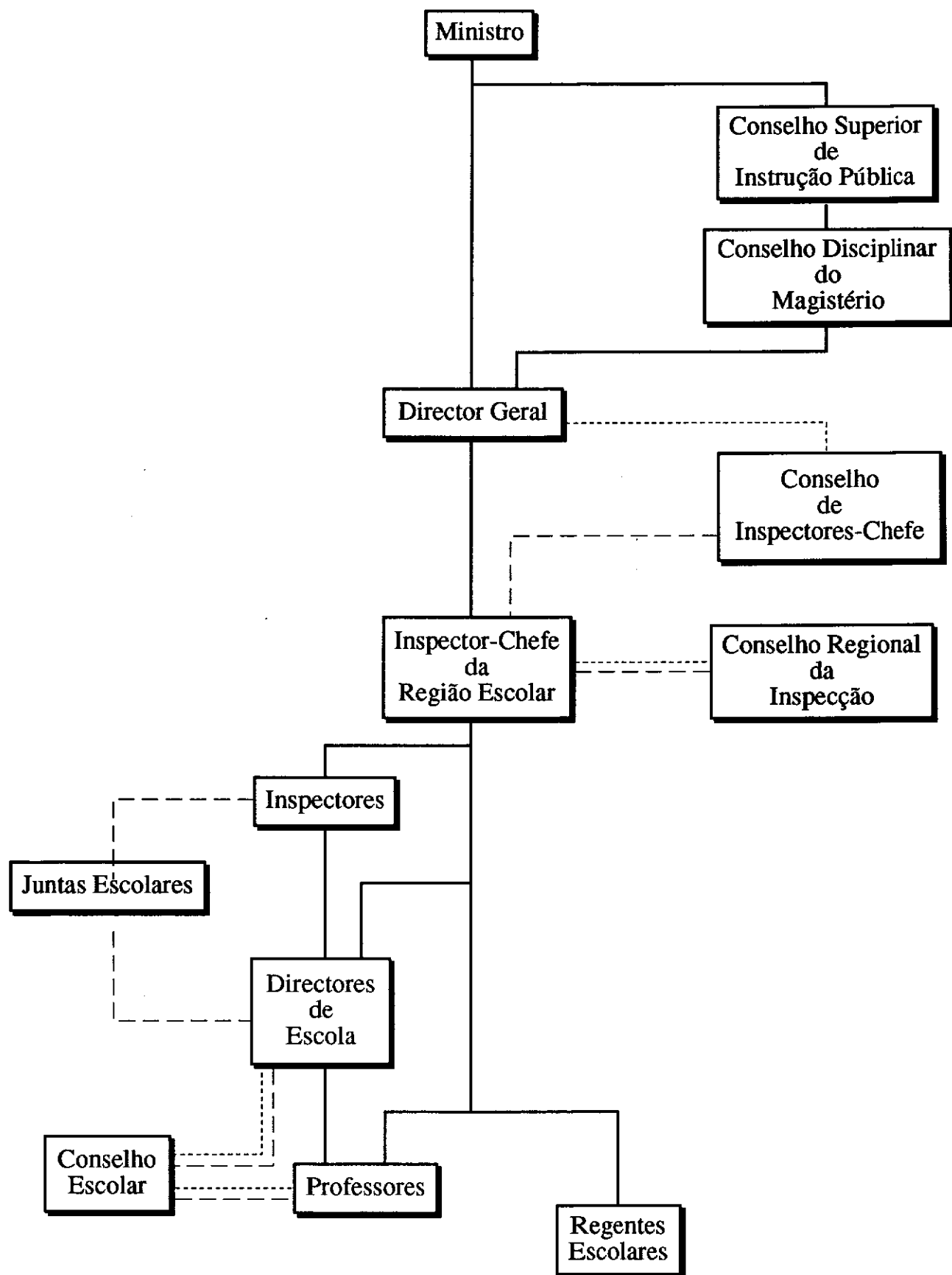
d) Criadas em 1931 e 1932 para as Cidades de Lisboa, Porto, Coimbra, Braga e Évora.

e) Criada em 1929 (Dec. 16481, de 8/10) e extinta em 1930 (Dec. 18104, de 19/3)

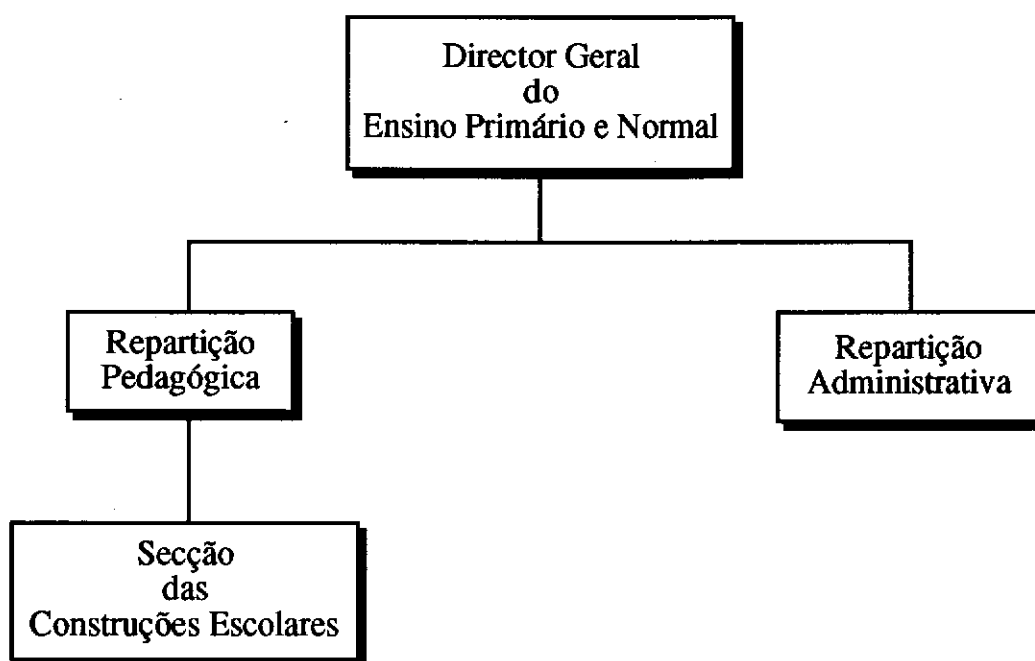
Organograma nº 2 - Estrutura Administrativa da Educação Primária, entre 1928 e 1930



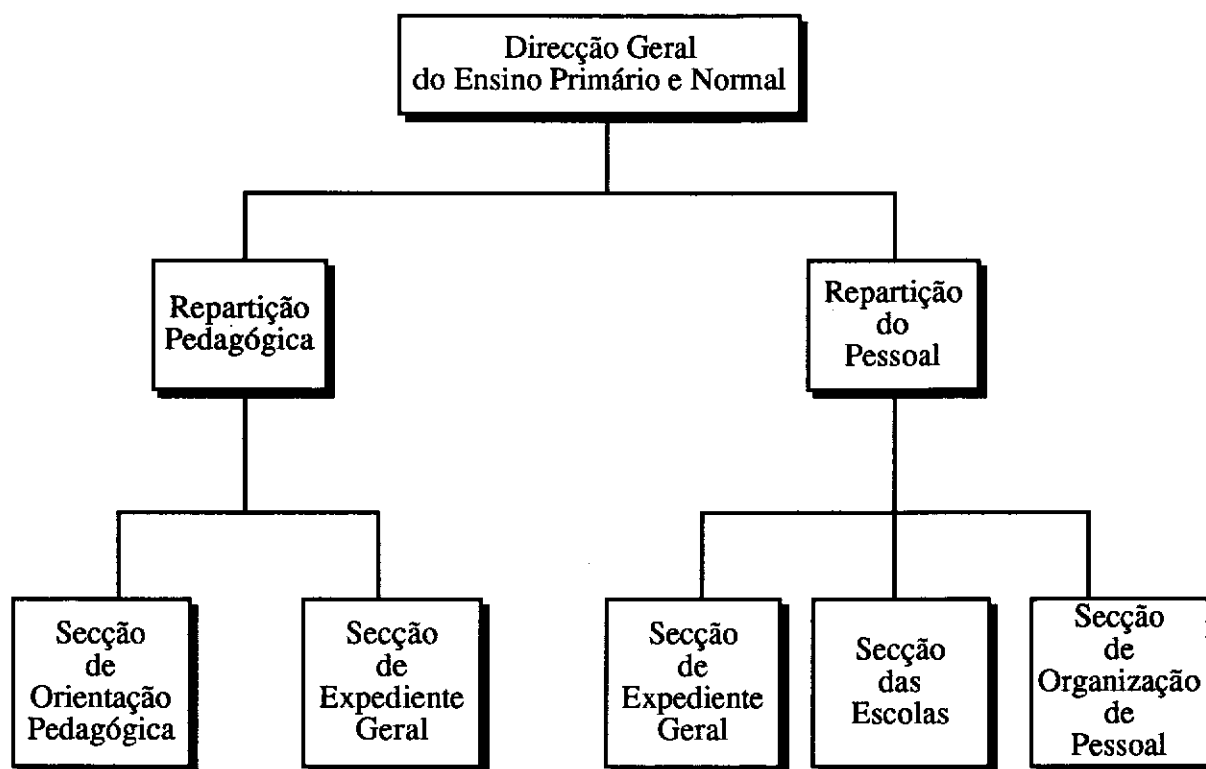
Organograma nº 3 - Organograma da Estrutura Administrativa, entre 1930 e 1931



Organograma nº 4 - Estrutura da Direcção Geral do Ensino Primário e Normal em 8/2/29 (Dec. 16481)



Organograma nº 5 - Estrutura da Direcção Geral do Ensino Primário e Normal em 13/5/29 (Dec. 16836)



1.3. A REFORMA DE 1933: REFORÇO DA UNIDADE DE MANDO, DA BUROCRACIA, DA CENTRALIZAÇÃO, DA ESPECIALIZAÇÃO DO CONTROLE, COM EXCLUSÃO DOS PROFESSORES DOS PROCESSOS DE DECISÃO ADMINISTRATIVO-BUROCRÁTICA E PEDAGÓGICA

As medidas tomadas entre 1928 e 1932 mantiveram alguns processos de contacto e de participação dos professores na administração. Foi o caso da manutenção dos Conselhos Escolares nas Escolas, das Juntas escolares e da presença de um professor eleito na Secção do Ensino Primário do Conselho Superior de Instrução Pública. Além disso, a estrutura organizacional da DG Ensino Primário, compartimentalizada entre Repartição Pedagógica e Repartição Administrativa permitia, pelo menos, o conflito entre organização pedagógica e organização burocrática.

Ora, a primeira consequência organizacional da Reforma de 1933²⁸ é a subordinação da organização pedagógica à administrativa, pela extinção da Repartição Pedagógica e das suas Secções²⁹.

Depois, extinguindo os Conselhos Escolares e os Conselhos Administrativos das Escolas do Ensino Primário (Al. c) do artº 194 do Dec. 22369, de 1933), e concentrando no Director da Escola e/ou Regente Escolar todas as funções administrativas possíveis na Escola, esta Reforma dava um passo decisivo para o isolamento dos professores, tanto mais que também eram extintas as Juntas Escolares, nas Câmaras Municipais. Restava a representação dos professores na Secção do Ensino Primário do Conselho Superior de Instrução Pública. Também ela foi retirada quando este órgão foi extinto e substituído pela Junta Nacional de Educação³⁰, em 1936.

Organizacionalmente, pela Reforma de 1933, a DGEP compreendia as seguintes áreas:

- direcção e administração dos serviços dela dependentes;
- orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino;
- Inspeção e disciplina.

²⁸) Esta Reforma é identificada com o Decreto 22369, de 30/3/33.No entanto, como veremos no decorrer do texto, outros documentos legislativos estão relacionados com ela.

²⁹) A história da estrutura da agora Direcção Geral do Ensino Primário é algo trágico-cómico em termos administrativos.Com efeito, se pelo Dec. 22369, de 1933, a DG ficou apenas com uma Repartição e 3 Secções, o D.L. 26115, de 23/11/35, reduzia-a a uma Repartição. Depois, em 1936, o D.L. 27279, de 24/11/36 extinguiu a Repartição e criou dois Adjuntos do Director Geral, um para os assuntos administrativos e outro para os assuntos pedagógicos e disciplinares. Em 1942, (Dec. 32 241, de 5/9), estes adjuntos passariam a Chefes de Secção para, em 1952 (Dec. 38968, de 27/10), passaram a existir na DGEP três Secções com os respectivos Chefes.Finalmente, em 1956 (D.L. 40762, de 7/9), Leite Pinto voltou a criar duas Repartições na DGEP, uma para os assuntos administrativos e outra para os assuntos pedagógicos.

³⁰) Dec.26611, de 19/5/36

Como estrutura organizacional de unidade de mando, o Director Geral coordenava todas as funções, ainda que só apoiado por um serviço executivo de apoio - a Repartição do ensino primário com um Adjunto Administrativo. Para as funções de orientação pedagógica e disciplinares, existia um outro adjunto do Director Geral, sem estrutura específica de apoio e que era um Inspector Principal.

Em termos funcionais, a Reforma estrutura **cinco funções organizacionais: direcção, administração, orientação, execução e controle** o que permite integrá-la numa concepção Fayoleana de organização, ao nível da sua estrutura. Embora a capacidade de concepção, ao nível da área de orientação e controle passasse por serviços especializados (Serviços de Orientação e Aperfeiçoamento do Ensino)³¹ e serviços de Inspeção e Disciplinares, a comunicação com os níveis inferiores corria pelas três secções da Repartição do Ensino Primário o que anulava qualquer possível "corredor de liberdade", emergente numa organização compartimentalizada. E, no entanto, como se vê pelo número de intervenientes na concepção da orientação, (ver nota 31) em que as competências dos Inspectores de Distrito e subordinados eram apenas "cooperar" (Artº 125º do Dec. 22369), a dispersão dos mesmos intervenientes era grande.

Na função inspectiva e disciplinar³², a competência dos Inspectores de Distrito e seus subordinados situava-se ao nível da execução e da informação aos superiores hierárquicos³³. Daqui decorre que as funções organizacionais dos níveis intermédios e técnicos (estes constituídos pelas Inspeções de Distrito Escolar e seus subordinados) se situam ao nível da execução e do controle (ver QUADROS Nºs 9, 10 e 11). Com efeito, das 118 competências atribuídas a estes níveis, 61 (51,69%) respeitam à informação e controle e 51 (43%) respeitam à de execução, divididas por execução normativa (27= 23%) e execução criterial (24= 20%).

Da análise de conteúdo realizada verifica-se que as únicas funções de planeamento e organização, respectivamente 1 e 5, são atribuições dos Inspectores de Distrito Escolar. Mas, dado que essas competências respeitam à capacidade de aplicar penas disciplinares (ver nota 33), de colocar professores auxiliares e de justificar faltas, encontramos aqui a razão para o "terível poder" e autoridade, representados pelos professores nos Inspectores/Directores de Distrito Escolar.

Genericamente, a reforma de 1933 transformou os Inspectores/Directores de Distrito Escolar em órgãos de nível técnico, ao contrário da de 1928 que os manteve no nível

31) A concepção de orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino ficou, nos termos do artº 125º do Dec. 22369, totalmente centralizada no Director Geral, no Director de Serviços da Repartição de Educação Física, no Inspector das Escolas do Magistério Primário, nos Inspectores Orientadores, no Director da Biblioteca Museu do Ensino Primário e, até 1936, no Representante dos Professores.

32) Eram estruturas de Inspeção e Disciplina o director Geral, os Inspectores Principais, os Inspectores de Distrito Escolar, os seus Delegados nos Concelhos, os Directores das Zonas Escolares e os Directores das Escolas.

33) Porém, os Inspectores de Distrito escolar tinham competência para aplicar as penas de repreensão escrita e multa até 15 dias de vencimento (ver artº 13º, nº 26, parágrafo 2º do Dec. 22369).

intermédio (ver QUADRO Nº 9). E isto apesar de o seu nível territorial ser o Distrital. Consequentemente, os restantes órgãos são do nível técnico, cumprindo funções de execução e controle, e realizando, por isso, o princípio da especialização vertical

*"à custa de um aumento do número de níveis hierárquicos (...) (e) refere-se ao crescimento da cadeia de comando"*³⁴.

Sintetizamos toda a informação sobre a Reforma de 1933 nos Quadros 9, 10 e 11 e no Organograma nº6. De seguida, enunciamos as principais transformações sofridas por esta Reforma até 1971, para além das já referidas:

a) 1935)Dec. 26175,de 31/12): as Inspeções de Distrito Escolar passam a chamar-se Direcções de Distrito Escolar e os Inspectores, Directores. Consequentemente, ao nível dos Concelhos, as Delegações da Inspeção de Distrito Escolar passam a chamar-se Delegações do Concelho Escolar.;

b) 1936 (Lei 1941, de 11/4/36): o Ministério da Instrução Pública passa a chamar-se Ministério da Educação Nacional (MEN);

c) 1936 (Dec. 27301,de 4/12): pela Organização Nacional da Mocidade Portuguesa, o seu Comissariado Nacional e as suas Delegações Regionais constituem-se em estruturas de autoridade funcional com a DGEP e com as Direcções de Distrito Escolar;

d) 1956 (D.L. 40964,de 31/12): Os Directores de Distrito Escolar passam a ter Adjuntos bem como os Delegados no Conselho Escolar; além disso, são extintas as Zonas Escolares, excepto as de Lisboa e Porto;

e) 1959 (Dec. 42085,de 3/1/59): a D.G. Educação Física passa a ter também um Delegado Distrital em cada Distrito, com relações funcionais com o Director de Distrito Escolar.

Sendo da exclusiva competência do MIP/MEN nomear o Director Geral do Ensino Primário; da competência deste a nomeação dos Inspectores/Directores de Distrito Escolar; da competência destes a proposta de nomeação dos Directores de Zona e Delegados dos Directores de Distrito Escolar nos Concelhos e Directores de Escola, a Reforma de 1933 garantia, por um lado, o princípio da vinculação do subordinado ao superior hierárquico e, por outro, o princípio da cooptação de dirigentes como processo de uniformização ideológica dos processos administrativos e de uniformização das normas administrativas.

Com estes processos burocráticos,podia-se combater o "anarquismo" da administração Republicana, nomeadamente

*"a falta de orientação superior e de fiscalização que não permitia dar uniformidade à actividade escolar.Cada Escola regia-se consoante a orientação que o professor lhe queria ou sabia dar"*³⁵.

34) CHIAVENATO, Idalberto, (1987):Teoria Geral da Administração, Vol. I, p.351, MacGraw-Hill, S.Paulo.

35) Portugal, Presidência do Conselho (1954): Vinte e Cinco Anos de Administração Pública, Imprtensa Nacional, Lisboa, p. 91.

QUADRO Nº 9 - Síntese da Reforma Administrativa do Ensino Primário de 1933-1935.

Nível Territorial	Estruturas e Órgãos	Nível Organizacional	Funções Organizacionais
Central	<ul style="list-style-type: none"> - Direc. Geral do EP - Cons. Sup. de Instrução Pública/JNE a) - Inspect. Orient. (10) - Inspec. Principais (6) - Bibl. Museu Ens.Prim - Director Serviços de Educação Física - Inspector Escolas do Magistério Primário - Conselho Disciplinar de Escolas do M Prim - Conselho Disciplinar do Magistério Prim. 	<ul style="list-style-type: none"> Institucional Institucional Interm./Orient. Interm./Discipl. Institucional Intermédio Intermédio Intermédio Intermédio 	<ul style="list-style-type: none"> - Concep., Organiz., Direcção e Controle - Concepção e Consulta Organizacional - Informação e Controle - Informação e Controle - Concepção e Consulta Organizacional - Coordenação - Informação e Controle - Controle - Controle
Distrital	<ul style="list-style-type: none"> - Inspectores e sub-Inspectores de Distrito Escolar 	Técnico	<ul style="list-style-type: none"> - Integração das 3 áreas Organizacionais e execução criterial das Competências de Informação e Controle
Concelhia	<ul style="list-style-type: none"> - Delegs. dos Inspects. - Directores de Zona 	<ul style="list-style-type: none"> Técnico Técnico 	<ul style="list-style-type: none"> - Execução Normativa, Informação e Controle
Local	<ul style="list-style-type: none"> - Director da Escola e/ou Encarg. Direcção - Professores/Regentes 	<ul style="list-style-type: none"> Téc.-Administ. Técnico Pedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> - Execução Administrativa e Normativa Informação e Controle Burocrático - Execução Pedagógica Criterial e Execução Administrativa Normativa

QUADRO Nº 10 - Estruturas de Desenvolvimento das 3 Áreas Organizacionais da Administração do Ensino Primário em 1933

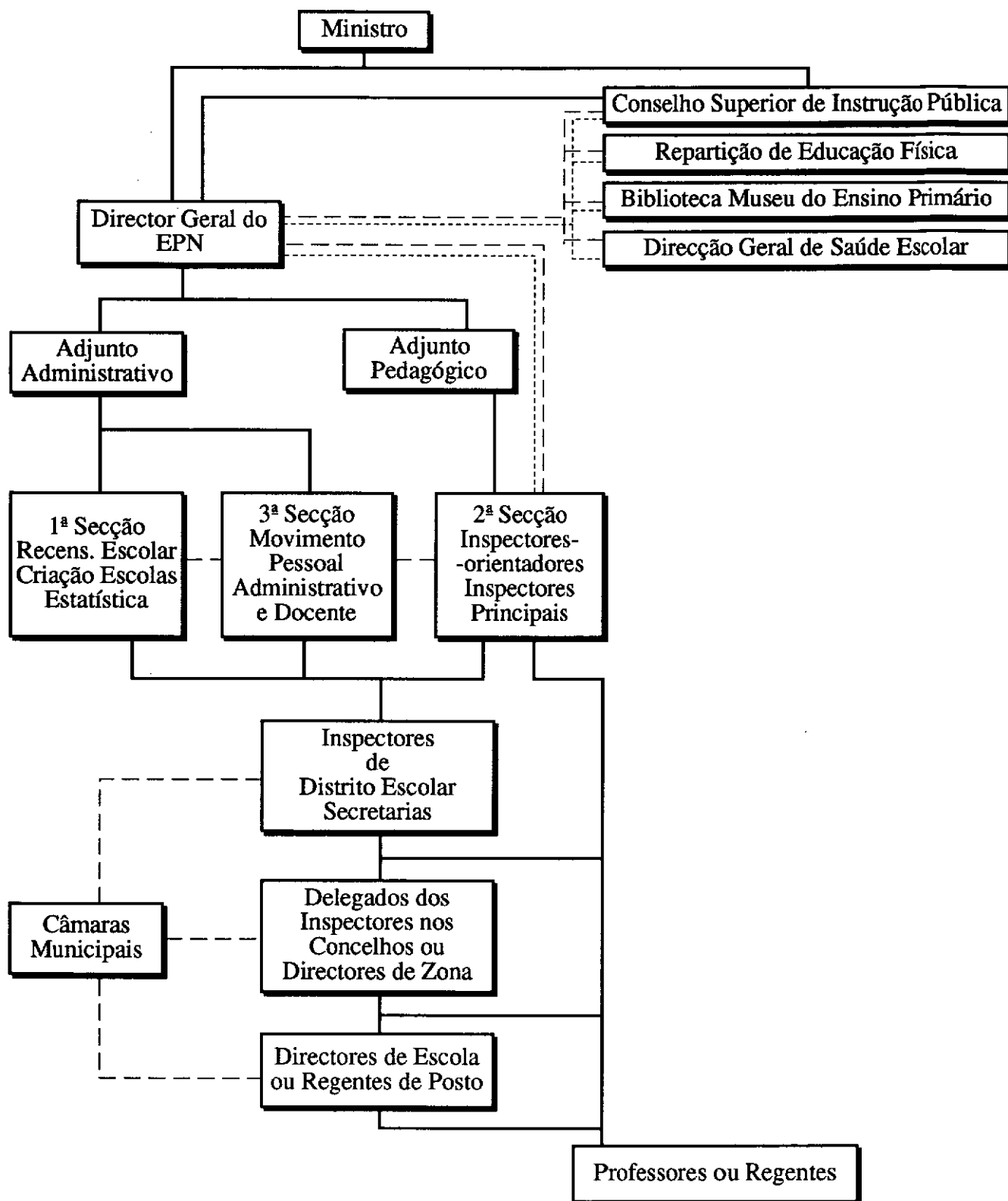
Áreas Organizacionais	Estruturas e Órgãos	Funções Organizacionais			
		Planeam/	Direcção	Execução	Controle
Direcção e Administração	Director Geral	*	*		*
	Inspector de Distrito Esc.			*	*
	Delegados nos Cencilhos			*	*
	Directores de Zona Escol.			*	*
	Directores de Escola			*	*
	Professores			*	*
Serviços de Orientação Pedagógica e Aperfeiçoamento	Director Geral	*	*		*
	Cons. Sup. de Inst. Publ.	*	*		
	Bibl. Museu Ens. Prim.	*			
	Inspector do M.Primário			*	*
	Repart. Educ. Física		*		
	Inspecs. Orientadores				*
	Inspecs. de Distrito			*	*
	Delegs. nos Concelhos			*	*
	Directores de Escola			*	*
Serviços de Inspeção e Disciplinares	Director Geral	*	*	*	*
	Conselho Disciplinar Escolas do Mag.Primário				*
	Cons. Discipl.M. Prim.				*
	Inspecs. Principais			*	*
	Inspecs. de Distrito			*	*
	Delegs. nos Concelhos			*	*
	Directores de Escola			*	*

QUADRO Nº 11 - Funções Organizacionais dos Órgãos de Administração do Ensino Primário em 1933, Nível Técnico

Órgãos	Áreas Organizacionais	Total	Funções Organizacionais						
			1	2	3	4	5.1	5.2	6
Inspectores de Distrito Escolar	Direcção e Administração	26		1	5		5	3	12
	Organização e Aperfeiçoamento do Ensino	7					1	2	4
	Inspecção e Disciplina	3					2		1
Delegados dos Inspectores nos Concelhos	Direcção e Administração	16					7	2	7
	Organização e Aperfeiçoamento do Ensino	7					1	2	4
	Inspecção e Disciplina	2							2
Directores de Zona Escolar	Direcção e Administração	22					4	6	12
	Organização e Aperfeiçoamento do Ensino	7					1	2	4
	Inspecção e Disciplina	2							2
Directores de Escola	Direcção e Administração	17					5	5	7
	Organização e Aperfeiçoamento do Ensino	7					1	2	4
	Inspecção e Disciplina	2							2
TOTAL		118	0	1	5	0	27	24	61
%		100	0	0,84	4,23	0	22,88	20,33	51,69

1. Conceção
2. Planeamento
3. Organização
4. Direcção
- 5.1 Execução Normativa
- 5.2 Execução Criterial
6. Controle

Organograma nº 6 - Administração do Ensino Primário (1933)



1.4. A REORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL ENTRE 1971 e 1973: UMA ESPECIALIZAÇÃO FUNCIONAL QUE CONDUZIU À PREVALÊNCIA DA ESTRUTURA SOBRE AS FUNÇÕES ORGANIZACIONAIS

Apesar de a reorganização da Administração Central, operada em 1971, 1972 e 1973³⁶ não alterar em nada a estrutura da administração da escola primária, aos níveis Distrital, Concelhio e Local, julgamos oportuno dedicar-lhe algumas palavras pois ela representa uma tentativa, relativamente conseguida, de especializar as funções administrativas tanto em função do processo administrativo, como da função administrativa, como ainda das clientelas da administração³⁷.

Quanto ao processo administrativo, esta reforma acentua a compartimentalização já iniciada em 1956 por Leite Pinto³⁸, entre assuntos administrativos e assuntos pedagógicos. Enquanto Leite Pinto criou uma Repartição para cada um destes assuntos, Veiga Simão criou duas Direcções Gerais: a do Ensino Básico, para os assuntos pedagógicos e a da Administração Escolar para os assuntos Administrativos³⁹. Mas vai mais longe, reformulando uma estrutura específica para a avaliação e investigação das acções do Sistema Educativo - o Gabinete de Estudos e Planeamento⁴⁰ e para a acção social escolar - o Instituto de Acção Social Escolar - (IASE)⁴¹.

A Reforma assenta na necessidade de uma integração unitária da Administração:

"a actual estrutura deste Ministério é resultante de intervenções limitadas que se sucederam no tempo sem integração em planos préestabelecidos nem concepção unitária(...). Compreende-se pois que (...) não tenha podido acompanhar o ritmo da evolução das necessidades: aumento constante da população escolar e do pessoal docente; incremento do número e variedade dos estabelecimentos de ensino (...)"⁴².

36) São documentos fundamentais desta Reforma o D.L. 178/71, de 30/4; o D.L. 408/71, de 27/9; o D.L. 485/72, de 2/12; os D.L's 45 e 46/73, de 12/2; o D.L. 223/73, de 25/7 e o D.L. 82/73, de 3/3.

37) Uma especialização por processo diz respeito ao tipo de trabalho a ser desempenhado. Por função administrativa diz respeito à competência organizacional do Departamento. Por clientela diz respeito ao tipo de pessoas a quem se destina.

38) D.L. 40762, de 7/9/56.

39) Criadas pelo D.L. 408/71, elas são estruturadas e regulamentadas pelos D.L's 45 e 46/73.

40) Regulamentado pelo D.L. 485/72, de 2/12. Na verdade, ele já havia sido criado por Galvão Teles em 1965 (D.L. 46156, de 16/1/65, sob o nome de Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa).

41) A função também já existia desde 1965. A estrutura departamental é criada em 30/4/71 (D.L. 178) antes portanto, da Reforma da Administração Central (27/9/71) mas certamente influenciado pelo "ambiente" de mudança que já então se vivia. É regulamentado em 1973 (D.L. 223/73, de 25/7).

42) Preâmbulo ao D.L. 408/71, de 27/9.

As razões de Leite Pinto eram ainda as de Veiga Simão. Reconhecem-se os erros da estrutura do MEN:

"(...) a ossatura básica do Ministério assenta numa concepção puramente vertical (...) e a acumulação de todos os meios de acção nas mãos dos Chefes Administrativos de nível mais elevado constitui (...) defeito capital do Ministério"⁴³.

É o único diploma oficial que considera correctamente a função organizacional das Direcções de Distrito Escolar⁴⁴:

"A excessiva concentração territorial da Administração da Educação é outro dos pontos críticos da situação actual.

Para além das Direcções Escolares do Ensino Primário, faltam de todo, órgãos territoriais intermédios que libertem os Serviços Centrais de uma parte das tarefas executivas, de inspecção e de controle"⁴⁵.

A resposta a este diagnóstico é pouco eficaz. No plano teórico, ela usa conceitos modernos: diferenciação, especialização, desconcentração. No plano prático, limita-se a prever a criação de órgãos regionais desconcentrados e a departamentalizar as estruturas da administração central segundo as funções clássicas da administração:

- **"Órgãos de concepção, coordenação e apoio;**
- **Serviços executivos;**
- **Serviços de controle"**⁴⁶.

Limita-se ainda a estruturar cada departamento segundo a estrutura clássica de administração: Direcção de Serviços, Divisão, Repartição, Secção.

Considerando as Direcções Gerais como órgãos executivos, a Reforma de 1971 especificou aquilo que pretendia ser: um aliviar das funções de concepção, coordenação e apoio de tarefas executivas e uma maior capacidade de resposta às solicitações de uma clientela cada vez mais vasta. Neste sentido, ela não foi mais que uma desconcentração da administração central, a nível central, ou, se nos é permitido o neologismo, uma descentroconcentração.

Cada departamento organiza-se pelos princípios gerais antes referidos: diferenciação e especialização por processo administrativo, por função e por clientela. Exemplificamos com o organograma nº 7, da Direcção Geral do Ensino Básico.

43) Idem.

44) Já referimos que tanto o Dec. 22369 de 1933 como o DL 211/81 consideram as Direcções Escolares estruturas descentralizadas.

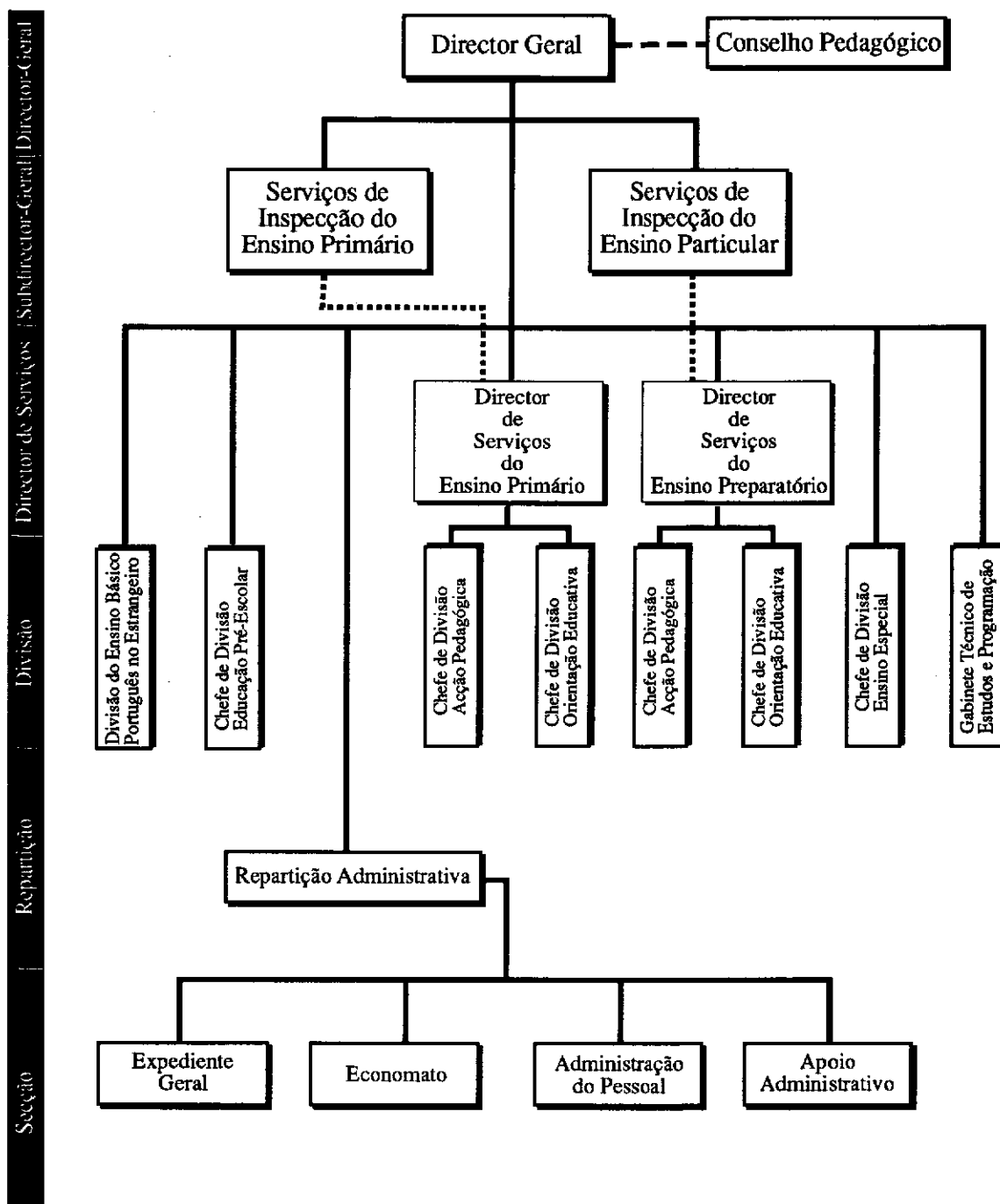
45) DL 408/71, Preâmbulo.

46) Idem, Art. 4º.

QUADRO Nº 12 - Funções Organizacionais e Estruturas da Administração Central na Reforma de 1971.

Concepção, Coordenação e Apoio		Junta Nacional de Educação Gabinete de Estudos e Planeamento Conselho de Directores Gerais Secretaria Geral
Serviços Executivos	Sector Ciência e Cultura	Instituto de Alta Cultura Direcção Geral dos Assuntos Culturais
	Sector Ensino	Direcção Geral do Ensino Superior Direcção Geral do Ensino Secundário Direcção Geral do Ensino Básico Inspeção do Ensino Particular Direcção Geral de Administração Escolar Direcção Geral de Educação Permanente Instituto de Tecnologia Educativa
	Sector Juventude e Desportos	Secretariado para a Juventude Direcção Geral de Educação Física e Desportos Fundo de Fomento do Desporto Instituto da Acção Social Escolar

Organograma nº 7 - Estrutura da Direcção Geral do Ensino Básico (1973)



2. A ESTRUTURA INTRA-ESCOLAR DE ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA: A NÃO-PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES

2.1. OS DIRECTORES DE ESCOLA, PRIMEIROS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A Primeira República já tinha nas Escolas supervisores das actividades escolares e "funcionários" que poderiam ser responsabilizados pelo seu funcionamento. As funções organizacionais dos Directores das Escolas, previstas no Art. 104º do Dec. 6137, de 29/9/19, resumiam-se a quatro que, pela sua especificidade, permitem **caracterizar o Director de Escola como órgão de mediação pedagógica, coordenação técnico-pedagógica e clima social, de controle disciplinar e de controle burocrático.**

De mediação pedagógica porque lhe competia

"Informar os responsáveis pela educação dos alunos do seu progresso moral e intelectual, colaborando com as famílias e delas obtendo a sua colaboração tam útil e precisa para conhecimento da criança, e para que assim possam o ensino e a educação acompanhar a evolução física e psíquica do aluno".

De coordenação técnico-pedagógica e clima social porque lhe competia

"Promover o progredimento da escola, coordenar os trabalhos dos professores, estimular as suas iniciativas e energias profissionais e estabelecer, entre todos, a boa harmonia".

De controle disciplinar porque lhe competia

"Comunicar ao Inspector de Circulo as irregularidades ocorridas e cuja solução não esteja dentro das suas atribuições".

De controle burocrático porque a ele competia ainda

"Organizar e ter em dia a escrituração da escola e da classe que dirija".

Estas funções mantiveram-se até à Reforma de Março de 1933. O Dec. 22369, para além de abolir o Conselho Escolar, transformou o Director da Escola num órgão de execução, informação e controle, predominantemente disciplinar e burocrático.

Com efeito, no seu Art. 17º, aquele DL., atribui ao Director da Escola e/ou Encarregado de Direcção 15 competências subordinadas a

"superintender nos respectivos serviços, promovendo a sua execução regular e de exacta harmonia com as disposições legais e com as instruções superiores".

Tais competências são as seguintes:

"1ª - Assistir, sempre que lhe seja possível, aos serviços escolares e a quaisquer outros;

2ª - Prestar à inspecção de Distrito Escolar, ou ao seu delegado, todas as informações que lhe forem requisitadas e fornecer, por intermédio do mesmo delegado, os elementos estatísticos, nos termos deste Decreto;

3ª - Determinar a organização das classes e turmas e distribuir os serviços escolares;

4ª - Desempenhar os serviços de matrícula, nos termos da Lei;

5ª - Requisitar, por intermédio do delegado da Inspeção no Conselho, o pessoal docente auxiliar e propor a autorização dos desdobramentos, segundo as necessidades do ensino e nos termos legais;

6ª - Requisitar a aquisição de mobiliário e material de ensino e tudo o mais que vise à melhor dotação dos serviços escolares, dirigindo-se para isso às estações competentes por intermédio do delegado do inspector do distrito escolar;

7ª - Tomar, em casos de muita urgência e gravidade e na impossibilidade de aguardar resolução superior, as medidas de carácter excepcional que eles requeiram, dando imediata conta ao delegado da inspecção;

8ª - Velar pela disciplina da corporação docente;

9ª - Solucionar os conflitos entre o pessoal docente ou dar participação daqueles que não puder solucionar;

10ª - Prestar todas as informações que lhe forem requisitadas para a execução dos serviços de inspecção e de fiscalização;

11ª - Cooperar nos serviços de orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino e facilitar a sua execução;

12ª - Impedir que nas escolas se realizem quaisquer reuniões não previstas por lei ou não autorizadas pelas estações superiores;

13ª - Cooperar nos serviços do recenseamento, nos termos da lei;

14ª - Cooperar na execução dos serviços de protecção e assistência escolar;

15ª - Elaborar relatório anual dos serviços a seu cargo e enviá-lo ao delegado da inspecção do distrito escolar até 31 de Julho de cada ano."

E o mesmo artigo terminava por avisar os directores de escola e/ou encarregados de direcção de que

"são responsáveis por todas as infracções cometidas nos serviços a seu cargo, quando não as evitem ou delas não dêem conta ao seu imediato superior."

Das 15 competências enunciadas, verificamos que nenhuma transforma o Director da Escola em órgão de mediação com a comunidade, nem nenhuma o transforma em órgão de dinamização pedagógica. Pelo contrário, verificamos que as relações de comunicação são totalmente verticais, quer para com os superiores hierárquicos, quer dando ordens aos

professores. Verificamos ainda que ele é o guardião das normas superiores (competências 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 12 e 15), órgão de execução (competências 2, 3, 4, 5, 6, 11, 13 e 14) e órgão de controle (competências 1, 2, 8, 9, 10, 12 e 15).

Em contrapartida, apenas 3 competências estão relacionadas com a organização pedagógica (competências 3, 11 e 14).

Organizacionalmente, das 15 competências, 7 são de informação e controle e 8 são de execução, sendo 5 de execução criterial e 3 de execução normativa. Quanto a áreas organizacionais, 8 competências são de mera execução ou informação administrativa, abrangendo as restantes relações com os superiores e a execução de serviços burocráticos.

Daqui se conclui que o Director da Escola é o Delegado da Autoridade na Escola, junto dos Professores, Alunos e Pais, zelando pelo cumprimento das instruções superiores e representando o primeiro instrumento de controle da legalidade e da ordem no Sistema do Ensino Primário. Tanto mais que não é eleito pelos Professores, mas nomeado pelo Director Geral, sob proposta do Inspector do Distrito Escolar⁴⁷.

2.2. OS PROFESSORES DO ENSINO PRIMÁRIO, ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO BUROCRÁTICA NO DOMÍNIO ADMINISTRATIVO-BUROCRÁTICO

O Estado Novo manteve as funções pedagógicas dos Professores definidas pela República em 1919 mas limitou ao máximo possível as suas funções administrativas. De resto, o Dec. 22369, ao definir os "agentes da direcção e administração do ensino"⁴⁸ não considera os professores como tais. Nesta secção só trataremos das funções administrativo-burocráticas.

A estratégia para limitar ao máximo a incerteza no Sistema Educativo Primário foi a de regulamentar o mais possível a execução de todas as actividades administrativas (e também pedagógicas), para garantir a previsibilidade e a racionalidade inerentes à concepção centralizada de todas as actividades. Tais previsibilidade e racionalidade passariam pelo espírito de isenção burocrática e pela rígida manutenção das relações de mando, pela linha hierárquica, e de modo a que quaisquer influências estranhas à relação superior-subordinado fossem afastadas. A intromissão de terceiros nestas relações, foi objecto de uma Circular da DGEP, em 1934⁴⁹:

"Visou a mesma Circular evitar a quebra de disciplina que dessa impertinente intervenção quasi sempre resulta.

⁴⁷) Art. 31º do Dec. 22369 de 1933. Note-se que este processo de cooptação já existia na 1ª República.

⁴⁸) Arts. 10º a 19º do Dec. 22369, de 30/3/33.

⁴⁹) Circular nº 120, de 7/9/1934, da DGEP.

É o caso, por exemplo, de serem transmitidas instruções a uma professora por intermédio do seu marido, ou por intermédio do mesmo tomar a Inspeção conhecimento de uma reclamação daquela, ou ainda vir à Inspeção tratar de assuntos de serviço — que outros ali se não podem tratar — em vez do interessado, pessoa de categoria ou influência que o protege.

De todas estas intromissões, por enfraquecerem a disciplina, se devem defender os nossos agentes da administração"⁵⁰.

Esta citação evidencia que as principais formas de controle usadas pelo Estado Novo sobre os professores foram o rigor da linha de mando e a redução da arbitrariedade na resposta aos diferentes documentos. Por isso, o papel administrativo dos professores limitou-se à guarda de documentos ou livros, à escrituração escolar e à segurança dos bens escolares.

No que respeita à guarda de documentos ou livros, ela abrangia as instruções recebidas de superiores hierárquicos e Inspectores Orientadores e Disciplinares, a correspondência expedida, os livros de escrituração escolar. Os bens das instalações escolares, em caso de não existência de mais de dois professores na escola também estavam à guarda dos professores. No caso de existência de mais de dois professores, já competia ao Director da Escola esta guarda.

Quanto à escrituração escolar, legislada pelo Dec. 25675, de 25/7/1935, ela compreendia 6 livros resultantes da aglomeração de outros tantos impressos oficiais, ainda hoje em vigor. Tais livros e impressos são os seguintes:

Livro A — de Matrícula, Frequência e seus resultados;

Livro B — Diário de Frequência;

Livro C — registo das visitas respeitantes aos serviços de orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino;

Livro D — registo das visitas respeitantes aos serviços de inspeção e disciplinares;

Livro E — da correspondência expedida;

Livro F — inventário do mobiliário e material escolar.

As instruções para o preenchimento destes impressos foram pormenorizadamente abundantes⁵¹ e as inspeções disciplinares incidiam sistematicamente, no dizer dos professores entrevistados, sobre o preenchimento destes livros, como se os impressos fossem "a alma da educação das crianças". Tal referência dos professores é abonada pela recomendação de zelo que os mesmos professores deveriam pôr na escrituração e arrumo dos livros:

50) Ver A. Justino Ferreira, Apêndice 1 a Legislação do Ensino Primário, p. 83, Ed. Educação Nacional, 1935, Porto.

51) Ver, por exemplo, A. Justino Ferreira (1936): Apêndice 2 a Legislação do Ensino Primário, Ed. Educação Nacional, Porto; Amândio Serra Ferreirinha (1950): Legislação Comparada do Ensino Primário, 1º Vol., Editorial Domingos Barreira, Porto; Abílio Fernandes (1970): Elementos Práticos de Legislação Escolar, Livraria Cruz, Braga; Amadeu Cordeiro Leal (1985): Legislação do Ensino Primário e Jardins de Infância, Porto Editora, Porto.

"Importa antes de mais, renovar a recomendação já feita de que a escrita deve ser conservada sempre em boa ordem e assim, devem os respectivos livros estar convenientemente cosidos e forrados com capa de papel ou cartão.

(...)

*Na escrituração escolar não são admissíveis rasuras ou emendas"*⁵².

A segurança dos bens e equipamentos era outra das preocupações das autoridades sobre os professores. Daí a relevância à conferência dos inventários e ao controle das chaves das escolas. Quanto ao inventário

"Sempre que houver mudança de responsável, proceder-se-à à conferência do inventário pelo respectivo mapa de cadastro, do qual se lavrará o competente auto, no qual se indicará para efeito de exigência de responsabilidades qualquer falta que se verifique (...)"⁵³.

O auto tem um formulário universal como mandam as regras da segurança burocrática:

"Aos ... dias do mês de ... de mil novecentos e..., na Escola (ou posto) do sexo... da freguesia de..., concelho de ..., se procedeu, nos termos da alínea b) do nº 73 das "instruções" que acompanharam a circular da Direcção Geral da Fazenda Pública nº 938, de 26/12/1940, à conferência do respectivo inventário, tendo-se verificado que os bens existentes conferem com os descritos nos mapas de cadastro arquivados na escola ou posto, salvo o desgaste que o uso e a acção do tempo determinaram.

E por ser verdade se lavrou o presente auto que vai assinado por mim... (nome e categoria do responsável) e por... (nomes e outros elementos de identificação de duas testemunhas) que serviram de testemunhas".

As chaves das escolas, por sua vez ou estão na posse de um professor, na localidade, ou estão, na ausência do professor, na posse do Presidente da Junta ou do Regedor, como representantes locais da ordem.

A mesma preocupação pela segurança estava presente nas Bibliotecas Escolares e nas multas aos encarregados de educação cujos filhos faltavam à escola. Em relação às Bibliotecas Escolares

"3º - haverá em cada biblioteca um livro de registo geral e um catálogo para verbetes das espécies nela existentes. O professor registará as obras no livro e preencherá os respectivos verbetes à medida que forem sendo recebidos, e será responsável pela sua guarda e utilização, não devendo,

52) Circular nº 5, Livro 3, de 13/7/1935, da DGEP, in Ferreirinha, op. cit., p. 458. Ver Fernandes (1970), op. cit., p. 29.

53) Idem.

porém, as precauções tomadas embaraçar aquela utilização por parte de professores e alunos"⁵⁴.

Os professores registavam assim o movimento dos livros mas não podiam propôr a sua aquisição nem muito menos fazê-la:

*"É vedado aos professores a incorporação, nas bibliotecas escolares de quaisquer obras além das aprovadas nos termos deste Decreto-Lei, ainda que gratuitamente cedidas, sem autorização da DGEF"*⁵⁵.

Transformado em executante fiel das determinações da Administração Central, o Professor era, ele também, o representante da autoridade do Estado através da aplicação de multas aos Encarregados de Educação pelo absentismo escolar dos filhos destes. Porém, nem sempre era tão fiel quanto isso pois já em 1952, Pires de Lima se queixava da ineficácia dos professores, nesta matéria, transferindo o odioso destas funções para os Directores de Distrito Escolar pois

*"Não andaré longe da verdade quem afirmar que uma das razões da ineficácia do sistema repressivo contra os infractores dos preceitos sobre obrigatoriedade do ensino reside no facto de se ter confiado aos professores o encargo de notificarem directamente os Encarregados de Educação para o pagamento das multas previstas na Lei"*⁵⁶.

A representação do professor como autoridade exprimia-se ainda por outros actos burocráticos tais como a realização das matrículas, sobretudo aquelas que conferiam direito ao abono de família e do recenseamento escolar, em que assumia, juntamente com o Presidente da Junta, a função fiscalizadora.

Para lá destas competências, o professor do Ensino Primário era, fundamentalmente, um órgão de informação no que respeita ao preenchimento de inquéritos estatísticos, que a Administração Central bem sistematizou, para a tomada de decisões. Colocado na estrutura administrativa como o grau mais baixo da hierarquia, o professor relacionava-se privilegiadamente com a Junta de Freguesia e o Pároco, a nível local, e com a Delegação Escolar e a Câmara Municipal, a nível Concelhio. No entanto, as comunicações com a Câmara Municipal tinham de ser mediatizadas pela Delegação Escolar. Relacionava-se ainda com a Direcção de Distrito Escolar através da Delegação Escolar. Em nada tinha autonomia para decidir sobre a vida escolar e tudo o que não estivesse regulamentado deveria ser objecto de exposição superior. Foi assim que o professor do Ensino Primário aprendeu a obedecer. Mas nem por isso, terá deixado de ser criativo no processo pedagógico, aquele que, segundo os professores entrevistados, haveria alguns "corredores de liberdade" à criatividade.

54) Art. 1º do DL. 36147 de 5/2/1947.

55) Art. 6º do DL. 36147 de 5/2/1947.

56) Ponto 18 do preâmbulo ao D.L. 38968, de 27/10/52.

Não admira,por isso, que o Professor do Ensino Primário, por tradição, rejeite assuntos burocráticos e veja na sua condição de pedagogo uma libertação muitas vezes ilusória e distante, e também ela condicionada pelos instrumentos e estruturas impeditivos dessa libertação.

CAPÍTULO V

A ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA PRIMÁRIA NO SEGUNDO PERÍODO (1974-1986)

1. A ESTRUTURA SUPRA-ESCOLAR

1.1. 1974-1977: INCLUSÃO DOS PROFESSORES NAS ESTRUTURAS DISTRITAIS, CONCELHIAS E LOCAIS DE EXECUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PELA RECOMPARTIMENTA- LIZAÇÃO ENTRE FUNÇÕES ADMINISTRATIVO-BUROCRÁTICAS E ADMINISTRATIVO-PEDAGÓGICAS

O movimento democrático-participativo que envolveu a sociedade portuguesa na sequência do "25 de Abril" de 1974 "contagiu" a Educação Primária e os professores viram serem-lhes reconhecidos direitos de cidadania democrática por um acto de vontade política paternalista:

"No momento político presente, torna-se urgente o começo da vivência democrática no ensino primário.

(...)

Pretende-se assim que o teor do presente despacho contribua para uma séria aprendizagem democrática e valha como base de experiências para a futura regulamentação da gestão das escolas e demais instituições do ensino primário"¹.

A experiência democrática dar-se-ia a três níveis:

1-ao nível local, através do regresso ao paradigma da I República, pela transformação do Conselho Escolar em órgão de direcção da Escola, conciliado com o paradigma do Estado Novo pela transformação do Director da Escola e/ou Encarregado de Direcção em órgão de gestão e controle;

2-Ao nível concelhio pela participação representativa dos professores nas Comissões de Gestão Concelhia;

1 Desp.SEA-68/74,DR nº 277, de 28/11/74,pp.7630-7632.

3 -ao nível distrital pela participação birepresentativa² dos professores no Conselho Coordenador.

Não nos é possível imaginar que outras "instituições do Ensino Primário" estavam na intenção do Secretário de Estado José Manuel Protes da Fonseca como alvos de democratização futura. Porque a estratégia de democratização adoptada foi claramente contrária à democratização pela prevalência da burocracia sobre a pedagogia.

Servindo-nos da expressão usada por Sousa Santos (1990), a gestão do ensino primário sofreu um "enxerto" e transformou-se num bom exemplar do que o autor designou de "Estado Dual". Com efeito, o Despacho referido cria, "por Decreto", órgãos de participação pedagógica dos professores ao nível das Direcções de Distrito Escolar, das Direcções de Zona Escolar, das Delegações Escolares e das escolas mas mantém, para os Directores de Distrito Escolar, para os Directores de Zona e para os Delegados Escolares as mesmas funções administrativas que lhes vinham sendo acometidas desde 1936³. Por outro lado, ficavam agora exclusivamente com as administrativas:

"2.2. - Cada Comissão Concelhia ou de Zona será constituída por uma secção administrativa e uma secção pedagógica.

A secção administrativa, formada pelo Delegado Escolar e/ou Secretário de Zona e respectivos adjuntos, exercerá as funções de tipo administrativo que a estes presentemente cabem.

(...)

3.1.-Os Directores dos Distritos Escolares e respectivos adjuntos passam a exercer, de entre as funções que actualmente lhes competem, apenas as de natureza administrativa"⁴.

Nestes termos, os órgãos e as estruturas que, até então, faziam a integração e o controle das duas valências (Burocrática e pedagógica) só não se fecharam na sua "courage burocrática" (Lima, 1991) porque, com excepção dos Directores de Distrito Escolar, todos eram eleitos. Realça-se pois, que, ao nível das Delegações e Secretarias de Zona, todos os membros eram eleitos. Verifica-se ainda a realização da filosofia do Dec.-Lei 221/74, ao permitir-se no ponto 2.12. do Desp. 68/74:

"Os docentes de cada Concelho ou Zona Escolar reunirão em plenário para discutir assuntos de interesse comum, quando, pelo menos, um quarto de entre eles o requeira ou qualquer dos órgãos directivos previstos em 2.1. o julgue necessário".

2 É que, enquanto nas comissões concelhias os professores elegiam directamente os seus representantes, no Conselho Coordenador, eram estes representantes que elegiam os representantes dos professores.

3 O aumento das clientelas junto das DDE's fez com que o seu pessoal administrativo fosse várias vezes aumentado (D.L. 40964, de 31/12/56; D.L. 45249, de 16/9/63; D.L. 47091, de 12/7/66 e D.L. 370/79, de 6/9. Entretanto, junto das mesmas clientelas, os DDE's viram reforçado o seu poder: com efeito, pelo D.L. 46037, de 16/11/64, passaram a processar os vencimentos dos professores e, a partir de 1971 (D.L. 464/71, de 6/11) passaram a proceder às colocações dos professores e regentes agregados e dos professores ao abrigo da preferência conjugal..

4 Desp. SEAE-68/74, DR, II Série, de 28/11/74, pp. 7630-7632.

QUADRO Nº 13 - Comparação entre a Reforma de 1974 e a de 1975.

	Órgãos na Escola	Com pet.	Órgãos a nível concelhio ou de zona	Com pet.	Órgãos no Distrito	cp
DESP 68/74	Director de escola (+ de dois profes) ou Encarregado de Direcção Conselho Escolar (Todos os professores da Escola)	5 0	Comissão Concelhia (Se 50 ou mais professores), com: - 1 secção administrativa (delegado ou Secretário de zona e adjuntos) -1 Secção Pedagógica (Delegado Pedagógico e Adjuntos) ou Delegado ou Secretário de zona e delegado pedagógico, se com entre 10 e 49 professores ou Delegado ou secretário de Zona, se com menos de 10 professores	22 1 22 1 22+1	Director de Distrito Escolar e Adjuntos Conselho Coordenador: -Professores -Director de Distrito Escolar -Adjuntos -Representante pessoal n/docente	26 5
DESP. 40/75	-Director da Escola (+ de dois professores) ou Encarregado de Direcção -Conselho Escolar (todos os professores da Escola + Monitores da Telescola)	12 7	Comissão Concelhia ou de Zona: -Secção pedagógica -Secção administrativa,mas, a) se com menos de 10 Professores - Delegado ou Secretário de Zona b) Se com entre 10 e 39 professores --Delegado ou Secretário --Coordenador pedagógico --CASE c)Se com entre 40 e 100 profs.- -Delegado ou secretário -2 Coordenadores Pedagógicos -CASE d)Se com entre 100 e 199 profs. -Delegado ou Secretário -3 Coordenadores pedagógicos -CASE e)Se com + de 200 professores : Delegado ou secretário -1 Coordenador pedagógico para cada 60 profs. -CASE	76 48 12 16 48 12 16 48 12 16 48 12 16	Funções administrativas: -Director Escolar e adjuntos Funções administrativas e pedagógicas: Conselho Coordenador:-Dir.Distr. escolar + adjuntos -Representantes DGEB -Representantes IASE -Representante de cada Comissão concelhia ou Zona -Reoresentante pessoal administrativo e Auxiliar	26 6

Aquilo que ficou designado como a "Gestão Democrática" do ensino primário foi consagrado em dois despachos: um experimental (o já referido 68/74) e outro "definitivo" até que a "reconstituição do Estado" o permitiu (Novembro de 1977). Este último foi o Despacho 40/75, de 8/11, que, a partir da avaliação da experiência desenvolvida pelo primeiro, redefiniu o funcionamento de alguns dos órgãos previstos no Despacho de 1974. Por isso, no Quadro nº 13 fazemos uma comparação entre as mudanças efectuadas por cada um dos despachos.

Como se pode inferir do quadro anterior, ao nível da estrutura, poucas alterações houve de um despacho para outro. No entanto, as alterações são significativas ao nível da especialização funcional dos órgãos e, conseqüentemente, produzindo uma maior burocratização dos serviços a par de uma maior compartimentalização funcional. Sintetizamos, rapidamente, essas alterações:

a. O aumento de competências tanto do Director de Escola como do Conselho Escolar

b. A institucionalização das reuniões de professores: o Conselho Escolar passou a reunir, quinzenalmente, aos Sábados de manhã e, nas manhãs dos outros dois Sábados do mês, os professores reunir-se-iam nas sedes de concelho ou de zona para formação pedagógica, sob a orientação dos respectivos coordenadores pedagógicos.

c. Em consequência do acabado de referir, dá-se uma maior burocratização do funcionamento da democracia pois deixaram de ser possíveis os plenários para discussão "ad hoc" dos problemas pedagógicos. *Assim, da democracia directa passou-se para a indirecta e representativa.*

d. Limita-se a prática da democracia directa aos Conselhos Escolares e concede-se o "calor" do relacionamento humano entre os professores de escolas isoladas pela obrigatoriedade de agregação destas escolas, em Conselho Escolar, desde que tenham menos de três professores.

e. a maior desintegração operada entre funções administrativas e pedagógicas ao compartimentalizar as três áreas funcionais mais relevantes (burocráticas, pedagógicas e de ASE) em três pessoas distintas, respectivamente, Delegado Escolar ou Secretário de Zona, Coordenador Pedagógico e Coordenador da ASE), apesar de a esta desintegração corresponder uma melhor definição funcional horizontal.

g. Uma exaustiva definição de competências dos Delegados Escolares e Secretários de Zona, Coordenadores Pedagógicos e CASEs. Os primeiros passaram das vinte e duas competências definidas em 1933 para 48 competências, em concelhos ou zonas escolares com mais de 10 professores, enquanto nos concelhos com menos de 10 professores as competências dos delegados escolares subiam para 76 por acumulação das funções de coordenador pedagógico e da ASE, fazendo assim a integração das três funções.

h. A transformação do Conselho Coordenador em órgão institucional de diálogo entre os professores, as Delegações ou zonas Escolares, as Direcções Escolares e os órgãos de administração central da educação intervenientes no mesmo Conselho (Direcção Geral do Ensino Básico e Instituto da Acção Social Escolar).

A primeira observação a fazer é a de que a reforma de 1974 não altera em nada as competências administrativo-burocráticas de 1933, ajustadas em 1953 e 1956, tanto as dos Delegados Escolares e Secretários de Zona como as dos Directores de Distrito Escolar⁵.

As competências administrativas da secção administrativa das comissões concelhias seriam então redefinidas pela reforma de 1975. Nesta redefinição estabelecem-se as áreas funcionais dos DLEs e DZEs em função da departamentalização horizontal dos Serviços Centrais do MEIC⁶. Mantêm-se as funções dos DDEs, a não ser as que relevam do Conselho Coordenador. No caso que pretendemos analisar e diferenciar (as funções dos DLEs e DZE), tais funções são estabelecidas em relação a quatro departamentos da Administração Central: Direcção Geral de Pessoal, Direcção Geral do Ensino Básico, Inspecção Geral do Ensino Particular e Direcção Geral do Equipamento Escolar. O número de competências em relação a cada um destes departamentos é o seguinte:

Direcção Geral de Pessoal e Administração	17
Direcção Geral do ensino Básico	14
Inspeção do Ensino Particular	4
Direcção Geral do Equipamento Escolar	13
TOTAL	48

Estas competências aumentavam para 76 nos casos dos Concelhos com menos de 10 professores, como vimos antes.

Interessa-nos analisar a natureza das funções organizacionais dos Delegados Escolares e Secretários de Zona para sabermos se, sendo eles eleitos pelos professores das

5) Consequência da reorganização da Assistência Escolar (Port. 13949, de 28-4-52, D.L.s 38968 e 38969, de 27-10-52 e Port.s 14269 e 14 270 de 23-2-53) e da reorganização das DDEs e DLEs, em 1956 (D.L.40964, de 31-12-56).

6) A instabilidade política e governativa bem como as diferentes políticas educativas reflectem-se tanto no nome do Ministério como no das Secretarias de Estado, como ainda na quantidade das Secretarias de Estado. Assim, enquanto nos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Governos Provisórios o nome do Ministério foi de Educação e Cultura, os 6º Provisório (19-9-75 a 22-7-76) e 1º Constitucional (23-7-76 a 22-1-78) chamaram-no da Educação e Investigação Científica para os 2º (23-1-78 a 27-8-78) e 3º (28-8-78 a 21-11-78) lhe voltarem a chamar da Educação e Cultura. Depois, o 4º Constitucional (22-11-78 a 31-7-79) voltou a chamar-lhe da Educação e Investigação Científica. O 5º Constitucional, de Lurdes Pintassilgo, (1-8-79 a 2-1-80) chamou-lhe da Educação, tendo criado um Ministério da Cultura e Ciência. Já o 6º Constitucional, de Sá Carneiro, (3-1-80 a 8-1-81) e o 7º, de Pinto Balsemão, (9-1-81 a 3-9-81) chamaram-no de Ministério da Educação e Ciência, passando a Cultura a Secretaria de Estado. O mesmo Pinto Balsemão e o seu segundo Governo, o 8º Constitucional (4-9-81 a 8-6-83), chamou-lhe Ministério da Educação e Universidades mas Mário Soares e José Augusto Seabra (9º Constitucional - 9-6-83 a 5-11-85) chamaram-lhe Ministério da Educação. Mas Seabra não sobreviveria até ao fim do Governo, sendo substituído por João de Deus Pinheiro em 15-2-85. Finalmente, Cavaco Silva e João de Deus Pinheiro (10º Governo Constitucional - 6-11-85 a - -87) chamaram-lhe Ministério da Educação e Cultura, integrando a Secretaria de Estado da Cultura que, depois de mudanças várias, regressou à casa-mãe. A sua história também merece ser contada em breves palavras: passando a Ministério da Cultura e Investigação Científica com o 8º governo constitucional tirando a investigação às Universidades, manteve tal investigação durante o 9º governo Constitucional em que passou a chamar-se da Cultura e Coordenação Científica para, como já dissémos antes, passar a SEC com o 10º Governo constitucional. Sobre a «dança» das Secretarias de Estado do Ministério da Educação, desde «o 25 de Abril», ver o ANEXO 4 a esta tese.

respectivas zonas, detinham algum poder de concepção e organização. Essa análise sintetizamo-la no QUADRO nº 14 que se segue:

QUADRO Nº 14: FUNÇÕES ORGANIZACIONAIS DAS SECÇÕES ADMINISTRATIVAS DAS COMISSÕES CONCELHIAS (1975), (Nível Técnico)

	Nº Comp.	Plan.	Organ.	Direc.	Exec.Normat.	Exec.Crit.	Controle
DGPA	17				14	1	2
DGEB	14				7	2	5
IGEP	4				4		
DGEE	13	5	1		5	1	1
TOTAL	48	5	1	0	30	4	8
	100%	10,41%	2,08%		62,50%	8,33%	16,66%

A Análise exposta no quadro anterior revela que, mesmo ao nível técnico da organização, prevalecem as funções executivas-normativas e as de controle. Isto quer significar um grande esvaziamento organizacional das Secções administrativas das Comissões Concelhias. **Comparando os resultados desta análise com os da de 1933, verificamos que há um aumento significativo das funções executivas-normativas, uma diminuição relativa das funções de execução criterial, uma diminuição muito significativa das funções de controle e uma pequena aquisição de funções de concepção ao nível técnico.** (Ver Quadro nº 15)

Dir-se-á que os Delegados Escolares ficaram mais dependentes da Administração Central e menos "superintendentes" dos professores. Algo compatível com um cargo atribuído por eleição? Pelo menos numa Administração que precisava de uma "almofada" amortecedora das pressões dos professores. Emerge assim um Delegado Escolar, genericamente considerado pelos professores entrevistados como modelo de relações humanas. E uma Inspeção que se dilui nos Coordenadores Pedagógicos enquanto "os ventos da normalização" não "puseram tudo no seu lugar".

Parece-nos importante referir que as funções organizacionais de concepção e organização atribuídas aos DLEs e DZEs se situam no âmbito da Direcção Geral do Equipamento Escolar, exigindo, por isso, um perfeito conhecimento das realidades locais. Elas dizem não só respeito ao estudo da construção e reparação dos edifícios, como do mobiliário, como de alteração da rede escolar, à proposição para adquirir ou arrendar novas instalações, à vigilância do estado e conservação das existentes e à sua cedência para outras actividades da comunidade, nos termos da lei. Por outro lado, envolvem um relacionamento sistemático com as autarquias locais. Porém, não deixa de ser elucidativo que só em uma dessas competências os Delegados Escolares tenham acesso directo à Direcção Geral. O canal de comunicação das outras é a DDE.

A área de informação consiste, em todas as valências, na comunicação de todos os elementos disponíveis e na resposta a inquéritos e estatísticas.

QUADRO Nº 15: COMPARAÇÃO ENTRE AS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DOS DLE's e DZE's em 1933 e 1975

	Nº Comp.	Plan.	Organ.	Direc.	Exec. Normat.	Exec.Crit.	Controle
DLE's 1933	16				7	2	7
DZE's 1933	22				4	6	12
TOTAL	38				11	8	19
	100%				28,94%	21%	50%
<hr/>							
1975	48	5	1		30	4	8
	100%	10.41%	2.08%		62.50%	8.33%	16,66%

A relação funcional entre as Delegações Escolares e Secretarias de Zona e os Departamentos Centrais antes referidos (quase sempre através das DDE's), remete-nos novamente para a análise da estrutura organizacional da Administração do Ensino Primário, a exprimir no organograma nº 8.

Embora as alterações na estrutura da administração fossem profundas a nível de todas as valências do SE, no nosso trabalho analisaremos só as que se relacionam com o Ensino Primário. Neste campo, assiste-se a uma especialização funcional horizontal motivada pelo aumento da clientela a administrar mas acometem-se às novas estruturas as mesmas funções das anteriormente integradas⁷ o que reapela para a realização do Estado Dual bem manifesta também no facto de a Junta Nacional de Educação continuar a ter, em relação ao Ensino Primário, e até 25-2-77⁸, as funções de concepção e de consulta que no regime anterior lhe eram consignadas.

A especialização funcional a que acabámos de aludir é referida no preâmbulo do D.L. 489-75, de 5-9, ao especializar a DG Administração Escolar em DG Equipamento Escolar e DG Pessoal e Administração:

- 7) No que ao Ensino Primário diz respeito, as primeiras estruturas a serem especializadas funcionalmente foram a Direcção Geral do Equipamento Escolar e a Direcção Geral de Pessoal e Administração, ambas criadas pelo D. L. 489-75, de 5-9, em substituição da Direcção Geral de Administração Escolar, criada pelo D. L. 408-71 e regulamentada pelo D.L. 46-73. Mas curiosamente, o D.L. de 75, no seu artº 2º remete as competências das estruturas criadas para o D.L. de 73. Por um Decreto de 1976, os Postos Oficiais do CPTV passam para a superintendência destas duas estruturas. As duas estruturas só seriam regulamentadas no subperíodo seguinte; a DGP pelo D.L.552-77, de 31-12 e a DGEE pelo D.L.3-03-78, de 12-10. No subperíodo que estamos a estudar e com relações funcionais com o Ensino Primário foi criada a D.G. Apoio Médico (D.L. 257-77, de 18-6), sendo extintos os Serviços Médico-pedagógicos. E ao terminar o subperíodo foi criada a D.G. Extensão Educativa (D.L. 478-77, de 15-11) em substituição da D. G. Educação Permanente, criada pela Reforma de 71, e do FAOJ criado logo em 1974 (D.L. 179-74, de 30-4)
- 8) Com efeito, só pelo D.L. 70-77, de 25-2 é extinta a Junta Nacional de Educação, sendo as suas competências (as da 6ª secção da JNE) em matéria de ensino primário acometidas à D.G. Ensino Básico (Ver D.L. 46349, de 22-5-65).

"independentemente de revisão profunda que vise uma mais eficaz distribuição das atribuições, é necessário assegurar uma solução que aponte para uma distribuição das tarefas de administração por dois departamentos diferentes e de especificidade própria".

No subperíodo em estudo (1974-1977), registaram-se alterações significativas nas estruturas centrais do Ministério da Educação e criaram-se as primeiras estruturas desconcentradas regionalmente (os Coordenadores Regionais de Acção Social Escolar⁹ e, em intenção, as Delegações Regionais da D.G. Extensão Educativa¹⁰, estas ao abrigo de um Decreto-Lei que previa a criação de Serviços Regionais para todas as estruturas da Administração central do MEIC¹¹

Ao nível do processo de ensino, e no que repete à igualização dos alunos no uso dos benefícios da educação, é de realçar a criação das Equipas de Ensino Especial, no âmbito da Divisão do Ensino Especial, logo a partir de 1974¹². Estas Equipas tiveram, até 1988, uma configuração Distrital, com núcleos Concelhios para, a partir deste ano, se desmembrarem em Equipas concelhias. Cada uma destas Equipas começou por três áreas de especialização, até 1980: Visuais, Auditivos e Motores. A partir de 1980, as Equipas passam também a integrar uma outra valência: as dificuldades de aprendizagem, a partir de um Projecto, inicialmente paralelo às Equipas e que se chamou "Projecto SADA" (Projecto de Serviços de Apoio às Dificuldades de Aprendizagem), da DGEB, e que se começou a desenvolver no ano lectivo de 1979-80. Dele falaremos na secção 3.1.3 deste capítulo. O papel das Equipas de Ensino Especial foi o de "integração familiar, social e escolar das crianças deficientes" (Ver nota 66) e, no que respeita ao apoio escolar às crianças deficientes, ele assumiu diversas formas, nomeadamente:

- "-apoio itinerante ou domiciliário na Escola
- Sala de apoio
- núcleo de apoio
- utilização de ateliers
- utilização de actividades de tempos livres
- trabalho com a professora da classe dentro da sala de aula" (Ver nota 66)

A pluralidade de estruturas da Administração Central com relações hierárquicas e funcionais com o Ensino Primário conduziu à fragmentação da Administração, fazendo reemergir as DDEs como órgãos de integração das diferentes áreas da Administração Central. Não sem que a nível central se tentassem soluções de coordenação interdepartamental. É o caso

9) Criados pelo D.L.6-77, de 5-1.

10) A D.G. Extensão Educativa é criada no limite do período temporal deste Subperíodo (15-11-77) e no mesmo dia em que finda a participação dos professores nas Comissões Concelhias. O D.L. que a cria é o 478-77, de 15-11. No entanto, as Delegações Regionais desta estrutura da Administração central só seriam efectivamente criadas quando foi criada a D. G. Educação de Adultos (D.L. 534-79, de 31-12).

11) D.L. 137-77, de 6-4. "desconcentrar para descentralizar" é o princípio deste D.L. que, confundindo os conceitos, diz no artº 2º que "os serviços regionais do MEIC representam, na respectiva área, os serviços centrais"

12) Ver CER/OCDE (1983): Sistema de Educação Especial em Portugal, ME, Lisboa, pp. 51-55.

do Conselho de Directores Gerais, criado já pela reforma de 71 e regulamentado em 1972¹³ que raramente funcionou.

Nestes termos, o organograma construído para este subperíodo, apresenta uma fragmentação da Administração central, reforçadora da máquina burocrática da Administração do Ensino Primário (Ver Organograma nº 8), pois eram várias as estruturas da Administração Central com relações funcionais e hierárquicas com as DDE's:

Direcção Geral do Ensino Básico

Direcção Geral de Pessoal e Administração

Instituto de Acção social escolar

Direcção Geral do Equipamento Escolar

Secretariado do Ensino Especial¹⁴

Direcção Geral de Extensão Educativa

Inspeção do Ensino Particular

Direcção Geral de Educação Física e Desporto¹⁵

Direcção Geral do Apoio Médico

Gabinete de Estudos e Planeamento¹⁶

Secretaria Geral do Ministério¹⁷

Obra Social do Ministério da Educação¹⁸

Direcção Geral das Construções Escolares¹⁹

Instituto de Tecnologia Educativa²⁰

Quinze estruturas da Administração Central com relações hierárquicas e funcionais com as DDE's geraram uma enorme complexidade administrativa, transformando estas em meras estruturas burocráticas, correias de transmissão administrativa.

13) D.L. 201-72, de 19-6

14) Criado pelo D.L.666-76,de 4-8 para "promover a integração no MEIC de todos os estabelecimentos que educam deficientes",o que nunca chegou a ser concretizado

15) Criada pela Reforma de 1971, viu a sua orgânica aprovada pelo D.L. 82-73, de 3-9

16) Existente desde 1965 sob a designação de Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa, passou a chamar-se GEP pela reforma de 1971 e teve a sua orgânica aprovada pelo D.L. 485-72, de 2-12.

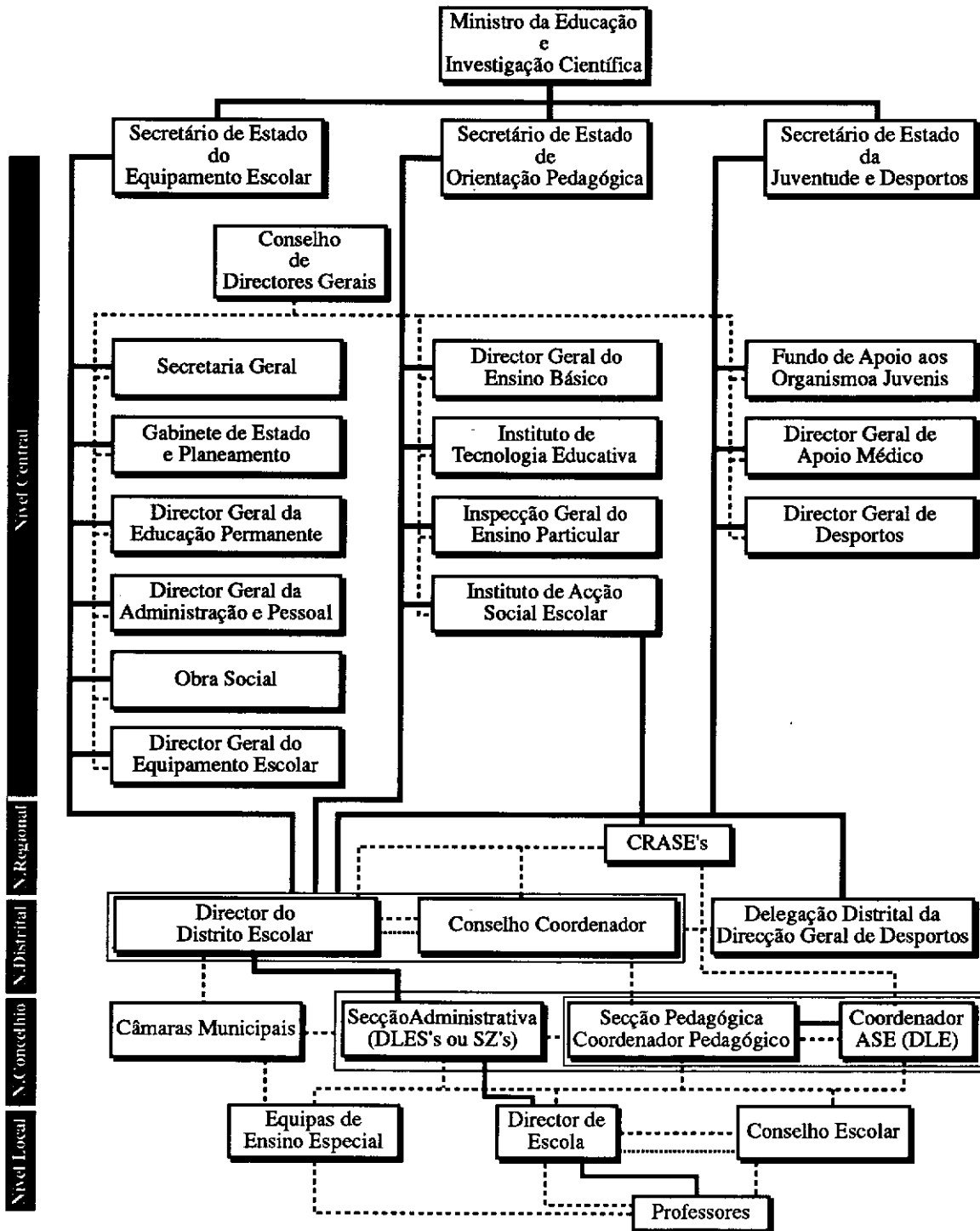
17) Criada igualmente pela reforma de 1971,Teve a sua orgânica aprovada pelo D.L. 201-72, de 19-6.

18) Também criada pela reforma de 1971, Foi regulamentada pelo D.L. 376-72,de 4-10 e D.L.177-77, de 17-4.

19) A Reforma de 1971 manteve intacta esta estrutura,existente desde 24 de Julho de 1969 (D.L. 49169) e "resultante da fusão de vários organismos que tinham por missão fundamental a construção de instalações escolares segundo os diversos graus de ensino" (D.L. 279-78, de 7-9).

20) O Instituto de Tecnologia Educativa foi também criado em 1971, substituindo o IMAVE (Instituto dos Meios Audiovisuais de Ensino de que dependia a Telescola) e criado em 31-12-64, pelo D.L. 46135).

Organograma nº 8 - Estrutura Administrativa da Educação Primária entre finais de 1974 e Novembro de 1977



1.2. A Partir de 15-11-77 - A NORMALIZAÇÃO E A DESVALORIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: OS PROFESSORES SÃO EXCLUÍDOS DAS ESTRUTURAS DISTRITAIS E CONCELHIAS DE ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO PRIMÁRIO

O título que acabámos de escrever é o esquema conceptual unificador da administração do ensino Primário entre finais de 1977 e 1986. Como já escrevemos nos capítulos anteriores, este espaço de tempo engloba dois subperíodos (1977-1983 e 1984-1986), sendo que o primeiro subperíodo é repartido em duas etapas (1977-1980 e 1981-1983). Analisaremos em 3.2.1 a primeira etapa, em 3.2.2 a segunda e em 3.2.3. o subperíodo 1984-1986).

1.2.1. 1977: A PERDA DA PARTICIPAÇÃO NOS ÓRGÃOS DISTRITAIS E CONCELHIOS

O dia 15 de Novembro de 1977 fica nos registos burocráticos como um dia negro para os professores do Ensino Primário. De uma só assentada²¹, Almerindo Marques e Romero de Magalhães²² mandaram regressar os professores às escolas e às salas de aula. As razões estão outra vez no "descentralizador" Decreto-Lei do 1º Governo constitucional (D. L. nº 137-77, de 6-4)

*"cujos princípios importa, contudo, experimentar, mediante a sua aplicação transitória"*²³.

Tal aplicação tornou-se definitiva porque a "normalização" veio para ficar no contexto da "ocidentalização" de Portugal.

É importante referir que a filosofia constante do dito Despacho 134-77 é totalmente contrária à do D.L. referido e representa um exemplar bem sucedido de um lapso burocrático, afirmando

"desenvolver, com maior segurança e exequibilidade, as actividades administrativas, em especial as que se referem ao controle do absentismo e processamento de remunerações aos docentes profissionalizados não efectivos do ensino primário".

21) Através dos Despachos 134-77 e 139-77, publicados no DR, 2ª Série, de 15 de Novembro. O primeiro é da autoria dos dois. E o 2º é da exclusiva responsabilidade de Almerindo Marques.

22) Secretários de estado, respectivamente da Administração e Equipamento Escolar e da Orientação Pedagógica do 1º Governo Constitucional, no Ministério de Sotto-Maior Cardia.

23) Despacho 134-77.

Sublinhando a palavra "controle" os dois Secretários de Estado indicavam do que realmente se tratava : do controle da sociedade civil, no contexto da "reconstituição do estado".

Esta Reforma político-administrativa operada pelo Despacho em análise consistiu em:

- a) Revogar o Despacho 40-75," *em tudo o que seja contrário ao presente Despacho*", extinguindo, portanto, as Comissões Concelhias ;
- b) Extinguir as Secretarias de Zona Escolar
- c) Passar a chamar às Delegações Escolares, Delegações de Zona Escolar
- d) Criar duas Delegações de Zona Escolar em todos os Concelhos cujo número de professores exceda os 400;
- e) Atribuir aos Delegados Escolares as funções de coordenação pedagógica e de acção social escolar até aqui exercidas por professores eleitos;
- f) Passar a DGPA a designar os Delegados Escolares "*mediante proposta fundamentada da respectiva Direcção de Distrito Escolar, que deverá ser acompanhada do currículo do professor, e após a obtenção do parecer favorável da DGEB ou do IASE, consoante os casos*"²⁴.
- g) Cindir, a título definitivo, a administração do Ensino Primário em administrativa e pedagógica, ficando a administrativa a cargo dos Serviços Centrais, Direcções Escolares, Delegações Escolares e Directores de Escola ou Encarregados de Direcção e a pedagógica a cargo da DGEB, do Conselho Escolar e dos Professores²⁵, supervisionada pelos Inspectores-Orientadores.

Realce-se que o despacho não revoga explicitamente o Conselho Coordenador, a nível das DDEs, mas, se já não havia estruturas concelhias para elegerem os representantes dos professores nesse conselho, ele, ainda que existente, até ao D.L. 211-81, não representava os professores.

O Despacho 139-77 (DR de 15-11, p. 7997-8002) complementa o anterior em matéria de acção social escolar, prescrevendo as competências das DDEs, DZEs, DEs e professores na mesma matéria.

Esta reforma, concentrada a nível concelhio, evidencia um processo de cooptação dos Delegados de Zona Escolar , a exemplo do que vinha sucedendo, desde 1976, com os Directores de Distrito Escolar. Além disso, transforma as Delegações de Zona Escolar em estruturas totalmente dependentes das DDE,s e, conseqüentemente, estruturas de mediação burocrática entre os professores e as DDE,s.

24) Desp. 134-77, DR. de 15-11, II Série, p.8012.

25) Com efeito, se analisarmos as competências do órgão de direcção da Escola Primária - o Conselho escolar - verificaremos que das 28 competências que lhe são atribuídas, apenas três são de carácter administrativo, sendo as restantes de carácter pedagógico, enquanto que para o órgão de gestão da Escola-o Director-, em 33 competências, 13 são de carácter administrativo e 20 de carácter pedagógico.

O reforço da cooptação dos Directores de Distrito Escolar, seria levado a efeito pelo Decreto nº 70/78, de 15-7. Com efeito, na sequência dos Decretos nºs 356-76, de 14-5, e 760-76, de 22-10, o Decreto de 78, transformava os Directores de Distrito Escolar em "criados" do Director Geral de Pessoal:

*"Os Directores de Distrito Escolar serão nomeados, em comissão, por escolha do Ministro da Educação e Cultura, sob proposta do DGP, de entre adjuntos com três anos de exercício nessa qualidade, ou de entre professores do quadro geral há pelo menos três anos"*²⁶.

A esta cooptação dos Directores de Distrito Escolar correspondeu uma maior burocratização dos serviços pela possibilidade de os adjuntos serem nomeados de entre funcionários dos quadros administrativos das Direcções de Distrito Escolar o que em tudo contraria a prática seguida pelo Estado Novo e pela República pós "25 de abril", até 1976, de exigir que, pelo menos, fossem professores²⁷. Isto para além de terem de ser propostos pelo Director o que também significa cooptação a um nível mais baixo da hierarquia administrativa.

Totalmente regressada, nas suas estruturas administrativas supraescolares, ao paradigma de 1933, a administração do ensino primário nem sequer precisou de redefinir as competências dos Directores de Distrito Escolar. E foi necessário esperar até 1981 para isso. Limitou-se a aumentar, em 1979, os quadros administrativos das DDEs, tal como foi feito em 1956 e em 1966. Em 1979, Maria de Lurdes Pintassilgo ainda tentou municipalizar a administração do ensino Primário mas tal tentativa não passou do papel do Decreto-Lei²⁸.

Em contrapartida, as funções dos Delegados de Zona Escolar foram acrescidas pelo já referido Despacho 139-77. É delas que vamos tratar agora. O Despacho 134-77 previa que os Delegados de Zona Escolar viessem a exercer funções de orientação pedagógica, a definir por despacho ministerial mas tal só aconteceu no D.L. 211-81. Assim, para além da análise já efectuada nos quadros anteriores acrescentamos as funções relativas à ASE, construindo assim o QUADRO Nº 16 só para as funções desta área.

O Despacho em análise (139-SEAAE-77) transforma o delegado escolar em "responsável pela acção social escolar no concelho" e o DDE em

"responsável pelo acompanhamento global da acção social escolar no Distrito, mantendo estreita relação com o DZE, escolas e técnicos de serviço social do IASE, bem como com as demais estruturas pedagógicas e sociais cuja intervenção se reflecta na Escola".

26) Dec. 70-78, de 15-7 e Dec.-Lei 356-76, de 14.

27) Ver D.L.22369, de 1933; D.L. 40964, de 31-12-56, e 356-76, de 14-5.

28) Ver D.L.s 40964, de 31-12-56; 47091, de 11-7-67 e 370-79, de 6-9. Neste D.L., levanta-se a hipótese de se virem a constituir NAE,s (Núcleos de Administração Escolar), de base concelhia, fazendo pensar nos círculos escolares de entre 1919 e 1926. Porém, o espírito regionalizador "Pintassilgo" não chegou a "cantar" e as competências das DDE,s e DZE,s seriam burocraticamente reforçadas em 1981.

Neste quadro, as funções organizacionais intermédias que, até aqui, eram exercidas pelos Coordenadores Regionais de ASE, passam a ser exercidas pelas DDE's e as DLE's continuam órgãos de nível técnico. Comparemos as funções organizacionais de cada uma das estruturas:

QUADRO Nº 16: FUNÇÕES ORGANIZACIONAIS DAS DIRECÇÕES E DELEGAÇÕES ESCOLARES EM MATÉRIA DE ASE (1978)

	Nº Comp.	Plan.	Organ.	Direc. Exec.	Normat.	Exec.Crit.	Controle
DLE,s	8	1	0	2	0	1	4
DDE,s	7	1	0	1	1	2	2
TOTAL	15	2	0	3	1	3	6

Pela análise dos resultados, podemos concluir que se trata de duas estruturas com um elevado grau de execução e controle (10 competências em 15, ou seja, 66,66%), o que avaliado à luz de uma área requerendo um elevado grau de diferenciação positiva, revela uma elevada standardização da actividade.

Em 1979, o então Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, Aldónio Gomes, produziu novo Despacho (Desp. nº 334-79, DR, I Série, de 20-11-79) sobre as competências dos Delegados Escolares e Directores de Distrito Escolar em matéria de acção social escolar. Fizémos a sua análise e verificámos que elas são uma repetição das do Desp. 139-77.

Centremo-nos agora na reorganização da Administração Central, relacionada com o Ensino Primário, nesta etapa (1977-1980). São regulamentadas

- a Direcção Geral de Pessoal (D.L.552-77, de 31-12)
- a Direcção Geral dos Desportos (D.L.553-77,de 31-12) e D.L. 63-78, de 29-9)
- a Direcção Geral das Construções Escolares (D.L.279-78, de 7-9)
- a Direcção Geral de Equipamento Escolar (D.L. 303-78, de 12-10)
- as competências da DGEB e IGEP em matéria de Educação Física e Desporto Escolar (D.L. 179-79, de 29-6)

E são criadas:

- A Direcção de Serviços de Finanças (D.L. 552-77,de 31-12)
- A Inspecção Administrativo-Financeira (idem)
- a Direcção Geral do Ensino Particular e Cooperativo (D.L. 540-79, de 31-12)
- A Inspecção Geral de Ensino (D.L. 540-79, de 31-12)
- a Direcção Geral de Educação de Adultos (D.L. 534-79, de 31-12)

-O Instituto de Educação Especial (Lei 66-79,de 4-10)

-O Instituto Português de Ensino à Distância(D.L. 519-VI- 79,de 29-12)

E, a nível regional,em cumprimento do D.L. 137-77, de 6-4, são criados:

- os Serviços de Coordenação da Educação Física e Desporto Escolar (D.L.197-79, de 29-6)

-As delegações distritais e concelhias da DG. Educação de Adultos(D.L. 534-79, de 31-12)

-As delegações distritais da Direcção Geral de Pessoal (D.L.259-A-80, de 6-8) que, no entanto, não teriam relações funcionais com as DDE,s

-as direcções regionais da DG Construções Escolares (D.L. 279-78, de 7-9)

- as delegações regionais da Inspeção Geral de Ensino (D.L. 540-79, de 31-12).

Esta criação de serviços regionais obedeceu sempre ao princípio da desconcentração territorial dos serviços centrais, tornando-os assim mais próximos das populações locais, mas em nenhum deles teve carácter descentralizador, nem mesmo desconcentrador. Ora, tal carácter é afirmado sistematicamente nos diplomas que iam criando os diferentes serviços regionais²⁹.

Analísamos a estrutura administrativa da Direcção Geral de Pessoal e da Direcção Geral do Equipamento Escolar para verificarmos se, em termos de organização departamental, tinha havido alterações em relação aos princípios de 1972. Concluimos que os critérios de criação de departamentos são os mesmos, com base na especialização em áreas funcionais, funções administrativas e em serviços e que a estrutura se apresenta totalmente compartimentalizada, cabendo apenas ao Director Geral a coordenação das diferentes actividades.Mesmo as funções inerentes aos Gabinetes de Estudos não se apresentam integradas ou coordenadas com os outros departamentos³⁰. Assim, **cada indivíduo ocupa um só posto de trabalho, entregue às tarefas de que é especialista e que burocraticamente lhe foram atribuídas para que possa ser responsabilizado. A estrutura isola-o ainda mais pois coloca-o hierarquicamente ou numa Direcção de Serviços, ou numa das Divisões desta, ou numa das Repartições da Divisão, ou ainda numa das Secções da Repartição. E conforme o lugar que ocupar na hierarquia, assim será Director de Serviços, Chefe de Divisão, Chefe de Repartição, Chefe de Secção, Primeiro Oficial, Segundo oficial, Terceiro Oficial, Escriurário Dactilógrafo, para que tudo esteja no seu lugar.**

29 Ver, por ex. o D.L. 279-78, de 7-9: Depois de afirmar que se criam os serviços regionais da DGCE " no âmbito de uma descentralização que se tem como indispensável" (Preâmbulo), afirma-se no artº 29º que "as direcções de serviços regionais das construções escolares são os serviços de estudo e de execução, a nível regional".

30) Neste aspecto, a Direcção geral das construções escolares teve melhor sorte pois tinha um órgão específico para as funções de coordenação e integração - o Conselho Consultivo - composto pelo Director Geral, pelo Subdirector Geral e por todos os Directores de Serviços.

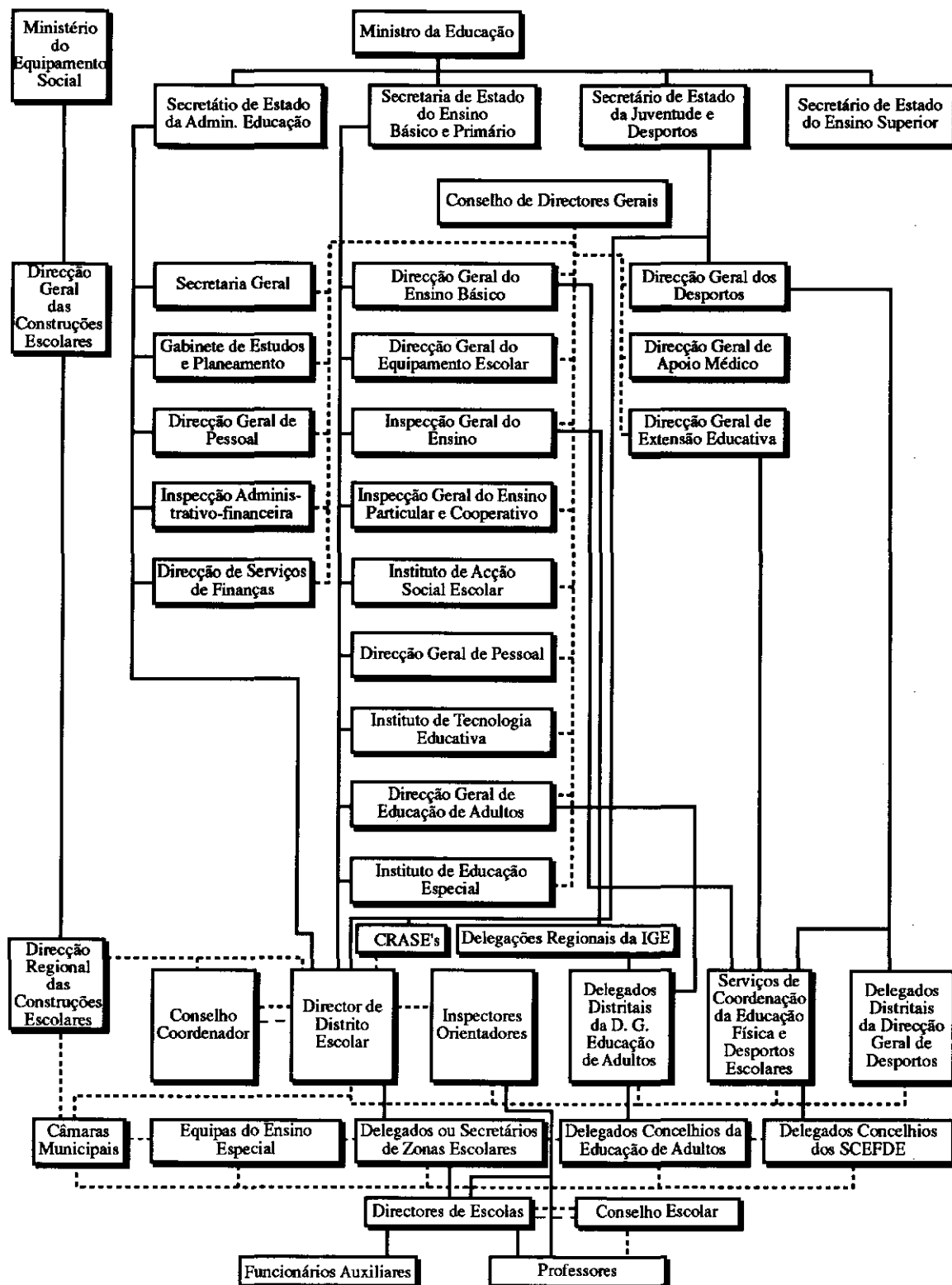
De resto, é esta mesma hierarquia que se observa nas secretarias das DDE,s só que a partir de Chefe de Secção, o que quer dizer que estas secretarias têm o estatuto de secções, ainda que o número de pessoas varie conforme a respectiva clientela³¹.

Parece-nos ser legítimo concluir das análises precedentes que, nesta etapa, os tentáculos do estado se estendem à sociedade civil sob a forma de aperfeiçoamento das funções de controle e sob a forma de prestação de serviços do Estado mais próximos das populações, mas dirigidos por dirigentes cooptados pelos diferentes partidos políticos com assento nos órgãos de governação.. Esta conclusão apresenta-se mais legítima quando a análise traz ao de cima as consequências da complexificação dos serviços centrais - o reforço da burocracia e da centralização.

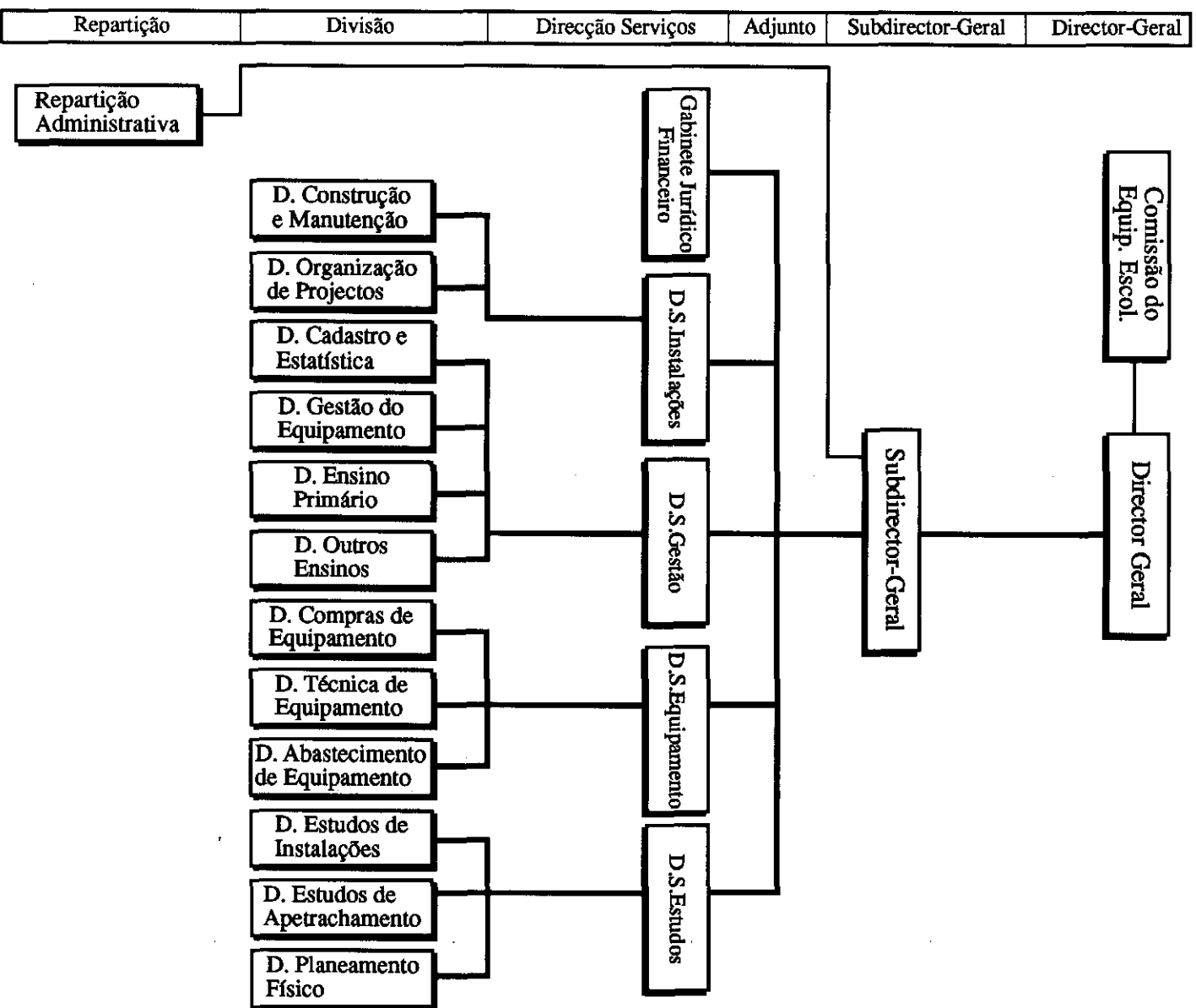
Concluimos a análise à etapa 77-80 com o organograma da Administração do Ensino Primário, em Outubro de 1979 (Ver ORGANOGRAMA nº 9). E inserimos também dois outros organogramas de estruturas centrais do ME: um da DGP e outro da DG Equipamento Escolar (Organogramas nºs 10 e 11).

31) Foi este número que foi sendo sucessivamente alterado, como já vimos, mas a estrutura dos serviços manteve-se desde 1933. Para ver a evolução deste pessoal e desta estrutura, comparar o Decreto 22369, de 1933, com os D.L.,s 40964, de 31-12- 1956, 45 249, de 16-9-63, 47 091, de 12-7-66 e 370-79, de 6-9. Nota-se uma adaptação ao aumento da clientela mas não uma mudança na estrutura.

Organograma nº 9 - Estrutura Administrativa da Educação Primária em finais de 1979

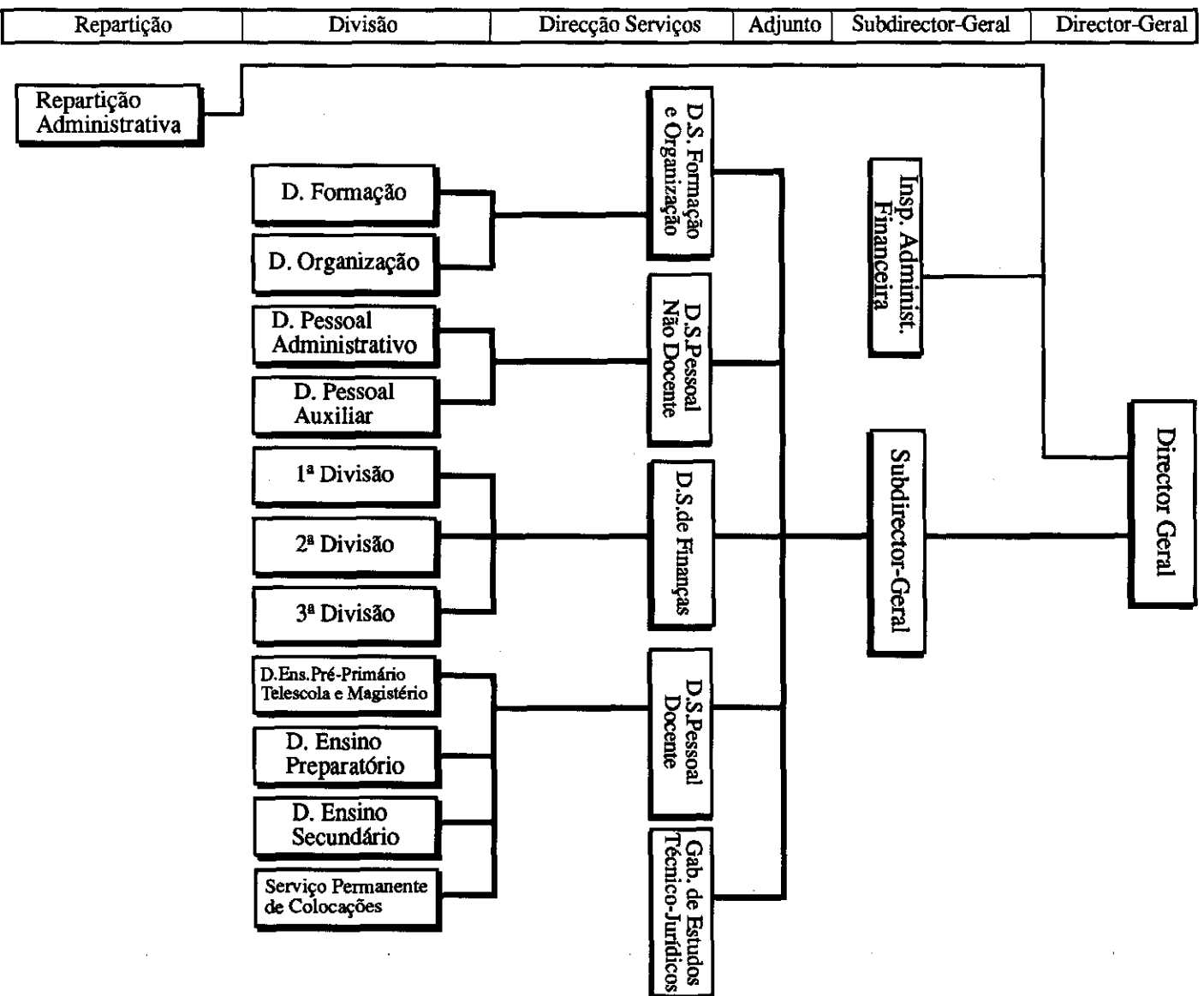


Organograma nº 10 - Estrutura da Direcção Geral do Equipamento Escolar



Repartição	Divisão	Direcção Serviços	Adjunto	Subdirector-Geral	Director-Geral
------------	---------	-------------------	---------	-------------------	----------------

Organograma nº 11 - Estrutura da Direcção Geral de Pessoal (1979)



1.3. 1981: AS DIRECÇÕES DE DISTRITO ESCOLAR E AS DELEGAÇÕES DE ZONA ESCOLAR REGRESSAM AO PARADIGMA BUROCRÁTICO E CENTRALIZADOR DE 1933. EM CONTRAPARTIDA, ACELERA-SE O PROCESSO DE DINAMIZAÇÃO PEDAGÓGICA DOS PROFESSORES.

Aparentemente, entre 1979 e 1981, nada aconteceu de significativo na estrutura administrativa do Ensino Primário. Pode mesmo dizer-se que no que a ela diz respeito, no início de 1980, (final da etapa anterior), estava constituída a sua estrutura, a nível central e regional. Faltaria apenas estabilizar burocraticamente as estruturas distritais e concelhias e conferir-lhes o tom da segurança e da dramaturgia burocrática, próprio de uma Administração Centralizada. Isto seria feito pelos Decretos-Leis 211-81, de 13-7 e 126-83, de 9-3. Vamos analisá-los em seguida, mas antes vamos apenas enunciar as mudanças na estrutura a nível central, a nível regional e a nível Concelhio.

No que à Administração Central diz respeito, nesta etapa, regista-se apenas

- a) a reestruturação do Instituto Nacional de Investigação Científica³²
- b) a criação do Conselho Nacional de Educação³³.

A nível regional, foram criados os Centros de Medicina Pedagógica³⁴ que, a nível concelhio, eram representados pelos Serviços de Saúde escolar do Ministério dos Assuntos Sociais³⁵. Foram ainda criados os Serviços de Coordenação Regional da DGEB para efeitos de

32) O INIC fora criado em 1976, pelo D.L. 538-76, de 9-7 e agora era reestruturado pelo D.L. 414-80, de 27-9.

33) D.L. nº 125-82, de 22-4. Na sua concepção, o CNE vem substituir a antiga Junta Nacional de Educação extinta em 1977. Expressões como "é também aconselhável que exista um órgão que tenha por missão, entre outras a de preservar o superior interesse público na concepção e implementação das reformas educativas" fazem hipotetizar mais a intenção de cooptar a sociedade civil do que a de consensualizá-la com o Estado, como se pretende no nº 1 do preâmbulo: "órgão superior onde possam ser amplamente discutidos e analisados os objectivos fundamentais do sector, órgão virado especificamente para a problemática da educação, onde se possa efectuar a convergência de esforços de todos os que, de alguma forma, estão ligados a tal problemática e que tomam parte, com maior ou menor incidência, nos destinos da educação em Portugal". Essa convergência efectuar-se-ia pela estratégia de "o CNE será fundamentalmente o órgão superior de consulta do Ministério, para todas as grandes questões sobre as quais haja vantagem em obter o seu parecer". Sobre as áreas de intervenção do CNE e a sua composição ver o anexo 7. Os professores estavam representados pelos representantes das Confederações Sindicais de Professores.

34) Foram criados pelo D.L. 107-82, de 8-4. Este D.L. faz uma breve história da Assistência Escolar, em Portugal, referindo, nomeadamente, os trabalhos do Prof. Serras e Silva, em 1933-34, conducentes à criação da DG. Educação Física, Desportos e saúde escolar. E ainda, todo o desenvolvimento subsequente à criação do IASE, no âmbito do qual foi criada a DG Serviços Médico-Pedagógicos. E os Centros de Medicina Pedagógica, em Lisboa, Porto e Coimbra, integravam-se precisamente, nesta Direcção de serviços.

35) Esta representação excluía os Concelhos de Lisboa, Porto, Coimbra, Évora, Funchal e Ponta Delgada que eram directamente servidos pelos Centros de Medicina Pedagógica. As crianças também se habituaram ao trabalho anual das Equipas de Saúde quando do elas iam às escolas ver os Boletins Individuais de Saúde e ensinar cuidados de Higiene primária.

acompanhamento do Projecto SADA³⁶ (Serviços de Apoio às Dificuldades de Aprendizagem) e das Equipas de Ensino Especial. A aplicação do Projecto SADA, já em regime experimental desde 1979-80, mas com aplicação em média escala a partir de 82-83 processou-se através da organização de "*pequenas unidades de orientação educativa, de âmbito concelhio ou de zona escolar*"³⁷ que, a partir do ano lectivo de 1983-84 mudaram de nome passando a chamar-se Unidades de Orientação Educativa (UOE)^{38/39}. E, a partir de 1986, foram integradas nas Equipas de Ensino Especial que passaram a englobar também a área das dificuldades de aprendizagem, desaparecendo assim, institucionalmente, as UOE,s.

A nível concelhio, as únicas estruturas introduzidas, nesta etapa, foram os Centros de Medicina Pedagógica (ver notas 81 e 82) e as equipas dos SADA-UOE. A caracterização organizacional destas equipas remete para um modelo anti-burocrático e, portanto, adhocrático, uma vez que eram temporárias, não tinham um conjunto de tarefas rígidas e não estavam fixas numa das estruturas da organização. De resto, o mesmo se passa com as Equipas de Ensino Especial e com as Equipas de Intervenção Artística criadas no início da próxima etapa. Baseavam-se no princípio da especialização profissional e no uso de tecnologia adhocrática. **Por isso, o modelo de recrutamento dos professores, ao basear-se, muitas vezes, na cooptação, terá comprometido seriamente os propósitos organizacionais.**

Passemos então agora à análise das funções organizacionais das DDE,s e DLE,s, a partir de 1981.

-
- 36) Tais Serviços Regionais tinham por funções essenciais a função informativa à Direcção de Serviços do Ensino- Serviços de Orientação Educativa sobre as necessidades detectadas na formação dos professores e, por outro lado, "coordenar e executar acções de formação aos elementos dos SADA,s possibilitando aos novos professores o apoio continuado (...)". (Doc. da DGEB,DSPRI (SOE), de 17-11-82), in Clímaco e outros, opera cit.,p. 133.
- 37) Estas pequenas unidades concelhias eram constituídas por dois ou três professores cujas funções eram as seguintes:
- a) caracterização pedagógica da situação escolar
 - b) Apoio pedagógico e directo a crianças com dificuldades de aprendizagem
 - c) aconselhamento pedagógico aos professores das turmas das crianças abrangidas pelo apoio directo
 - d) relações com os pais das mesmas e a comunidade
 - e) participação na dinamização das Escolas abrangidas
 - f) articulação com os serviços locais de animação e coordenação educativa
 - g) Apoio à integração educativa de qualquer criança com necessidades especiais, em colaboração com a Divisão do Ensino especial"(Ver Maria do Carmo Clímaco e outros, opera cit, p. 171-172)
- 38) Ver Projecto de Criação das Unidades de Orientação Educativa - Reformulação do Projecto SADA, remetido através da Circular nº 24-83, de 12-10.,pela DGEB: "reformular o SADA como um projecto de intervaconselhamento pedagógico aos professores das turmas das crianças abrangidas pelo apoio directo"
- 39) Ver Projecto de Criação das Unidades de Orientação Educativa - Reformulação do Projecto SADA, remetido através da Circular nº 24-83, de 12-10.,pela DGEB: "reformular o SADA como um projecto de intervenção dessas acções".

O modelo de recrutamento de professores de apoio, quer para o SADA quer para as UOE,s já apontava para professores habilitados com o curso do Instituto António Aurélio da Costa Ferreira, mas, na prática, o modelo de recrutamento que prevaleceu foi o da cooptação, segundo critérios apontados de meritocracia da exclusiva interpretação dos Directores de Distrito Escolar.

Começemos por nos sintonizarmos com as novas designações destas duas estruturas. Com efeito, a partir do D.L. 211-81, de 13-7, elas passam a chamar-se, respectivamente, Direcções Escolares e Delegações Escolares. Mais: deixa de haver Secretarias de Zona Escolar passando todas estas a Delegações Escolares⁴⁰. Analisemos então, primeiro, as Direcções Escolares que o D.L. 211-81 considerava como "*primeiras estruturas desconcentradas do Ministério da Educação*". Agora, segundo o mesmo D.L. importava ir mais longe porque:

"(...) desenvolvendo-se actualmente, a nível do MEC, os trabalhos necessários à desconcentração e posterior descentralização das suas funções, importa implementar serviços que tradicionalmente actuam já em termos desconcentrados(...)"⁴¹.

Por isso,

"até à instituição dos Serviços Regionais do MEC, a desconcentração no âmbito da Administração Escolar na Educação Pré-escolar e no Ensino Primário será realizada pelas Direcções Escolares, que (...) têm por atribuição prestar apoio administrativo às actividades de ensino e educação"⁴².

Emergente e explícita assim a contradição entre o estatuto de estrutura desconcentrada e a função de apoio administrativo, faltava ainda detectar expressões comprometedoras do espírito desconcentrador. E elas aparecem logo no artº 4º: "*As DE,s desenvolvem a sua actividade no âmbito da DGP e dos Serviços Centrais do MEC que forem designados por Portaria do Ministério da Educação e Cultura*".

Como estruturas desconcentradas, seria legítimo formular a questão de saber se as DE,s e os respectivos Directores Escolares (DE,s) cumpririam funções organizacionais do nível intermédio. Por isso, apesar da demonstração explicitada da negação do carácter desconcentrado, submetemos as competências dos dois órgãos referidos à questão levantada.

Verificámos que das 26 competências das D.E.s apenas duas seriam enquadráveis no nível intermédio, função de organização, a saber:

"artº 9º d) Coordenação e elaboração das listas de lugares vagos ou disponíveis do ensino primário, de acordo com oportuna informação das DLE,s para concursos destinados a ex-titulares de lugares suspensos, para candidatos ao abrigo da preferência conjugal, para as reconduções de professores profissionalizados não-efectivos e para o concurso ao quadro geral"

40) D.L. 126-83, de 9-3, artº 5º, 2.

41) D.L.211-81, de 13-7, preâmbulo, parágrafo 8.

42) Idem, artº 1º. É importante salientar que, mesmo depois da instituição dos órgãos regionais do ME - as Direcções Regionais de Educação - criadas pelo D.L. 3-87, de 7-1 e regulamentadas pelo D.L. 361-89, de 18-10, não se registou qualquer indicador de que as Direcções Escolares pudessem vir a ser órgãos descentralizados. Antes, pelo contrário. O D.L. de 89 deixou as D.E,s "integradas na orgânica das Direcções Regionais de educação e visando a execução e dinamização de acções (...)" (Preâmbulo) até que sejam definidas "as estruturas municipais e intermunicipais de coordenação que se considerem necessárias ao desenvolvimento integrado da actividade educativa" (artº 29º).

e

"artº 9º j- Organização de todos os concursos relativos ao pessoal docente e não docente, nomeadamente de profissionalizados não efectivos para o ensino primário, da educação pré-escolar, do Ciclo preparatório TV, dos Tutelares de Menores e Instituições dependentes do Ministério dos Assuntos Sociais e da preferência conjugal".

As restantes competências atribuídas às DE.s (24), enquadram-se todas no nível técnico, prevalecendo as executivas-normativas (15, ou seja, 62,5%), registando-se apenas uma de planeamento, quatro de Direcção (= 16,66%), uma de execução criterial e 3 de controle (Ver QUADRO nº 17). Ver ainda em ANEXO 6, as competências das D.E.s, dos D.E.s, das DLE,s e dos DLE,s analisadas em função do quadro de análise organizador do presente capítulo.

No que respeita às competências dos Directores Escolares (competências num total de 23), cinco delas (21,74%) são enquadráveis no nível intermédio o que significa uma maior capacidade de concepção organizacional do que as D.E.s, repartindo-se essas competências pelas funções de planeamento (1), de organização (1) e direcção (3). (Ver QUADRO nº 17). Tais competências significam ainda um maior poder atribuído ao Director Escolar do que nas competências atribuídas em 1933, sem contudo poder-se afirmar o enquadramento das funções organizacionais dos Directores Escolares no nível intermédio, como se depreende da quantificação da análise.

As competências integráveis no nível intermédio são as seguintes:⁴³

"Visitar e orientar os estabelecimentos que lhe estão adstritos, assistindo aos respectivos serviços" (Direcção).

"Manter relações com as autarquias administrativas, esclarecendo-as, prestando-lhes o seu apoio na criação de Escolas e implantação de edifícios" (Direcção).

"Promover as colocações dos professores não efectivos e proceder, nos termos da lei, quanto à afectação, criação ou extinção dos lugares de educação pré-escolar, do ensino primário, do Ciclo Preparatório TV e dos Cursos de Educação de Adultos, segundo propostas da DG Educação de Adultos" (Organização).

"Planear em colaboração com as DLE,s, ouvidas as Autarquias Locais, a rede escolar do Distrito e propor as alterações aconselháveis" (Planeamento).

"Promover a conveniente formação administrativa das Delegações e Subdelegações Escolares, realizando as acções julgadas convenientes e as que forem superiormente determinadas" (Direcção).

43) Artº 10º do D.L. 211-81, de 13-7, al.s a), c), e), g) e r).

Das restantes competências dos D.E,s (18), no nível técnico, elas repartem-se pelas funções de controle (7= 38,88%), de Direcção (6 = 33,33%), execução criterial (3= 16,66%) e execução normativa (2= 11,11%).

Sintetizamos no Quadro nº 17 (página seguinte) a classificação comparada das competências das DE`s e dos DE`s.

QUADRO Nº 17: COMPARAÇÃO ENTRE AS COMPETÊNCIAS DAS DIRECÇÕES ESCOLARES E DOS DIRECTORES ESCOLARES (1981)

	Nº Comp.	Plan.	Organ.	Direc.	Exec. Normat.	Exec.Crit.	Controle
Direcç.	24	1 (4,16%)	0 (0%)	4 (16,66%)	15 (62,5%)	1 (4,16%)	3 (12,5%)
Direct.	18	0 0%	0 0%	6 (33,33%)	2 (11,11%)	3 (16,66%)	7 (38,88%)

No que respeita às Delegações e Delegados Escolares, o seu estatuto administrativo atribuído pelo D.L. em análise é mais coerente ao nível da prescrição de que

"(...) as DLE,s dependem hierarquicamente das DE,s, exercendo na respectiva área territorial (o concelho administrativo) funções de apoio administrativo"⁴⁴.

Porém, revela-se incongruente com tal prescrição quando lhes confere a mesma relação funcional com as estruturas superiores, a nível hierárquico, pois as

"(...) DLE,s desenvolvem a sua actividade no âmbito da DGP e dos Serviços Centrais que forem designados por Portaria do Ministro da Educação e Ciência"⁴⁵.

O artigo 7º do diploma em análise estabelece quais os "órgãos directivos" inferiores com os quais as DLE,s estabelecem relações funcionais: Directores dos Jardins de Infância e das Escolas Primárias, Encarregados dos Postos de Recepção da Telescola, Encarregados dos Cursos de Alfabetização de Adultos, Coordenadores das Equipas de Ensino Especial, órgãos Directivos das Escolas Particulares e Cooperativas e Órgãos e Estruturas Responsáveis da ASE.

O Artigo 13º prescreve 17 atribuições às DLE,s. A sua análise revelou enquadrarem-se todas no nível técnico e, dentro deste, serem absorvidas pelas funções de execução (15 executivas-normativas= 88,23% e 2 executivas criteriosais = 11,76%). Quanto às "atribuições" dos Delegados Escolares, o artº 14º prescreve-lhes 19, dividindo-se em 6 de

44) Idem, artº 6º. A expressão entre parêntesis é nossa.

45) Idem, artº 5º.nº 1.

Controle (31,58%), 5 de Direcção (26,31%), 3 de execução criterial (15,78%) e 5 de execução normativa (26,31%).

Mas uma outra análise das competências das duas estruturas e dos dois órgãos pode ser feita: ou seja, **a análise das áreas funcionais**, respeitantes ao seu conteúdo funcional.

No que respeita às **DE,s**, as suas 26 competências repartem-se, fundamentalmente, por duas áreas funcionais: a **gestão financeira** (7, ou seja, 26,92%) e a **gestão de pessoal** (19, ou seja, 73,08%). Por sua vez, a gestão de pessoal reparte-se em concursos e contratos (quatro competências, ou seja, 15,38%), apoio social aos professores (10 competências, ou seja, 38,46%), controle das condições legais do exercício da função docente (quatro competências, ou seja, 15,38%) e certificação de documentos (1, ou seja, 3,84%). Já as **DLE,s** repartem as suas 17 competências pela **gestão de pessoal** (16 = 94,11%) e **gestão das instalações** (1 = 5,99%).

Entendidos como órgãos de coordenação das duas estruturas, tanto os **Directores Escolares** como os **Delegados Escolares** repartem as suas competências por áreas mais diversificadas, aparecendo em ambos os casos o **domínio relacional** e o da **gestão de pessoal** como os mais significativos.

Assim, no que respeita aos **Directores Escolares**, as relações com outras estruturas, quer de nível superior, quer de nível inferior, preenchem 8 competências e as de coordenação do pessoal outras oito. As restantes repartem-se pela gestão das instalações (2), gestão da rede escolar (1), gestão financeira (2) e gestão de assuntos correntes (2).

Já os **Delegados Escolares** têm as competências mais uniformemente distribuídas: 5 no domínio relacional, 6 na gestão de pessoal, 4 na gestão das instalações e 4 na gestão pedagógica. Destas quatro últimas competências (do domínio pedagógico) damos conta do seu conteúdo pois elas constituem uma supervisão da vida escolar e dos professores:

"Velar pela disciplina e cumprimento dos horários pelo pessoal docente";

"Apreciar, nos termos legais e sancionar, ouvida a opinião da orientação pedagógica, as propostas de alteração do horário dos professores, apresentadas pelos conselhos escolares e as propostas de alteração das reuniões do conselho escolar";

"Dinamizar o pessoal docente para questões escolares de modo a valorizar a escola e o ensino";

"Autorizar a participação dos corpos docentes e alunos nas manifestações de carácter educativo e, bem assim, a realização de festas do mesmo carácter nas instalações pedagógicas".

Como se pode inferir das competências pedagógicas dos **Delegados Escolares**, só uma delas apela para o trabalho com os professores, revelando-se todas as outras extrínsecas a um processo de supervisão profissional.

A **Conclusão** que se pode extrair é a de que tanto os Directores Escolares como os Delegados Escolares representam demasiado a estrutura burocrático-legal da administração. E ainda que aos Delegados Escolares tenham sido atribuídas as competências de supervisão pedagógica antes referidas, elas não são suficientes para disfarçar humanisticamente o rosto burocrático-repressivo de uma administração reduzida à dimensão legal.

Uma área de competências não analisada ainda é a da **Acção Social Escolar**. Entre 1977 e 1986, as competências dos Directores Escolares e dos Delegados Escolares, nesta matéria, foram redefinidas quatro vezes. As duas primeiras já as analisámos no ponto . As duas últimas aconteceram uma na presente etapa e outra na etapa seguinte⁴⁶. As razões de tais redefinições de competências relacionam-se, em 1983, com o organograma do ME, no que diz respeito à cadeia de autoridade e de responsabilidade dos Secretários de Estado em relação aos diferentes departamentos da Administração Central, e em 1985, elas decorrem da transferência, em finais de 1984, de diversas competências em matéria de acção social escolar para as Autarquias Locais⁴⁷. Debrucemo-nos então sobre as competências definidas em 1983.

Deparamos com uma realidade que nunca se nos tinha deparado nas nossas análises anteriores. As competências são idênticas para os dois órgãos (Directores Escolares e Delegados Escolares). Fica então por responder a questão de saber se o nível organizacional é também idêntico. A resposta é não porque as competências, ainda que idênticas, são adaptadas à realidade distrito e à realidade concelho. Transcrevemos de seguida essas competências:

"1. Planear e garantir a execução das diversas acções do IASE, de forma a ter uma visão permanentemente actualizada das actividades do respectivo distrito (ou concelho);

2. Administrar as verbas postas à sua disposição para as diferentes acções;

3. Zelar pelo cumprimento das determinações emanadas do IASE;

4- Superintender na actuação dos delegados escolares (ou dos responsáveis pelas diversas escolas);

5- Proceder à atribuição das verbas aos delegados escolares (ou às escolas);

6- Assegurar as ligações necessárias entre os Serviços Centrais do IASE, os delegados escolares e as escolas (ou entre o Director Escolar e as Escolas);

46) Em 1983, elas foram redefinidas pelo Desp. SEEAE, de 19-4-83 e em 1985, pelo Despacho/SEEBS, de 8-4-85. (Ver Maria do Carmo Clímaco e outros, op. cit., p. 59 e 141).

47) Esta transferência decorre da Lei 42/83, de 31 de Dezembro, ao abrigo da qual é construído o D.L. 77/84, de 8/3, que transfere competências para as Autarquias Locais em matéria de investimentos em educação primária (Parque Escolar e equipamentos educativos. Assim, na continuidade destas medidas, o D.L. 299/84, de 5 de Setembro "regula a transferência para os Municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento de transportes escolares, de acordo com o nº 5 do artº 47º daquela Lei" e o D.L. 399-A/84, de 28 de Dezembro, transfere outras competências em matéria de acção social escolar tais como auxílios económicos directos (transportes escolares, subsídios de alojamento, de material didáctico e de refeição), deixando, no entanto, pela sua especificidade, os subsídios a alunos deficientes ainda a cargo das DE,s e das DLE,s.

7-Coordenar e controlar a informação relativa às diversas acções e fornecer aos serviços centrais do IASE (ou ao Director Escolar) todos os elementos que lhe forem solicitados nas respectivas instruções do IASE;

8-Apoiar, esclarecer, formar e responsabilizar os delegados escolares (ou os responsáveis pelas escolas), através dos meios mais adequados, incluindo o recurso a reuniões periódicas".

Analisando estas competências em função das fases do processo administrativo, verificamos que a função de controle está presente na competência 1,3,4 e 8. A função de direcção está presente nas competências 6,7 e 8. A função executiva-criterial está presente nas competências 2 e 5. E a função de planeamento na competência 1. Nestes termos, as competências 1 e 8 repartem-se em mais que uma função organizacional. **Mas o decisivo, nesta análise, é o estatuto organizacional dos dois órgãos em causa, ambos de nível técnico.**

Podemos agora concluir a nossa análise às funções organizacionais dos dois órgãos, considerando apenas as funções de nível técnico, juntando as competências previstas no D.L. 211/81 e as do Desp. sobre a ASE, no **QUADRO Nº 18** que segue:

QUADRO Nº 18: COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DOS DIRECTORES E DELEGADOS ESCOLARES EM 1983 (Nível Técnico)

	Nº Comp.	Plan.	Organ.	Direc.	Exec.	Normat.	Exec.Crit.	Controle
Dir.Esc.	26	0,5		9	2		5	9,5
		(1,92%)		(34,61%)	(7,69%)		(19,23%)	(36,53%)
Del.Esc.	27	0,5		8	5		5	8,5
		(1,85%)		(29,62%)	(18,51%)		(18,51%)	(31,48%)

A conclusão que podemos extrair do quadro anterior é a de que, embora ao nível técnico, os Directores Escolares e os Delegados Escolares têm um estatuto organizacional de coordenação e controle, representando a Administração Central junto dos Professores e servindo de elos de ligação e mediação entre estes e aquela. Com efeito, se juntarmos as competências de Direcção e controle, teremos em ambos os casos uma percentagem bastante significativa de competências nestas duas funções organizacionais (70% para os Directores Escolares e 60% para os Delegados Escolares. Estes indicadores, porém, não nos devem fazer perder de vista que, sobretudo os Directores Escolares não têm quaisquer funções pedagógicas e que, por isso mesmo, estão demasiado distantes e acima dos professores. Resta o Delegado Escolar como órgão amenizador de um sistema administrativo redutor das relações humanas ao correio de

papel legal com que a Administração do Ensino Primário manietou e continua a manietar os professores. Amenização evidenciada no facto de os adjuntos do Delegado Escolar serem professores e em número variável conforme o número de professores existentes na área da Delegação Escolar, conforme pode ver-se no quadro que segue (artº 4º do D.L. 126/83, de 9/3):

QUADRO Nº 19: RELAÇÃO ADJUNTOS DO DELEGADO ESCOLAR/ LUGARES DOCENTES (1983)

Nº de lugares docentes dos estabelecimentos de ensino da área da Delegação Escolar	Nºumero deSubdelegados
Até 50	1
De 51 a 150	2
De 151 a 250	3
De 251 a 350	4
De 351 a 450	5
De 451 a 550	6
De 551 a 650	7
Mais de 650	8

1.4. 1984 - O ESTADO DESCENTRALIZA ALGUMAS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO PRIMÁRIO MAS TAL DESCENTRALIZAÇÃO TAMBÉM CORRESPONDEU A UMA ALIENAÇÃO DAS SUAS RESPONSABILIDADES NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA

A etapa que decorre entre 1984 e 1986 tem a justificá-la o facto de que, durante o ano de 1984 e na sequência da já referida Lei 42/83, de 31/12, se operaram transformações na orgânica administrativa do Ensino Primário, pela transferência de determinadas competências para as Autarquias Locais, nas seguintes áreas:

1-investimentos no parque escolar e no equipamento escolar ;⁴⁸

48) Braga da Cruz, 1987, p. 23 refere que esta transferência é "corolário dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1976 : princípio da participação dos interessados, princípio da desconcentração administrativa e princípio da descentralização administrativa") Ver Luís Braga da Cruz (1987): A Educação na Actividade Municipal, Estudos Autárquicos, Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto). No entanto, o facto de estas transferências terem sido operadas precisamente em 1984, ano em que como já vimos no Cap. III, o proceso de racionalização económico-financeira atingiu o cume da austeridade

2-apoio económico às actividades curriculares e de complemento curricular das escolas⁴⁹

3- Transportes Escolares

4- Acção Social Escolar

Nesta etapa, nada se alterou, portanto, na orgânica administrativa do Ensino Primário a não ser a passagem de um poder de direcção por parte das DG.s do Equipamento Escolar e das Construções Escolares, neste caso, através das suas Direcções Regionais, em relação às Direcções Escolares e às Delegações Escolares, a um poder de orientação. As relações com o IASE mantiveram-se ainda que o campo de acção das Direcções e Delegações Escolares ficasse reduzido à supervisão da eficácia pedagógica da ASE junto das Autarquias. Porém, a manutenção nas Direcções Escolares e Delegações Escolares das competências de acção social escolar em relação aos deficientes mantiveram estas estruturas hierárquica e funcionalmente dependentes e coordenadas com o IASE. Tal coordenação, aliás, seria imprescindível face às referidas competências de supervisão e eficácia pedagógica que o D.L. 299/84 (que transfere os transportes escolares) acomete às Direcções e Delegações Escolares. Com efeito, no seu artº 20º, este D.L. estabelece que

"Compete ao ME, através do Instituto de Acção Social Escolar:

a) Transmitir, através dos Directores Escolares e responsáveis Regionais, as orientações que constituem o quadro de referência para a actuação dos Delegados Escolares (...) no conselho Consultivo de Transportes Escolares;

b) Solicitar a intervenção dos serviços técnicos competentes, designadamente da Inspeção Geral de Ensino, no sentido de tornar compatíveis os horários escolares com os da oferta de transportes escolares;

c) Apreciar os planos de transportes escolares sob o ponto de vista técnico-pedagógico, por forma a serem accionados os mecanismos necessários à compatibilização daqueles com a capacidade de acolhimento e funcionamento dos estabelecimentos de ensino"

permite formular duas hipóteses explicativas para o facto desta transferência, ambas elas desenquadradas e inibidoras de uma interpretação político-administrativa. A primeira é a de que a política de austeridade imposta pelo FMI e pelo Banco Mundial, exigia restrições orçamentais no sector público do Estado e que tais restrições poderiam ser rapidamente demonstradas pela aplicação decretada da transferência. E a segunda, essencialmente de ordem sociológica, evidencia que no contexto das medidas de racionalização económica, o Estado escolheu o sector menos reivindicativo pela ausência de capacidade de mobilização dos professores do Ensino Primário.

49) Esta competência prevista no artº 15º do D.L.77/84, nunca chegou a ser regulamentada, razão pela qual a penúria económica das escolas do ensino primário se mantém. Por vezes, há escolas primárias bem apetrechadas, sobretudo em centros urbanos, porque a sua capacidade de influência junto dos órgãos de gestão autárquica se faz sentir mais eficazmente, seja pelo empenho de alguns professores, seja pela influência político-social e capacidade de persuasão dos professores. Em Bragança, na cidade, detectámos exemplos de ambas as situações. Porém, tal existência apenas revela a vulnerabilidade de um sistema de ensino abandonado de novo à capacidade de mobilização dos professores em torno das Caixas escolares, de acordo com a regulamentação de 1952.

As funções de supervisão assim acometidas às DE.s e DLE.s criaram um espaço de maior cooperação entre as Autarquias e aquelas estruturas, mas também, por vezes, de conflitos. É que, se no caso vertente dos transportes escolares, o espaço e âmbito da cooperação e da supervisão está suficientemente delimitado, no caso do equipamento escolar, os conflitos são quase permanentes⁵⁰.

Esta cooperação a que acabámos de aludir tem, no caso dos transportes escolares, o seu órgão institucional no **Conselho Consultivo de Transportes Escolares**, em que o Delegado Escolar está presente, mas detectámos uma contradição demasiado grande entre as competências deste órgão e as de supervisão acometidas às Direcções e Delegações Escolares. Com efeito, o artº 9º do D.L. 299/84 confere àquele Conselho o estatuto de órgão de consulta enquanto que as funções de supervisão implicariam uma dependência funcional por parte das Autarquias em relação às directrizes do IASE, através das D.E.s e das DLE.s que, na prática, não existe. Descobrimos assim outra fonte de conflitos entre estas estruturas e as Autarquias.

A mesma necessidade de coordenação funcional existe entre as D.E.s e as DLE.s e as Autarquias em matéria de acção social escolar (auxílios económicos directos). Com efeito, também nesta área, à semelhança dos transportes escolares foi criado um órgão de integração entre o IASE e as Autarquias, estabelecido no artº 9º do D.L. 399-A/84, de 28 de Dezembro, como **Conselho Consultivo de Acção Social Escolar**⁵¹. Porém, ao contrário da área de transportes escolares, as D.E.s e DLE.s não têm uma função de supervisão da eficácia pedagógica mas tão só uma função de informação vertical para baixo (do IASE para as Autarquias) e vertical para cima (vice-versa). Já o estatuto organizacional do Conselho Consultivo de Acção social Escolar é o mesmo:

"c) Pronunciar-se sobre todas as questões referentes a refeitórios, alojamento em agregado familiar e auxílios económicos".

Assim, toda a capacidade decisória, quer em matéria de transportes, quer em matéria de acção social compete às autarquias o que é congruente com o seu estatuto de autonomia administrativa e financeira mas propiciador de desfasamentos em relação aos objectivos e necessidades da população escolar quando confrontados com os objectivos eleitorais dos detentores do poder autárquico. E nem sequer parece ser obra do acaso o facto de as verbas atribuídas pelas Autarquias à acção social escolar constituírem apenas 1% em média das despesas autárquicas globais. É que como acentua Braga da Cruz as Autarquias nas suas

50) Veja-se a este respeito Maria do Carmo Clímaco e outros: "Quanto à área de gestão das instalações e do equipamento, salienta-se desde já o papel do município na medida em que é o responsável pela construção, equipamento e conservação das escolas do ensino Primário.(...).No entanto, há que referir uma lacuna grave e que respeita à ausência de regulamentação nesta matéria, o que conduz a situações de conflito e ausência de definição de responsabilidades", in Maria do Carmo Clímaco e Outros (1988): Quadro Legal - Ensino Primário - série "que Gestão", Gabinete de estudos e Planeamento, Ministério da educação, Lisboa, p.66-67.

51) Composto pelo Presidente da Câmara, pelo Delegado ou Delegados Escolares e por dois professores, sendo um designado pelo primeiro e outro pelo segundo ou segundos.

*"(...) estruturas orgânicas privilegiam os serviços vocacionados para a execução de obras e satisfação de necessidades elementares. Notam-se, no entanto, tendências para a abertura a áreas não tradicionais como o urbanismo ou a acção cultural, embora com contornos menos nítidos e suportes incipientes"*⁵².

Analisemos agora as relações funcionais noutra área e verificaremos que mais **conflitos** podem emergir. Um deles refere-se às instalações escolares que devem ser construídas e equipadas segundo as normas pedagógicas emanadas da DG Equipamento Escolar e supervisionadas pelas Delegações Escolares. Por outro lado, construídas e mantidas pelas Autarquias, é aos Delegados Escolares que compete autorizar o seu uso para outro fim que não o das aulas. Não terá este facto alguma relação com o abandono a que as instalações escolares do Ensino Primário têm estado sujeitas?

Como referimos na secção anterior, as competências dos Directores Escolares e Delegados Escolares em matéria de acção social escolar foram redefinidas em 1985. Analisemo-las.

À semelhança do Despacho de 1983, também as competências estabelecidas para ambos os órgãos são idênticas, diferenciando-se apenas no seu âmbito de aplicação territorial. Enquanto que em 1983 as competências eram oito, agora são 11, mas as sete primeiras são as mesmas de 1983, com excepção da 5ª - " Proceder à atribuição das verbas aos Delegados escolares" (ou por estes às Escolas) que foi suprimida, pelo que não as enunciaremos. Por outro lado, a hipótese explicativa que enunciámos na secção anterior de que poderia ter sido a transferência de competências para as Autarquias Locais a determinar a alteração das competências dos Directores e Delegados Escolares em matéria de acção social escolar só em parte se verifica pois a relação entre as competências estabelecidas em 1985 e os Decretos-Leis ordenadores das transferências para as Autarquias Locais, parece limitar-se à referida supressão da distribuição de verbas, agora a cargo das Autarquias. Nem sequer uma referência à relação dos Delegados Escolares com as Autarquias Locais. O Desp. do Secretário de Estado Simões Alberto está mais relacionado com a sua chegada à Secretaria de Estado do Ensino Básico e Secundário, em 25-2-85, em substituição de René Rodrigues da Silva, solidário com a demissão do Ministro de José Augusto Seabra.

Para além das sete competências já transcritas na secção anterior, enunciámos de seguida as restantes quatro, da lavra de Simões Alberto, caracterizadas por uma grande ambiguidade organizacional, o que poderia constituir um sintoma de combate à burocracia se as competências dos Directores e Delegados não estivessem quase esvaziadas de capacidade de decisão e, sobretudo, de capacidade de atribuição de verbas:

52) Braga da Cruz, Luís, op. cit., p. 33.

"h) Desenvolver com os responsáveis regionais as acções entendidas convenientes para uma perfeita articulação das acções;

i) Estabelecer os contactos e colaborar com as estruturas pedagógicas, sociais e administrativas cuja intervenção seja necessária ao bom andamento das actividades;

j) Desenvolver contactos com as estruturas existentes por forma a ser agente activo em todas as iniciativas no âmbito do cumprimento da escolaridade obrigatória;

k) Proceder a averiguações aos serviços de acção social escolar no respectivo distrito (ou concelho, no caso do Delegado)".

Como pode depreender-se, as competências atribuídas por Simões Alberto, dariam aos Directores Escolares e aos Delegados Escolares uma capacidade de iniciativa organizacional, caracterizada sobretudo por uma grande capacidade de planeamento, direcção e controle o que não se verifica em relação às Autarquias pelas razões anteriormente aduzidas. Também não se verifica em relação às escolas porque a relação funcional de planeamento e organização da ASE não é com os professores mas sim com as Autarquias. Aos Directores e Delegados Escolares resta afinal a competência de persuasão sobre as Autarquias e de supervisão e disciplinar sobre os professores no que respeita às funções a estes atribuídas em matéria de ASE pelo Ministério da Educação.

Nesta etapa não se registaram pois mudanças na estrutura da Administração Central do Ensino Primário, a não ser o esvaziamento de funções, em relação a este nível de ensino, por parte das D.G.s do Equipamento Escolar e das Construções Escolares. Mesmo a racionalização de recursos que afectou a Administração Pública, nesta etapa, apesar de ter atingido diversos departamentos da Administração Central (que foram extintos), não afectou (também já só essa faltava) o ensino Primário, já de si afectado com as transferências nas matérias analisadas para as Autarquias Locais.

Quanto a serviços regionais, nesta etapa foram criadas as Delegações Regionais de Serviços do Ensino Primário (DSPRI)⁵³, em regime experimental, para apoiarem as Equipas de Ensino Especial e as Unidades de Orientação Educativa (UOE.s) decorrentes da alteração do projecto SADA. Foram ainda criadas Equipas de Ensino Artístico⁵⁴, a nível concelhio e em regime experimental, dependentes dos Serviços Regionais da DGEB, para apoiarem os professores na área das expressões plásticas nas seguintes actividades:

"-Trabalho directo com turmas de alunos (actividades expressivas);

53) Offício nº 42122, de 23-10-84, da Direcção de Serviços do Ensino Primário da DGEB.

54) Circular nº 8, de 2-8-83, da DGEB.

-Trabalho directo com os docentes das turmas (Planificação, programação, avaliação);

-Trabalho com os Conselhos Escolares das escolas onde realizam trabalho directo com os alunos(informação, formação, apoio, reflexão);

-Preparação e realização de acções de apoio generico nas áreas de expressão para os docentes da Delegação escolar"⁵⁵.

Interrogados os professores sobre as actividades destas equipas disseram desconhecê-las, tanto mais que o seu carácter experimental e de lançamento em pequena escala, as limitou a um reduzido número de Delegações Escolares e Escolas. Assim, estas experiências não teriam lugar num organograma clássico.

A nível concelhio, só estas Equipas de Intervenção Artística foram introduzidas no organograma da Administração do ensino primário.

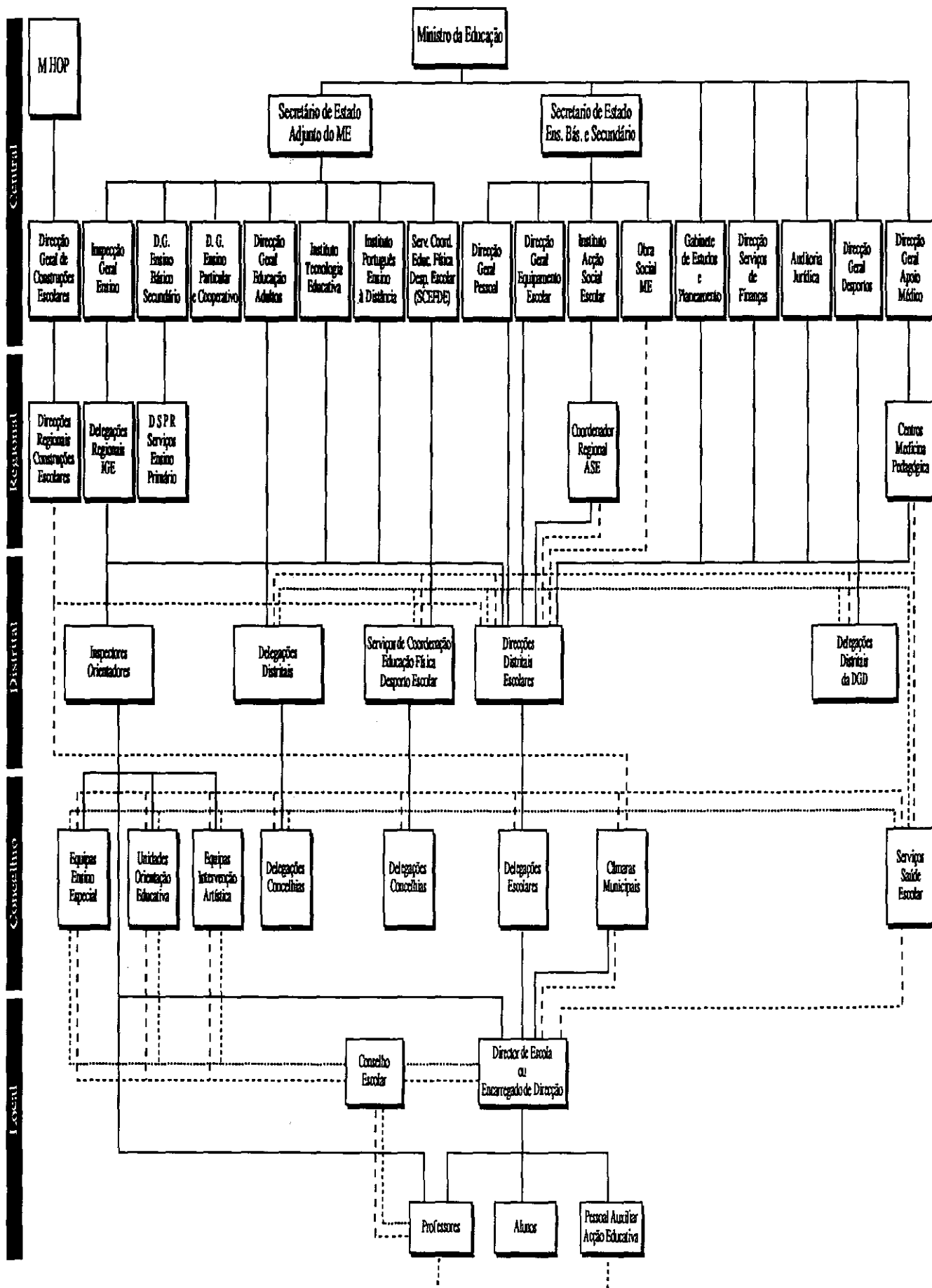
Verificamos pois que, desde 1981, a Administração deste nível de ensino só sofreu uma alteração significativa, a título definitivo, (as transferências para as Autarquias Locais) já que as experiências pedagógicas encetadas nas duas últimas etapas, com excepção do ensino especial, não passaram de aspectos acidentais e fugazes numa administração caracterizada pela pré-determinação das tarefas administrativas. Consequentemente, o seu organograma não introduz grandes alterações em relação às duas etapas anteriores a não ser a retoma da dependência funcional dos professores em relação às Autarquias Locais (o que constitui um regresso ao período de entre 1919 e 1933, fazendo lembrar as Juntas Escolares, como pode ver-se no **Organograma nº 12**. Além disso, apresentamos igualmente um quadro-síntese extraído de Clímaco e Rangel (1988a, p.92), em que os autores apresentam as estruturas intervenientes nas áreas funcionais gestão pedagógica, gestão de pessoal, gestão das instalações e equipamentos e gestão da ASE. (QUADRO Nº 20)

55) Idem, ponto 3.4..

QUADRO Nº 20: Estruturas intervenientes nas áreas funcionais gestão pedagógica, gestão de pessoal, gestão das instalações e Equipamentos e ASE (Clímaco e Rangel, 1988, p.92)

FUNÇÕES E NÍVEIS DE INTERVENÇÃO ÁREAS FUNCIONAIS E SERVIÇOS INTERVENIENTES	NORMATIVAS					EXECUTIVAS					CONTROLE				
	CENTRAL	REGIONAL	DISTRITAL	CONCELHIO	ESCOLA	CENTRAL	REGIONAL	DISTRITAL	CONCELHIO	ESCOLA	CENTRAL	REGIONAL	DISTRITAL	CONCELHIO	ESCOLA
GESTÃO PEDAGÓGICA	. DGEB . SCEFDE					. DGEB . SCEFDE	Coordenação Regional DGEB Coordenação Regional SADAs/AES	Núcleo Distrital . SCERLE	CAP, UOE, SADA, ELA . CCEFDE	. CE Director	. DGEB . SCEFDE		. SCEFDE	. CCEFDE	Director
GESTÃO DE PESSOAL	. DCP					. DCP		. DE	. DLE		. DCP		. DE	. DLE	
GESTÃO INSTALAÇÕES EQUIPAMENTO	. GEP . DGEE . IASE . DGEE . DGEB		. DE	. DLE Autarquia		. DGEE . DGEE		. DE	. DLE Autarquia Autarquia		. DGEE DGEB DGEE DGEB		. DE	. DLE	
ACÇÃO SOCIAL ESCOLAR	. IASE D.S. Medicina Pedagógica					. IASE D.S. Medicina Pedagógica		. DE	. DLE . IASE Centros de Medicina Pedagógica Autarquia	. Escola . IASE Equipas Médico-Pedagógicas	. IASE		. DE	. DLE	

Organograma nº 12 - Estrutura da Administração Primária, em 1985



2. A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA INTRAESCOLAR

2.1. O ESTATUTO ORGANIZACIONAL DOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO INTRAESCOLAR

Com o "25 de Abril" de 1974, o Estado cooptou os professores para a gestão técnico-pedagógica da Escola Primária, mantendo-lhe intacto o modelo administrativo-burocrático anterior à "Revolução". Contudo, deu a este modelo uma nova forma de legitimação através de um órgão executivo eleito pelos professores, (o Director da Escola) em vez de nomeado e "cooptado" pelo Governo como aconteceu quer na I República quer no Estado Novo. Ao mesmo tempo, a forma organizativa da participação dos professores na gestão da Escola, através do Conselho Escolar, abria uma vertente de luta, (sempre reprimida no Estado Novo, mas também sempre latente), entre profissionalismo pedagógico e burocracia em que haveria a registar vitórias quer do primeiro, quer da segunda, pois a gestão da Escola Primária operaria a ruptura entre escolas com menos de três e com três ou mais professores. É que nas primeiras o órgão de participação dos professores - o Conselho Escolar - tinha de ser constituído pelo agrupamento dos professores com os de outras escolas, o que causava inúmeros problemas logísticos, enquanto nas segundas o mesmo órgão se afirma como de dinamização interna e de relação interpessoal entre os docentes e entre estes e a comunidade. E se no segundo caso, estariam criadas as condições para que o profissionalismo docente superasse as resistências burocráticas, já no primeiro a dimensão normativa tenderia a ser interiorizada como o elo comunicacional fornecedor da cultura organizacional e, por isso mesmo, atreita à aceitação de um poder de direcção externo, e, por isso, autoritário. Ora, se considerarmos que, em 1985, 5 721 das escolas primárias, (o que então correspondia a 57,03%) do total das escolas existentes em Portugal (10031)⁵⁶, tinham menos de três professores, veremos justificada a dimensão normativa como processo relacional prevalescente entre os professores e, como é perceptível, não só entre os professores, mas igualmente e sobretudo, entre estes e as estruturas hierárquicas imediatamente superiores (Delegações Escolares e Direcções Escolares. Por outro lado, este panorama torna-se ainda mais burocratizante nos casos das escolas com um só professor, e que somavam um total de 2927, isto é, 29,2% do total das Escolas⁵⁷.

Esta contextualização afigura-se-nos importante para a compreensão do estatuto organizacional das Escolas Primárias porquanto o papel do encarregado de direcção, "órgão de direcção e de gestão" das escolas com menos de três professores, fica esvaziado, quer no plano administrativo-burocrático, quer no plano pedagógico, de significação interpessoal e de

56) Ver Portugal, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação (1985): Análise conjuntural - 1984-, Lisboa, 1985, p. 101).

57) Idem, pág.101.

possibilidades de atenuação do stress e da cultura burocrática. Isto explica a fraca capacidade de mobilização dos professores, mesmo em questões sindicais, ao mesmo tempo que justifica a sua cultura de obediência ao poder estabelecido como refere Nóvoa:

*"A quelques exceptions près, nous pouvons dire que les professeurs d'instruction primaire ont été monarchistes jusqu'en 1910, républicains de 1910 à 1926 et nationalistes après 1926 . Autrement dit, ils ont toujours été en accord avec le régime politique en place"*⁵⁸.

Neste contexto, o modelo participativo dos professores na gestão da Escola enferma de uma dupla contradição como referem Clímaco e Outros (1988):

*"Por um lado existem estruturas de gestão ao nível das Escolas - a periferia do sistema - que pressupõem a colegialidade como traço dominante do funcionamento interno e do processo da tomada de decisão. Por outro lado, perpetuam-se as estruturas centralizadoras da decisão que garantem, nomeadamente por intermédio das suas Delegações locais, o controle do sistema, através do controle dos indivíduos isoladamente"*⁵⁹.

Ora, a análise dos órgãos de Administração da Escola Primária remete precisamente para um modelo que procura conciliar o centralismo das decisões administrativas, através do Director da Escola e o profissionalismo das decisões pedagógicas através do Conselho Escolar. Do modelo emerge uma solução conciliadora entre responsabilização administrativa por parte do ME sobre as Escolas, operada através do Director da Escola e ou Encarregado de Direcção e prática da democracia directa e presencial, no Conselho Escolar, esvaziada de conteúdo e de meios. Do mesmo modelo emerge uma outra dimensão do conflito entre o profissionalismo docente e a autoridade burocrática já que o Director da Escola e/ou Encarregado de Direcção são reclamados tanto representantes do ME por este como dos professores por estes e seus sindicatos, já que aqueles dois órgãos são eleitos pelos professores para os coordenarem. Mas, na perspectiva do ME, a sua função é a de prestarem contas às autoridades educacionais pelo funcionamento e disciplina da Escola.

É assim que, apesar de serem chamados Director e/ou Encarregado de Direcção, estes dois órgãos têm um estatuto organizacional, no plano administrativo, de execução e controle e no plano pedagógico de coordenação, execução e controle.

Com efeito, das 12 competências que lhes são atribuídas pelo Desp. 40/75, 6 integram-se em funções meramente executivas, 2 são de controle, 3 de direcção e 1 é do domínio meramente institucional: "representar a Escola".

58) António Nóvoa (1987): Le Temps des Professeurs, Vol II, Instituto Nacional de Investigação Científica, Lisboa, pág. 611.

59) Maria do Carmo Clímaco e Manuel Rangel e Outros (1988): Práticas de gestão - Ensino Primário - MEC/GEP, Lisboa, p. 10.

São competências de direcção:

"presidir às reuniões do Conselho Escolar;

"Decidir em todos os assuntos para os quais tenha delegação do Conselho escolar ou em situação de emergência em que não seja possível reunir este último";

"Fomentar por todos os meios a normal frequência escolar".

São competências de controle:

"velar pela disciplina da Escola, no que se refere a alunos, professores e pessoal auxiliar";

Velar pelo cumprimento da Lei e das normas regulamentadoras".

São competências executivas:

"submeter à apreciação do Conselho Escolar os assuntos que excedem a sua competência";

Executar as deliberações do Conselho escolar";

"Assinar o expediente e documentos de contabilidade";

"Colaborar com a Comissão Concelhia (actual Delegação Escolar) em tudo o que lhe for solicitado, tanto no aspecto pedagógico como no aspecto administrativo";

"Prestar colaboração às Comissões de Moradores, instituições de carácter cívico e Associações de Pais";

"Atender os Encarregados de educação, quando necessário".

Leal (1985,p. 126-7)⁶⁰, compilando a legislação normativa que, em diferentes áreas, estabelece competências ao Director / Encarregado de Direcção da Escola, sintetiza-lhes 33 competências, cuja natureza organizativo-funcional se distribui da seguinte forma:

Domínio institucional	1
De Planeamento	1
De organização	2
De Direcção	5
De execução normativa	10
De execução criterial	5
De controle	9

60) Américo cordeiro Leal (1985): Legislação do Ensino Primário e Jardins de Infância, Porto Editorta, Porto.

Comparando os resultados obtidos com os de 1975, obtemos o quadro seguinte:

QUADRO Nº 21: COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DO DIRECTOR DA ESCOLA PRIMÁRIA (1975-1985)

Nº	Comp.Plan.	Organ.	Direc.	Exec.	Normat.	Exec.	Crit.	Controle
1975	12	0	0	3	3	3	3	2
			(25%)	(25%0)	(25%)	(16,66%)		
1985	33	1	2	5	10	5	9	
	(3,%)	(6%)	(15%)	(30,3%)	(15%)	(27,27%)		

A leitura deste quadro evidencia o reforço das funções de execução e controle, apesar da introdução de algumas competências ao nível das funções do planeamento da organização e da direcção. Com efeito, a soma das competências de execução e controle, em 1975, é de 66,66%, enquanto que a soma das mesmas funções em 1985, é de 72,72%.

Vemos assim que o estatuto organizacional do Director da Escola e/ou Encarregado de Direcção é de responsabilização e de prestação de contas perante o Ministério, pois de todas as competências de execução apenas uma o manda "executar as deliberações do Conselho Escolar", o que significa que todas as outras se enquadram no quadro normativo-legal heterónimo à Escola.

A análise acabada de realizar é confirmada por outra e que consiste na separação entre competências burocráticas e competências pedagógicas. Os resultados confirmam que o Director de Escola/Encarregado de Direcção é significativamente um órgão de execução burocrática. Com efeito, das suas 33 competências, as pedagógicas, em número de sete⁶¹, representam apenas 21,21%, enquanto que as burocráticas representam 78,79%⁶².

61 Entre as 33 competências compiladas por Leal (1985, p. 125-126), seleccionámos as seguintes como específicas do domínio pedagógico:

1. Velar pela disciplina na Escola, no que se refere a alunos e professores(...);
2. Fomentar, por todos os meios, a normal frequência escolar;
3. Atender os encarregados de educação;
4. Organizar e coordenar os trabalhos de avaliação dos alunos;
5. Proceder à aquisição dos livros e outros documentos de estudo necessários à frequência de cada ano escolar e entregá-los aos alunos (...);
6. Assegurar a distribuição, pelos lugares em funcionamento, dos alunos dos professores que faltem ao serviço;
7. Responsabilizar-se pela orientação e funcionamento dos recreios"

62 Esta análise confirma conclusões dos trabalhos de Clímaco e Rangel (1988, p. 89), segundo as quais "Esvaziado o cargo de direcção da função de chefia e animação pedagógica, conservam-se apenas as funções administrativas como a função principal na gestão da escola, esquecendo outras dimensões mais profundas da organização escolar, nomeadamente a pedagógica e a institucional. Neste sentido, não haverá grande diferença entre o conceito de direcção da escola que actualmente se pratica e o que existia antes do modelo de gestão em vigor" porque "em termos de direcção de um projecto pedagógico, numa organização escolar

Já o **Conselho escolar** é, no plano teórico, o órgão de Direcção da Escola e de participação pedagógica dos professores sob a forma de democracia directa e vinculante nas decisões pedagógicas. O domínio administrativo-burocrático tem um peso diminuto nas competências do CE pois das suas competências⁶³, em número de 28, 19 (67,85%) respeitam ao domínio pedagógico e 9 (32,15%) ao domínio burocrático. Estes números significam que, enquanto que o Director de Escola e/ou Encarregado de Direcção é essencialmente um órgão de administração burocrática, o **Conselho Escolar** é, essencialmente, um **órgão de administração pedagógica**. O que tem um outro significado: o **possível órgão de participação dos professores** (participação que coincidiria com participação pedagógica), seria o **Conselho Escolar**.

Esta análise é congruente com a análise organizacional das competências do Conselho Escolar. No conjunto das 28 competências sintetizadas por Leal (1985, pp. 94-95),

integrada numa comunidade mais vasta alterada por força do movimento de democratização da sociedade portuguesa, não se verificou o "salto" necessário".

63 Leal (1985) compila a págs. 94-95, 28 competências para o Conselho escolar. Transcrevemos as dezoito que entendemos serem específicas do domínio pedagógico:

- 1-"Decidir, dentro dos limites da lei e dos planos de orientação superiormente definidos pelos serviços competentes, sobre todas as questões que interessam à vida escolar;
- 2-Apreciar casos de natureza disciplinar apresentados pelo Director da Escola, pelos professores, encarregados de educação e pessoal auxiliar;
- 3- Proceder à análise dos problemas didáctico-pedagógicos, inseridos numa perspectiva da política educacional, tendo em atenção que a escola não é dissociável da sociedade em que se integra;
- 4-Elaborar o Plano Pedagógico e o Regulamento da Escola;
- 5-Estabelecer os critérios gerais e a metodologia utilizar na avaliação dos alunos;
- 6-Constituir as equipas que se ocuparão da avaliação final em cada uma das fases e em relação a cada turma;
- 7-Decidir dos casos de alunos para cuja transição de fase não houve concordância dos professores directamente intervenientes no processo de avaliação;
- 8-Apreciar a síntese dos trabalhos de avaliação dos alunos da 2ª fase;
- 9-Homologar as listas dos alunos que concluíram com aproveitamento, o ensino primário elementar e também dos alunos que não obtiveram aproveitamento;
- 10-Apresentar às DLE's os casos excepcionais dos alunos que não transitaram de fase e que, por razões de natureza individual, possam beneficiar de mudança de grupo;
- 11-Apresentar às DLE's e ao Inspector da Área, até 20 de Setembro, proposta fundamentada de organização de turmas, quando circunstâncias justificadas impeçam a observância dos parâmetros superiormente estabelecidos;
- 12-Propor alterações ao horário-tipo que reflectam impossibilidade do cumprimento do Despacho nº 13/EA/AP/82;
- 13-Decidir sobre a forma de cumprimento dos horários de regime duplo com efectivos anormais (duas turmas para três professores);
- 14-Propor à DE aumento de número de professores sempre que as reduzidas dimensões das salas de aula ou a integração de alunos com deficiências devidamente comprovadas o justifiquem;
- 15-Organizar e distribuir os horários pelos professores;
- 16-Decidir sobre as formas concretas de actuação e organização do serviço referente ao fornecimento do suplemento alimentar;
- 17-Definir e organizar a vigilância activa nos recreios;
- 18-Decidir da participação ou não dos pais, encarregados de educação ou outros elementos da comunidade na ocupação dos alunos dispensados, enquanto decorre a aula de Religião e Moral católicas;
- 19-Pronunciar-se sobre a colaboração de elementos exteriores à escola".

ele seria classificável como **órgão de concepção organizacional** pois elas repartem-se como segue:

- 2 de planeamento (7,14%)
- 7 de organização (25%)
- 10 de direcção (35, 71%)
- 9 de execução criterial (32,14%).

Vemos assim que as competências de planeamento, organização e direcção somam 67,85% do total de competências.

Analisadas diacronicamente, verifica-se que a a capacidade organizacional do Conselho Escolar foi aumentando pois, em 1975, das 7 competências que lhe eram atribuídas, apenas 3 se situavam no âmbito da direcção (o que equivalia a 42,8%), sendo 4 de execução criterial (57,2%).

No entanto, a afirmação do Conselho Escolar como órgão de participação directa e vinculante carece de discussão e comprovação o que faremos no Capítulo VII.

2.2. OS PROFESSORES, ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO NORMATIVA NO DOMÍNIO ADMINISTRATIVO-BUROCRÁTICO

Tal como no Estado Novo, também na "Segunda" República os Professores do Ensino primário foram transformados em agentes de execução burocrática da escrituração escolar, da guarda de documentos e da execução dos serviços de informação para cima, para a tomada de decisões pelos níveis superiores. Só que estas tarefas são executadas pelo Director da Escola em Escolas com três ou mais professores, pelo Encarregado de Direcção em Escolas com dois professores e pelo próprio professor que é ele mesmo Encarregado de Direcção, em escolas com um só professor. Assim, o professor isolado é Encarregado de Direcção dele mesmo e cumpre todas as funções administrativo-burocráticas das Escolas com três ou mais professores. Analisemo-las, ainda que sinteticamente.

No que respeita à escrituração escolar, mantiveram-se as competências atribuídas em 1935 pelo Estado Novo, com os mesmos livros e impressos, acrescidas da contabilidade da Caixa Escolar e do refeitório escolar de acordo com os modelos aprovados pelo IASE; do livro de ponto (caso a Escola tenha mais de um professor) ou livro de registo das actividades desenvolvidas pelo professor (caso seja este o único professor da Escola); do arquivo da correspondência recebida "*organizado por sectores para facilitar a consulta quando disso tenha necessidade qualquer professor da Escola* " e que só se fará "*depois de todos os professores dela tomarem conhecimento e a rubricarem*" para garantir que não haja desvios no cumprimento das instruções superiores sendo o Director da Escola ou

seu Encarregado de direcção *"responsável pelo cumprimento das normas deste Despacho"*⁶⁴.

A organização do **cadastro de bens** (pedagógicos e imóveis) também se manteve do Estado Novo⁶⁵, através do preenchimento do Modelo F e, em casos de alterações, dos mapas B (imóveis), C (móveis) e F (material de Ensino).

"Deverão ser preenchidos 4 exemplares de cada modelo, para cada caso, ficando um no arquivo da Escola, um na Delegação escolar e enviados dois para a Direcção Escolar".

Além disso, "deverão ser elaborados mapas distintos para "Bens do Estado" e "Bens dos Corpos Administrativos"⁶⁶. E os livros escolares terão de ser também inventariados no Livro F e nos mapas modelo 575. Todos estes mapas terão de ser enviados à respectiva Delegação Escolar até ao dia 20 de Janeiro de cada ano. Só poderão os professores proceder a abatimentos no inventário depois de pedirem a anulação dos respectivos bens à DG Património através, sempre, das Delegações Escolares.

No domínio da **escrituração escolar** cai também o que Leal, (1985,p.310 designa por *"mapas estatísticos"*). Tais mapas são os seguintes:

- 612 - alunos matriculados segundo a idade e o sexo, por fases;
- 615a - pessoal docente em exercício em regime de acumulação no ensino oficial;
- 615 b- pessoal docente em exercício no ensino oficial;
- 621 - Mapa dos edifícios escolares;
- 621 a - Mapa dos edifícios escolares;
- 621 b - mapa dos edifícios escolares;
- 624 - aproveitamento escolar segundo a idade e o sexo.

Para além destes mapas, haverá ainda o mapa da elaboração das turmas; os resumos estatísticos de matrícula e frequência e os mapas de Acção Social Escolar.

As competências administrativo-burocráticas das Escolas consistem ainda na **certificação da escolaridade, na organização dos processos do seguro escolar subsequentes a qualquer acidente escolar** (alunos) e em serviço (professores e funcionários), para lá da guarda das instalações escolares e do respeito pelos prazos de organização das actividades lectivas e envio de mapas às Delegações Escolares .

No que respeita à certificação da escolaridade,

"Logo que concluída a avaliação dos alunos, os Directores dos Estabelecimentos de ensino Primário passarão declaração comprovativa do seu aproveitamento, em impresso próprio (modelo 455 da INCM, que, depois de

64) Despacho comunicado às Escolas através da Circular/DGEB 5/79, de 8/11.

65) Instruções para a organização do cadastro dos bens do Estado, aprovadas pelo despacho ministerial de 31/10/1940.

66) idem.

confirmada com a assinatura do Delegado Escolar e autenticada com o respectivo selo branco, entregarão aos encarregados de educação (...)"⁶⁷.

Quanto à organização dos processos de seguro e acidente escolar, o professor ou o Director da Escola ou ainda o seu Encarregado de Direcção deverão " guardar" em pasta própria todas as orientações e instruções recebidas do IASE e organizar um processo individual por acidente⁶⁸ para além de que

"(...) remeterá ao IASE um relatório circunstanciado da ocorrência,tendo em conta o seguinte:

- a) as circunstâncias em que se verificou o acidente;*
- b) a idade do aluno que originou o acidente, seu desenvolvimento intelectual e físico;*
- c) a acção educativa da Escola, e conseqüentemente do seguro, como parte dela".*

É curioso verificar que esta é uma área onde a Escola se pode corresponder directamente com o IASE, mas nas transcrições que fazemos, evidencia-se toda a preocupação pela segurança e certificação burocráticas.

No que refere à organização do acidente em serviço, os professores preencherão o impresso modelo nº 831, exclusivo da INCM.

Tal como no Estado Novo, os professores ou os Directores de Escola e/ou Encarregados de Direcção são responsáveis pelas instalações escolares, nomeadamente no controle dos indivíduos que aí entram e na cedência das instalações para outros fins. No que respeita ao controle dos indivíduos que entram nas instalações escolares só têm acesso à Escola os alunos que pertençam ao estabelecimento de ensino e "qualquer outra pessoa que, por motivo justificado, tenha, no mesmo, assuntos de interesse a tratar", desde que relacionados

67) Circular 6/78, de 8/6, da DGEB.

68) Ver "Instruções do IASE aprovadas por Despacho de 28-4-84,Do SEEBS": "9.2.Em cada estabelecimento de ensino, deverá organizar-se arquivo específico de seguro, de acordo com as seguintes indicações:

- a)organização de um processo individual por acidente;
 - b)arquivo dos processos individuais, por número de ordem e de ocorrência de acidentes (atribuído pela Escola);
 - c)Lista nominal dos sinistrados remissiva para o ano lectivo, número de processo atribuído pela Escola e numeração atribuída pelo IASE.
- 9.3.Cada processo individual de acidente deverá conter:
- a)duplicado do inquérito de acidente;
 - b)duplicado das requisições de fundos;
 - c)cópias dos ofícios enviados ao IASE, referentes ao acidente;
 - d)ofícios recebidos do IASE,referentes ao acidente;
 - e)correspondência trocada com o Encarregado de educação sobre o assunto;
 - f)recibos passados e assinados pelo alunos sinistrados ou pelos seus representantes legais,respeitantes a importâncias pagas pelo IASE através<da Escola;
 - g)originais dos documentos comprovativos das despesas pagas através da verba de adiantamento do seguro (...);
 - h)relação dos documentos remetidos pela Escola para o IASE".

com a actividade educativa⁶⁹. Toda e qualquer outra entrada na Escola terá de ter autorização prévia da DGEB, mesmo quem queira realizar trabalhos de investigação⁷⁰.

No que respeita à cedência das instalações escolares, ela é objecto de prescrições várias só podendo serem cedidas, a título precário para as Associações de Pais, (só " para a realização de reuniões")⁷¹, para alfabetização de adultos, para funcionamento de jardins de infância, do CPTV, de reuniões sindicais fora das horas das actividades lectivas e para fins eleitorais.

A actividade burocrática na Educação Primária primou pela normalização, não competindo aos professores pensar questões organizacionais mas tão só executar a organização. Como consta de um documento emanado do Conselho Coordenador do Distrito de Bragança, em data que não pudémos precisar,

"os impressos têm um valor importante na tão desejada simplificação administrativa. São seus objectivos: conter todas as fórmulas que se repetem em documentos do mesmo tipo; normalizar o trabalho administrativo e simplificar as relações entre o público e o serviço".

Difícilmente arranjaríamos um exemplo tão esclarecedor sobre a burocracia e as funções burocráticas dos professores do Ensino Primário. Sujeitos à rotina e à padronização, eles tiveram poucas oportunidades para reflectirem sobre o mecanicismo administrativo em que gravitavam.

69) Ver Desp. nº 84/77, de 1/3; circular nº 3/82, de 25 de Maio, da DGEB e Circular nº3/DIV/84, de 25/7, da DGEB.

70) Circular nº3/82, de 25 de Maio, da DGEB.

71) Ofício-circular nº 23/77, de 13/7, da DGEquipamento Escolar

III PARTE

(Capítulos VI e VII)

Nesta terceira parte do nosso trabalho procuraremos realizar os objectivos 1d, 2 e 3 no que concerne à participação dos professores na organização do processo de ensino, e ainda os subobjectivos 1.8, 1.9 e 1.10, no que respeita ao mesmo processo.

Procuraremos resolver ainda a hipótese 1 no que respeita à congruência/incongruência entre os princípios político-administrativos e os níveis e funções organizacionais e estratégias de controle na organização do processo de ensino, no Estado Novo; a hipótese 2, no que respeita à possível contradição entre níveis e funções organizacionais geradas pela anomia pedagógica e vinculação da acção dos professores aos objectivos específicos dos programas; e ainda a hipótese 3 no que respeita aos possíveis corredores de liberdade gerados pelo tipo de controle produzido sobre o cumprimento dos objectivos, do plano pedagógico de escola e sobre a avaliação final dos alunos.

As hipóteses 2 e 3 são referidas ao período da República Democrática e Pluralista.

CAPÍTULO VI

AS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS DOS PROFESSORES NA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO (1926-1974)

1..CONTINUIDADES DO ESTADO NOVO EM RELAÇÃO À I REPÚBLICA, NA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO

Em termos de **processo administrativo**, a administração do processo de ensino primário, na I República, era Fayoleana e continha as principais funções organizacionais previstas por Fayol. Neste aspecto, o Estado Novo pouco mudaria, mantendo as mesmas funções organizacionais-administrativas da I República, limitando-se a reforçar os poderes fiscalizadores da Inspeção, a unificar a administração através do reforço da unidade de mando e a limitar a interacção entre os professores, extinguindo os Conselhos Escolares nas escolas. Deixando cada professor entregue a si mesmo, sob a vigilância do director da Escola, do Inspector, do Pároco de freguesia e do Regedor, o Estado Novo pouco mais precisaria de fazer para submeter os professores já de si submissíveis pelo isolamento em que se encontravam.

Por isso, no aspecto da organização do processo de ensino **a análise dos aspectos de continuidade do Estado Novo em relação à Primeira República**, parece-nos ser tão importante como a análise da especificidade das competências organizacionais-pedagógicas dos professores.

Estas limitações remetem-nos para uma **outra vertente na análise** da organização do processo de ensino na I República - **a das estratégias organizacionais limitativas de uma participação divergente e autónoma, mesmo no aspecto exclusivamente pedagógico, estratégias que o Estado Novo manteve intactas.** Analisaremos, de seguida, algumas delas que nos parecem mais relevantes, para a compreensão da continuidade entre a I República e o Estado Novo.

A **primeira** foi a da **concentração** na Direcção Geral do Ensino Primário e Normal **da capacidade de concepção, formulação e especificação do currículo**, deixando para os professores o mero papel de adaptadores desse currículo aos alunos. Papel congruente com as estratégias organizacionais utilizadas. Veremos na próxima secção que o Estado Novo burocratizou esta implementação do currículo, não sempre de uma forma explícita, (até porque manteve os mesmos deveres profissionais dos professores, construídos pela República) mas através de estratégias organizacionais congruentes com a burocratização e a eficácia do controle do cumprimento.

A segunda estratégia da I República foi a **standardização do material escolar** mínimo, como condição para uma educação de qualidade pedagógica minimamente aceitável¹ e a limitação dos manuais escolares às disciplinas mais "nobres," e em qualquer dos casos, necessariamente aprovados e chancelados pela DGPN:

"o ensino primário deve ser essencialmente activo, partindo sempre da convivência do aluno com as realidades físicas e sociais".

Serão dispensados, quanto possível, os livros, especialmente os destinados ao ensino do cálculo, da geometria, do sistema métrico, do desenho e das ciências naturais.

*A leitura deve porém fazer-se em mais de um livro"*².

Ora, o Estado Novo, como veremos, manteve estas directrizes privilegiando o controle dos manuais de Leitura, História, Educação Cívica e Religião e Moral, os desta disciplina através da Igreja.

Uma **terceira estratégia**, geradora de disfunções pedagógicas foi a **compartimentalização do tempo escolar**, ainda que a distribuição das lições ficasse a cargo dos professores. Com efeito, *"nas escolas do ensino primário geral, os períodos lectivos serão divididos em 20 tempos semanais, com a duração máxima de 45 minutos cada um"*, e com um intervalo, entre cada um, *"nunca inferior a 15 minutos"*³. Através da compartimentalização do tempo escolar, gerava-se uma tendência natural ao psitacismo e uma secundarização das actividades expressivas⁴.

Assim, a burocratização do tempo escolar, pelo Estado Novo, logo em 1927⁵, e que se manteve até 1974, (e nas práticas dos professores até muito mais tarde), tem precedentes na I República.

Uma **quarta estratégia**, complementar da anterior, teve duas vertentes: a primeira foi a do tipo de **agrupamento dos alunos**, baseado no rendimento escolar dos mesmos e,

¹ Os artigos 29, 30 e 31 do Dec. 6137 definem o material escolar mínimo: "além das carteiras em número necessário para todos os alunos, haverá pelo menos em cada sala uma mesa, uma cadeira para o professor, e armários para os cadernos e material escolar dos alunos, e ainda para um museu regional.

O mínimo de material didáctico compor-se há de um ou dois quadros negros, uma colecção de pesos e medidas, uma balança Roberval, uma balança decimal, uma craveira, uma colecção de sólidos geométricos, cartas corográficas do Continente e Ilhas Adjacentes e possessões ultramarinas, mapas geográficos, tripé com estante para os cartões com alfabetos e silabários, além de várias colecções de caracteres móveis".

É de realçar que o Estado Novo alterou estas disposições por duas vezes: a primeira, em 1935 (Dec. 25305 de 9/5), introduzindo apenas o mapa-mundi, cabides para o vestuário dos alunos e um relógio de parede, e a segunda em 1936 (Lei 1941, de 11 de Abril) para mandar colocar "por detrás e acima da cadeira do professor, um crucifixo, como símbolo da educação cristã determinada pela Constituição"

² Dec. 5787-A, artº 9º

³ Idem, artº 31º

⁴ Como diz Formosinho, 1986: "o moelo compartimentado disciplinar preocupa-se com o ensino mas não garante certos princípios de aprendizagem".

⁵ Dec 14463, de 22/10/27

consequentemente, no seu nível etário; e a segunda foi a da **distribuição dos grupos de alunos pelos professores**. Com efeito, o que devia ser regra - o **agrupamento familiar**⁶ - foi excepção, pois, como regra, era distribuída uma classe a cada professor e só não sendo isso possível se procuravam outras soluções organizacionais. É pertinente equacionar este modelo, pois 70 anos depois, ele está de pedra e cal nas representações organizacionais dos professores como símbolo de homogeneidade pedagógica, e resiste aos normativos legais que, a partir de 1975, introduziram o regime de fases.

Em termos de possibilidade de controle, pelos dirigentes da administração educacional, das práticas docentes, um modelo compartimentado disciplinar presta-se melhor à regulamentação e à fixação de objectivos específicos, embora se preste também mais à preponderância dos subobjectivos de cada disciplina sobre os objectivos do currículo⁷. Daí que o Estado Novo não deixasse perder mais uma estratégia propícia ao controle normativo do processo pedagógico.

Mas, se considerarmos alguns aspectos da **administração dos professores**, também verificaremos que o Estado Novo não teve grande criatividade na adopção de determinadas medidas.

Se começarmos pela **discriminação sexual** entre professores e professoras, verificaremos que, na I República, "*nas três primeiras classes o ensino deve ser feito por professoras e nas duas restantes por professores*"⁸.

O **controle ideológico** sobre os professores era externo pois era objecto de declaração da "*autoridade administrativa do Concelho, onde o requerente tenha residido os últimos seis meses, comprovativa da sua franca adesão às instituições republicanas ou do seu acatamento e respeito às Instituições da República*"⁹. Assim, manifestava-se a mesma ausência de pluralismo e de aneutralidade da Escola que viria a verificar-se no Estado Novo, com novos mandarins.

Até o **ensino patriótico e escotista** já estava presente na I República: "*os professores deverão promover entre os seus alunos a organização do escotismo, no que esta*

⁶ O agrupamento familiar é característico do ensino primário, em escolas de um só professor, pois aí juntam-se na mesma classe, alunos dos quatro anos de escolaridade (ver Formosinho, 1986).

⁷ As análises de Phillippe Selznick foram decisivas para a compreensão deste fenómeno. Reflectindo sobre elas e sobre a organização escolar, Sergiovanni e Starrat (1978, p. 66.67) escrevem: "*o perigo de departamentalização, da delegação e da divisão do trabalho é o aparecimento de subobjectivos (...). Quando esses subobjectivos, algumas vezes mencionados como objectivos intermediários, são internalizados, tendem a assumir prioridade sobre a missão total da escola. (...) Se os objectivos totais da escola, por exemplo, são tão remotos ou não podem ser operacionalizados, os professores tendem a enfocar os seus próprios departamentos ou os objectivos ao nível da série, quando buscam orientação para seu desempenho profissional*".

⁸ Dec. 5787-A, artº 20º

⁹ Al. g) do artº 61º do Dec. 6137

instituição tem de intensamente proveitoso ao avigoramento físico e educação moral e patriótica da criança"¹⁰.

Se pensarmos no **associativismo dos professores**, verificaremos que, apesar de existente e pujante, a I República também nunca o reconheceu em Lei¹¹.

Também o "**período probatório**", antes do provimento definitivo, já existia na I República. O Estado Novo limitou-se a torná-lo ainda mais exigente, aumentando-o de dois para cinco anos e submetendo-o à moral e aos costumes do "integralismo Lusitano" e da doutrina social da Igreja, através da avaliação do desempenho que, tal como na I República, não era só pedagógico-científico, mas também ideológico e ético.

O **Exame de Estado**, como estratégia de controle inicial dos professores, também não foi uma invenção do Estado Novo. É certo que, na I República, se chamava apenas "provas de exame" e tinha um carácter científico-técnico-pedagógico.

Analisada globalmente, a **formação dos professores, na I República, foi científico-técnico-pedagógica e, por isso, profissional**, enquanto que no Estado Novo foi menos científico-técnico-pedagógica e muito mais ideológico-normativa.

A **organização hierárquica** escolar do ensino primário do Estado Novo também não é uma novidade. Com efeito, a I República não só estabeleceu hierarquias de professores, com base em critérios de vinculação ao Estado e antiguidade na carreira (efectivos, provisórios e interinos), como hierarquias de escolas (de 1ª, 2ª, 3ª e 4ª categoria, conforme a localidade, a população e a sua categoria administrativa territorial). A verdade é que, tanto num regime como no outro, a permuta ou colocação por extinção de lugar, só era possível dentro de escolas da mesma categoria.

Finalmente, também as **comunicações** com as entidades hierárquicas superiores, seguiam, inexoravelmente, a via escalar:

*"Os professores só poderão corresponder-se com as estações superiores por intermédio do inspector de círculo, e, nas escolas onde haja director, por intermédio deste"*¹².

Dir-se-á, utilizando uma linguagem Giordanobruneana¹³ que o **mundo hierárquico, finito e fechado** do Estado Novo também já o era na I República, ainda que com valores político-sócio-culturais opostos.

¹⁰ Idem, artº 109

¹¹ António Nóvoa (1987, II, p. 632) escreve a este respeito, que a "*dépendance (dos professores) vis-à-vis des pouvoirs publics est tellement forte que, même pendant les années républicaines, aucune loi autorisant expressément les associations d'enseignants n'a été éprouvée (ce qui d'ailleurs, n'a été empêché leur développement, ni leur influence sur les décisions concernant l'enseignement). Ce fait a été "dument" exploité par L'État Nouveau qui l'a utilisé comme prétexte pour interdire aux enseignants le droit d'association"*.

¹² Dec 6137, artº 108

¹³ Rodolfo Mondolfo (1967) atribui a Giordano Bruno a primeira contestação organizacional ao sistema aristotelo-ptolomaico adoptado, na compreensão do Universo, pelos Escolásticos medievais, desde S. Boaventura e S. Tomás de Aquino. Ao mundo hierárquico, finito e fechado, Giordano contrapôs o mundo infinito, o relacional e o aberto. O que lhe valeu a ele a fogueira e a Galileu o conhecimento de que se não abjurasse as suas "heresias" teria o mesmo fim. Para a história, Giordano Bruno ficou conhecido, por isso

Parece ser na sequência destas concepções que deve interpretar-se o **apelo à fixação dos professores às regiões rurais**, através da concessão de prioridades em concursos aos residentes na localidade ou nas proximidades¹⁴. Também o Estado Novo se haveria de servir desta estratégia para implementar os *postos escolares* e as *regentes*.

E até o **professor apóstolo e o animador cultural** já aí estavam presentes. O primeiro é exaltado como princípio de deontologia profissional no programa de Pedagogia Geral e História da Educação do Currículo de Formação de Professores do Ensino Primário nas Escolas Normais Primárias:

*"É necessário que o aluno mestre saia da Escola Normal não só um apóstolo da sua missão, mas igualmente que o saiba ser, pondo em prática, coerentemente, as qualidades dum apóstolo com as dum organizador, dum educador, dum professor"*¹⁵.

É verdade que o significado atribuído ao conceito de *"professor apóstolo"* nos dois regimes políticos não foi o mesmo, sendo deslocado da ética profissional (na I República) para a fidelidade ideológica e Burocrática no Estado Novo. No entanto, o fenómeno revela a capacidade de mobilização do Estado Novo, cooptando os ideais republicanos.

O Programa de Metodologia do Curso de Formação de Professores das Escolas Normais Primárias continha igualmente referências à **função extraescolar** do professor:

*"(...) Importa que a sua acção ultrapasse as paredes da Escola, que se alargue progressivamente, acompanhando a criança para além da idade escolar, pela vida fora (...)"*¹⁶.

No entanto, a imagem do professor, na I República, é a de um *professor iluminado* que não deve misturar-se com as gentes do povo e, por isso, este apelo às funções extraescolares do professor morre nas representações narcísicas dos docentes, pois como escreveu Nóvoa *"le professeur d'instruction primaire ne doit pas s'associer aux coutumes et aux traditions du village, ni tomber dans le triste travers de consulter le peuple: s'il agit de la sorte, il perdra toute l'indépendance et la hauteur qui doivent caractériser sa profession"*¹⁷. Nestas condições, todas as possibilidades de transformação social, através da Escola, cairiam por terra, ficando os professores a *"remorder o seu próprio fígado"*¹⁸, como *"alucinados do outro mundo"*, na expressão de Nietzsche¹⁹.

mesmo, pelas palavras de Bertrando Spaventa (1862), como *"arauto e mártir da nova e livre filosofia"* (ver Rodolfo Mondolfo (1967): *Figuras e Ideias da Filosofia da Renascença*, Editora Mestre Jou, S.Paulo, pp. 57-58 e Alain G.R. Smith (1973): *A Revolução Científica nos Séculos XVI e XVII*, Editorial Verbo, Lisboa.).

14 Ver artº 73º do Dec 6137

15 Dec. 6203, p. 503

16 Idem, p. 515

17 Nóvoa, Op. Cit, II, p. 614

18 A expressão é de Georges Gousdorf que com ela pretende representar os intelectuais desencarnados da realidade e que, por consequência, não conseguem agir sobre ela. Ver Georges Gousdorf (1966): *De l'Histoire des Sciences à l'Histoire de la Pensée*, Payot, Paris, pp. 323-326.

19 Citado por Gousdorf, idem

Vemos assim que muitas temáticas do Estado Novo estavam já presentes na I República. No entanto, como já referimos, o Estado Novo foi mais longe no controle pedagógico da acção dos professores. Analisaremos na secção 5 a organização do processo de ensino e a participação/ Ou impossibilidade da participação dos professores nesse processo.

1.1.O ESTADO NOVO REDUZIU A PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO À EXECUÇÃO

Procuraremos evidenciar nesta secção, primeiro, que no que respeita à participação dos professores na organização do processo de ensino, o Estado Novo a limita e quase anula, entre 1930 e 1960, e desenvolve um processo de recuperação do discurso da participação, a partir de 1960; e segundo, que o discurso da não-participação pedagógica nunca foi oficialmente assumido, embora fosse implementado através de estratégias organizacionais que, se não foram intencionais, provocaram disfunções organizacionais que promoveram a não-participação dos professores, pela impossibilidade de discussão e reconceptualização teórica dos resultados da avaliação profissional.

1.2.. A DESPROFISSIONALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DOCENTES ENTRE 1930 E 1960

Apesar das limitações introduzidas ao exercício da função docente, como veremos nos pontos seguintes, o Estado Novo nunca deixou de afirmar a necessidade de saberes específicos para o seu exercício. E mantiveram-se mesmo, para os professores, os deveres "profissionais" estabelecidos pela I República, em 1919²⁰.

²⁰ Dec. 6137, de 29/9/19. "Artº 105 - Aos professores cumpre:

1º-O ensino e a educação dos alunos das classes a seu cargo, cuidando com grande desvelo do seu desenvolvimento moral e físico, aplicando os métodos e processos que a moderna ciência pedagógica aconselha como mais proveitosos ao ensino e à criança, cujos direitos lhe assiste defender;

2º -Criar no espírito da criança, educando-a, um profundo e intenso amor pela sua Pátria e respeito pelas instituições republicanas;

3º-Colaborar no desenvolvimento da escola a seu cargo, contribuindo para a sua boa instalação e embelezamento, aquisição de material escolar, criação do museu e biblioteca, e organização das suas instituições auxiliares e beneficiantes;

4º-Dar à escola todo o prestígio, pela sua modelar organização e boa disciplina, tornando-a respeitada pelo povo da localidade;

5º-Apresentar-se na escola à hora regulamentar, retirando-se somente depois de concluídos os trabalhos respectivos e dar execução a todas as leis, regulamentos e ordens emanadas das estações oficiais superiores;

A desprofissionalização da função docente processa-se então através de estratégias inibitórias da iniciativa organizacional-pedagógica dos professores e através do reforço do controle da Administração Central sobre as acções daqueles.

A afirmação da especificidade dos saberes específicos necessários ao exercício da função docente é uma constante ao longo do período de maior limitação administrativa da iniciativa dos professores, ainda que tal especificidade seja menos considerada a partir de 1937 e até 1949/50²¹.

Esta especificidade observa-se ao longo das diferentes reformas do Curso de Formação de Professores²², posteriores à de 1928, uma reforma que mantém todas as características do período republicano. As reformas, posteriores à de 1928, tendo diminuído quer a cultura geral de entrada dos futuros professores (passou a ser obrigatório apenas o 1º ciclo do Ensino Secundário, apesar da exigência de passagem no exame de admissão), quer a formação geral através das disciplinas de Português, Matemática, Ciências e Físico-químicas, que foram banidas, basearam a formação dos professores apenas na cultura psico-pedagógica, na didáctica e na prática pedagógica.

A especificidade de saberes pedagógicos pode ainda ser documentada com a consideração das instruções anexas aos diferentes programas do ensino primário onde o apelo aos métodos activos, à diferenciação de métodos e consideração pelas experiências dos alunos é uma constante, ainda que entrelaçada com contradições evidenciadoras da sua negação.

É o caso, por exemplo, dos programas de 1928:

"Ora, se a ciência que estuda a criança, em todas as manifestações do crescimento do seu corpo e da sua inteligência e ainda das suas tendências morais e estéticas, não deve ser ignorada pelo professor primário, para que ele possa desenvolver as energias naturais da criança, despertá-las e estimulá-las, preocupando-se mais em observá-la e em satisfazer a sua

6º-Organizar o diário escolar da classe ou classes, no qual se registarão, em resumo, as matérias ensinadas;

7º-Tratar igualmente todos os alunos, inculcando-lhes delicadeza de sentimentos e cortezia no seu proceder;

8º-Conduzir-se na vida e na sociedade, tendo sempre presente a elevada missão de educador, por forma que mereça todo o respeito e consideração, exercendo pelo exemplo uma acção educativa na localidade;

9º-Escriturar o livro de frequência das suas classes; e

10º-Acompanhar os seus alunos, durante as horas de recreio, não para os vigiar, mas para os orientar nos seus jogos, estabelecendo com eles afectuosa familiaridade, e exercendo assim a sua acção educativa" (Circular 137, de 6/10/51, da DGEP)

21 Mas esta menor consideração não resulta de uma menor ênfase no saber-fazer pedagógico do professor mas da prevalência dos valores a veicular pela Escola sobre a prática pedagógica (ver Dec. 27603, de 29/3/37, com o texto dos novos programas e instruções pedagógicas sobre os programas).

22 Até 1942, o Estado Novo fez cinco reformas do Curso de Formação de Professores. A primeira, logo em 1928 (Dec 16037) melhorando e aperfeiçoando o curso da I República, passando-o a 4 anos; a segunda, em 1930 (Dec 18646), instituindo as Escolas do Magistério Primário e reduzindo o curso a dois anos e às disciplinas de psicopedagogia e didáctica; a terceira, em 1931 (Dec 20254), reforçando os exames de Estado e a prática pedagógica; a quarta, em 1932 (Dec 21695), passando o curso novamente para três anos; a quinta, em 1935 (Dec 25311) consistiu na aprovação dos programas que, até então, não tinham sido alterados, em relação aos da I República. A sexta foi o cancelamento das matrículas nas Escolas do Magistério Primário, entre 1937 e 1942 (Dec 27279, de 24/11/36).

curiosidade do que em fornecer-lhe, por maus processos pedagógicos, noções que ela não reclama (...).

A tendência para a mecanização deve ser combatida no ensino primário"²³.

Mas também, no mesmo programa se faz ressaltar que

*"as palestras educativas tomarão por base qualquer assunto oferecido por cousas ou factos observados. Geralmente as crianças devem resumir ou repetir o que ouviram"*²⁴.

A especificidade do saber profissional do professor é posta em evidência nas orientações pedagógicas que o Director Geral do Ensino primário, Braga Paixão, expediu aos professores, em 1934, através de várias circulares. Numa delas, recomenda-se o papel do **professor como orientador**:

"Nas nossas escolas, dá-se ainda demasiada extensão ao uso da palavra falada, ao ensino meramente verbal, em que a função do aluno é meramente ouvir.

O professor muitas vezes fala demasiado: "inunda a classe de palavras", na expressão feliz de uma educadora.

*É preciso que fale só o bastante: mas que o indispensável não falte. É preciso, sobretudo, que o mestre leve o aluno a falar ele próprio e a exprimir-se com clareza"*²⁵.

Nas mesmas orientações estabelecem-se algumas competências interpessoais que os professores devem cultivar: *"linguagem clara, serena e expressiva", "atitude simpática e tratar com afectuosidade as crianças, captar-lhes a confiança, esforçar-se por compreendê-las", "liberdade recíproca, calma e respeito", "disciplina por sugestão"*²⁶.

Esta especificidade de saberes psicopedagógicos e didácticos foi posta em causa, mas não anulada a partir de 1937. Valorizou-se essencialmente a formação espiritual do aluno. Para isso,

*"os exercícios de memória, em forma ou não de recitativos, são de grande valor pedagógico, quer como auxiliares da expressão, quer pelo conteúdo espiritual que vão deixando na alma das crianças"*²⁷.

A formação espiritual é tornada mesmo objectivo fundamental da educação pois esta destina-se a *"exercer as virtudes morais e cívicas, dentro de um vivo amor a Portugal"*²⁸ e a

23 Programas do ensino primário de 1928 (Dec 27603, de 15/10).

24 Idem

25 Circular nº 88, de 13/9/34 - Instruções, Série A. Para uma compendiação geral destas circulares, ver A. Justino Ferreira (1935): Legislação do Ensino primário, Apêndice I, Editora Educação Nacional, Porto

26 Circular nº 88, de 13/9/34, in Manuel Caramona e Liberato Oliveira . (1953): Sumário de Legislação do Ensino Primário, Gomes e Rodrigues Editores, lda, Lisboa

27 Programas de 1937 (Dec 27603)

28 Lei 1969 de 20/5/38

função da escola "é preparar as crianças para a utilização e bom rendimento das suas riquezas espirituais"²⁹.

No entanto, mesmo nos programas de 1937, as competências pedagógicas do professor são exaltadas:

*"Regra pedagógica muito para atender, especialmente nas lições de iniciação, é a de não passar à lição seguinte sem que as anteriores estejam perfeitamente sabidas. A pressa tem aqui gravíssimos inconvenientes que se reflectem até na disciplina escolar. Dificuldades provenientes da diversidade de tipos psicológicos e do diferente nível mental das crianças não se superam só pela repetição das mesmas lições, mas também pela apresentação do mesmo assunto sob outros aspectos ou utilizando novos processos"*³⁰.

Nesta orientação, em 1949, apelava-se aos professores, em Escola Portuguesa, para a diferenciação do ensino:

*"A personalidade, as aptidões, os interesses diversos impõem uma acção diversa, adaptada a cada caso (...). A liberdade e a diversidade da alma humana exigem que se respeitem a sua maneira de ser própria, as suas reacções diferentes, os seus interesses desiguais. É, pois, a variabilidade de sistemas, métodos, processos, estímulos, que torna complexa a missão do professor dentro da escola"*³¹.

Tal complexidade, porém, é negada, já em 1931³², pela criação dos postos de ensino, que passam a escolares em 1936³³. Para os postos de ensino, o estado arranjou professores com a cultura mínima, como convinha a quem queria controlar os professores e a quem queria gastar pouco dinheiro com os vencimentos. No entanto, mesmo assim, o estado nunca reconheceu estas "professoras", as Regentes, com apenas a 4ª classe, e "bom comportamento moral e civil", como professoras. Elas eram apenas as agentes de ensino que ensinavam na "escola aconchegada da terra pequenina, onde outra (escola).se tornaria desproporcionada, ao mesmo tempo que pelo desperdício, inimiga da restante terra portuguesa".³⁴ Também por esta **compartimentalização** entre postos escolares (com apenas a 3ª classe e regidas por regentes) e escolas com a 4ª classe, administradas por professores, o Estado manteve a aparência da necessária especificidade dos saberes pedagógicos. E esta aparência era tanto mais credível quanto os alunos dos postos escolares, para passarem de classe, tinham de ser sujeitos a provas em escolas³⁵, enquanto que os professores eram eles próprios responsáveis pela passagem de classe dos seus alunos.

29 Programas de 1937

30 Idem, programa de Língua Materna

31 Alberto E. Vaz Pires (1949), in nº 782 de "Escola Portuguesa", Outubro de 1949, p. 1-2

32 Dec. 20604, de 9/12/31

33 Dec 27279, de 24/11/36

34 Idem. A expressão entre parêntesis é nossa.

35 Ver artº 8º do Dec 20 604, de 9/12/31 e ainda circular nº 67/ DGEP, de 25/5/34

2 . A GESTÃO PEDAGÓGICA E A LIMITAÇÃO DAS FUNÇÕES ORGANIZACIONAIS DOS PROFESSORES À EXECUÇÃO

2.1. ESTRATÉGIAS DE LIMITAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NO PROCESSO PEDAGÓGICO: DO DEVER DE OBEDIÊNCIA AOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO PROFISSIONAL E AO ISOLAMENTO DOS PROFESSORES

A sanção disciplinar e a avaliação com efeitos na carreira profissional terão sido os dois processos mais eficazes de o Estado Novo controlar a acção pedagógica dos professores e o seu comportamento moral e cívico.

A sanção disciplinar era referida a propósito de todas as ordens e instruções mas foi assumida com **apelos à obediência**.

Em 1935, o então Director Geral do Ensino Primário, Braga Paixão, em circular emitida aos Inspectores de Distrito Escolar, recordava que

"É dever dos professores o conhecimento das instruções relativas à forma por que hão-de conduzir a actividade escolar. Esta tem um comando que pressupõe a compreensão e capacidade de execução, por parte de todos os subordinados, das directrizes que constituem o plano de acção.

*É dever dos professores, também, obedecer nos seus esforços às normas estabelecidas pelas entidades competentes para os dirigir. Estas normas são de cumprimento taxativo".*³⁶

Porém, a componente mais burocrática e autoritária da missiva estava na não consideração da situação geográfica dos professores face ao conhecimento das instruções:

*"Cada vez que encontrarmos V^{as} Ex^{as} e os seus agentes de verificação ou orientação, um professor que desconheça as instruções de orientação pedagógica, ou que as não cumpra, devemos considerar que estamos em presença de um professor que falta à satisfação das obrigações legais e está, portanto, sujeito às sanções disciplinares"*³⁷.

Perante isto caracterizaremos o **sistema administrativo** dos professores do ensino primário, no Estado Novo, como **autoritário coercitivo** pois utilizava como motivação mais as **sanções** do que as recompensas porque estas não premiavam as iniciativas de

³⁶) Circular da DGEP nº 88 de 13/9/35

³⁷ Idem

desenvolvimento profissional mas as **acções desenvolvidas de acordo com a lei e as instruções.**

Situa-se, neste caso, a avaliação dos professores, feita em função de parâmetros de grande subjectividade e negligenciando acontecimentos acidentais quer na vida do professor, quer no processo de ensino.

A avaliação foi reformulada, em 1933, com base em parâmetros que faziam intervir a sociedade civil na avaliação já que contemplava os seguintes:

"a) as qualidades docentes do professor

b) o valor do seu esforço

c) o aproveitamento dos alunos

d) o seu zelo pelo serviço e pelo progresso da escola

e) as obras de interesse local em que haja cooperado ou para que tenha contribuído, sem prejuízo dos serviços escolares

*f) a consideração social de que goza"*³⁸.

A classificação tinha de ser "*suficiente*" pois sendo de "*deficiente*" e,

*"sendo dada em dois anos lectivos, seguidos ou não, implica a perda da última diuturnidade concedida e a instauração de processo disciplinar, ou a demissão se o professor não houver adquirido o provimento definitivo"*³⁹.

Assim, a necessidade de ter uma boa classificação de serviço prestado criou nos professores o **sentimento do medo** perante os superiores hierárquicos e a **insegurança profissional**, ingredientes necessários à aquisição do **dever de obediência como elemento integrante da cultura organizacional da classe docente.**

Ora, do dever de obediência à desprofissionalização funcional foi um passo pois o que era imposto era o mínimo exigido e o mínimo exigido era o máximo necessário para ter classificação de "*suficiente*". Nestes termos, nem o processo de ensino nem a cultura profissional dos professores podiam evoluir em termos de qualidade.

Foi dentro deste espírito que se desenvolveram os **programas da cadeira de Legislação e Administração Escolares dos Cursos do Magistério Primário.** Para além da pobreza de conteúdos⁴⁰, apenas se ensinavam aspectos normativo-

38 Artº 168 do Dec 22369 de 30/3/33

39 Idem, artº 170

40 O programa de 1943 é uma penúria pois só insere aspectos de organização burocrática: " 1º ano: recenseamento escolar. Obrigatoriedade do ensino. Matrícula, frequência e passagens de classe. Exames. Horários. Assistência escolar: caixas, cantinas, bibliotecas. Deveres dos professores.

2º ano: Provimentos no Magistério. Faltas e licenças. Disciplina dos funcionários.

Actividade privada, comportamento, casamento e residência dos professores.

Escrituração e estatística. Correspondência oficial.

Conhecimentos práticos dos livros, impressos e mapas usados no ensino Primário" (Dec. 32629 de 16/1/43).

regulamentares e nem sequer o preâmbulo dos Decretos-Lei se dava a conhecer aos professores⁴¹.

O Conselho Escolar, extinto pela Reforma de 1933, era factor de interacção grupal e, por isso, de enriquecimento profissional e de integração social. Ao privar os professores da possibilidade desta interacção, o Estado Novo limitou o sentimento de grupo dos docentes e instalou no seu seio a competição pelos "bons olhares" do Director de Escola ou dos superiores hierárquicos.

A proibição da interacção grupal foi particularmente virulenta no período em que os professores ainda puderam escolher os manuais escolares, de entre os aprovados oficialmente (até 1937/38):

*"A escolha de livros e compêndios, dentro dos adoptados superiormente, é confiada individualmente aos professores e não pode ser objecto de resoluções colectivas tomadas em reuniões previamente convocadas para o efeito, as quais estão proibidas"*⁴².

Adivinha-se que concepção de homem, que teoria administrativa está por trás desta proibição. Como escreveu Matos (1980, p. 13),

"Na burocracia, as pessoas tendem a ser reduzidas a um número, a um código, a uma descrição sumária num formulário padronizado.

*A burocracia tem um ideal: transformar todos em ninguém"*⁴³.

Privar o indivíduo daquilo que lhe é mais natural, o sentimento e a necessidade da afiliação, é despersonalizá-lo pois, e como refere o autor citado

*"A reunião (...) é o meio de comunicação mais completo. A informação levará o grupo à participação. Quem participa sente-se corresponsável pela reunião e pela consecução dos objectivos da mesma"*⁴⁴.

No relato dos professores entrevistados, mesmo durante a década de sessenta, nunca tiveram um director de escola que tivesse interiorizado os poderes que a lei lhe conferia. Consideraram que os directores de escola com quem trabalharam, sendo professores, sentiam a mesma necessidade de comunicar e de conviver. Daí, segundo eles, não ter sido conseguida pelo Estado Novo a função de controle que lhes atribuía. Não conseguimos falar com professores que tivessem exercido nas décadas anteriores a 1960 mas, em qualquer dos casos, a regulamentação do processo pedagógico substituíu o papel do Director. A década de sessenta, com toda a sua valorização da educação e dos métodos pedagógicos, terá criado um clima de mobilização mitigada entre os docentes. Porém, ao nível organizacional, não se registaram mudanças nas formas da participação dos professores.

41 Com efeito, nenhum dos manuais de Legislação consultados insere os preâmbulos dos Decretos -Lei.

42 Circular nº 22, de 15/10/33

43 Francisco Gomes de Matos (1980): Desburocratização, Atlas, S. Paulo, 3ª Edição

44 Idem, p. 162

2.2. A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO. QUE ESPAÇO ORGANIZACIONAL PARA A PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES?

Analisaremos, nesta secção, as possibilidades de participação dos professores na **organização do processo de ensino, pela análise das competências atribuídas aos docentes em cada uma das componentes organizacionais desse processo: formulação de objectivos educativos, selecção e organização dos conteúdos, selecção e organização das estratégias de aprendizagem, organização do tempo escolar, organização do espaço escolar e organização do processo de avaliação.**

2.2.1. A FORMULAÇÃO DOS OBJECTIVOS EDUCATIVOS

Os Professores não tinham qualquer competência nem na formulação de objectivos expressivos (finalidades da educação) nem na formulação de objectivos específicos (o que aprender para atingir as finalidades educativas). As primeiras dizem respeito às competências a desenvolver pelos educandos e os segundos aos conteúdos e respectivo processamento operatório para desenvolver aquelas competências. O processamento operatório dos conteúdos, nas suas diferentes operações e meios de realização e controle dá origem aos objectivos operacionais.

Quanto às finalidades da educação, os professores não tinham qualquer hipótese de participar na sua formulação pois bastas vezes foi afirmado ser tal formulação da competência dos órgãos superiores da governação (Assembleia Nacional, Governo e Secção do Ensino Primário do Conselho Superior de Instrução Pública).

Quanto aos objectivos específicos, também os professores não tinham qualquer possibilidade de participar na sua formulação pois eles eram-lhes impostos tal como as finalidades da educação, e reclamado o seu cumprimento fiel:

"O programa é normativo quanto à natureza e quantidade dos conhecimentos a dar por intermédio da escola (...)"⁴⁵.

Quanto aos objectivos operacionais, deparamos com a primeira disfunção na organização do processo de ensino. Em teoria, os professores deveriam formular objectivos operacionais para seguir *"o método de ensino que julgar preferível"*⁴⁶ e para, *"respeitando o*

45 Circular nº 88 de 13/9/84, da DGEP

46 Dec 16077 de 26/10/28

programa, (...) estudar os melhores modos de ensinar cada disciplina, ou um ramo conjunto de disciplinas"⁴⁷.

Na prática, não o podiam fazer porque tinham de preparar os alunos para o exame e isso implicava utilizar os mesmos métodos dos exames. Por isso, Braga Paixão necessitava de chamar a atenção para que

"O professor deve compenetrar-se de que o ensino não tem por objectivo o exame, e ter sempre presente que um bom exame deve documentar um bom ensino.

A despreocupação do exame e das suas supostas exigências, quando não for determinada por leviandade, revela uma rara qualidade profissional.

Para muitos professores o exame é o "norte do ensino". Em virtude dele se dão diariamente séries de problemas, de contas, de exercícios verbais, etc. que ultrapassam as necessidades do ensino. Para evitar este mal, basta o professor convencer-se de que o cumprimento inteligente do programa é a natural garantia de um bom exame"⁴⁸.

Mas também deviam seguir as instruções pedagógicas superiores, de acordo com o dever de obediência, instruções que procuravam uniformizar a prática pedagógica. Logo, a **definição de objectivos operacionais tendia a seguir o modelo oficial, por um lado, e o dos exames, por outro, para que o professor garantisse para si uma avaliação de suficiente, condicionada ao padrão burocrático de 75% de aprovações.** Nestes termos, a possibilidade de divergir em relação às técnicas oficialmente recomendadas era quase nula.

2.2.2. SELECÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE CONTEÚDOS

Em relação aos conteúdos que obrigatoriamente deveriam ser aprendidos pelos alunos, eles, tal como os objectivos educacionais eram objecto de selecção e formulação nas instâncias superiores. Deixava-se como *"facultativo o ensino das matérias contidas nas instruções quando não sejam exigidas pelos programas"*⁴⁹ e permitia-se ao professor *"aproveitar a ordem dos conhecimentos ou alterá-la quando o julgar vantajoso para o ensaio de novas formas de trabalho sem descuidar, porém, as metódicas especiais e os diferentes conhecimentos cuja ministração ele (o programa) impõe"*⁵⁰.

Por outro lado, *"o professor terá permanentemente em vista os recursos naturais das crianças, e o meio geográfico e social em que vivem, de modo a educá-las nas considerações*

47 Circular nº 88 (cit.)

48 Idem

49 Dec 16077

50 Circular nº 88 (cit.). A expressão entre parêntesis é nossa.

das realidades e do que é possível, no aproveitamento daquelas como ponto de partida e no desprezo de tudo o que é falso e artificioso"⁵¹.

Estas afirmações remeteriam para a diversificação curricular⁵², caso ela fosse legalmente possível. No quadro, porém, de uma organização burocrática do processo de ensino, remetem apenas para a necessidade da **adaptação dos conteúdos aos saberes e culturas das crianças, o que implicaria capacidade para modificar a organização lógica dos mesmos conteúdos, mas não para a capacidade de selecção de novos conteúdos curriculares. Trata-se de uma diferenciação pedagógica**⁵³ e não de uma diversificação curricular.

Estas necessidade e capacidade foram sempre afirmadas, quer através da consideração do apelo à valorização das experiências e observações locais das crianças, quer através do apelo ao respeito pelos ritmos de aprendizagem e características específicas de cada criança. Uma e outra estratégia são visíveis nas instruções dos diferentes programas.

Quanto às experiências e observações das crianças como ponto de partida de toda a aprendizagem, afirma-se, em 1927:

*"Baseando-se a aquisição de um grande número de conhecimentos na experiência e na observação, empenhará por certo o professor toda a sua boa vontade, o seu saber, a sua indústria, a sua própria observação e experiência, não deixando perder oportunidades para fazer experimentar e observar"*⁵⁴.

Igualmente, os programas de 1928, contêm várias referências à necessidade da consideração das experiências das crianças:

*"O método a empregar neste ensino deve fundar-se na observação e na experiência; o livro desempenhará um papel secundário"*⁵⁵.

E aconselha-se mesmo a prática de experiências específicas sobre a agricultura da região:

*"Seria conveniente que nas escolas onde houvesse terreno que a isso se prestasse, os alunos ensaiassem algumas das culturas mais vulgares, de cereais e legumes, em canteiros ao cuidado das próprias crianças"*⁵⁶.

Ao contrário, nas instruções ao programa de 1937 só encontramos uma referência, e a respeito do programa de aritmética :

51 Idem

52 Entendemos por diversificação curricular a possibilidade de formular conteúdos específicos de determinada região ou de determinados grupos de alunos (Ver Formosinho, 1988: Princípios organizativos da escola à luz da LBSE, in CRSE (1988): A Gestão do Sistema Escolar, MEC/GEP, Lisboa

53 Entendemos por diferenciação pedagógica a possibilidade de usar métodos e técnicas de ensino adequados às características dos diferentes alunos

54 Portaria 5060, de 21/10/27 (Programas do ensino primário elementar)

55 Dec 16077 (programa de Físico-química)

56 Idem

*"Problemas simples, interessantes, tirados da vida real infantil, que as próprias crianças poderão enunciar, dar-lhes-ão o sentido do valor utilitário da aritmética"*⁵⁷.

Parece pois legítimo concluir que há uma muito maior desprofissionalização da actividade docente, a partir de 1936/37. Contudo, não há, a partir desta data, grandes instruções pedagógicas, acerca da organização do processo de ensino-aprendizagem. Essas instruções foram construídas nos anos 33 a 35, fundamentalmente. **Isto significa que o Estado Novo, a partir daqui, controlou os professores pela via da limitação dos meios de ensino, quer dos conteúdos, quer dos materiais, mantendo a aparência de profissionalismo pedagógico construída nos anos anteriores.**

Quanto à diferenciação pedagógica,

*"(...)não se ensine o que possa exceder a capacidade mental da criança ou se justaponha com constrangimento ao saber adquirido"*⁵⁸.

Mas já nos programas de 1937, se diz logo no preâmbulo que *"não deve causar exageradas preocupações o nível mental das crianças"*⁵⁹.

As estratégias organizacionais pedagógicas usadas pelo Estado Novo, a partir de 1937, limitaram quer a capacidade de adaptação dos conteúdos às culturas dos alunos, quer a capacidade de diferenciação pedagógica. Ao fazer prevalecer o cultivo das "riquezas espirituais" das crianças sobre a aprendizagem significativa, o ensino tornou-se psitacista e subordinado aos manuais escolares obrigatórios. É que

*"a proibição do uso de compêndios e livros não adoptados oficialmente envolve a do seu uso, mesmo quando os alunos os tenham voluntariamente adquirido, e ainda a da sua consulta por parte do professor durante os trabalhos escolares"*⁶⁰.

Por outro lado, nenhum outro livro ou caderno, para além dos aprovados oficialmente pode ser utilizado pelos alunos, mesmo para enriquecimento pessoal⁶¹.

Concluimos assim, que apesar de alguns princípios enunciados de diferenciação pedagógica e de valorização dos saberes dos alunos, as estratégias de controle do processo de ensino utilizadas pelo Estado tenderam a anular aqueles princípios, até porque o exame não os exigiria. No entanto, o prazer e a alegria que muitos de nós experimentámos na escola primária é sinal de que, apesar de todas as limitações e códigos de conduta, os professores podiam aplicá-los, ainda que muitos inspectores lhes fossem avessos⁶².

57 Dec 27603, de 29/3/37

58 Dec 14417, de 12/10/27

59 Dec 27603, de 29/3/37

60 Circular nº 738, de 16/10/33

61 Ver Abílio Fernandes (1958): Elementos Práticos de Legislação Escolar, Livraria Cruz, Braga

62 Na opinião dos professores entrevistados, muito do que se passava na escola primária dependia das capacidades de supervisão dos Inspectores. "Havia-os humanos e competentes e respeitadores e havia-os autoritários, incompreensivos e quesilentos. Dava gosto trabalhar com os primeiros e arrepiavamo-nos só de pensar que um dia F. nos chegasse à porta e entrasse e qualquer maneira na sala". (relato de uma professora)

2.2.3. ORGANIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE ENSINO-APRENDIZAGEM

Entendemos por estratégias de ensino-aprendizagem *"o conjunto de acções do professor orientadas para alcançar determinados objectivos de aprendizagem que se têm em vista. (...) Implicam um plano de acção para conduzir o ensino em direcção a objectivos fixados, traduzindo-se tal plano num determinado modo de se servir de métodos e meios para atingir esses resultados"*⁶³.

Assim, a **análise das estratégias de ensino remete para a análise dos modelos, dos métodos e das técnicas educativas**. Quanto aos modelos, eles dizem respeito, fundamentalmente, aos objectivos da educação e aos conceitos de educação, os métodos dizem respeito ao processamento lógico e epistemológico dos conteúdos e as técnicas dizem respeito aos instrumentos operatórios (intelectuais, psicomotores, socio-afectivos e sócio-morais), decorrentes dos métodos, e adaptados especificamente a cada disciplina⁶⁴.

Dado que já nos referimos aos objectivos da educação, no Estado Novo, vamos agora apenas referir-nos aos métodos e às técnicas de ensino.

Considerando a distinção entre **métodos centrados nos processos lógicos e epistemológicos** de aprendizagem (método indutivo e método dedutivo) e **métodos centrados na relação pedagógica** (método expositivo e método activo), os programas do Ensino Primário nunca referem os primeiros pelo nome (embora os refiram pelo seu processamento operatório) e referenciam largamente os segundos.

A questão dos métodos de ensino é talvez a mais determinante na avaliação da participação dos professores na organização do processo da educação porque o Estado Novo legislou a liberdade de utilização dos métodos julgados mais adequados pelo professor⁶⁵, deixando-lhe a escolha desses métodos, embora lhes exigisse resultados expressos na obrigatoriedade de obtenção de 65% de aprovações nas 1ª e 2ª classes, 70 % na terceira e 75% na quarta⁶⁶.

Também na questão dos métodos de ensino o Estado Novo, **no plano dos princípios**, evidenciou atitudes profissionalizantes das práticas docentes. Com efeito, **toda a pedagogia deveria partir do conhecimento da criança:**

"O professor terá sempre em consideração a personalidade infantil.

⁶³ António Carrilho Ribeiro e Lucie Carrilho Ribeiro (1989): *Planificação e Avaliação do Ensino-Aprendizagem*, Universidade Aberta, Lisboa, p. 439

⁶⁴ Embora esta distinção seja nossa podemos sustentá-la em diferentes contributos teórico-epistemológicos: Ribeiro e Ribeiro (1989); Nerici (1983 e 1989); Piaget (1977).

⁶⁵ Ver Decs. 14463, de 22/10/27, 16077 de 26/10/28

⁶⁶ Esta questão parece-nos crucial para a compreensão do pendor academicista e recitativo do ensino no Estado Novo. É que, pondo a ênfase no exame, o Estado Novo exigia que se soubesse para prestar provas nesse exame. Assim, desviava-se a preocupação com a aprendizagem para a preocupação com o ensino.

Não deve escudar-se exclusivamente na sua autoridade de mais velho, de mais justo ou de mais sabedor, para anular os critérios infantis. A criança deve ser posta em condições de exercer a sua reflexão pessoal e de a manifestar, embora neste exercício seja dirigida pelo mestre"⁶⁷.

Por isso,

"O professor deve cultivar o hábito de observar a criança" porque "todo o professor que se habitua à observação das crianças, do seu trabalho, dos seus interesses, da sua atenção, etc., verifica os bons frutos que este hábito acarreta.

O conhecimento do psiquismo infantil, mesmo que seja empírico, isto é, sem provas aferidas ou de confronto, auxilia o professor a adaptar-se à mentalidade dos alunos e a bem conduzir a sua classe"⁶⁸.

Nesta linha, também os programas do Magistério Primário, de 1943, acentuam a necessidade do conhecimento da criança como condição para uma prática educativa eficaz:

"o conhecimento, verdadeiramente pessoal e autenticamente vivido, das formas características da actividade psíquica no decorrer da infância, da sua progressiva estruturação, das leis que a regulam, com o intuito prático, caracteristicamente utilitário, de dar esclarecido fundamento às práticas disciplinares e didácticas, tornando-as atitudes de consciente adaptação às capacidades de aprendizagem que vão surgindo e na justa medida do seu gradual aparecimento"⁶⁹.

Apesar dos apelos ao conhecimento da criança, as expressões que exprimem **direcção do professor, autoridade do professor, disciplina**, são por demais evidentes e não deixam de expressar que, independentemente do conhecimento da criança é a presença e a autoridade do professor que prevalece. Os métodos são então expositivos, na sua maioria:

"Abusa-se, em geral, nas nossas escolas, da grande extensão dada à forma expositiva. Ela é necessária; mas só deve ser empregada quando o assunto o determina, como, por exemplo, numa narração histórica ou numa descrição"⁷⁰.

De resto, o conceito oficial de educação reflecte o ensino expositivo predominante pois *"educar é dirigir - dirigir para algum ponto, a alguma luz. Eu "sou o caminho, a verdade e a vida", disse Jesus Cristo, indicando-nos o ideal supremo de toda a obra da educação*"⁷¹.

A realidade do método expositivo pode ser confrontada com princípios apeladores aos métodos activos, mesmo depois de 1937, e, através deles, ao método indutivo:

67 Circular nº 88, de 6/8/34

68 Idem

69 Instruções ao Programa de Psicologia adaptada à educação, Dec 32629 de 16/1/43

70 Circular nº 88 (cit.)

71 Programa de Educação Moral, in Programas do Ensino primário, Dec 27603, de 29/3/37

"começando por objectos facilmente manuseáveis e partindo de um deles - uma unidade, - os alunos farão repetidos exercícios de composição e decomposição dos números, juntando e tirando primeiro um e depois mais objectos.(...). A qualquer operação manual corresponderá, simultâneamente, a verificação mental e a forma verbal da sua expressão"⁷².

Fazendo-se depender a experiência lógico-matemática da experiência física, não só se garantia o contacto com a realidade e uma construção do conhecimento, do conhecido para o desconhecido, como se garantia a possibilidade de, pelo método activo, a criança construir significativamente a sua aprendizagem⁷³. Este princípio é sobejamente salvaguardado ao nível normativo-organizacional:

"O professor, quando queira fazer assimilar um conceito ou dar uma noção, nunca deve dizer primeiro o nome representativo de um objecto ou uma ideia e em seguida a significação, isto é, a definição; mas deve antes partir da elaboração do conceito pela observação directa ou indirecta, pela experiência para depois dizer o nome

*Deve evitar ser prolixo nas explicações, pois o que importa não é eliminar o trabalho do aluno, mas orientá-lo no seu trabalho"*⁷⁴.

As duas ideias emergentes desta passagem, o método indutivo e a função orientadora do professor, são quase totalmente negadas nas instruções aos programas do ensino primário de 1937, e bastante afirmadas nos programas do Magistério Primário de 1943:

"(...) O papel do professor deverá circunscrever-se a propor e definir os problemas, a determinar os passos que metodicamente se devem seguir para os solucionar, a indicar e até fornecer os meios de informação que importa utilizar, a suscitar a curiosidade e o interesse dos executores das tarefas que tenha de distribuir, enfim, a pôr em actividade convenientemente dirigida os poderes de juízo e conclusão de que se mostrem capazes os seus discípulos e colaboradores"⁷⁵.

Por isso, era imperioso contradizer o método expositivo:

"A experiência já fartamente demonstrou que o ensino das matérias (...) pela maneira expositiva sob a forma de conferência ou prelecção, ainda quando a devolução dos seus

⁷² Idem, programas de Aritmética

⁷³ Diz Piaget a este respeito: "Ao estudar a génese das noções lógicas e matemáticas na criança é-se forçado a reconhecer que a experiência é indispensável a essa formação. Existe, por exemplo, um nível em que a criança não admite que $A=B$, se $A=B$ e $B=C$, e tem necessidade de um controle perceptivo para admitir essa transitividade. Passa-se o mesmo com a comutatividade e sobretudo com o facto de a soma dos elementos de uma sequência ser dependente da ordem da numeração. O que (a partir do nível operatório dos sete a oito anos) parece evidente por necessidade dedutiva, começa assim por não ser conhecido senão com a ajuda da experiência" (Piaget, 1972: Psicologia e Epistemologia - Para uma Teoria do Conhecimento, Publicações D. Quixote, Lisboa, p. 87)

⁷⁴ Circular nº 88 (Cit.) Expressões sublinhadas no original.

⁷⁵ Instruções aos programas de Psicologia Aplicada à Educação, in Programas do Magistério Primário, in Dec. 32629, de 16/1/43.

tópicos se exija regularmente por via oral ou escrita, é em geral, não só estéril como até prejudicial"⁷⁶.

E explica-se porquê:

"É estéril porque a exposição de factos que não se observaram, de experiências que não se efectuaram (...), jamais gera fruto que não seja (...) a fixação quasi mecânica de fórmulas, esquemas, abstracções e frases feitas que não ultrapassam os limites de uma ilustração livresca, genuinamente verbal e por isso incapaz de comandar a acção em sentido oportuno e útil.

É prejudicial porque (...) é, no fundo, apenas uma abstracção cómoda para orientar o espírito e nunca a representação exacta, concreta e viva de um caso real"⁷⁷

Os métodos previstos na disciplina de Didáctica para cumprir os objectivos do método activo eram congruentes ao nível dos métodos especiais:

"o método dos passos formais de Herbart;
o método de Martig;
O método de projectos;
o método de complexos e centros de interesse;
o método do jogo;
o método de problemas;
o método acroamático".

Mas como métodos gerais eram só considerados a análise e a síntese e, como os manuais escolares não eram escolhidos pelos professores, temos de convir que o mais usado era a análise para a compreensão de estruturas préestabelecidas à planificação das aulas pelos professores.

Por outro lado, a ideia dominante na análise dos programas de 1937 é a de um ensino centrado no professor, como dirigente da classe e promovedor da actividade das crianças, o que remete para uma aprendizagem modelada segundo o conceito de *educare*⁷⁸, e, por conseguinte, contraditória com os princípios teórico-pedagógicos expressos nas instruções dos programas anteriores e posteriores a 1937.

E por mais que se recomendasse que a Escola devia ser "*activa e não verbalista*"⁷⁹, os programas de 1937 recomendavam aos professores os "**exercícios colectivos, feitos sob a direcção do mestre**"⁸⁰.

76 Idem

77 Idem

78 Segundo Debesse e Mialaret, o conceito de educação tem dois étimos - educare e educere. "Educare quer dizer alimentar e educere: tirar para fora de, conduzir para, numa palavra, educar" (Ver Gaston Mialaret (1980): As Ciências da Educação, Moraes editores, Lisboa, 2ª Edição, p. 11)

79 Conselho Superior da Instrução Pública, in Circular nº 88 (cit)

80 Programas de 1937, aprovados pelo Dec. 27603 de 29/3/37

Natália Nunes põe em evidência as disfunções e vantagens destes exercícios colectivos de recitação:

"A didáctica do tempo da minha instrução primária utilizava largamente o método da recitação em coro, tanto para o aprendizado do alfabeto como para o da tabuada e do catecismo da doutrina católica.

Não vou dizer se estava certo ou errado, somente afirmo que, de facto, recitando, aprendíamos rapidamente e com prazer.(...).

(...).É certo que a cantoria acabava por nos mergulhar às vezes numa espécie de melopeia quase embaladora; que quem andava atrasado na memorização e não sabia bem as "casas", facilmente perdia o ritmo e se punha a mexer os lábios, fingindo acompanhar o coro(...)"⁸¹.

A prevalência do colectivo sobre o individual, na aprendizagem, própria de disciplinas como o Canto Coral, as actividades da Mocidade Portuguesa, a Religião e Moral, a Língua Materna e a aprendizagem da tabuada constituía para os alunos a interiorização da autoridade do mestre e através desta, dos valores que transmitia.

O ensino contribuía assim para o fortalecimento dos valores que o Estado Novo pretendia construir:

"(...) a fé como estímulo (...) da unidade e solidariedade nacional: O princípio da autoridade como elemento indispensável do progresso geral; a firmeza do Governo, espinha dorsal da vida política do país; o respeito da hierarquia, condição básica da cooperação de valores"⁸².

A principal disfunção pedagógica provocada pela **obrigatoriedade de os professores apresentarem resultados, era a subordinação dos ritmos de aprendizagem das crianças aos ritmos do programa e dos próprios professores.** O resultado foi uma relação pedagógica assimétrica, onde a autoridade do professor tinha de se impor para manter a disciplina em, por vezes, 4 classes e onde a violência física sobre os alunos era condição de sobrevivência profissional porque o medo das crianças mantinha a disciplina na sala e obrigava a fazer os trabalhos de casa. Mas onde os estigmas da revolta deixaram marcas de alienação.

Uma das professoras entrevistadas disse-nos:

"Só agora entendo por que é que a minha professora da 1ª classe me batia tanto. Com setenta alunos numa sala que não devia ter mais de 40, que podia fazer ela? Senti durante muitos anos uma profunda revolta mas agora percebo toda a engrenagem".

E a engrenagem abatia-se sobre os professores de diversos modos: primeiro porque não podiam consultar outros livros e cadernos escolares para aperfeiçoarem os seus métodos, para usarem a "legal" liberdade metodológica que os programas lhes conferiam. Segundo,

81 Natália Nunes (1981): Memórias da Escola Antiga, Didáctica Editora, Lisboa, pp. 28-29)

82 Sobre o Ensino da História, Dec. 21103, de 15/4/32

porque tinham, eles próprios, de construir os exercícios escolares dos alunos para efeitos de avaliação do seu trabalho pedagógico pela Inspeção.

Por isso, *"na 3ª e 4ª classe, os alunos registarão em caderno especial todos os exercícios escolares.*

Haverá também um caderno em que, em cada dia, um dos alunos resolverá os exercícios dados.

*Estes cadernos servirão para se ajuizar do trabalho e orientação dos professores"*⁸³. Mas também dos alunos.

Nestes termos, a expressão do trabalho do professor era o plano de lição, composto, basicamente, por:

-elementos didáticos, indicando o método pedagógico, o processo de desenvolvimento da lição, o modo como os alunos vão ser envolvidos na lição e a forma como vão ser interrogados;

-elementos estruturais, contendo as três fases do processo de ensino estabelecidas por Nericí (1983)⁸⁴: A) preparação ou motivação; B) Execução e C) Consolidação;

-e relatório justificativo de cada lição com roteiro dos procedimentos pedagógicos a seguir e dos conhecimentos a ministrar⁸⁵.

Nestes termos, o plano de lição era a demonstração do saber do professor pelo que *"cada agente de ensino (...) conserve sobre a sua secretária uma pasta convenientemente arrumada, contendo os esquemas de lições já ministradas, incluindo o do próprio dia, a fim de que o Inspector, o Director Escolar ou o seu Adjunto possa inteirar-se da orientação seguida e melhor concluir acerca do mérito, do interesse e da actualização didáctica de cada um dos professores (...)"*⁸⁶.

Mas como desenvolver o mérito e aplicar métodos de ensino adequados às crianças sem livros para estudar e sem condições para trabalhar? A resposta foi burocraticamente simples: cumprir as instruções oficiais. Foi neste panorama de subdesenvolvimento educacional que Veiga Simão citou Antero de Quental, em 1972:

*"Já não podemos secar mais as nascentes da fonte onde as gerações futuras têm de beber; já não podemos cortar mais as raízes de árvores a que os vindouros tenham de pedir sombra e sossego"*⁸⁷.

83 Artºs 45º, 46º e 47º do Dec 6137 de 29/9/19, in Abílio Fermanades (1965): Elementos Práticos de Legislação Escolar, Livraria Cruz, Braga, 1965, 9ª Edição

84 Emídeo Nericí (1983): Didáctica Geral Dinâmica, Editora Atlas, S. Paulo

85 Ver Escola Portuguesa, Nº 786, 17 de Dezembro de 1949, Artº "Plano de Lição de História, por Alberto Vaz Pires, pp. 95-96.

86 Adelino de Matos Rosa (1965): Preparação de lições: sua importância no aproveitamento escolar, in Rev, Escola Portuguesa, nº 1302, Dezembro de 1965

87 José Veiga Simão (1972), in Escola Portuguesa, nº 1376, Fev. /72

2.2.4. A ORGANIZAÇÃO DOS GRUPOS DE ALUNOS

Foi este um dos temas menos regulamentados pelo Estado Novo, ao nível do ensino primário, mantendo toda a legislação da I República. Assim, os critérios académico e psicológico predominaram na elaboração de turmas pois sempre que houvesse professores suficientes a cada um deles deveria ser distribuída apenas uma classe, em regime de rotação, procurando-se que o mesmo professor acompanhasse os mesmos alunos durante quatro anos. Os problemas começariam se houvesse mais que uma turma da mesma classe, caso em que práticas de selectividade social e académica podiam emergir. Os professores entrevistados referiram práticas dos professores mais velhos escolhendo para si os melhores alunos, o que ainda hoje é sobejamente praticado em muitas escolas.

Em 1963, uma circular da DGEP⁸⁸ esclarecia que nas turmas com mais de uma classe se deviam agrupar classes contíguas (por ex. 1ª e 2ª ou 3ª e 4ª), o que significa a continuação da prevalência do modelo académico e psicológico (Formosinho, 1986).

A competência da organização dos grupos de alunos era do Director da Escola, pelo que, nesta matéria, os professores nem sequer eram executantes.

2.2.5. A ORGANIZAÇÃO DO TEMPO ESCOLAR

O Estado Novo cedo abandonou (1927)⁸⁹ o modelo de organização do tempo escolar, pelo professor, herdado da I República. Com efeito, o Decreto referido em nota burocratizava a distribuição das disciplinas ao longo da semana, embora contribuisse para a diminuição da compartimentalização de saberes pois agrupava as disciplinas (num total de 9), por áreas afins, constituindo assim cinco grupos:

I-Desenho, Geometria e Trabalhos Manuais, com seis tempos semanais nas 1ª e 2ª classes e 5 nas 3ª e 4ª;

II-Leitura, Escrita, Redacção e Gramática, com 10 tempos na 1ª, 9 na 2ª, e 5 nas 3ª e 4ª classes;

III-Aritmética e Sistema Métrico, com 9 na 1ª, 8 na 2ª, 7 na 3ª e 5 na 4ª;

IV-Sciências físico-naturais, com 2 na 2ª, e 3 na 3ª e 4ª;

V-Corografia de Portugal e Colónias, História de Portugal e Educação Cívica, com 3 na 3ª e 5 na 4ª⁹⁰.

88 Circular nº 589 de 18/12/63

89 Dec 14463, de 22/10/27

90 Idem

A distribuição destes conjuntos lectivos ao longo dos dias da semana pode ver-se no Anexo nº 10.

No espírito dos conjuntos lectivos, apelava igualmente o Decreto à interdisciplinaridade:

*"Nas suas lições procurarão os professores relacionar as disciplinas entre si por forma que se auxiliem mutuamente. Assim, da lição de leitura devem tirar partido principalmente a moral, a história, a corografia, a educação cívica, as regras de civilidade; a corografia, a história e a educação cívica devem auxiliar-se entre si; dos trabalhos manuais devem aproveitar as Ciências físico-naturais, a história, a corografia, a geometria, a aritmética; do desenho devem tirar proveito a geometria, a aritmética, os exercícios escritos, procurando na execução do programa horário, obedecer ao espírito de concentração de disciplinas"*⁹¹.

Tal como na I República, tanto os anos escolar e lectivo, como o horário lectivo, conforme o regime de funcionamento da escola, eram fixos, dando-se apenas uma tolerância de 30 minutos para alterar a hora do início e do encerramento dos trabalhos escolares, tolerância que só entraria em funcionamento depois de devidamente autorizada. O Período diário lectivo era de cinco tempos, havendo um intervalo de 1 hora e um quarto entre o 3º e o 4º tempo, nas escolas em regime normal e de 1 quarto de hora, nas escolas em regime duplo. Os postos escolares tinham apenas três tempos lectivos diários.

Até 1952, as actividades da Mocidade Portuguesa realizaram-se aos Sábados de manhã. A partir deste ano e até 1962, realizaram-se às Quartas-feiras, de manhã. A partir de 1962, voltaram para o Sábado de manhã⁹². (Ver Anexo 10, com as actividades da M.P.)

Esta organização do tempo escolar manteve-se até ao ano lectivo de 1962/63. Só foi alterada em 1937 para legislar que os tempos lectivos passavam a ser de 40 minutos e que, ao Sábado passava a haver apenas três tempos lectivos⁹³.

A partir do ano lectivo de 1963/64, a distribuição do tempo escolar pelos dias da semana deixa de ser rígida, excepto a das actividades da Mocidade Portuguesa. Em consequência, ainda que se forneça aos professores um modelo de horário (Ver anexo 11), estes passam a poder elaborá-lo *"em função das conveniências do ensino e do meio local"*⁹⁴. E a autorização superior tinha apenas a função de ratificação:

"No caso de o professor preferir um horário deiferente de algum dos modelos anexos, procederá à sua elaboração e sujeitá-lo-á à apreciação do Director da Escola (...). O

91 Idem

92 Ver Caramona e Oliveira, 1953, p. 133; Abílio Fernandes, 1958, p 48; 1965, p. 55; 1970, p. 63

93 Ver Fernandes, 1958, p. 47.

94 Circular nº 589, de 18/12/63

horário será assinado pelo professor ou regente da classe e pelo director da escola e entrará em vigor, a título provisório, até sua confirmação na escola, por uma autoridade escolar"⁹⁵.

Verifica-se assim que, no que respeita à organização do tempo escolar, a **participação dos professores não existiu até 62/63 pois foi uma execução normativa**, podendo assumir a forma de participação consultiva mediante propostas de alteração, e **foi uma participação na decisão, através do exercício de todas as funções organizacionais, a partir de 1963/64.**

No entanto, ambas as organizações provocaram a disfunção de isolar a escola do meio, apesar das funções sociais atribuídas aos professores. É que ao prescreverem o horário semanal de trabalho e a ocupação desse horário, não permitiam espaço temporal para a relação entre a escola e a comunidade. Esta poderia dar-se através do exercício sacerdotal do professor apóstolo.

2.2.6.A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO ESCOLAR: EXECUÇÃO CRITERIAL DO ESPAÇO INTRAESCOLAR, NO CONTEXTO DA ACTIVIDADE PROFISSIONAL, E ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO CIRCUNDANTE DA ESCOLA ATRAVÉS DO ESFORÇO DO PROFESSOR APÓSTOLO.

A organização do espaço intraescolar ficou instruída a partir de 1934⁹⁶, subordinada "*ao tríplice aspecto da Ordem, da Razão e da Estética*"⁹⁷ para o que "*a secretária do mestre deverá oferecer aos educandos um exemplo constante de ordem*"⁹⁸ e a "*forma, disposição e cor*"⁹⁹, deverão ser critérios de organização pois "*constitui um facto comprovado de valor pedagógico*"¹⁰⁰. Por isso,

*"Convém (...) que a Escola seja atraente e não repulsiva, o que pode conseguir-se pelo seu aspecto ordenado e estético; que seja confortável - o que pode conseguir-se pelo emprego de mobiliário adaptado à conformação infantil, e por uma disposição sensata desse mobiliário e do material -que seja, quanto possível, alegre e de bom gosto - o que pode conseguir-se pelo arranjo e ornamentação da sala de aula"*¹⁰¹.

95 Idem

96 Circular nº 88 (cit.)

97 Idem, "Arranjo da Escola"

98 Idem

99 Idem

100 Idem

101 Idem

A partir daqui, Braga Paixão preocupou-se com a ordem e com os efeitos do material didáctico na aprendizagem, deixando a ornamentação da sala às qualidades do professor: "*a obtenção dum ambiente estético, por depender do gosto, é mais o efeito de uma qualidade pessoal*"¹⁰². Assim, já não se conseguiu regulamentar a estética. Quanto à ordem, *sim, porque o quadro preto deve estar ao "centro da parede da frente"*¹⁰³ e os lugares do crucifixo, do retrato do Presidente da República e do Presidente do Conselho também foram determinados¹⁰⁴. As carteiras, obviamente, tinham de estar em fila, de modo a que os alunos estivessem voltados para o professor e indiferentes uns aos outros¹⁰⁵.

O material didáctico não deve estar exposto porque "*à força de ser visto, deixa de despertar interesse, e o partido que, na devida altura, era logico esperar dele, pela novidade que representaria e subsequente estímulo, não se verifica*"¹⁰⁶. Por isso, deve ser apresentado apenas no decorrer das lições. Exceptuam-se os quadros murais "*que têm como fim educar o sentimento estético*"¹⁰⁷.

Quanto ao professor, deve andar pela sala pois "*a sua autoridade não se impõe pelo lugar, pelo estrado ou pela sua mesa*"¹⁰⁸.

O espaço extraescolar era um dos espaços de acção privilegiada para o professor apóstolo, ainda que a teoria do mínimo tivesse que ser desempenhada pois o zêlo pela escola contava para a "*qualificação dos serviços docentes*"¹⁰⁹.

O espaço circundante da escola foi uma das temáticas usadas para a tornar "*um local atraente e não repulsivo*"¹¹⁰. Porém, nunca o seu cuidado foi objecto de regulamentação mas tão só de chamada de atenção e de teorização na revista Escola Portuguesa, apesar de os programas de 1927 e 1928 a considerarem no âmbito dos Trabalhos Manuais. Os programas de 1937 nem sequer se referem à jardinagem e os de 1960, na mesma disciplina de Trabalhos Manuais recomendam o "*o maior interesse aos professores pela jardinagem, tratamento do horto escolar, do aviário ou de quaisquer animais que se possam manter na escola*"¹¹¹. Assim, o cuidado do jardim ficou reservado à imaginação e interesse do professor: "*O que é preciso é que a árvore, o arbusto e a erva dêem vida à escola: sejam ensinamento, fruto sombra e cor. A todo o tempo é tempo. Aproveitemos a Primavera*"¹¹².

102 Idem

103 Idem

104 Ver circular nº 88, de 28/5 de 1935

105 Idem

106 Circular nº 88 (cit)

107 Idem

108 Idem

109 Dec 22369, de 30/3/33, artº 168

110 Circular nº 88 (cit).

111 Dec 42994, de 28/5/60

112 Escola Portuguesa, nº 1245 de Março de 1961. Ver ainda nº 1234 de Abril de 1960

2.2.7. A ORGANIZAÇÃO DOS MATERIAIS DE ENSINO: DO CONTROLE BUROCRÁTICO E REPRESSIVO SOBRE O USO DE LIVROS E CADERNOS ESCOLARES À LIBERDADE DE CONSTRUÇÃO DE MATERIAIS ADICIONAIS, ESPAÇO PRIVILEGIADO PARA A ACÇÃO DO PROFESSOR PROFISSIONAL E SACERDOTE

Incluimos neste ponto a referência ao material escolar existente, obrigatoriamente, na escola, como material escolar e didáctico, a que já atrás nos referimos; aos manuais e cadernos escolares; aos materiais adicionais a confeccionar pelos professores; e aos materiais confeccionados pelos alunos e objecto de exposição escolar.

Referir-nos-emos apenas aos três últimos pelas razões já apontadas.

Comecemos pelos **manuais e cadernos escolares**.

A prescrição de que só poderiam ser usados os manuais e cadernos escolares aprovados oficialmente já vinha da I República, como já vimos. Mas tanto a I República como o Estado Novo, este até 1937/38¹¹³, mantiveram um certo pluralismo¹¹⁴ de manuais escolares, dos quais os professores, em Conselho Escolar, até Abril de 1933, e isoladamente, até 1937¹¹⁵ puderam escolher um, o que mais lhes agradasse. Assim, Justino Ferreira regista para 1935/36, 7 livros de leitura da 1ª classe, 10 para a 2ª, 9 para a 3ª e 9 para a 4ª. Além disso, regista quatro compêndios de educação moral e cívica, 3 de história, 4 de Geometria, dois de aritmética, quatro de ciências naturais e 4 de gramática portuguesa¹¹⁶. O mesmo autor regista para 1936/37, 11 livros de leitura para a 1ª classe, 13 para a 2ª, 10 para a 3ª e 10 para a 4ª. Quanto aos outros manuais já foram sendo substituídos a partir deste ano

113 É de realçar que durante o Estado Novo também foram elaboradas e publicadas leis que não eram cumpridas pelo menos imediatamente. Neste caso dos manuais escolares, embora o Dec.-Lei 27279, de 27/11/36 decretasse a "imediate caducidade de todos os livros do ensino primário", logo diferentes circulares vieram repor quase toda a situação anterior.

114 Parece-nos importante referir que, em 1935, a circular nº 342, de 7/10/35, incentiva mesmo o pluralismo de uso dos manuais escolares: "*Havendo vários alunos numa classe, especialmente na 4ª, deve também haver vários livros de leitura, embora a cada aluno não seja exigido mais que um. Devem, pois, os professores orientar a aquisição de livros de modo a que em cada classe sejam usados todos os livros adoptados para ela*".

115 Afirmamos até 1937, porque não temos elementos sobre o período que medeia entre este ano e 1942, ano do lançamento do livro único da 1ª classe.

116 Ver Justino Ferreira (1936): *Legislação do Ensino Primário*, Apêndice II, Editora Educação Nacional, Porto, pp.110-116.

lectivo, casos de História, aprovados (três) em 26/4/37¹¹⁷, ficando os de moral existentes proibidos¹¹⁸.

Até 1937, o Estado é quase neutro em relação a manuais escolares. O primeiro Decreto data de 1930 e é completamente técnico, sem qualquer referência ideológica explícita. Apenas refere que *"a aprovação definitiva deve ser proposta para as obras julgadas em condições de a merecerem, tanto pelo seu plano como pela totalidade de contexto"*¹¹⁹. A segunda referência já é explícita e expressadora dos valores do Estado Novo. É feita em 1937, nestes termos:

*"Com a uniformização dos textos das disciplinas de cada classe em todo o país, põe-se termo a uma sobrevivência da anarquia pedagógica do demoliberalismo, que a cada autor, algumas vezes desconhecido, em estranha pluralidade de conceitos fundamentais, a sua verdade, contra os interesses da acção formativa elementar e até nos limites do indiscutível para a unidade moral da nação"*¹²⁰.

Obviamente, o Decreto em nota punha em causa todos os critérios governamentais utilizados anteriormente na aprovação de manuais escolares. Mas a pior referência fazia-a aos professores:

*"(...)Torna-se impossível a viciosa preferência tantas vezes dada pelo professor aos livros escolares em razão de simpatias pessoais ou de zonas de influência comercial dos editores, com preterição da relatividade do mérito intrínseco, aliás já secundarizada pela própria aprovação oficial de mais de uma dezena de compêndios para uma só disciplina"*¹²¹.

Quanto ao seu conteúdo, o livro único

*"compreenderá as matérias de todas as disciplinas de cada classe, com rigorosa observância dos programas e com ilustrações adequadas tanto a facilitar a compreensão do texto como a despertar o bom gosto das crianças"*¹²².

Estavam pois, criadas as condições para o isolamento dos professores e para a reprodução, pela escola, das mundividências oficiais. Demonstrava-se pois que as razões da introdução do livro único não eram de carácter pedagógico, mas de carácter político-ideológico e administrativo, para melhor se poder controlar as práticas docentes dos professores. Estes lutaram, muitos não cumpriram e a repressão tomou forma legal:

117 Ver Justino Ferreira (1937): Legislação do Ensino Primário, Apêndice III, pp. 94-97

118 Ordem de serviço de 27/11-36, in Ferreira (1937), op. cit., p. 95

119 Dec 18379, de 23/5/30. De resto, apenas diz que haverá livros de leitura para língua portuguesa e compêndios para as restantes disciplinas.

120 Dec 27882, de 21/7/37

121 Idem

122 Idem

*"É proibido usar nas escolas livros, compêndos, cadernos com dizeres impressos, resumos, glossários, métodos especiais de escrita, de redacção, etc., que não tenham aprovação superior"*¹²³.

A desprofissionalização dos professores tinha assim um instrumento fundamental: a impossibilidade de ler perspectivas diferentes do pensamento pedagógico oficial.

E esta imposição manteve-se até 1974¹²⁴, constituindo-se num dos principais obstáculos à renovação pedagógica desencadeada durante a década de 60. Por isso, o que fez diferir os manuais escolares posteriores a 1960 dos anteriores foi essencialmente a ilustração e as poucas referências ao processo de industrialização¹²⁵.

No entanto, a contestação aos manuais escolares não foi só dos professores. Ideólogos pedagógicos do regime os contestaram publicamente no terreno pedagógico. Entre eles, Augusto César Pires de Lima foi particularmente cáustico:

"A verdade é que não pode o Estado impôr um método único aos professores, porque isso seria extinguir neles o espírito inventivo. O livro único, para mim, representa um retrocesso".¹²⁶.

E depois de analisar diversas passagens, em sua opinião ridículas, comenta:

"A uniformidade vem pôr um dique a energias que tinham o direito de se manifestar, estabelecendo, além disso, uma monotonia desagradável. O espírito criador há-de ressentir-se da imposição.

(...)

*Quero ver até uma contradição entre a apologia das aldeias mais típicas de Portugal e a defesa de um livro único distribuído desde o norte até ao sul, de leste a oeste, sem respeito pelas características locais"*¹²⁷.

E num artigo não identificado, feito por um inspector-orientador, exprimia-se o sentir de todos os inspectores orientadores, em 1960:

*"(...)transformam-no em peia de experimentação, a que pretendem amarrar o indivíduo, qual âncora lançada ao fundo a impedir a aventura de nova viagem maravilhosa"*¹²⁸.

Debrucemo-nos agora sobre os materiais adicionais só para documentar como eles são a expressão da realização do professor-apóstolo-e-sacerdote, que deveria gastar o seu ordenado a construir os materiais de trabalho que não existiam na escola pois *"uma parcela de*

123 Circular de 23/2/52

124 Ver D.L. 43618 de 22/4/61 e Portaria nº 18518 de 7/6/61

125 Ver Fátima Bivar, 1976.

126 Augusto César Pires de Lima (1941): O Papel do Professor de Instrução Primária (Conferência realizada a convite da Federação dos Amigos da Escola Primária, em 2 de Maio de 1941), Tipografia Sequeira, Lda, Porto, 1942, p. 37

127 Idem, pp.38-39.

128 Escola Portuguesa, nº 1233,p. 22

boa vontade poderá suprir quase sempre a deficiência de material das escolas"¹²⁹ já que "*o cumprimento dos programas depende da dedicação e competência dos professores*"¹³⁰.

Dada a pobreza das escolas, tinham de ser de facto os professores a construir os materiais didácticos. Habitavam-se a isso na Escola do Magistério Primário, onde os planos de lição eram profusamente acompanhados de materiais adicionais de aprendizagem, elaborados e/ou pagos pelo professor-estagiário. Talvez a formação em Trabalhos Manuais e Desenho fosse a parte mais positiva dos cursos do Magistério Primário.

Interessa agora referir o terceiro elemento constitutivo do material escolar: as **exposições escolares**. Elas destinavam-se a demonstrar à comunidade o trabalho dos alunos e a orientação do professor. Por isso, eram igualmente motivação para o professor dedicado. E qual era o aluno que não gostava que o seu trabalho fosse seleccionado para a exposição? O problema é que as exposições e festas escolares, quando abertas à comunidade, não eram organizadas segundo o arbítrio do professor e dos alunos e ainda dos pais, mas segundo o arbítrio do Director de Distrito Escolar, após proposta do Director da Escola.

Por isso, também nesta matéria, o espírito pedagógico das instruções de Braga Paixão¹³¹, em 1934, foi corrompido, pois do interesse pedagógico das exposições do trabalho do aluno, ter-se-á passado para o seu controle ideológico, a avaliar pela proibição da entrada na escola a quaisquer estranhos que não fossem o Pároco ou os Delegados da Mocidade Portuguesa, para lá, claro, do Delegado Escolar, Inspectores e Director Escolar¹³².

Assim, verificamos que, mesmo quanto à **execução do material didáctico**, ele teria de se sujeitar às recomendações oficiais, com valor de instruções, pelo que concluímos pela participação do professor como o exercício da **função administrativa da execução criterial**.

2.2.8. A AUSÊNCIA DA RELAÇÃO ESCOLA-COMUNIDADE

Uma vez que o professor não podia alterar os programas, não podia inserir no trabalho pedagógico temáticas específicas da região da escola, e não podia, por si só, expôr à comunidade os trabalhos escolares, os caminhos da relação possível entre a escola e a comunidade estavam truncados do ponto de vista relacional e limitar-se-iam à observação das características das crianças no sentido da diferenciação pedagógica e à relação com os encarregados de educação daquelas.

129 Dec 16077 dxe 26/10/27- Programa de Físico-Química

130 Portaria 5060 de 21/10/27

131 Referimo-nos à circular nº 88 da DGEP, de 29/6/34

132 Ver Fernandes (1965, op. cit., p. 307)

No entanto, a **função mobilizadora educacional comunitária** devia ser obra do professor-apóstolo que *"tem na Casa do Povo a sua 2ª tribuna, o 2º baluarte de que pode e deve servir-se para espalhar a luz da civilização, o amor da Pátria, o culto do bem, as ideias progressivas"*¹³³.

É que *"a Casa do Povo, a Escola e a Igreja constituem os três pilares em que assenta todo o progresso social dos meios rurais"*¹³⁴. Na Casa do Povo, *"o professor fala aos Chefes de Família, com o objectivo de os interessar pela instrução, de os aproximar da escola"*¹³⁵. *"Na escola, servindo-se das crianças, o professor lembrou. Na casa do Povo, directamente, o professor convenceu"*¹³⁶.

A Casa do Povo era pois a 2ª escola, o local de convívio e de dinamização cultural entre professores e cidadãos da terra.

Porém, o relativo insucesso do papel dos professores na dinamização das Caixas Escolares¹³⁷, instituições mutualistas através das quais se processou a assistência escolar até 1974, (com reapelos nos nossos dias) auxiliadas com *subsídios?* do Estado, demonstra que nem a escola estava assim tão próxima da comunidade nem o professor do ensino primário estaria assim tão próximo das Casas do Povo. E, no entanto, o modo como os professores desempenhavam os serviços relativos às Caixas Escolares deveriam ser considerados na avaliação de cada docente¹³⁸. É que, se, por um lado, tanto uma acção como outra, tinham de ser feitas para lá do tempo lectivo dedicado à escola, por outro, o Estado Novo tinha-se encarregado de anular toda a iniciativa dos professores, no domínio da assistência escolar, logo em 1934: *"os professores não poderão promover quaisquer subscrições sem a autorização dos seus chefes imediatos"*¹³⁹.

133 Alberto Eugénio Vaz Pires (1949): O professor Primário e As Casas do Povo, in Escola Portuguesa, nº 782, Outubro de 1949, pp. 1-2.

134 *Idem*

135 *Idem*

136 *Idem*

137 As Caixas Escolares foram criadas já em 1923 pelo Dec. 9223, de 6/11, para serem *"administradas pelo Director da Escola, ou pelos professores nas escolas de um só lugar, tendo adjuntos três alunos eleitos pelos seus condiscípulos"*. Mas logo em 1925, pela Lei 1751 de 23/2, se diz que *"aos professores que se distingam na organização das mutualidades escolares, ser-lhes-á atendido esse mérito na promoção e colocação"*.

138 D.L. 38969, de 27/10/52, artº 55º.

139 Circular nº 113/DGEP, de 17/5/34

2.2.9. A ORGANIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DOS ALUNOS: A CONTRADIÇÃO ENTRE A IMAGEM COMUNITÁRIA RURAL DO PROFESSOR E O ESTATUTO DE ENTEADO DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA

Aos olhos das populações, o professor era a representação da autoridade educacional, ou, como diz Dinis, "*a face visível do sistema educativo*"¹⁴⁰, pois a ele competia determinar quem passava de classe e quem ia a exame. E esta autoridade exercia-se também em relação aos alunos dos postos escolares, que faziam exame na escola mais próxima. Em contradição com isto, era a regente que determinava quais os alunos que deveriam fazer exame de 3ª classe. Professores e Regentes eram depois submetidos ao teste da sua capacidade científico-pedagógica, através das provas prestadas pelos seus alunos perante um júri nomeado pelo Director de Distrito Escolar (composto por um presidente e dois vogais, escolhidos de entre professores que, obviamente, não podiam examinar os seus alunos), e perante provas escritas, práticas e orais, sendo as escritas elaboradas pelos Directores de Distrito Escolar¹⁴¹, para a 3ª classe, e pela DGEP para a 4ª¹⁴². A partir de 1964, passaram a ser os Directores de Distrito Escolar a elaborar as provas escritas para a 4ª classe¹⁴³.

Como pode deduzir-se do exposto, toda a avaliação dos alunos remete para duas características que o Estado Novo sempre evidenciou e defendeu: **a hierarquia e a meritocracia**. Pela primeira, estruturavam-se as competências sócio-escolares em função quer da formação académica e profissional, quer do lugar ocupado na estrutura do sistema. Pela segunda, e através das diferentes classificações finais dos alunos, na 4ª classe, evidenciava-se que os "**bons**" eram melhores que os "**suficientes**" e estes melhores que os "**maus**"¹⁴⁴. Estes, por isso mesmo, reprovavam. Para os aprovados com "**bom**", o sistema reservava a classificação de **Distintos**. E para os aprovados com "**suficiente**", o sistema reservava a classificação de "**aprovados**"¹⁴⁵. Este carácter de **selecção das elites** que os exames apresentavam pela promoção dos distintos foi posto em causa já em 1954¹⁴⁶ e pela

140 Luís Leandro Dinis (1989): Imagem do Professor, in Rev. "O Professor", nºs 125 e 126.

141 Dec 27735, de 27/5/37

142 Dec. 18413 de 2/6/30

143 Circ. 596, de 2/6/64

144. Dec 18413, de 9/7/30, artº 34º

145 *Idem*

146 Com efeito, a circular nº 268, de 13 de Fevereiro de 1954, da DGEP, mandou os alunos serem classificados apenas em "aprovados" ou "reprovados".

reforma subsequente a 1960, que legislou apenas a classificação dos diplomas em "bom", e "suficiente"¹⁴⁷.

Mas não eram só os alunos que eram avaliados através dos exames. Os professores também eram, pois era condição imprescindível para terem uma qualificação de "suficiente" o terem tido, pelo menos, 75% de aprovações, entre os seus alunos. Ora isto significa que o objectivo fundamental de todo o esforço profissional dos professores tinha de ser a preparação dos seus alunos para o exame. E que desencadeava alguma emulação entre os professores pela obtenção dos melhores resultados. Salvado Sampaio, 1976, II, pp. 86-87), refere uma circular¹⁴⁸ pela qual a DGEP tentou travar esta emulação:

"(...) reconhece-se que a atribuição de distinções nos exames da 4ª classe constitui séria perturbação para o ensino e provoca perniciosa emulação entre os docentes. Por estas razões, a partir do ano lectivo de 1953/54, as apreciações finais dos exames da 4ª classe (...) passam a exprimir-se apenas pelos resultados "aprovado" e reprovado"¹⁴⁹.

Em consequência desta preocupação com os exames, toda a ênfase na organização do processo de ensino-aprendizagem se centrava no processo de ensino e no professor, o que gerava o **desenvolvimento da componente académica** do currículo¹⁵⁰ já de si, até 1960, demasiado academicizado, apesar de o regulamento dos exames prever provas escritas, práticas e orais. Só que as práticas consistiam na cópia natural de um objecto de forma simples, numa cópia como prova de caligrafia e num exercício de pesagem. Obviamente não havia espaço para trabalhos manuais. Mas as meninas tinham de apresentar um trabalho de labores.

Vários artigos de "Escola Portuguesa" denunciam os disfuncionamentos dos exames no processo de ensino-aprendizagem, afirmando o empréstimo ao ensino, de um carácter psitacista e repetitivo. Citaremos alguns:

"Mas o pior inconveniente, as consequências mais nefastas dos exames mal orientados consistem no efeito directo e inevitável que têm sobre a maneira como se ensina. Os professores assistem aos exames e vêem como os examinadores interrogam, naquilo em que mais insistem, com que respostas ficam satisfeitos, se falam à inteligência, se apelam para a memória, de que meios se valem nas suas averiguações, etc, etc. E depois, vá de anotar tudo e proceder de harmonia com estas exigências, para que os alunos, de futuro, melhor possam triunfar: amoldam-se por completo a esse critério (...).

Podem não concordar intimamente, mas a conveniência manda mais do que a pedagogia e a didáctica reunidas. Eis, neste caso, o efeito dos exames: torcer

147 Regulamento anexo ao D.L. 44378, de 30/5/62

148 Circular nº 268, de 13/2/54, da DGEP

149 José Salvado Sampaio (1976): O Ensino Primário, Vol. II, Instituto Gulbenkian de Ciência, Lisboa

150 Pol Dupont (1985) analisa os efeitos de um ensino centrado no professor ou no aluno e corrobora esta afirmação. Além disso, é legítimo concluir do estudo de Dupont a despersonalização do aluno e da relação pedagógica (Ver Pol Dupont (1985): A dinâmica do Grupo -Turma, Coimbra Editora, Lda, pp. 65-69

orientações pedagógicas, defensáveis e convenientes, desorientando e confundindo os professores que, se têm vontade de reagir por discordância, têm mais necessidade ainda de se amoldar por conveniência"¹⁵¹.

O mesmo autor escreve noutra número da revista que a necessidade de dar resposta aos problemas dos exames não só priva os alunos de reflectirem sobre a sua realidade como confere um carácter abstracto e desinteressante ao ensino¹⁵².

Por sua vez, *Jorge Tristão (1960), afirma que o exame "é necessário, pelo menos nas actuais condições (...) com uma falta angustiante de orientação pedagógica" mas que é um mal "se nós não o soubermos aproveitar para incutir nos professores (...) noções de ensino prático e vivido, substituindo assim o ensino retórico e papagueante "para menino brilhar"*"¹⁵³. E depois o autor refere formas de interrogar o raciocínio da criança e não a memória para "evitar o psitacismo".

Os exames transformaram-se assim num dos principais instrumentos de controle e desprofissionalização dos professores ao não permitirem a estes uma reflexão orientada e crítica sobre a sua prática pedagógica. Como refere Postic (1979),

*"Vê-se o interesse que a formação pode tirar de uma auto-avaliação dos professores que, confrontada com a avaliação feita por observadores, contribui para o conhecimento do indivíduo, fornece bases de discussão e orienta a acção com vista a um aperfeiçoamento"*¹⁵⁴.

Em vez de favorecerem um desenvolvimento profissional pelo prazer da descoberta, provocaram um anquilosamento pelo medo, graças ao sentimento da sobreposição da função organizacional do controle do cumprimento sobre a função da orientação. Isolado e dominado pela única cultura organizacioanl que lhe tinham fornecido na formação inicial - a racional-legal, o professor não conseguiu encontrar outro caminho senão o seguidismo dos modelos oficiais e uma **participação mitigada no processo de ensino**.

A análise da participação do professor no que refere à avaliação dos alunos, é contraditória, como referimos em título. Por um lado, ao professor é dada a **participação vinculante no processo da avaliação para as passagens de classe**. Por outro, é-lhe retirada até a possibilidade de presença junto dos alunos nas provas de exame, nas quais, como vimos, não intervém, podendo apenas assistir às provas orais, junto dos alunos¹⁵⁵.

Com efeito, não encontrámos qualquer referência normativa ao processo da avaliação nas passagens de classe, a não ser que ela se realizaria na primeira quinzena de Junho. Isto significa que eram os professores os responsáveis por essa avaliação. No entanto, competia

151 Alberto Vaz Pires, in Escola Portuguesa, nº 817, Julho de 1950, pp. 563-4. Sublinhado nosso

152 Ver Escola Portuguesa, nº 902, Abril de 1952

153 Jorge Tristão O Exame- Breves Considerações, in Escola Portuguesa, nº 1234, Abril, 1960, p. 19

154 Marcel Postic (1979): Observação e Formação de Professores, Livraria Almedina, Coimbra, p. 312

155 Ver Dec 18413, de 2/6/30

ao Director da Escola assistir às provas e rubricar os documentos e correspondência respeitantes ao processo de documentação junto da Delegação Escolar. A lei estabelecia igualmente que em escolas de um único professor, o professor da escola mais próxima colaborasse no processo de avaliação.

Quanto à avaliação dos alunos, através dos exames, não havia participação dos professores, como já vimos. No entanto, é importante sublinhar que também nesta temática, a passagem do Estado ideológico (1928-31) para o Estado repressivo, fez mudar o processo de avaliação, perdendo este o seu leve tom republicano em 1930.

É que a orientação republicana de considerar os métodos de ensino do professor e os trabalhos dos alunos na avaliação dos exames foi abolida neste ano. Em 1927, previa-se que

*"Os trabalhos de cada aluno devem ser conservados(...) e serão presentes ao júri que o venha a examinar" e "os professores que o desejem poderão apresentar na respectiva inspecção escolar, para serem oportunamente tomados em conta pelo júri que haverá de examinar os seus alunos, relatórios justificativos do seu ensino (...)"*¹⁵⁶.

Por isso, *"os interrogatórios serão conduzidos tendo em vista a diferente orientação das diversas disciplinas. (...) São interditos quaisquer interrogatórios dirigidos exclusivamente à memória dos examinandos"*¹⁵⁷.

A "REpublicana" consideração pela avaliação contínua, possibilitadora da reflexão sobre a organização do processo de ensino perdeu-se com o já citado Decreto de 1930 que faz depender o interrogatório das instruções oficiais, devendo ser consideradas algumas **competências interpessoais** do professor, no interrogatório oral:

1º-Ter-se-á em conta a orientação própria de cada disciplina tal como a definem os respectivos programas e instruções;

2º-Devem ser consideradas as circunstâncias do meio em que foi ensinado o examinando;

3º-Os interrogatórios não devem ocupar-se de minúcias inúteis;

4º-O examinador deve mudar de assunto toda a vez que tiver verificado que o aluno o desconhece;

5º-Evitar-se-á que a atenção do examinando seja abruptamente chamada para assuntos que entre si não tenham relação;

6º-Os interrogatórios devem ser feitos com lentidão suficiente para que os examinandos tenham tempo de reflectir antes de responder;

7º-O examinador deve conduzir-se com lealdade e carinho, sendo-lhe expressamente proibido fazer comentários jocosos, irónicos ou acrimoniosos às respostas dos examinandos

¹⁵⁶ Dec 14417 de 12/10/27, artºs 3º e 4º

¹⁵⁷ Dec 14889, de 16/1/28, artº 22º, ponto 5

e, bem assim, manifestar estranheza por qualquer erro, por mais grave que ele pareça;(...)"158.

Para concluirmos, diremos que houve participação dos professores na organização do processo de ensino, entre 1930 e 1960, mas afirmaremos que essa participação foi uma participação cooptativa, a nível organizacional técnico, e através de uma execução criterial, predominante nas competências organizacionais dos professores, como pode ver-se no quadro que segue. (QUADRO Nº 22)

158 Dec 18413, de 1930, artº 27º

Quadro nº22 — Síntese das formas da participação dos professores na organização do processo de ensino entre 1931 e 1960

Componentes na Organização do processo de Ensino	Forma política da participação	Nível organizacional	Funções Administrativas
Definição de objectivos	Cooptativa	Técnico	Execução criterial
Seleccção e organização de conteúdos	Cooptativa	Técnico	Execução criterial
Seleccção e organização de estratégias de aprendizagem	Cooptativa	"	Direccção Execução criterial e controle
Organização dos grupos de alunos	Cooptativa	Técnico	Execução normativa
Organização do tempo escolar	"	"	"
Organização do espaço escolar	"	"	Execução criterial
Seleccção e organização dos materiais de ensino —Manuais escolares	Não-participação	Não-organização	Execução normativa
—Materiais adicionais	Cooptativa	Técnico	Execução criterial e controle
Relação escola-comunidade	"	"	Execução normativa
Organização da avaliação ao longo do ano e passagens de classe	Cooptativa	Técnico	Todas
Nos exames	Não-participação	Não-organização	Nenhuma

3. CONTRADIÇÕES ENTRE O MOVIMENTO DE RENOVAÇÃO EDUCACIONAL NA DÉCADA DE SESSENTA E AS ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS UTILIZADAS

Os disfuncionamentos organizacionais que temos vindo a apontar foram publicamente denunciados, a partir de 1950, por Veiga de Macedo. Referindo-se à necessidade de introduzir mudanças nos processos pedagógicos, disse o Subsecretário de Estado:

*"As conquistas da pedagogia moderna não podem ser menosprezadas, mormente no terreno dos métodos e das técnicas educativas"*¹⁵⁹.

Para Macedo, o mal estava na rotina em que se tinha caído:

*"Qual é o pedagogo esclarecido que não está disposto a combater essa grande chaga da educação chamada rotina que, além de destruir o espírito de iniciativa do professor e de impossibilitar o seu aperfeiçoamento cultural e profissional, atenta gravemente contra os interesses e direitos das crianças?"*¹⁶⁰.

E a solução estava mais uma vez na constituição de um grupo de "iluminados" que pudessem distribuir pelos professores a luz da pedagogia:

*"como nunca, o país necessita, hoje em dia, de um escol que se dedique ao estudo das ciências da educação para que a rotina e a incompetência não ocupem o lugar que tem de pertencer a um vigoroso espírito de renovação e a um perfeito conhecimento dos assuntos pedagógicos"*¹⁶¹.

Este movimento de renovação, lançado na desenvolvimentista década de 50, viria a dar alguns frutos a partir do início dos anos sessenta e é **patente, principalmente, na reorganização dos currículos do Magistério Primário; na dinamização da formação contínua de professores e introdução de novos métodos e técnicas de ensino; no apelo à participação e nalguma participação na concepção desta formação contínua; na alteração do currículo do ensino primário, retomando-se o modelo de 1928; na "liberalização" do tempo escolar; e em algumas ténues mudanças na avaliação dos alunos.**

No conjunto, estas medidas não foram suficientes para passar de uma participação cooptativa, através da execução criterial, para uma participação vinculante, através da organização de nível intermédio. Primeiro, porque nada mais, ao nível da relação entre os princípios e as estratégias organizacionais se alterou, em

159 Veiga de Macedo (1950): Sessão de homenagem aos professores do Ensino Primário, na Sociedade de Geografia, citado por Escola Portuguesa, nº 916, Julho de 1952.

160 Idem, 1951

161 Idem, 1951

relação às décadas anteriores e segundo, porque, como já referimos em capítulo anterior, os professores não participavam na direcção da escola.

Para tanta renovação educacional preconizada, as estratégias organizacionais foram incongruentes, ao nível da organização do processo de ensino.

Enunciaremos apenas as inovações com alguma coerência organizacional.

A possibilidade de reunião dos professores, nas escolas e interescolas, para planificar os anos lectivo e escolar, é uma estratégia de enriquecimento profissional mas não foi retirada a proibição de escolher os manuais escolares em grupo. No entanto, **foi dada aos professores a possibilidade de organizarem textos de apoio para a disciplina de História**, na ausência de manual escolar¹⁶²..

A possibilidade de os professores organizarem o tempo escolar é outra mudança que nos parece fundamental. Tratou-se de um regresso ao paradigma da I República. No entanto, a DGEP enviou aos professores um horário modelo mas deixou-lhes liberdade para elaborarem um da sua preferência que, depois de aprovado pelo Director da Escola, entraria em vigor até confirmação por uma autoridade escolar¹⁶³. Nos termos da redacção, interpretámos a "confirmação" como ratificação. No **Anexo nº 14**, apresentamos as propostas de horários da DGEP.

Consideremos agora a **participação na organização das estratégias de ensino-aprendizagem**. O Estado garantiu a liberdade metodológica segundo critérios psico-pedagógico-didáticos, mas não permitiu a nem a diversificação curricular nem a provisão curricular diferenciada. Por outro lado, continuou a limitar a liberdade metodológica através da imposição do livro único em Língua Portuguesa, História de Portugal¹⁶⁴ e Religião e Moral¹⁶⁵. **Se considerarmos a continuação da obrigatoriedade dos exames para os alunos** e se considerarmos ainda que esses exames eram elaborados por uma autoridade administrativa nomeada pelo Governo, concluiremos que **eles eram uma ameaça potencial e, pelos vistos, real, à liberdade metodológica do professor**. Apesar de um pluralismo científico-pedagógico mitigado de manuais escolares nas restantes disciplinas¹⁶⁶..

A organização dos exames revelou-se ainda uma poderosa estratégia de anulação da componente de expressão e desenvolvimento psicomotor do currículo pela desvalorização das disciplinas de Trabalhos Manuais, Educação Musical, Educação Cívica e Educação Física. Com efeito, só eram objecto de provas escritas as

162 Ver Escola Portuguesa Separata, nº 288, in Fernandes (1970, p. 197

163 Circular nº 589 (aditamento), 18/12/63

164 Ver Dec 43618 de 22/4/61 e Portaria 18518 de 7/6/61

165 Os diplomas citados na nota anterior só estendem o livro único às duas primeiras disciplinas. No entanto, a unicidade do manual em Religião e Moral resulta do facto de só a autoridade eclesiástica ter competência para a sua elaboração para além de que o Estado não autorizou nunca a ministração do ensino a qualquer outra confissão religiosa senão a cristã católica apostólica romana.

166 Ver Fernandes (1970, pp. 206 a 209)

disciplinas de Língua Portuguesa (Ditado e Redacção) e as de Aritmética e Geometria. Só eram objecto de provas práticas as disciplinas de Desenho e de Trabalhos Manuais. E as disciplinas de História Pátria e Ciências Geográfico-Naturais só tinham lugar nas provas orais onde Língua Portuguesa, Aritmética e Geometria também tinham lugar. Quanto às outras, só se o júri quisesse interrogar o aluno "sob a forma de conversação".¹⁶⁷

Mas, o caso das provas de Desenho e Trabalhos Manuais eram objecto de desvalorização especial pois não contavam para a reprovação do aluno, embora contassem para a sua revalorização.

Em contrapartida, só por si, qualquer das disciplinas de Língua Portuguesa e Aritmética e Geometria podiam determinar a exclusão do aluno da prova oral desde que em qualquer delas obtivesse classificação inferior a 45 pontos numa escala de 0 a 200. Mas, na classificação final, a disciplina de Aritmética e Geometria pesava mais do que a de Português pois uma nota de 4,5 valores (numa escala de 0 a 20) tinha o mesmo peso que a mesma nota nas disciplinas de Língua Portuguesa e História Pátria, e o mesmo peso que uma classificação média inferior a 9,5 valores em Língua Portuguesa, História Pátria e Aritmética e Geometria. Em qualquer das três situações os alunos reprovavam¹⁶⁸. Assim, **não só se geravam hierarquias de disciplinas como hierarquias de aprendizagem como hierarquias de ensino. Disciplinas tão importantes para a compreensão da realidade como Ciências Geográfico-Naturais ou para o desenvolvimento pessoal como Desenho, Trabalhos Manuais, Educação Física e Educação Musical não tinham qualquer peso na avaliação.**

Neste sentido, os exames foram, juntamente com a unicidade dos manuais escolares de Língua Portuguesa, História Pátria e Religião e Moral, estratégias anuladoras da participação dos professores e da aprendizagem relevante e significativa dos alunos. Em consequência, o ensino continuou a ser abstracto, psitacista e pouco divergente. E isto apesar de, nas provas escritas (e presume-se, também nas orais) se referir a valorização do raciocínio, da compreensão, originalidade (30 pontos e dos aspectos línquísticos (com trinta pontos, riqueza e propriedade do vocabulário, correcção sintáctica).

No que respeita à participação dos professores na **organização do processo de avaliação**, não houve alterações, a não ser na natureza das provas de exame. O processo

¹⁶⁷ Despacho Ministerial de 9/9/69, aprovando as normas de avaliação em exames

¹⁶⁸ Os critérios de selectividade dos alunos, nos exames, baixaram entre 1964 e 1969. Entre 1930 e 1964, reprovava-se com cinco erros de ortografia na prova de ditado e com mais de cinco erros de sintaxe na prova de redacção ou com mais de dois problemas errados na prova de aritmética. Entre 1964 e 1969 passou a reprovar-se com mais de oito erros na prova de ditado e com mais de um erro ortográfico, por cada dez palavras na prova de redacção e com mais de quatro exercícios errados na prova de aritmética. A partir de 1969, os critérios de classificação mudaram, agravando a selectividade das provas. Assim, a prova de ditado passou a constituir um todo com a de redacção e, na de ditado descontar-se-iam 10 pontos por cada erro ortográfico o que implicava que quem desse oito erros tivesse zero. Por sua vez, na da redacção, em 120 pontos de cotação total, 30 eram para a ortografia. E na de aritmética, em seis questões e três exercícios atribuía-se a cotação de 40 pontos cada um dos exercícios mais difíceis. Deixava-se a cargo do júri a valorização do raciocínio do aluno.

continuou a subdividir-se **em avaliação para passagem de classe e avaliação para certificação da escolaridade** (através de exames) e para controlo do professor.

Na primeira, a competência continuou a pertencer por inteiro à Escola, mantendo-se o processo tradicional, apesar da **introdução dos conceitos de práticas de avaliação contínua e formativa**¹⁶⁹ através da obrigatoriedade da organização pelo professor, do **processo individual de aprendizagem do aluno**, a ser considerado obrigatoriamente para as passagens de classe mas não nos exames.

Quanto à **organização dos exames**, a participação dos professores continuou a ser nula, pois apenas puderam assistir às provas orais dos seus alunos.

Em conclusão, e, apesar da renovação educacional, não houve renovação educativa pelo que a participação dos professores continuou a ser uma participação cooptativa através da execução criterial, na organização do processo de ensino.

¹⁶⁹ Nos números que consultámos de Escola Portuguesa não encontramos qualquer referência teórica aos conceitos de avaliação contínua e formativa. No entanto, a sua prática foi "decretada", e, ao que parece, sem modelo teórico.

CAPÍTULO VII

A PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO NO SEGUNDO PERÍODO (1974-1986)

1. A PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NAS ESTRUTURAS DE ADMINISTRAÇÃO SUPRAESCOLAR

1.1.- A PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NAS ESTRUTURAS DE ADMINISTRAÇÃO SUPRAESCOLAR, ENTRE 1974 e 1977.

Entre 1974 e 1977 os professores participam indirectamente na administração distrital e concelhia da educação e directamente na administração ao nível local, da escola.

Analisaremos neste ponto a participação aos níveis concelhio e distrital.

Esta participação processou-se, como já vimos, até finais de 1977, através da representação dos professores na "secção pedagógica" da "Comissão Concelhia" (ao nível do Concelho), e através da representação destes representantes no "Conselho Coordenador" distrital, e a funcionar em cada Direcção de Distrito Escolar.

Os professores elegiam directamente os seus representantes nas secções pedagógicas e/ou o delegado pedagógico¹ e os eleitos para aquelas e para este cargo elegiam, entre si, até 50 membros, para representantes seus e dos professores no Conselho Coordenador.

Este processo sofreu alterações com o Desp. 40/75, de 8/11 (Ver Cap.V, Quadro nº13)

As competências das Secções Pedagógicas consistiam na "dinamização pedagógica dos docentes do respectivo concelho ou zona escolar" e "em matéria disciplinar, (...) competência consultiva"². As secções pedagógicas passaram a coordenações pedagógicas e a coordenações da acção social escolar em 1975³. As competências da primeira estrutura são então redefinidas⁴ e as da segunda são estabelecidas pela primeira vez⁵.

¹ Só havia secções pedagógicas nos Concelhos onde houvesse, pelo menos cinquenta professores e, nos Concelhos onde houvesse entre 10 e 49 professores era eleito um Delegado Pedagógico. As secções pedagógicas, por sua vez, eram constituídas por tantos membros quantos os adjuntos administrativos do Delegado Escolar. Ver Desp.68/74, DR II, de 28/11.

² Desp. 68/74, de 28/11

³ Ver Quadro Nº 13, Cap.V

⁴ Eram as seguintes as competências dos Coordenadores Pedagógicos, a partir da reforma de 1975:

1-- Dinamizar o trabalho de grupo e fomentar o espírito de equipa entre os demais professores;

2--Reunir-se periodicamente com os restantes professores para estudo dos problemas pedagógico-didáticos e psicopedagógicos, sem prejuízo das actividades lectivas;

- 3-- Colaborar com os outros professores na planificação dos trabalhos escolares;
- 4--Colaborar nas actividades destinadas à avaliação de conhecimentos dos alunos, designadamente em provas de passagem ao longo do ano ou de conclusão de escolaridade primária;
- 5--Apoiar as iniciativas que tenham em vista uma estreita relação escola-comunidade;
- 6--Colaborar na organização, apetrechamento e funcionamento de um centro que apoie pedagogicamente os estabelecimentos de ensino da zona escolar;
- 7--Fomentar o estudo da realidade escolar, visando uma adequada resposta às suas necessidades;
- 8--Apoiar acções de valorização recíproca com os professores em cooperação com os serviços escolares pedagógicos, inspectores-orientadores e escolas do Magistério Primário;
- 9-- Contribuir para o aperfeiçoamento do ensino;
- 10-Colaborar na realização da política nacional de ensino primário para o que promoverá contactos com entidades também responsáveis pelo seu cumprimento;
- 11-Transmitir às entidades competentes os problemas escolares, tendo em vista o aperfeiçoamento da acção educativa;
- 12-Formular parecer sobre alterações à rede escolar" (Ponto II do Anexo ao Despacho 40/75, de 8/11)

5 São as seguintes as competências dos Coordenadores de ASE:

1) Trabalhar com os órgãos locais de ASE:

- 1.1.Em matéria de promoção da escolaridade obrigatória, centralizar e sistematizar toda a informação no âmbito da respectiva zona, no que toca a crianças em idade escolar, não escolarizadas no ensino primário e a alunos com dificuldades de acesso à escola por razões de isolamento da sua residência, distância desta à escola, superior a 3 Km, dificuldades de saúde, inadaptação à escola ou outras causas;
 - 1.1.1 apoiar e coordenar as soluções a dar localmente a cada caso dos referidos e encaminhar devidamente aqueles que necessitem de tratamento ou solução especial;
- 1.2.Em matéria de transportes, controlar e apoiar as soluções propostas pelas escolas, processando a estas os subsídios correspondentes;
 - 1.2.1 colaborar no planeamento da rede de transportes escolares do Ciclo Preparatório através da sua integração na Comissão de Transportes Escolares;
- 1.3.Em matéria de alojamento, estudar com os órgãos locais das escolas soluções de preferência do tipo "colocação familiar", esgotadas as possibilidades de transportes do aluno à escola;
- 1.4.Em matéria de rede escolar, colaborar no planeamento da rede escolar, através da sua integração na Delegação Escolar;
- 1.5.Em matéria de alimentação, incentivar, coordenar e apoiar segundo as características e necessidades de cada meio, o melhoramento ou reconversão das cantinas tradicionais e expansão do "suplemento alimentar",
 - 1.5.1. apoiar as escolas no planeamento e coordenação dos problemas de abastecimento e eventual intervenção e controlo directo no abastecimento de certos produtos;
 - 1.5.2. planear e distribuir pelas escolas as verbas atribuídas pelo IASE para manutenção das cantinas e apoio ao "suplemento alimentar";
- 1.6. Estudar as infraestruturas, capazes de dar resposta aos problemas, encontradas de preferência no próprio meio numa perspectiva global;
- 1.7. Promover e participar em reuniões com os professores e com os órgãos locais de ASE da sua Zona, bem como com outras entidades, que possam ou devam colaborar na solução dos problemas existentes neste domínio ou noutros aspectos que digam respeito à saúde, segurança e bem-estar dos alunos;
- 1.8.Incentivar a continuidade das acções propostas ou planeadas dentro da sua zona, apoiando os professores na reconversão das estruturas e métodos de actuação em matéria de acção social escolar em colaboração com outros organismos locais, com os coordenadores pedagógicos e com as equipas de serviço social;
- 1.9.Colaborar na organização e no controlo do prosseguimento dos estudos do ensino primário para o Ciclo Preparatório;
- 1.10. Apoiar e participar com os professores no funcionamento do seguro escolar, na prevenção de acidentes e na segurança escolar e efectuar as tarefas administrativas relativas ao Fundo Nacional de Seguro Escolar;
- 1.11 Recolher e sistematizar os dados estatísticos referentes à ASE da sua Zona;
- 1.12.Planear e distribuir pelas escolas as verbas enviadas pelo IASE e destinadas à aquisição de material escolar e outros auxílios económicos.

Quanto às competências das coordenações pedagógicas, tratou-se então de especificar os domínios e as actividades da acção organizacional. Tais domínios foram os seguintes:

-Construção de um "clima" social capaz de consolidar boas relações humanas entre os professores (trabalho de grupo, espírito de equipa);

-Colaboração e orientação na organização do processo de ensino: "estudo dos problemas psicopedagógicos e pedagógico-didáticos"; "planificação das actividades escolares"; "avaliação de conhecimentos dos alunos"; "estudo da realidade escolar"; "aperfeiçoamento do ensino"; "apetrechamento de um centro de recursos que apoie pedagogicamente os estabelecimentos de ensino".

-Dinamização das relações escola-comunidade;

-Execução da política nacional do ensino primário e apresentação de problemas organizativos às entidades superiores.

Analisado o nível organizacional das competências dos Coordenadores pedagógicos, concluímos que elas se desenrolam num nível intermédio, na construção de estratégias de desenvolvimento do processo de ensino, pela realização de todas as funções organizacionais, (Competências 1 a 10), através da colaboração na "realização da política nacional de ensino primário", o que pressupõe **participação cooptativa** no respeito pelos princípios gerais nacionais mas divergente em relação às realidades concretas da zona escolar. As competências 11 e 12 remetem para uma **participação consultiva** pela proposição de soluções para os problemas detectados.

Em síntese, na acção organizacional dos coordenadores pedagógicos prevalece o nível intermédio nas atribuições pedagógicas e o nível técnico nas burocráticas. Em consequência, a participação é vinculante nas primeiras e consultiva nas segundas.

Já as competências organizacionais dos Coordenadores de Acção Social Escolar nos parecem todas enquadradas no nível organizacional técnico pois mesmo as atribuições teoricamente compatíveis com o nível organizacional intermédio são condicionadas por "*transmitir aos agentes de ensino local a política definida pelos serviços centrais do IASE e suas orientações*"; e por "*levar ao conhecimento das equipas distritais do IASE o levantamento e propostas de solução da sua Zona*".

2) Ser o elo de ligação permanente entre os órgãos locais de ASE da sua Zona e os serviços regionais ou distritais do IASE:

2.1. Transmitir aos agentes de ensino local a política definida pelos serviços centrais do IASE e suas orientações;

2.2. Levar ao conhecimento das equipas distritais do IASE o levantamento e propostas de solução da sua zona;

2.3. Participar com os demais coordenadores da ASE, nas reuniões distritais, de trabalho ou de formação;

2.4. dar toda a colaboração necessária aos serviços centrais, regionais e distritais do IASE e aos Núcleos de ASE dos estabelecimentos de ensino Preparatório e secundário da respectiva zona" (Ponto 3 do anexo ao Desp. 40/75)

Analisadas as competências destes coordenadores, verificámos que se repartem pelos seguintes domínios:

- avaliação de situação** pela recolha e sistematização de informações;
- organização, planeamento, coordenação e controle dos instrumentos de acção económica compensatória** aos alunos do ensino primário (transportes escolares, alojamentos, auxílios económicos directos, alimentação);
- estudo das instalações e da rede escolar**, em colaboração com outras entidades;
- Promover informação e orientações** junto dos professores quer sobre o funcionamento da ASE, quer sobre o seguro escolar;
- Mediar as comunicações** entre os diferentes serviços da zona e os serviços do IASE e entre os professores e estes mesmos serviços.

Parece pois que a acção dos Coordenadores da ASE, ao contrário da dos Coordenadores Pedagógicos, se exerce num contexto normativo específico que lhes confere uma capacidade organizacional limitada a um nível técnico de execução das instruções do IASE, ainda que nesse nível técnico tenham alguma capacidade de planeamento, organização, direcção e controle. Com efeito, das 20 competências atribuídas a estes coordenadores, classificámos 6 como de planeamento, 4 como de organização; 4 como de direcção, 4 como de execução e 2 como de controle pelo que concluímos serem os coordenadores da ASE órgãos de execução criterial, participando na implementação da política de ASE definida a nível central.

A participação dos professores no Conselho Coordenador Distrital foi também **uma participação indirecta através de representantes de representantes.** As atribuições do Conselho coordenador⁶ inserem-se num quadro de sistematização distrital quer da aplicação de normas e regulamentos, quer do fornecimento de informação organizada aos níveis superiores de decisão, quer da solução de problemas e conflitos entre professores. Por um lado, é um órgão orientador da acção pedagógica, mas, por outro, é também órgão de controle da mesma acção pedagógica, competência que só exerce mediante informação externa e ainda, órgão normativo das práticas administrativas. A relação dos professores com este

⁶ Nos termos do Desp. 40/75, as competências do Conselho foram as seguintes:

- 1--"Contribuir para o aperfeiçoamento da gestão administrativa da Direcção Escolar e Comissões de Zona Escolar;
- 2--Exercer funções de carácter pedagógico e as demais que lhes venham a ser atribuídas pelo MEIC;
- 3--Estudar a melhor forma de aplicação das normas legais e regulamentares e das directivas emanadas pelos órgãos da administração central;
- 4--elaborar propostas a submeter a apreciação superior;
- 5--Apreciar críticas ou reclamações sobre a actuação dos serviços de administração de ensino, englobados na área do distrito escolar, de molde a solucionar problemas apresentados;
- 6--Dar parecer sobre alterações à rede escolar;
- 7--Pronunciar-se em casos de natureza disciplinar, sempre que para isso seja consultado".

órgão já não podia ser personalizada e, por isso, assumiu um carácter burocrático, ou sob a forma de orientações de execução ou sob a forma de colecta de informações. Neste contexto, o **Conselho Coordenador foi mais um órgão de staff do Director de Distrito Escolar do que de apoio e orientação dos professores.**

2. A PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES AO NÍVEL DAS ESTRUTURAS ESCOLARES

Analisaremos nesta secção as formas da participação dos professores na organização do processo de ensino, considerando duas perspectivas organizacionais: **a análise da participação decretada**, considerando a racionalidade e a intencionalidade do sistema administrativo e **a consideração das disfunções organizacionais** motivadas pelas formas de controle sobre as estratégias de aprendizagem, sobre os conteúdos curriculares e sobre os resultados da avaliação.

2.1. A PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES NO CONSELHO ESCOLAR: CONTRADIÇÃO ENTRE O ESTATUTO ORGANIZACIONAL EXPLÍCITO E O NÍVEL ORGANIZACIONAL IMPLÍCITO

A participação pedagógica no Conselho Escolar mantém-se ainda, enquanto que a participação nas estruturas distritais e concelhias foi anulada em finais de 1977, como já vimos.

A participação no Conselho Escolar abrange **nove áreas organizacionais**, analisadas as dezanove competências pedagógicas do Conselho, assim distribuídas:

- Avaliação dos alunos (6 competências);
- Gestão do tempo escolar (3 competências);
- Relação escola-comunidade (2 Competências);
- Elaboração do Plano Pedagógico e do Regulamento da Escola (1 competência);
- Vigilância dos recreios (1 competência);
- Organização dos grupos de alunos (1 competência);
- Acção social escolar (1 competência);
- Proposição do número de professores necessários (1 competência);
- Gestão dos casos de disciplina (1 competência).

A décima nona competência não respeita a qualquer área organizacional mas sim à delimitação do **nível organizacional do Conselho Escolar** já que estabelece como princípio *"decidir, dentro dos limites da lei e dos planos de orientação*

superiormente definidos pelos serviços competentes, sobre todas as questões que interessam à vida escolar".

Esta competência obriga-nos a colocar a acção do Conselho Escolar no nível organizacional técnico ou operacional pois, competindo a direcção do ensino primário à Direcção Geral do Ensino Básico, a natureza dos *"limites da lei e dos planos de orientação superiormente definidos"*, terá de entender-se não no plano da orientação mas no plano normativo dos programas operacionais. Parece ser esta a conclusão a extrair a este respeito, do disposto na lei orgânica da Direcção Geral do Ensino Básico, como competência desta Direcção Geral em relação aos estabelecimentos de educação dela dependentes:

*"Superintender na organização e funcionamento dos estabelecimentos de educação (...), proceder à sua orientação pedagógica e à sua fiscalização, velando pela qualidade e eficiência do ensino e promovendo a renovação dos respectivos métodos e técnicas (...) e a acção disciplinar que se mostrar subsequente"*⁷.

Estabelece-se assim a contradição entre a análise teórica formulada no Capítulo V, a partir das competências do Conselho Escolar, isoladamente consideradas, e a análise a partir do seu enquadramento em termos de níveis organizacionais que remetem para os poderes de direcção da DGEB. A justificação para a consideração daquele Conselho como órgão de nível técnico deriva da consideração da Direcção de Serviços do Ensino Primário, situada na Direcção Geral do Ensino Básico, como órgão de nível intermédio. Quer pela operacionalização dos programas do ensino primário, quer pelo enquadramento obrigatório do Plano Pedagógico da Escola nos programas. E se considerarmos a realidade dos 646 objectivos específicos definidos no currículo do Ensino Primário, dificilmente perceberemos a possibilidade de "corredores de liberdade" para a acção dos professores.

Nos termos de uma circular da DGEB regulamentando o Plano Pedagógico, o Conselho Escolar não teria capacidade para lhe formular objectivos já que

*"o plano pedagógico será o registo escrito (planificação/programação) das iniciativas concebidas pelo corpo docente da escola, formuladas a partir dos objectivos pedagógicos e educativos definidos nos programas e das actividades a desenvolver no decurso do ano lectivo"*⁸.

A circular não é explícita quanto a que tipo de objectivos deve o Plano Pedagógico subordinar-se. Ora, como vimos, há nos programas três tipos de objectivos: gerais; de desenvolvimento de capacidades, atitudes e hábitos e específicos. Não nos é legítimo concluir pela derivação a partir de qualquer deles pelo que o fazemos a partir de todos.

Na concepção dos professores entrevistados, o Plano Pedagógico é um Plano de Actividades da Escola privilegiando a relação da escola com a comunidade e o aprofundamento das aprendizagens curriculares formais. Assim, seria ele próprio um instrumento de

⁷ Alínea a) do artº 1º do D.L. 45/73, de 12/2 (Lei Orgânica da DGEB até 1987)

⁸ Circular nº 3 de 28/6/84, do DGEB, regulamentando Despacho de 23 de Agosto de 1983.

identificação organizacional da escola e uma estratégia para as actividades de complemento curricular. De acordo com esta concepção, a sua elaboração caberia no nível intermédio.

No entanto, se o Plano não pode ter objectivos próprios, consistindo por isso, numa operacionalização e contextualização adequadas à comunidade educativa dos objectivos do currículo formal, teremos de concluir que a sua elaboração se situa não a nível intermédio mas a nível técnico.

A análise do conteúdo das competências do Conselho Escolar pode dar uma ajuda útil para a resolução deste problema. Dela extraímos a conclusão de que só em duas competências os professores teriam capacidade para formularem objectivos: "*Elaborar o Plano pedagógico e o Regulamento Interno da Escola e "estabelecer os critérios gerais e a metodologia a utilizar na avaliação dos alunos"*.

No que respeita à primeira competência, já analisámos o bloqueio constituído pelo enquadramento do Plano Pedagógico da Escola nos objectivos específicos dos programas. No que respeita à segunda competência, a definição dos critérios de avaliação não respeita a objectivos construídos pelos professores mas tão só pelo Ministério da Educação e, por isso, só tem consequências na avaliação dos alunos e consiste numa operacionalização dos processos de avaliação para os alunos. Só avalia o produto da aprendizagem, negligenciando quer a avaliação do processo de ensino, quer a validade dos próprios objectivos em relação aos quais se avalia.

2.2..AS CONTRADIÇÕES ENTRE AS FINALIDADES DO CURRÍCULO DO ENSINO PRIMÁRIO E O CONCEITO E ORGANIZAÇÃO DO CURRÍCULO COMO OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES

De acordo com o programa de 1974/75, a acção da escola deveria decorrer em três momentos fundamentais: o da adaptação da criança à escola, o restante período da primeira classe e os três anos lectivos seguintes, correspondentes às segunda, terceira e quarta classes.

O primeiro momento deveria ser essencialmente lúdico e de observação da criança pelo professor para a ajudar a desenvolver "*capacidades sensoriais, de observação, o esquema corporal, a lateralização e a orientação no espaço e no tempo, a atenção e a memória, a destreza manual e a coordenação visual-motora, o ritmo e o autodomínio*"⁹.

Segundo o programa, este momento teria uma duração variável, de acordo com as necessidades dos alunos¹⁰ e deveria organizar-se em torno de actividades lúdicas pois " a

⁹ Portugal, MEC/SEOP (1974): Programas para o ano de 1974/75, Editorial do MEC, Algueirão, p. 3

¹⁰ Idem, p.20

actividade lúdica é a característica mais marcante das crianças desta idade(...)"¹¹. Tais actividades seriam organizadas livremente pelos professores a partir de "*exemplos significativos*" fornecidos pelo programa¹².

O segundo momento (o resto da primeira classe) era constituído pela aquisição de "*algumas noções específicas*" em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Geográfico-Naturais, Educação Visual, Trabalhos Manuais e Música e poderia ocorrer "*em simultâneo com as actividades anteriormente propostas*"¹³. Organizava-se em torno de disciplinas "*não porque se tenha em vista, esclarece-se, tratá-las como compartimentos estanques, mas por um hábito adquirido de arrumação*"¹⁴. No entanto, o professor procurará que o aluno não as reconheça: "*despertado um interesse, dever-se-á partir para todas as matérias numa interligação permanente, feita em volta da criança e não em subordinação ao tema*"¹⁵. No entanto, esta perspectiva interdisciplinar era desmentida pela formulação de objectivos específicos para cada disciplina.

Analisámos o conjunto dos objectivos estabelecidos para todas as disciplinas para verificar se o programa continha de facto uma organização centrada na criança, através de objectivos comportamentais expressivos ou, se, pelo contrário, predominava o estabelecimento de um algoritmo processador dos conteúdos.¹⁶ O resultado foi a obtenção de 20 objectivos centrados em actividades para desenvolvimento global da criança e 18 na aquisição de noções ou conteúdos. Por outro lado, quer a disciplina de Desenho quer a de Trabalhos Manuais não tinham objectivos definidos. Em contrapartida, em Música, predominavam os centrados em actividades (6) contra os centrados na aquisição de noções (4). Onde, a diferença entre objectivos centrados no desenvolvimento expressivo e na aquisição de conhecimentos resulta da disciplina de Música.

O terceiro momento realizava-se através da aquisição de conhecimentos em torno das disciplinas do currículo nas 2^a, 3^a e 4^a classes: Língua Portuguesa, Aritmética e Geometria, Ciências Geográfico-Naturais, Educação Visual, Trabalhos Manuais e Música, para as três classes, e ainda História para a 4^a. Implementava-se assim o modelo de 1968, ainda que numa **perspectiva progressista, graças à função da disciplina de História**, sobretudo através da rubrica "*factores de desenvolvimento histórico: educação, ciências e tecnologia; meios de comunicação social (imprensa, rádio e televisão*"¹⁷.

11 Idem, p. 3

12 De facto, em todo o programa, é a parte mais desenvolvida. (ver págs. 2 a 20)

13 Idem, p. 20

14 Idem

15 Idem

16 Esta distinção fundamenta-se nos contributos de Traldi (1984, op. cit, pp. 182-196) e de D'Hainaut (1980, op. cit, pp. 189-195)

17 Idem, p. 84

Apesar de o primeiro momento do currículo apontar para a realização da **experiência consumatória** (D'Antola, 1984) através da centração das actividades educativas no desenvolvimento da criança ou enfoque no educando (Traldi, 1984, p. 183), o conceito de currículo que prevalece é o **de currículo como elenco de disciplinas (Formosinho, 1987), com enfoque nos conteúdos (Traldi, 1984)**. Com efeito, as disciplinas das 2ª, 3ª e 4ª classes nem objectivos têm consignados. Mas também por isso, em termos de valores, é um currículo com um discurso neutro.

Neutro não é já o currículo de 1975 e que esteve em vigor até 1979/80 porque

*"o conteúdo dos programas e dos processos pedagógicos inerentes à sua aplicação é afectado pelo regime político em que se delineiam. A instituição escolar Pública é função do Estado e encontra-se ao serviço do Povo. Deste modo, os programas que servem a um regime fascista não podem, é evidente, aplicar-se a uma sociedade democrática"*¹⁸.

Por isso, os **programas de 1975 explicitam dois objectivos fundamentais:**

- preparar o futuro cidadão para viver em democracia e
- centrar o processo pedagógico na criança.

Considerando os princípios e objectivos da acção pedagógica (12) definidos a páginas 11, os objectivos políticos são mais vastos que os pedagógicos (7 contra cinco)¹⁹.

Quanto aos objectivos da aprendizagem, eles organizam o currículo em três componentes: **Socializadora:** *"Identificar-se como elemento participante e responsável no grupo em que vive e identificar outros elementos do meio que o cerca"*²⁰, objectivo em que *"cabe (...) um lugar de relevo às actividades propostas na rubrica Meí Físico e Social"*; **de instrução:** *"iniciar a aquisição dos instrumentos Básicos do conhecimento"* e **de estimulação:** *"utilizar de modo pessoal e criativo diversos meios de expressão"*.

18 Portugal, Secretaria de Estado da Orientação Pedagógica (1975): Programas do Ensino Primário Elementar (Capa Laranja), Direcção Geral do Ensino Básico, Lisboa, p. 7

19 Pelo seu interesse, transcrevemo-los:

Princípios:

1-"Educar é aceitar e respeitar a pessoa, ajudando-a acriar a sua felicidade e a participar na felicidade dos outros. 2-"Educar é formar homens livres, isto é, homens capazes de se comprometerem conscientemente com tarefas de emancipação individual e colectiva. 3-"Educar é um caminho para a extinção de privilégios económicos, políticos e culturais".

Objectivos da acção pedagógica:

a formação do homem como ser individual e social; a participação da criança na formação de si própria; a intervenção da criança na descoberta, conhecimento e construção do meio físico e social; a descoberta da importância da acção individual na construção do grupo social; a vivência em plenitude da própria infância, em cada uma das suas fases; o ajudar a criança a construir um equilíbrio afectivo que lhe permita enfrentar e resolver os problemas que se lhe deparam; o despertar desejos de responder a curiosidades, interrogações e novos interesses, o que implica fomentar a criatividade e o espírito crítico; a aquisição de conhecimentos que permitam a compreensão progressiva do mundo e dos fenómenos, incluindo o fenómeno humano e social; o desenvolvimento harmonioso de todos os factores que intervêm na construção da personalidade: fisiológicos, sensório-motores, afectivos, estéticos e intelectuais". (Idem, p. 11)

20 Idem, p. 17

São cinco as principais inovações deste currículo. A primeira é a sua divisão em duas etapas de progressão na escolaridade num sistema de escola não graduada²¹. Tais etapas de progressão, chamadas **fases**, tinham em vista adaptar o processo de ensino ao *"próprio desenvolvimento psicológico da criança"* cuja maturação diferenciada permite que *"alguns alunos que no fim do 1º ano de escolaridade, não teriam possibilidades de alcançar as metas exigidas, poderão recuperar, durante o segundo ano de aprendizagem sem serem forçadas a repetência"*²².

A segunda é a concepção do currículo como **currículo de actividades educativas planeadas** (Formosinho, 1987), e como **de actividades e experiências centradas no educando** (Traldi, 1984), na primeira fase, a partir do programa de Meio Físico e Social, **terceira novidade** pois *"será a partir das actividades nele sugeridas que todas as outras rubricas procurarão conseguir os seus objectivos específicos"*²³. Assim, esta parece-nos uma estratégia congruente para centrar a aprendizagem nas experiências e vivências das crianças, estratégia que é consequente com as "actividades iniciais" do primeiro ano da 1ª fase, cujo espírito veio sempre a ser aperfeiçoado desde 1968, para adaptação da criança à escola e "amortecimento" dos "handicaps" sócio-culturais, (sobretudo para as crianças que não foram pré-escolarizadas).

A quarta inovação foi a da **congruência entre os processos da operacionalização da aprendizagem centrada na criança e a definição dos conteúdos do currículo**. Assim, a subordinação dos conteúdos curriculares a actividades expressas a partir de operações sensoriais, intelectuais, sociais, afectivas, psicomotoras e estéticas era congruente com o objectivo da transformação interna e "equilibrante" das crianças. Por outro lado, esta organização teve o mérito de deslocar a ênfase tradicional da aprendizagem por conteúdos isolados para a reflexão e crescimento pessoal em torno de **temas abrangentes: relações de interdependência entre as pessoas e o meio ambiente, expressão oral, expressão escrita, experiências de espaço, experiências de tempo, jogos**.

A quinta inovação foi a **exclusão** de duas disciplinas consideradas essências no currículo, no Estado Novo: **História e Religião e Moral**. A de Religião e Moral já tinha sido excluída em 1974. Agora era excluída a de História sem que os conteúdos julgados indispensáveis na consideração dos factores da evolução humana, fossem substituídos pelos de qualquer outra disciplina.

21 Segundo João Formosinho (1986), "no modelo de escola não graduada não existem graus ou anos escolares. A escolaridade está dividida em ciclos escolares ou fases que duram dois, três ou quatro anos. Não há um currículo prescrito para cada fase ou ciclo escolar, há apenas um currículo para cada fase ou ciclo. No fim de cada ano não há reprovações".

22 Programas de 1975, op. cit, p. 13

23 Idem, p. 25

Por outro lado, a ênfase posta no **reforço da componente curricular de expressão e desenvolvimento**, a cargo das disciplinas de Língua Materna, Matemática, Expressão Plástica, Movimento, Música e Drama, e de Educação Física, faziam do currículo da 1ª fase um currículo orientado **para a estimulação do desenvolvimento sensorial, intelectual, afectivo, psicomotor e estético, e para a socialização da criança nos valores democráticos.**

No entanto, o currículo continha disfunções a estes pressupostos pois ao não operacionalizar a subordinação das actividades das restantes disciplinas à de Meio Físico e Social e ao operacionalizar as de cada disciplina, no interior de si mesma, caía no sistema pluridisciplinar, prejudicando assim a construção da interdisciplinaridade.

O mesmo aconteceu nos programas da segunda fase, organizados em torno de disciplinas independentes, já com as de Língua Portuguesa e Matemática a prevalecerem como organizadoras. A promoção da interacção entre estas e as restantes disciplinas do currículo (Meio Físico e Social, Saúde, Expressão Plástica, Educação Física e Educação Musical ficava a cargo do cuidado e saber do professor. De modo que as práticas antigas se sobreporiam aos princípios pedagógicos desejados, apesar de também na segunda fase, as actividades operacionalizadas prevalecerem, no texto do programa, sobre o enunciado dos conteúdos.

Apesar do lançamento, a partir do ano lectivo de 1978/79, de um novo programa, em regime experimental e num reduzido número de escolas, através do chamado "programa limão",²⁴, reformulado em 1979 pelo Governo Pintassilgo²⁵, viria a ser implementado, a partir do ano lectivo de 1980/81 o também conhecido, entre os professores, "programa de capa verde", da autoria de um grupo de trabalho nomeado por Roberto Carneiro, Secretário de Estado do I Governo da Aliança Democrática²⁶. Analisamo-lo de seguida.

Trata-se de um programa caracterizado por uma **amalgama de alguns conteúdos e filosofia do sistema de fases e dos conteúdos e filosofia do sistema de "anos de escolaridade"**²⁷. Além desta característica, o programa exclui a disciplina de Saúde e introduz a de Religião e Moral.

Ficaram no sistema de fases as disciplinas de expressão e desenvolvimento: Actividades Iniciais; Expressão Plástica; Movimento, Música e Drama; Educação Musical; Educação Física. E no sistema de anos de escolaridade: Meio Físico e Social, Matemática, Língua Portuguesa e Religião e Moral Católicas. O plano curricular ficou assim constituído:

1º, 2º, 3º e 4º anos: Meio Físico e Social, Língua Portuguesa, Matemática e Religião e Moral

²⁴ Encontram-se publicados, desde 1978, pela Direcção Geral do Ensino Básico, através da referência: Portugal, Secretaria de Estado do Ensino Básico e Secundário (1978): Programa do Ensino Primário, Direcção Geral do Ensino Básico, Lisboa.

²⁵ Ver Portaria 572/79, de 31/10

²⁶ Interpretámos já as razões destas reformas no Cap. V, secções 2.1 e 2.2.1.

²⁷ Ver Soares e Abreu, 1986, p. 26

1ª Fase: Actividades Iniciais, Expressão Plástica, Movimento Música e Drama, Educação Física e Educação Musical

2ª fase: Expressão Plástica, Movimento, Música e Drama, Educação Física e educação Musical.

Enquanto que o programa de 1975 assentava em actividades operacionalizadas em operações de várias categorias e domínios, o programa de 1980 é uma amálgama de finalidades, objectivos gerais, grandes temas, objectivos específicos e actividades sugeridas para cada objectivo específico. Mas, se as finalidades são comuns a todas as disciplinas, há, entre estas, algumas que não apresentam quaisquer objectivos gerais (Língua Portuguesa, Matemática, Expressão Plástica e Movimento, Música e Drama). Em contrapartida, todas as disciplinas apresentam objectivos específicos e actividades sugeridas. Mas não há qualquer tabela de especificações ou de correspondência entre objectivos gerais e objectivos específicos ou entre estes e os conteúdos.

As **finalidades**, num total de sete, apelam para o desenvolvimento global e harmónico da criança (5) e para a socialização no "*desenvolvimento de atitudes responsáveis para com as pessoas e seres vivos*"²⁸ (1) e para o "*desenvolvimento de um código de conduta, baseado em atitudes cívicas, morais e religiosas, com vista à formação de cidadãos livres, responsáveis e democraticamente intervenientes na vida colectiva*" (1) ²⁹.

Os **objectivos gerais** repartem-se pelas disciplinas de Meio Físico e Social (13); Religião e Moral Católica (6) e Educação Física (3). Os de Meio Físico e Social enfatizam o conhecimento da realidade Física e Natural (11) e apenas dois apelam para "*as interdependências entre os membros da sociedade*"(1) e para "*identificar aspectos do património cultural e histórico que possam conduzir à compreensão da evolução da Nação Portuguesa*"(1)³⁰.

Os objectivos específicos, em número de 646, repartem-se do modo que se expressa no QUADRO Nº 23 (Página seguinte).

A análise deste quadro aponta para uma prevalência das disciplinas de Meio Físico e Social e Religião e Moral que, só por si, representam 57,50% dos objectivos específicos do currículo. Se juntarmos estes valores aos 31% das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, verificaremos que as quatro disciplinas representam só por si, 88,50% do Currículo, o que significa um peso médio de 22% para cada disciplina. Ora, considerando que as restantes três disciplinas só representam 11,50% dos objectivos do currículo, com um peso médio de apenas 4%, teremos de concluir que o peso da componente de expressão e desenvolvimento contradiz, através dos objectivos específicos, as intenções das finalidades.

²⁸ Portugal, Secretaria de Estado da Educação (1980): Programas do Ensino Primário Elementar, Editorial do MEC, Algueirão, p. 7

²⁹ Idem

³⁰ Idem, p. 34

QUADRO Nº 23 : Distribuição dos objectivos específicos pelas diferentes disciplinas do Currículo do Ensino Primário, em 1980

DISCIPLINAS	1ª Fase	2ª Fase	Total-----%
Meio Físico e Social	76	97	173.....26,78
Língua Portuguesa	40	55	95.....14,70
Matemática	57	48	105.....16,25
Expressão Plástica	24	5	29.....4,48
Movimento, Música e Drama	6	5	11.....1,70
Educação Física	28	6	34.....5,26
Religião e Moral Católicas	70	129	199.....30,80
TOTAL	316	330	646.....99,97

Esta análise é confirmada por um outro estudo (Soares e Abreu, 1986, p. 67) que, analisando os objectivos do currículo de 1980 em função do desenvolvimento que promovem concluem pelos resultados que se expressam no QUADRO Nº 24 (Página seguinte).

Estes resultados significam uma disfunção organizacional que conduz à prevalência dos objectivos de natureza académica sobre os de natureza socializante e muito mais sobre os de estimulação. Demonstram ainda a contradição entre os objectivos explícitos e os objectivos implícitos. Proporcionam uma preponderância do manual escolar sobre a iniciativa dos professores já que o conceito de currículo presente nos programas permite classificá-los como estruturas organizadas de conhecimentos e não de atitudes e comportamentos.

QUADRO Nº 24 : Domínios Educacionais dominantes no currículo do ensino primário (1980)

	Nº de Objectivos	%
Afectivo	28	4,34
Físico	25	3,92
Intelectual	302	46,84
Estético	7	1,12
Social	114	17,67
Moral/Espiritual	115	17,81
Outros	54	8,34
Total	646	100,00

2.3. AS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DOS PROFESSORES NA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO

Pressupondo, como dissémos atrás, que a participação dos professores na gestão pedagógica da escola se processou ao nível técnico, analisaremos agora que função administrativa era realizada em cada uma das componentes da organização do processo de ensino.

2.3.1. SELECÇÃO E FORMULAÇÃO DE OBJECTIVOS

Aos professores ficou reservado o direito de operacionalizarem os objectivos específicos do programa nacional com os conteúdos do próprio programa e com conteúdos a seleccionar para o Plano Pedagógico da Escola. Os primeiros, mediante a organização de estratégias de ensino-aprendizagem adequadas às características dos alunos e da comunidade envolvente de cada escola, para processamento dos conteúdos do currículo, e mediante a definição do processo de observação e avaliação formativa e sumativa do processo de aprendizagem. Os segundos pela possibilidade de selecção de conteúdos adequados quer a actividades de complemento curricular, quer a um mitigado envolvimento da comunidade educativa nessas actividades.

Regista-se pois uma **capacidade de adaptação dos objectivos específicos**, no processo referido no parágrafo anterior, às necessidades das crianças e às condições do

meio, adaptação necessariamente subordinada aos objectivos estabelecidos nos programas, já que as estratégias de operacionalização dos objectivos estão condicionadas pela natureza destes.

A afirmação da identidade da Escola Primária como espaço educativo singular e como comunidade educativa permitindo por isso, a afirmação de uma mitigada diferenciação curricular (que não diversificação), através do Plano Pedagógico, fica assim comprometida, evidenciando-se o controle da acção dos professores já não através de instruções (caso do Estado Novo) mas através da subordinação da sua acção aos objectivos do currículo nacional, como se deduz das competências da Inspeção:

*"Assegurar o cumprimento das disposições legais e das orientações de âmbito pedagógico"*³¹.

No dizer de alguns professores os Planos Pedagógicos acabavam por ser mais papéis formalizados para permitirem a avaliação da criatividade dos professores pelos Inspectores-Orientadores. Neste contexto é com ironia que observamos as palavras do Director Geral do Ensino Básico quando proibia aos professores, em 1984, *"servirem-se de modelos pré-concebidos ou executados por elementos exteriores à escola"*³², recomendando que o Plano Pedagógico fosse um plano original e característico de cada escola.

Impõe-se assim a consideração da participação dos professores na selecção e formulação dos objectivos como uma participação cooptativa, de nível técnico, através das funções de direcção, execução criterial e controle, estando ausente do papel do professor a função de avaliador dos objectivos gerais e específicos e as respectivas vantagens nos processos de inovação educacional.

2.3.2. SELECÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS CONTEÚDOS CURRICULARES

Entendendo por selecção de conteúdos curriculares a tomada de decisões sobre o que ensinar para que os objectivos preconizados sejam alcançados, verificamos a necessidade de estabelecer dois âmbitos nessa selecção: o do currículo nacional e o do Plano Pedagógico da Escola.

No primeiro, a participação dos professores consiste na participação cooptativa através da execução criterial dos conteúdos formulados no currículo nacional. No segundo, a participação dos professores é uma participação vinculante através da selecção de conteúdos adequados aos objectivos, implicando planeamento, organização, direcção, execução e controle.

³¹ Alínea b) do artº 12 do D.L. 540/79, de 31/12

³² Circular nº 3, de 28/6/84, da DGEB, ponto 2.1.

2.3.3. SELECÇÃO E ORGANIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE ENSINO-APRENDIZAGEM

É esta uma componente organizacional do processo de ensino-aprendizagem anómica em termos de regulamentação pela DGEB. Com efeito, não encontramos qualquer normativo "instruindo" processos de selecção e organização de estratégias de aprendizagem, ao contrário de todos os programas quer da I República, quer do Estado Novo, onde se determinavam as técnicas a utilizar pelos professores. Também os princípios organizativos da acção pedagógica referenciados nos programas são poucos e enfatizam, fundamentalmente, o respeito pela criança e pela sua identidade psico-sócio-cultural:

*"As classes são constituídas por grupos heterogéneos, dadas as diversas situações dos alunos no que respeita ao grau de maturidade e à motivação para a aprendizagem. Esta diversidade não é considerada no ensino tradicional, que pressupõe um nivelamento artificial das classes. Uma fase de dois anos permite um melhor conhecimento dos alunos e uma individualização da acção educativa"*³³.

e,

*"Embora as actividades de aprendizagem, que decorrem dos temas e dos objectivos propostos, devam ter efeitos cumulativos e, portanto, fortalecerem-se umas às outras, pretende-se deixar ao professor a necessária liberdade para actuar de forma criativa, reordenando os temas e os objectivos de acordo com a realidade dos seus alunos"*³⁴.

A anomia na construção das estratégias de ensino-aprendizagem "devolveu" este processo ao profissionalismo docente, outorgando aos professores a responsabilidade pelos saberes pedagógicos necessários à execução do processo educativo.

Tal anomia na construção das estratégias de aprendizagem colocaria a Escola no nível intermédio da organização e conferiria aos professores a possibilidade de uma participação vinculante, divergente e directa na organização das estratégias de ensino-aprendizagem. Só que também aqui, tal como na organização dos conteúdos nacionais, as estratégias de aprendizagem estão condicionadas aos objectivos específicos do currículo nacionalmente definido.

Aos professores ficou assim reservada apenas a possibilidade da selecção das estratégias de aprendizagem em função dos objectivos específicos. Pelo menos, ao nível técnico, puderam desempenhar todas as etapas do processo organizacional

³³ Programas de 1975, op. cit., p. 13

³⁴ Programas de 1980, op. cit., p. 4

2.3.4. A ORGANIZAÇÃO DOS GRUPOS DE ALUNOS

Nada se legislou, no segundo período, sobre a natureza da constituição de turmas ou sobre os critérios a ter em conta na organização delas, a não ser os derivados da natureza não graduada da progressão na escolaridade pelos alunos do ensino primário. Assim, poderíamos considerar esta componente como um dos "corredores de liberdade" dos professores na organização do processo de ensino, não fossem as restrições que a seguir passamos a expor.

Os grupos de alunos estavam naturalmente constituídos na maior parte das escolas do ensino primário, devido à existência de apenas um ou dois professores. Talvez por isso mesmo não tenha havido a preocupação de legislar sobre o assunto.

A legislação existente data de 1980 e 1982³⁵ e confina à natureza do sistema de fases a organização dos grupos de alunos, implicando a não reprovação e o não afastamento do aluno dos seus pares, dentro da mesma fase:

*"Os critérios de constituição de turmas decorrem do sistema de fases no ensino primário, obedecendo, prioritariamente, a imperativos de natureza psico-pedagógica no âmbito do rendimento escolar, tendo como meta o êxito de aprendizagem de todos os alunos"*³⁶.

Eram, portanto, critérios de natureza académica que determinavam a constituição dos grupos de alunos, sendo negligenciados critérios de natureza afectiva e critérios de natureza social.

Não estando legislados, estes dois últimos critérios ficavam sob o arbítrio do Conselho Escolar e do jogo de influências quer entre professores, quer entre professores e encarregados de educação, que se estabelecesse em escolas onde existissem várias turmas da mesma fase e do mesmo ano.

Neste sentido, o Conselho Escolar era soberano mas o facto de ter de apresentar à Delegação Escolar respectiva *"os casos excepcionais de alunos que não transitaram de fase e que, por razões de natureza individual, possam beneficiar de mudança de grupo"*³⁷, revela controle e intenção de o exercer por parte do Ministério da Educação. Tanto mais que qualquer organização de turmas fora da *"observância dos parâmetros superiormente estabelecidos"*³⁸ terá de ser *"apresentada à DLE, sob proposta fundamentada"*³⁹. **Pelo que também consideramos a organização dos grupos de alunos no nível organizacional técnico e, dentro deste, nas funções administrativas de execução criterial, execução normativa e controle.**

35 D.L. 412/80, de 27/9 e Despacho nº 13/EA/AP/82, com as alterações introduzidas pelo Despacho 33/EA/AP/83

36 Desp. 13/EA/AP/82, Ponto V

37 Leal, op. cit, p. 95

38 Idem

39 Idem

2.3.5. A ORGANIZAÇÃO DOS TEMPOS ESCOLARES

Distinguiremos entre organização do **horário escolar** e organização dos **tempos escolares**. O primeiro consiste no número de horas lectivas que em cada dia é praticado pela escola e no regime em que é praticado (normal, duplo ou triplo). O segundo consiste na distribuição e organização do ensino-aprendizagem das diferentes disciplinas do currículo pelos tempos lectivos disponíveis.

Quanto ao primeiro, era fixado por Despacho Ministerial ou equiparado⁴⁰, podendo o Conselho Escolar ter intervenção limitada na sua marcação. No caso do regime normal⁴¹, podia intervir em uma hora para antecipação ou para atraso. No caso do regime duplo⁴², em apenas 15 minutos e, no caso do regime triplo⁴³, não era possível qualquer intervenção.

A intervenção dos professores na definição deste horário escolar limitava-se mesmo ao que dissémos no parágrafo anterior pois

*"Outras alterações do horário, que reflectam impossibilidade de cumprimento do que aqui se estabelece devido a condicionalismos do meio, devem ser apresentadas pelo Director da Escola à Delegação Escolar que informa e envia à Direcção Escolar, para decisão. Esta decisão é comunicada à DG Ensino Básico, para homologação, e ao inspector da área para conhecimento"*⁴⁴.

Assim, a acção organizacional dos professores limitava-se, nesta área, ao nível técnico e à execução criterial.

Já no que respeita à distribuição dos tempos escolares, a acção organizacional dos professores constituía um "corredor de liberdade na escola", situando-se a acção organizacional dos professores no nível intermédio e podendo cumprir todas as funções do processo administrativo, pois ao Conselho Escolar competia a distribuição horária das diferentes disciplinas, revelando-se esta liberdade como factor de perturbação da ordem dos objectivos curriculares estabelecidos e como processo de resposta quer às diferentes percepções de importância de cada

⁴⁰ Desp. 13/EA/AP/82 e Desp. 33/EAE/83

⁴¹ Segundo este regime, as aulas estendem-se para os alunos e professores pelos períodos da manhã e da tarde, ocupando 23 horas e 45 minutos semanais, de acordo com o seguinte horário: 9h15 - 12 h00 e 14h00 - 16h00

⁴² Neste regime os alunos só têm aulas num período do dia (manhã ou tarde), ocupando 23 horas e 45 minutos semanais, decorrendo das 8h15 às 13h00, no período da manhã, e das 13h15 às 18h00 no período da tarde.

⁴³ Neste regime, a mesma sala é ocupada por três classes no mesmo dia, havendo aulas também ao Sábado. A semana lectiva é de 20 horas com três horas e meia, de Segunda a Sexta-Feira e 2 horas e meia ao Sábado, de acordo com os seguintes turnos: 1º - Segunda a sexta - 8h00- 11h30; Sábado: 8h00 - 10h30. Segundo: Segunda a Sexta - 11h40 - 15h10; Sábado - 10h40 - 13h10. Terceiro: 15h20 - 18h50 (Segunda a Sexta-feira) e 13h20-15h50 (Sábado).

⁴⁴ Desp. 13/EA/AP/82, com as alterações introduzidas pelo Desp. 33/EAE/83

disciplina, quer como possibilidade de adaptação curricular às vivências dos alunos.

No entanto, nas competências do Conselho escolar sobre horários não há nenhuma que refira os alunos e a competência mais explícita nesta matéria é a de "organizar e distribuir os horários pelos respectivos professores"⁴⁵. Face aos conflitos entre os professores na escolha do horário de trabalho, o ME burocratizou esta distribuição segundo prioridades discutíveis, que diminuíram a capacidade de intervenção dos professores⁴⁶.

2.3.6. A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO ESCOLAR

É também uma componente da organização do processo de ensino anómica e, por isso, libertária para o professor do ensino primário e para o Conselho Escolar. Quando falamos em espaço escolar, referimo-nos à organização e disposição dos diferentes materiais de ensino e de aprendizagem na sua relação dinâmica com as actividades de ensino-aprendizagem e com os alunos, o que não tem directamente a ver com as características fisiológicas das instalações escolares ou com a alocação de instalações, essas desde sempre objecto de cuidadas e meticulosas regulamentações⁴⁷.

A organização do espaço escolar assim operacionalizada é competência do professor profissional e está directamente dependente das estratégias de ensino-aprendizagem utilizadas. Como afirma Blanca Moll, "*La organización material de la clase ha de responder a las actividades que queremos realizar*"⁴⁸. O que põe em evidência a adequabilidade do espaço às actividades pretendidas.

A esta concepção, corresponderam as estratégias utilizadas na salvaguarda da liberdade de acção dos professores na selecção dos espaços escolares. Aparte a salvaguarda da segurança física e psicológica das crianças e da responsabilidade civil do professor, foi dada a este a possibilidade de melhor organizar e seleccionar os espaços de ensino-aprendizagem, quer dentro, quer fora da sala de aula. É o que se deduz quando se analisa a regulamentação sobre visitas de estudo, passeios escolares, exposições e festas escolares, da competência do Conselho Escolar, sendo apenas necessário dar conhecimento delas à Delegação Escolar, à Inspeção e ao Seguro Escolar (no caso de saídas da Escola). Estas actividades têm, em qualquer dos casos, de se integrar nos objectivos do ensino⁴⁹.

45 Leal, op. cit, p. 95

46 A primeira burocratização data de 1975 (Circular nº 678 de 13/10) e por ela o exercício de cargos directivos ou sindicais dava prioridade na escolha dos horários e só depois vinha a valorização do tempo docente na escola, prioridades mantidas pelo Desp. MEC - 224/81, de 7/9.

47 Ver Leal(1985, pp. 273-276, o. cit)

48 Blanca Moll Ferré (1988): *La Educación Infantil de 0 a 6 años*, Editorial Anaya, Madrid, p. 453

49 Ver Desp. do Secretário de Estado da Educação e Juventude, de 1/3/82.

A defesa da integridade física da criança está presente na regulamentação da vigilância dos recreios e está expressa desde 1919 no dever dos professores de *"acompanhar os alunos durante as horas de recreio, não para os vigiar, mas para os orientar nos seus jogos, estabelecendo com eles afectuosa familiaridade, e exercendo assim a sua acção educativa"*⁵⁰ e foi objecto de recordação aos professores em 1977: *"a sua missão (do professor) é a de educador, e como tal deve ser considerado o acompanhamento dos alunos fora da sala de aula durante os recreios, preparar jogos e outras manifestações"*⁵¹.

Nestes termos, a participação dos professores na definição do espaço escolar só não é uma participação de nível intermédio, dada a sua vinculação obrogatória aos objectivos específicos. Mesmo assim, ao nível técnico, os professores podem realizar todas as etapas do processo organizacional.

2.3.7. A ORGANIZAÇÃO DOS MATERIAIS DE ENSINO

Esta é outra componente não regulamentada e que, por isso, cai no âmbito das competências técnico-pedagógicas do professor. Tanto mais que nem sequer cai no âmbito do Conselho escolar. Aquelas competências são até estimuladas quando se estabelecem orientações para as exposições escolares:

*" (...) toda a exposição de trabalhos dos alunos deverá reflectir a prática, o tipo e o ritmo da actividade própria da escola (os métodos utilizados na leitura, a aprendizagem da matemática, a exploração das visitas de estudo, aproveitamento de materiais, a ligação da escola ao meio, correspondência escolar, etc.). A apresentação (activa) e realização de actividades demonstrativas de técnicas, métodos, formas de expressão e de outras vivências da comunidade escolar, pelos alunos e até pelos encarregados de educação, poderão constituir outros motivos de exposição"*⁵².

Dentro deste espírito, a **liberdade de escolha dos manuais escolares** expressa a liberdade de orientação pedagógica dos professores, quer em termos de selecção de estratégias de ensino- aprendizagem, quer em termos de organização dos materiais de ensino e de aprendizagem. Por isso, tal liberdade *"constitui um elemento importante na (...) transformação a que vão sendo sujeitos os objectivos educacionais, desde a sua emissão na origem da cadeia, a nível dos órgãos centrais, até ao término quando apropriados pelos alunos e então manifestados em termos de aquisições (...)"*⁵³.

A realidade da distorção entre os objectivos "decretados" e os objectivos especificados no contexto da sua operacionalização, pelos professores, na escola, ou pelos manuais

50 Dec. 6137, de 29/9/19

51 Desp. n.º 139/77, in Diário da República de 20/10/77

52 Desp. de 1/3/82, do Secretário de Estado da Educação e Juventude

53 Maria Odete Valente (Coordenadora), (1989): Manuais Escolares - Análise de Situação, MEC/GEP, Lisboa

escolares, foi objecto de tentativas de redução e controle por parte do Ministério da Educação para que o manual escolar fosse "*o instrumento de trabalho que permita a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades e atitudes definidas pelos programas aprovados*"⁵⁴, salvaguardando "*a qualidade didáctica e científica dos manuais escolares e de outros instrumentos de trabalho escolar*"⁵⁵. Por isso, os manuais escolares deveriam ser apreciados e aprovados pela Direcção Geral do Ensino Básico, mediante concurso⁵⁶. No entanto, nunca este processo foi implementado como reconheceu o Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, em 1983: "*não existem assim quaisquer manuais aprovados pelo ME, existindo apenas manuais cujo preço foi aprovado pelo Ministério das Finanças*"⁵⁷. Esta política foi mantida em vigor até aos nossos dias, regulando-se a aprovação dos manuais escolares pelas leis da oferta e da procura pedagógica, não sem que, em 1986, o 10º Governo Constitucional estabelecesse por Decreto os padrões de qualidade pelos quais deveriam ser seleccionados os manuais do ensino primário, não os estabelecendo nem para o ensino preparatório nem para o secundário, o que revela desconfiança perante o estatuto científico-pedagógico dos professores do ensino primário e, em consequência, o exercício do poder de orientação pedagógica em relação a eles. (VER ANEXO Nº 13).

A liberdade de organização profissional dos materiais de ensino e de aprendizagem revelou-se um poderoso agente de diferenciação pedagógica. Assim, **a participação dos professores só não é de nível intermédio porque** ao nível da análise da participação "decretada", tal organização tinha de respeitar os objectivos específicos. No entanto, movia-se em todas as etapas do processo organizativo.

2.3.8.A ESCOLA SERVIÇO LOCAL DO ESTADO COOPTADORA DA COMUNIDADE

Apesar da legislação construída prevendo a possibilidade de os pais darem parecer "*sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino*"⁵⁸, a regulamentação dessa participação só foi feita para os ensinos preparatório e secundário⁵⁹, atribuindo o Ministério da Educação aos professores do Ensino Primário a faculdade de decidirem em Conselho Escolar⁶⁰

54 Portaria 572/79, de 31/10. Sublinhado nosso.

55 D.L. 191/79, de 23/6

56 Esse concurso já fora estabelecido pelo D.L. 537/77, de 30/12 e sê-lo-ia ainda pelo D.L. 61/80, de 7/4.

57 Desp. de 30/6/83

58 Lei 7/77 de 1/2

59 Com efeito, o Desp. Normativo 122/79, do Ministro da Educação e investigação Científica, Luís Valente de Oliveira, que regulamenta a Lei 7/77, sobre a participação das associações de pais na definição da política educativa e na gestão dos estabelecimentos de ensino, limita essa participação - que nunca passou de consultiva - aos ensinos preparatório e secundário, ao referir: "as associações de pais e encarregados de

*"que a ele sejam agregados, com funções consultivas, representantes dos alunos, do pessoal auxiliar, dos encarregados de educação, das autarquias locais ou de quaisquer outras instituições de carácter sócio-cultural"*⁶¹.

Os direitos da comunidade educativa e, nomeadamente, os direitos dos pais e encarregados de educação eram assim transformados em direitos dos professores que, por um acto de benevolência paternalista, o concederiam àqueles. Por isso, as reuniões com os pais eram programadas exclusivamente pelo Conselho Escolar e *"realizam-se, pelo menos, uma vez por ano"*⁶². As comunicações com os pais tinham um sentido vertical como se deduz da seguinte passagem:

*"As reuniões gerais destinam-se a todos os encarregados de educação da escola e devem ser convocadas no início do ano escolar para sensibilização dos pais à vida escolar. Poderão também ser convocadas sempre que algum problema pontual o justifique, devendo ser cuidadosamente preparadas e agendadas"*⁶³.

E ainda da regulamentação do "atendimento individual" dos encarregados de educação:

"O atendimento individual de pais e encarregados de educação destina-se à informação e esclarecimento destes sobre o seu educando.

*Cada professor dará conhecimento do dia e hora reservado a atendimento dos encarregados de educação, através da afixação de avisos no átrio da Escola"*⁶⁴.

À perspectiva da hierarquia juntava-se assim o distanciamento burocrático do especialista que, como afirma Postic *"desempenha a sua função social de legitimação da cultura dominante, de conservação e de selecção; contribui para a reprodução da ordem estabelecida, dissimulando a sua função"*⁶⁵.

A perspectiva de anulação da Escola Comunidade Educativa na Escola Serviço Local do Estado expressa-se igualmente na ligeireza com que se contradizem princípios estruturantes da relação escola-comunidade:

"A participação de elementos da comunidade nos trabalhos escolares é de grande interesse e utilidade pedagógica.

*É especialmente frutuosa em actividades relacionadas com o estudo do meio (costumes e tradições, artesanato, folclore, cultura popular, mundo do trabalho e outras)"*⁶⁶.

educação dos alunos dos ensinos preparatório e secundário" e ao restringir o conceito de associação "às associações de pais referidas no presente diploma".

60 No entanto, pelo D.L. nº 315/84, de 28/9 a filosofia da Lei 7/77 foi tornada extensiva a todos os níveis de ensino, embora sem nunca ter sido operacionalizada.

61 Desp. SEAE /40/75, de 8/11 in Escola Democrática - Número Especial de Legislação - Julho a Dezembro de 1975.

62 Despacho de 1/3/83, do Secretário de Estado da Juventude

63 Idem

64 Despacho de 1/3/82, do Secretário de Estado da Educação e Juventude

65 Marcel Postic (1986): A Relação Pedagógica, Livros Horizonte, Coimbra, p. 19

66 Despacho de 1/3/82 do Secretário de Estado da Educação e Juventude

Mas ao operacionalizar esta norma, o Director Geral do Ensino Básico restringiu a relação escola-comunidade ao cumprimento dos programas pois é necessário que

*"as actividades se integrem na programação do professor da turma, o qual permanece como único e último responsável pela sua orientação"*⁶⁷ pois que *se assim não for serão consideradas "actividades de ocupação dos tempos livres"*⁶⁸.

Até mesmo a colaboração da comunidade nas exposições e festas escolares tem um carácter paternalista:

*"A realização de exposições constitui momento ideal para facilitar o convívio e a relação colaborante com os encarregados de educação e outros elementos da comunidade"*⁶⁹.

Verificamos assim que não há entre os professores e os restantes parceiros da comunidade educativa uma relação paritária na programação da educação pois o professor tende a impôr-se pelo seu poder de especialista e a transformar esse poder de base cognoscitiva em estratégia de controle social no interior da escola⁷⁰.

Pelo seu carácter autoritário, a ausência de relação escola-comunidade reforça o clima não-participativo entre os professores.

2.3.9. A ORGANIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DOS ALUNOS

Num sistema de administração centralizada, a avaliação dos alunos é uma das componentes organizacionais do processo de ensino mais valorizadas e, por isso, objecto de maior regulamentação já que o processo de controle social próprio daquele tipo de administração assim o exige. Por isso mesmo foi a componente da organização do processo de ensino cujo modelo normativo estabilizou mais cedo (1978).

Ao contrário da filosofia dos programas de 1975, o modelo de avaliação instituído no ano lectivo de 1975/76 e também em vigor no ano lectivo seguinte, continha ainda demasiadas semelhanças com o modelo anterior ao "25 de Abril de 1974". Essas semelhanças consistiam quer na existência de provas de "avaliação final" para todos os alunos, quer no intelectualismo das mesmas. As provas constavam de *"prova escrita, prova oral e trabalho colectivo"*⁷¹.

As provas escritas constavam de *"apresentação de um texto sugestivo, com cinco perguntas de interpretação; exploração de um tema livremente tratado pelas crianças; e resolução de uma ficha aritmética com três problemas e seis questões (...)"*⁷². As provas orais deviam *"incidir, embora não exclusivamente, nos pontos que não tenham ficado*

67 Circular nº 16, de 17/10/83, da Direcção Geral do Ensino Básico

68

69 Despacho de 1/3/82, do SEEJ

70 Ver a este respeito a análise de João Formosinho (1980): As Bases do Poder do Professor, in Revista Portuguesa de Pedagogia, Ano XIV (1980), Universidade de Coimbra, pp.301 - 328

71 Anexo ao Despacho nº 8/A/76, de 30/1/76, do Secretário de Estado da Orientação Pedagógica

72 Idem

suficientemente esclarecidos na parte escrita"⁷³. E os trabalhos colectivos, "revestindo formas adequadas a cada escola"⁷⁴, incidiriam sobre aspectos do domínio psicomotor tais como:

- Limpeza, decoração ou reparação do edifício escolar ou terrenos livres;
- Tratamento de árvores ou conservação de jardins;
- confecção de um prato regional;
- execução de um painel ou maquete;
- actividade de expressão musical e corporal (fantoques, dramatização, dança regional)⁷⁵.

Se por um lado a natureza das actividades do trabalho colectivo tornava quase inviável a sua realização, os critérios explicitados para a avaliação reforçavam um pendor claramente intelectualista, contraditório os objectivos dos programas de 1975:

*"Ao classificar as provas, o Júri aprecia entre outras capacidades: o espírito crítico, a capacidade criadora, o nível de vocabulário, o rigor ortográfico, a estrutura sintáctica, a estruturação do discurso, a capacidade de raciocínio, a correcção na realização das operações aritméticas"*⁷⁶.

Apesar de se ter definido o princípio da "avaliação continuada" inerente a um sistema de progressão na escolaridade por fases, o formalismo destas provas de avaliação, construídas fora da escola, "sob a responsabilidade do Coordenador Pedagógico da Comissão Concelhia e de um representante da DGEB"⁷⁷, aliado ao facto de os alunos poderem não fazer provas na sua própria escola, dava a estas provas de avaliação final uma importância acrescida e contraditória; quer com os resultados da avaliação contínua presentes no processo individual do aluno, quer com os critérios paternalistas de execução das provas orais:

*"A prova oral é antecedida da observação dos trabalhos mais significativos do aluno ao longo da sua escolaridade (...). As provas, libertas de toda a tensão, devem revestir-se da verdade e seriedade inerentes a todo o acto educativo"*⁷⁸.

Parece-nos pois podermos concluir que estas provas finais de avaliação se constituíam num obstáculo à implementação do espírito dos programas de 1975 e à continuação de atitudes pouco reflexivas sobre a prática, por parte dos professores. Neste aspecto, favoreciam atitudes de não-participação.

Esta realidade foi implicitamente reconhecida pelo Despacho que operou uma reviravolta na situação⁷⁹, reviravolta não intencional porque as razões de que parte não são as acabadas de referir mas sim a necessidade de acabar com os exames da quarta classe "pois o n^o

73 Idem

74 Idem

75 Idem

76 Idem

77 Idem

78 Idem

79 Desp. n^o 42/78, de 18/4, do Secretário de Estado da Orientação Pedagógica

2 do artº 6º do Decreto-Lei nº 4/78, de 11/1 estabelece que é eliminado, a partir do ano lectivo de 1977/78, o diploma da quarta classe”⁸⁰. Sendo assim, havia que acabar com os exames da quarta classe não para centrar a reflexão pedagógica e a avaliação institucional na escola, mas porque já não era competência do sistema educativo seleccionar os alunos no segundo ano da segunda fase.

O Despacho acabado de referir transfere pois para o interior da escola toda a responsabilidade pela avaliação dos alunos, deslocando-a dos Coordenadores Pedagógicos Concelhios através das provas de avaliação final, para os Conselhos Escolares e transformando-a em "avaliação contínua", "continuada", na linguagem do Ministério da Educação. A este poder acrescido da escola, correspondeu uma maior regulamentação do processo pedagógico, expresso nas planificações diária, quinzenal, trimestral e anual e nas correspondentes avaliações que deviam ser registadas em impressos próprios e no processo individual do aluno. Operava-se assim uma forma visível de observação das práticas pedagógicas dos professores pela Inspeção de Ensino. Ao mesmo tempo, tornavam-se os professores prisioneiros da pedagogia por objectivos e das suas técnicas de planificação racional, retirando-se às práticas pedagógicas capacidade de adaptação aos alunos e à comunidade educativa.

Ao contrário do que seria de esperar de uma avaliação centrada na escola, nunca se refere a avaliação do professor mas tão só dos alunos e da consecução dos objectivos:

"Haverá reflexão e interpretação dos elementos recolhidos, feitas individual ou colectivamente, com vista à consciencialização da forma como estão a ser atingidos os objectivos da planificação e à definição de actividades para os períodos seguintes”⁸¹.

Em 1981, a DSPRI tentou colmatar esta lacuna, convidando os professores a reflectirem sobre as suas próprias práticas educativas e sobre as condições da educação:

"Ao avaliar os resultados das aprendizagens dos alunos está-se igualmente a avaliar a acção pedagógica do professor (...) pelas situações de ensino-aprendizagem criadas, situações em constante reajustamento (...) aos objectivos de aprendizagem (programas). (...). Ao avaliar-se um aluno avalia-se toda uma complexa situação educativa, em que são aspectos primordiais os programas de ensino, as condições de ensino (edifício e material escolar, horários, livros, etc.), a prática pedagógica do professor, o grupo-turma e os próprios alunos, estes inseridos no processo dinâmico do meio em que essa situação se localiza”⁸².

Porém, entra-se logo de seguida em contradição ao definir a avaliação como

"verificar a reflexão existente entre os objectivos que se pretenderam alcançar e os resultados obtidos”⁸³.

80 Idem

81 Idem

82 Circular nº 3/81, Pº DSPRI- SOE-G-2-76/80-81, 6ª Secção, 10/2/81, da DGEB

83 Idem

No quadro traçado, a participação dos professores no processo de avaliação foi limitada em dois planos: por um lado, os objectivos de aprendizagem definidos nos programas como quadro normativo; e por outro, as planificações de ensino-aprendizagem como limitação do quadro dinâmico da avaliação.

As competências do Conselho Escolar em matéria de avaliação dos alunos entram em contradição com este quadro limitativo da participação dos professores pois ao Conselho compete

"estabelecer os critérios gerais e a metodologia a utilizar na avaliação dos alunos" e

*"constituir as equipas que se ocuparão da avaliação final, em cada uma das fases e em relação a cada turma"*⁸⁴.

De acordo com estas competências, o Conselho Escolar teria um poder de base cognoscitiva e pericial para orientar os processos de avaliação e para autodeterminar-se nesses processos. No entanto, no contexto de um "currículo tecnológico"⁸⁵, de base Tyleriana, o próprio conceito de avaliação deriva da natureza dos objectivos o que significa que a capacidade de concepção do Conselho Escolar esbarra na produção de critérios de avaliação a partir de tais objectivos.

Assim, a "participação decretada" dos professores no processo de avaliação tem de ser definida como situada também no nível técnico, ainda que podendo os professores intervir em todas as etapas do processo organizativo.

Concluimos a análise da "participação decretada" dos professores na organização do processo de ensino, realizada nos pontos anteriores, com o QUADRO Nº 25, chamando a atenção para o facto de que a possibilidade da incongruência entre o dever de cumprimento dos objectivos específicos e as estratégias de controle desse cumprimento (que abordamos no ponto 3. deste capítulo) poderia gerar distorções na tradução prática desses objectivos e assim criar condições para uma participação vinculante dos professores pois como escreve Odete Valente,

*"(...) a partir dos objectivos estabelecidos pelos programas em vigor, cada autor (...) faz uma interpretação própria desses objectivos com propostas de ensino-aprendizagem que lhes diminuam ou melhorem o alcance, de qualquer modo, intervindo de forma poderosa (...)".*⁸⁶

84 Leal, op. cit., p. 94

85 A expressão é de Angeles Guervilla, op. cit., p. 46 e com ela pretende significar a ditadura da pedagogia por objectivos sobre a liberdade dos professores e a criatividade dos alunos.

86 Odete Valente (1989), op. cit., p. 9

QUADRO Nº 25: SÍNTESE DAS FORMAS DA "PARTICIPAÇÃO DECRETADA" NA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO, ENTRE 1974 e 1986

Componentes da Organização do Processo de Ensino	Forma Política da Participação	Nível Organizacional	Funções Administrativas
Objectivos	Cooptativa, Convergente	Técnico	Direcção, Execução Criterial e controle
Conteúdos -Currículo nacional	Cooptativa, Convergente	Técnico	Execução Criterial
-Plano de Escola	Vinculante, divergente	Intermédio	Todas
Estratégias de aprendizagem	Cooptativa, convergente	Técnico	Todas
Grupos de alunos	Cooptativa, Convergente	Técnico	Execução criterial e normativa; controle
Tempos escolares --Horário escolar	Cooptativa, convergente	Técnico	Execução Criterial
--Tempos escolares	Vinculante, divergente	Intermédio	Todas
Espaço escolar	Cooptativa, convergente	Técnico	Todas
Materiais de Ensino	Cooptativa, convergente	Técnico	Todas
Relações Escola-Comunidade	Cooptativa, Convergente	Técnico	Todas
Avaliação	Cooptativa, convergente	Técnico	Todas

3.. HAVIA CONTRADIÇÕES ENTRE PRINCÍPIOS ORGANIZATIVOS E ESTRATÉGIAS DE CONTROLE DA ACÇÃO DOS PROFESSORES QUE ABRISSEM CORREDORES DE LIBERDADE PEDAGÓGICA NA ESCOLA?

Dissémos no ponto 2.2. que o facto de a DGEB impôr os objectivos específicos para os diferentes programas limitava a liberdade de definição das estratégias de ensino-aprendizagem e que, por isso, a escola primária se situava mais no nível organizacional técnico do que no intermédio como seria desejável numa "adhocracia pedagógica".

Porém, a análise das formas de controle do cumprimento desses objectivos específicos por parte da DGEB, nem sempre revela coerência entre a obrigatoriedade do seu cumprimento e as estratégias usadas que, em determinados campos, parecem fomentar mais a "adhocracia" do que o uniformismo curricular e pedagógico. Tais estratégias foram o papel atribuído à Inspeção do Ensino, a abolição das provas finais de avaliação dos alunos, e a inexistência de critérios para a avaliação profissional dos professores. Analisemo-las ainda que brevemente.

3.1. O PAPEL DA INSPECÇÃO DO ENSINO

Entre 1973 e 1979, o papel da Inspeção do Ensino Primário, integrada nos Serviços de Inspeção, na DGEB, foi regulado pelo D.L. 45/73, de 12/2, sem ter sido revogado o Dec. 22369, de 1933. No entanto, o espírito da legislação de 1973 parece enfatizar mais a orientação, o acompanhamento e a supervisão profissional do que o controle burocrático⁸⁷.

A partir de 1980, as competências dos Inspectores passaram a ser reguladas pelo Dec.Lei nº 540/79, de 31/12, no quadro de uma estrutura específica de controle - a Inspeção Geral de Ensino, por exclusão da DGEB daquelas funções. Este diploma enfatiza muito mais o controle do processo pedagógico do que a orientação dos professores e constitui a Inspeção como estrutura específica de informação vertical, de baixo para cima, sobre o funcionamento do sistema. No campo da legalidade burocrática, compete especialmente aos inspectores

⁸⁷ São as seguintes as competências atribuídas:

- a) Fomentar e orientar a investigação pedagógica nos estabelecimentos de ensino;
- b) Velar pela qualidade do ensino;
- c) Orientar as actividades destinadas à avaliação dos conhecimentos dos alunos e, designadamente, o serviço de exames;
- d) Superintender na classificação do serviço docente dos professores e educadores de infância;
- e) Exercer a acção disciplinar que se mostrar conveniente no que respeita a alunos e professores;
- f) Colaborar na orientação pedagógica do pessoal docente do ensino oficial e particular;
- g) Colaborar nas acções de formação e actualização do pessoal docente, bem como nas acções de formação complementar destinadas aos dirigentes dos estabelecimentos de ensino e aos professores orientadores de estágios ou de experiências pedagógicas" (D.L. 45/73, de 12/2, artº 6º).

*"Velar pela qualidade do ensino" e "assegurar o cumprimento das disposições legais e das orientações de âmbito pedagógico"*⁸⁸.

Formalmente, estas competências significam poder de direcção por parte da DGEB, através da Inspeção, e, em consequência, subordinação das escolas e dos professores a esse poder de direcção, o que é congruente com o nível organizacional técnico.

No entanto, um Despacho de 1982⁸⁹ colocou a Inspeção no terreno da orientação pedagógica e profissional dos professores, transformando os Inspectores em dinamizadores pedagógicos da formação :

*"Na sua expressão actual, o conceito de controle abrange a possibilidade de intervenção, no sentido de melhorar atitudes técnicas ou de corrigir distorções identificadas, decorrendo daí que uma das actividades fundamentais dos inspectores se exerce em acção de apoio sistemático à actividade de cada um dos agentes educativos"*⁹⁰.

Este quadro aponta pois para a formação de professores e para a assumpção do papel de supervisores pedagógicos por parte dos Inspectores ainda que no contexto da legalidade pedagógica. Esta afirmação teria de ser testada junto dos professores, o que não era objectivo deste trabalho. No entanto, formulámos a pergunta a algumas professoras que confirmaram esta tendência. Outras, porém, afirmaram que o papel da Inspeção Pedagógica não se fazia sentir no Ensino Primário. Algumas delas, com quinze e vinte anos de serviço, afirmaram mesmo que nunca tinham sido visitadas pela Inspeção⁹¹. No entanto, o medo da sua presença e consequências era factor determinante na inculcação da cultura da obediência perante a Inspeção e o Ministério.

3.2. AUSÊNCIA DE ESTRATÉGIAS DE CONTROLE DO CUMPRIMENTO DOS OBJECTIVOS ESPECÍFICOS E DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Como vimos no capítulo anterior, o Estado Novo garantiu a unidade organizacional entre a concepção e a execução pedagógicas através da imposição dos manuais escolares e dos exames. Se os manuais limitavam os conteúdos e os campos de intervenção dos professores, os exames "obrigavam" à obediência quer aos preceitos pedagógicos impostos, quer ao ensino dos conteúdos determinados.

O que caracteriza a organização pedagógica pós-78 é a impossibilidade por parte das estruturas de administração concelhia, distrital e central de controlarem quer o cumprimento dos objectivos específicos, quer o cumprimento dos conteúdos, em virtude de não terem formas de

88 D.L.540/79, de 31/12, artº 12º

89 Desp. 39/82, de 31/12

90 Idem

91 O desp. 39/82 refere a relação Inspector/Professor como de 1/450, o que revela a ineficácia da inspeção mas não a da assimilação da sua cultura.

o fazer pois, abolidas as provas de avaliação final em 1978 e salvaguardado o pluralismo dos manuais escolares, os professores encontrariam aí um corredor de liberdade para a criatividade e para a adhocracia pedagógica.

A existência deste corredor de liberdade tornou possível a responsabilização profissional dos professores e a emergência da inovação e da mudança na escola primária. Isto confirma que reside na pessoa do professor a dimensão da mudança na Escola, pois como dizem Clímaco e Rangel (1988) tal depende

"da consciência que os professores tiverem da necessidade da autonomia e do que entendem que é educação. Depende também da percepção que tiverem do que é a Escola e do seu próprio papel como agentes de mudança e desenvolvimento da sociedade" 92.

Daqui a necessária aposta na formação dos professores, aposta operada globalmente desde 1974, sendo que o diagnóstico da situação actual, provocada pela dispersão do parque escolar, isolando os professores, deixa estas palavras de Rita Leal (1988) como um alerta para a necessária reflexão:

"...em plena vivência de anomia, encontram-se professores sem uma filosofia de educação: sem parábolas para transmitir às crianças modelos de acção e de sabedoria, sem prática do diálogo e da experimentação, de regras de vida no contexto da actividade em grupo, sem a codificação de leis de civismo no âmbito da prática social (...)" 93.

Não admira, por isso, uma fraca rentabilização das potencialidades do Conselho Escolar, agravada com a falta de meios financeiros e de ambientes sociais estimulantes.

3.3. A INEXISTÊNCIA DE AVALIAÇÃO PROFISSIONAL DOS PROFESSORES COMO INIBIÇÃO DO APROVEITAMENTO DOS CORREDORES DE LIBERDADE PEDAGÓGICA

A partir do "25 de Abril de 1974", os professores deixaram de ser avaliados pelo seu desempenho profissional, ou melhor dito, passaram a ser avaliados administrativamente. A contestação ao modelo de avaliação existente até àquela data, pela sua arbitrariedade e burocratismo impôs a não-avaliação sem se encontrar, até aos nossos dias, um modelo que ultrapassando critérios externos de avaliação do desempenho, "entrasse dentro" da actividade profissional dos professores e fosse factor de renovação pela construção de uma forma de avaliação que avaliasse tanto o processo como o produto pedagógicos.

Assim, os professores deixaram de ter qualquer padrão de referência e, entregues a si próprios, praticaram a auto-avaliação de que a sua autoformação era paradigma constituinte. Práticas antigas misturam-se ainda hoje com métodos inovadores, caracterizando-se os

92 Maria do Carmo Clímaco e Manuel Rangel (1988): Práticas de Gestão - Ensino Primário, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, Lisboa, p. 10

93) Maria Rita Mendes Leal (1987): Factores Pessoais para o Sucesso Educativo, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1987): Medidas que Promovam o Sucesso Educativo, MEC/GEP, Lisboa, pp.45-62

professores por um grande assimetrismo na formação, conforme o seu perfil pessoal e profissional, a motivação fornecida pelos contextos em que trabalham e o grupo em que trabalham. Neste quadro, quer a participação, quer a emergência do professor profissional se tornam difíceis já que ele favorece a manutenção de comportamentos contrários àqueles que Stenhouse definiu como característicos do professor profissional:

*"(...) uma capacidade para o autodesenvolvimento profissional autónomo mediante uma análise sistemática da própria prática, a reflexão sobre o trabalho de outros professores e a comprovação dos conhecimentos mediante procedimentos de investigação na sala de aula"*⁹⁴.

A capacidade de inovação e de participação dos professores é assim correlata da capacidade de reflexão e avaliação crítica sobre a sua própria situação, reflexão e avaliação que não são incrementadas numa organização burocrática mas sim numa organização participativa e tendencialmente profissional como vários estudos já demonstraram (Sergiovanni e Starrat, 1978; Benavente, 1990; Alonso, 1987). Neste sentido, a ausência de processos de avaliação sistemática sobre a escola, os procedimentos pedagógicos e a actuação dos professores, no interior da própria escola, foi factor de empobrecimento da participação, da inovação e da mudança quer no sentido organizacional, quer no sentido educacional.

3.4. AS LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS DA ESCOLA COMO CAUSAS DE NÃO-PARTICIPAÇÃO

Quando se fala na organização do ensino primário, ocorrem-nos de imediato as ideias da dispersão da rede escolar, da dimensão dos estabelecimentos de ensino e das carências económicas ao nível da sua gestão. O modelo organizativo é para todos os estabelecimentos idêntico, o que, inevitavelmente, foi reforçando o centralismo burocrático através de **"um sistema exterior de decisão e controlo de vida interna das escolas"**⁹⁵ onde a margem de autonomia destas é mínima *"estando o papel dos professores e dos órgãos de gestão praticamente reduzido à aplicação/execução do que está previamente definido e regulamentado"*⁹⁶.

A situação de pobreza das escolas, sem orçamentos, sem material de apoio, sem cantinas, reforça o isolamento e o abandono dos professores *"em rotinas adquiridas ao longo dos anos, que muitas vezes, impedem o questionamento dessas mesmas rotinas, e fecham a escola sobre si mesma"*⁹⁷.

94 L. Stenhouse (1981): An Introduction to Curriculum Research and Development, London, Heinemann Educational Books Ltd, citado por Luísa Alonso(1987): A Avaliação do Professor como Instrumento de Inovação: um Modelo para o Desenvolvimento Profissional dos Professores, Comunicação apresentada ao seminário "Estatuto da Carreira Docente e Avaliação dos Professores", organizado pela FNE, Porto, Março de 1987.

95 Maria do Carmo Clímaco e Manuel Rangel, (1988), op. cit, p. 86

96 Idem

97 Idem, 87

Sendo a interacção grupal condição básica para o desenvolvimento da participação, a maior parte dos professores não poderia beneficiar dela pela própria estrutura do parque escolar, na medida em que a maior parte das escolas não têm mais que três salas de aula. Esta situação impede a construção de dinâmicas de mudança, mais favoráveis em equipas educativas. Mas nem o Conselho Escolar contribuiu para a criação do espírito de grupo e de equipa já que, na avaliação de Clímaco e Rangel, a escola é, fundamentalmente, uma instituição heterónoma.

O resultado foi o desenvolvimento de atitudes conformistas porque, perante a falta de novos modelos pedagógicos e institucionais, os professores optaram pelos antigos já conhecidos e enquadrados na rotina da escola. Como se a relativa anomia pedagógica fosse factor de ansiedade e de falta de orientação, o discurso normativo parece ser ainda a melhor orientação dos professores. A cultura burocrática não foi substituída porque *"é difícil a renovação pedagógica a partir das escolas e dos professores num sistema onde predomine o centralismo burocrático"*⁹⁸ na medida em que este não se preocupa com a adopção da inovação pelos actores.

Queremos dizer que em outras condições estruturais e com outro tipo de formação dos professores a Escola Primária poderia ser no plano pedagógico uma instituição participativa? A nossa resposta é sim não por uma vontade explícita do Ministério da Educação mas porque a hipótese da incongruência entre o cumprimento obrigatório dos objectivos específicos e a ausência de estratégias de controle desse cumprimento deixa margens de liberdade que podem instituir a prática dos actores apesar das normas: *"Entre o cumprimento cego da lei e a capacidade de adaptação da norma aos contextos específicos, ficam algumas reduzidas margens de autonomia, cuja realização depende da consciência que os professores tiverem da necessidade da autonomia"*⁹⁹. Ou como escreveu Lima, *"por mais poderosos que os controlos político-administrativos possam ser, mesmo no contexto de uma administração burocrática centralizada, os actores gozam sempre de uma certa margem de autonomia"*¹⁰⁰.

⁹⁸ João Formosinho (1984) estabelece como etapas de um processo de inovação a concepção, a adopção pelos actores e a execução. "Num sistema de centralismo burocrático o processo é invertido: à formulação segue-se directamente a implementação, sem cuidar do facto de os professores terem ou não adoptado a inovação". Ver Formosinho (1984): A Renovação Pedagógica numa Administração Centralizada, Comunicação ao I Congresso de Movimentos de Renovação Pedagógica - Ponencias e Comunicaciones, in Revista O Ensino, nºs 7, 8, 9 e 10, p. 105

⁹⁹ Clímaco e Rangel, op. cit., p. 10

¹⁰⁰ Licínio Lima (1991), op. cit., p.71

CONCLUSÃO

Terminado o percurso que nos propusémos cumprir, importa agora concluir a nossa análise com algumas ideias-síntese. Referi-las-emos às hipóteses formuladas.

1. A CONFIRMAÇÃO DAS HIPÓTESES

A primeira conclusão geral a extrair é a da confirmação das hipóteses formuladas. Procuraremos justificar esta conclusão nos pontos 1.1. a 1.3..

1.1.HIPÓTESE 1: CONGRUÊNCIA ENTRE OS PRINCÍPIOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DO ESTADO NOVO E AS ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA NESSE PERÍODO: A IMPOSSIBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO

Toda a organização administrativa do Estado Novo assenta nos princípios político-administrativos dominantes nesse período, tipificados por Formosinho (1987): a centralização da Administração Pública e das decisões organizacionais em consequência da julgada incapacidade da sociedade civil, a teoria das elites em consequência da defendida desigualdade natural entre os homens, a obediência face à "abençoada" legitimidade dos Governantes e seus representantes, a ausência de discussão e participação na vida pública face à existência de Chefes "sabedores", o apoliticismo e o recolhimento porque é na vida familiar que o cidadão "Estadonovense" se realiza.

Como estratégias para realizar estes princípios na Administração Pública, os dirigentes do Estado Novo usaram, fundamentalmente, cinco: a já referida centralização do poder de decidir; a compartimentalização dos diversos domínios administrativos como forma de diminuir a capacidade de intervenção dos dirigentes; a regulamentação/normatização das actividades a realizar como forma de poderem controlar os funcionários; a hierarquização/estruturação da cadeia de mando como forma de construir a herarquia; e a atribuição de funções gradativas de controle aos responsáveis de cada estrutura de mando como forma de garantirem a responsabilização em todos os níveis de administração.

No entanto, na administração da educação primária, houve aspectos visíveis que seguiram um caminho algo diferente. Reforçaram-se sobretudo as estratégias de controle e diminuíram-se, numa primeira fase, (1928-1932) as estratégias de compartimentalização, para reforçar a capacidade de controle. Logo em 1928, foram unificados os Círculos Escolares nas Regiões Escolares e as Repartições da DGPN sofreram reduções em 1929, mas a compartimentalização ganhou terreno a partir de 1933. A partir desta data, permaneceu a

descompartimentalização ao nível distrital, concelhio e local para dar força aos Inspectores e aos Directores de Escola.

Na linha da "normativização" iniciada nos períodos liberal e Primeiro-Republicano, e analisados por Fernandes (1992)¹, outra estratégia usada pela administração da educação primária foi a da regulamentação e standardização da vida escolar, tanto burocrática como pedagógica. No entanto, o Estado Novo substituiu a racionalidade técnico-burocrática e técnico-pedagógica da I República pelo lançamento de instruções prescritivas sobre o processo pedagógico, misturando o discurso normativo com o discurso valorativo e ideológico, com avisos de que o seu não cumprimento das instruções implicaria procedimentos disciplinares. Ao mesmo tempo, era implementada, a partir de 1933, uma estratégia de isolamento dos professores do Ensino Primário, mediante a extinção do Conselho Escolar e do reforço das funções do Director de Escola. Mas porque o Director de Escola podia ainda não ser suficiente como estratégia de controle dos professores, foram usadas estratégias limitativas quer sobre os materiais escolares (manuais escolares únicos, cadernos escolares e outro material escolar), ao mesmo tempo que se instituía na sociedade civil, através do Pároco e do Regedor de Freguesia, uma vigilância ideológica e "moral" ao "espírito" dos professores.

Do mesmo modo, a teoria da obediência era disseminada através do apelo e apego à imagem do professor apóstolo, cumpridor e guardião zeloso do espírito e da letra das leis. Assim se construía o respeito pela "Lei" e pela "Norma" como se ela tivesse uma força absorviva dos professores, reconhecida por Lima (1992)², mesmo depois do 25 de Abril:

"A palavra "legislação" tem, nas escolas, um sentido largo que destaca sobretudo o carácter normativo e impositivo de determinadas orientações que (...) são impostas, realçando mais os conteúdos da imposição do que propriamente as formas de que se reveste".

Não era apenas o exercício do controle burocrático-legal sobre os professores que garantia o cumprimento das normas e orientações mas também toda a cultura organizacional envolvente e constituinte do "ethos" da administração da educação primária.

As análises efectuadas nos capítulos IV e VI demonstram não só a congruência entre os princípios político-administrativos e a administração educacional primária, como a congruência entre estratégias de administração burocrática e estratégias de administração pedagógica. Com efeito, a prevalência da participação cooptativa, do nível organizacional técnico e da execução normativa, no domínio pedagógico, fazem aproximar demasiadamente este domínio daquele. No entanto, se a impossibilidade da participação dos professores na administração burocrática surge inquestionável, essa impossibilidade de participação na organização do processo de ensino só se realizou através de elementos de controle interno ao próprio processo (controle dos materiais de ensino, controle do processo de avaliação), única

1 António Sousa Fernandes (1992): A centralização burocrática do Ensino Secundário - Evolução do Sistema Educativo Português nos Períodos Liberal e Republicano - Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Braga. Diz Sousa Fernandes acerca da continuidade da normativização no Estado Novo, em relação aos períodos anteriores: "(...) o Estado Novo não se desvia do paradigma e organização do ensino estruturado nas épocas anteriores, limitando-se a ajustá-lo à sua ideologia" (Idem, p. 454).

2 Lima (1992): A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar, Universidade do Minho, Instituto de Educação, Braga, p. 165

forma de garantir a obediência dos professores face àquela irrecusável capacidade de ruptura com orientações vindas de cima, que Claude Lefort reclama para os docentes³ e que, tiveram alguma expressão a partir da década de 60, com a renovação educacional empreendida, apesar de a descompartimentalização pedagógica da educação primária só ter sido operada em plena Reforma Veiga Simão. Apesar de tudo, e ao contrário do domínio burocrático, o domínio pedagógico proporcionou aos professores (e muito mais a partir da Reforma de 1960), pequenas oportunidades de desvios, sem contudo se poderem constituir em "infidelidades normativas"⁴ (na feliz expressão de Lima, 1992), que as componentes classificadas com a função de execução criterial documentam. (Ver QUADRO Nº 22, Cap. VI).

Continuando na linha de normativização empreendida nos dois períodos anteriores, o Estado Novo reforçou a subordinação dos professores "à uniformização do sistema de ensino e à burocratização dos processos pedagógicos"⁵ graças à participação da administração da educação dos mesmos princípios do Estado Administrativo, "the most congruent with the passivity aim of the regim"⁶. Por isso, num excuro ao trabalho de Formosinho, referido na nota anterior, Fernandes(1992) ajuda-nos a fundamentar naquele autor a validade da nossa primeira hipótese:

"Uma conclusão se retira da tese de João Formosinho: durante o Estado Novo, alcança-se um elevado grau de congruência entre o modelo burocrático do sistema educativo e o modelo de regulação social, tornando-se por outro lado mais evidente a contradição entre a burocratização da educação escolar desenvolvida durante os períodos liberal e republicano e a sua adequação para a promoção da modernização e democratização da sociedade portuguesa. Pelo contrário, consolida-se a socialização para a não intervenção política e reforçam-se as tendências para a estagnação e "ossificação" da educação escolar que se repercutem para além da queda do Regime"⁷.

1.2. HIPÓTESE 2: INCONGRUÊNCIA ENTRE OS PRINCÍPIOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA E PLURALISTA E AS ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA

3 Transcrevemos de Lima (1992), op. cit, p. 164, nota) esta citação de Claude Lefort: "É certo que (o Professor) se encontra submetido a um poder administrativo. A sua sorte depende das decisões tomadas ao nível da direcção de um serviço do ministério. Mas ele escapa, em larga medida a esse poder: o conteúdo da sua actividade só é determinado numa medida extremamente parcial pelos serviços dos ministérios (...)". A expressão entre parêntesis é nossa. Ver Claude Lefort, in VÁRIOS, A Burocracia, Lisboa, Soccultur, S. D., pp. 272-273.

4 Lima, op. cit, p. 171 define assim "infidelidade normativa": "Não perspectivamos esta infidelidade como um mero desvio, com carácter de excepção, mas antes como um fenómeno típico que pode caracterizar os actores educativos e a acção organizacional escolar. De resto tal fenómeno só pode ser caracterizado como constituindo uma infidelidade por oposição à conformidade normativa-burocrática de que se parte como referência mais consensualmente aceite".

5 Fernandes (1992), op. cit, p. 447.

6 Formosinho, (1987), op. cit, p. 317).

7 Fernandes, (1992), op. cit, p. 456)

As palavras de Fernandes, que acabámos de citar, permitem-nos fazer a transição entre os dois períodos em estudo, evidenciando desde logo os problemas estruturais que a administração pública e a administração da educação sofreram no segundo período. Evidenciámos, no Capítulo II, a distância entre os princípios da descentralização expressos nas Constituições de 1976 e 1982 e a realidade da centralização administrativa sob a forma de alguma desconcentração administrativa. Vimos que o poder autárquico ("o poder local") poderia funcionar como uma válvula de escape para o esmorecimento das tensões entre o poder central e os cidadãos. Evidenciámos ainda como a participação, de directa e vinculante, no primeiro subperíodo (1974-75), se foi lentamente reduzindo à participação directa no voto e à participação consultiva e representada nas decisões, a partir da normalização (1976-1983). Finalmente, pusémos em evidência a contradição entre a concertação social como princípio e as estratégias de cooptação da sociedade civil presentes na sua regulamentação. Vimos como o funcionamento do Conselho Nacional de Educação era disto um exemplo.

Na medida em que, ao nível dos princípios, a Constituição de 1976 integra todos os princípios da democracia como participação e da participação directa e vinculante na gestão, consagrados no "período da mobilização revolucionária" (1974-1975) o que obriga não só à *democratização da educação* como à construção da *escola democrática*⁸, hipotetizámos a contradição entre tais princípios e as estratégias de administração pública e educacional. Quanto às estratégias de administração pública, já nos pronunciámos no parágrafo anterior. No entanto, não será escandaloso afirmar ainda que, aparte a descentralização territorial das autarquias e funcional das universidades; a possibilidade da participação consultiva na definição das políticas, o exercício da liberdade sindical e a participação na gestão escolar e hospitalar, a centralização da administração pública é evidente, não conseguindo a República Democrática e Pluralista ultrapassar a realização das ideias desconcentradoras do último subperíodo do Estado Novo⁹. Pelo contrário, elas são o paradigma da acção desconcentradora até aos nossos dias.

E a administração da educação primária? Será que alguma vez se viu confrontada com "o poder dos trabalhadores" (leia-se professores), através da conquista da sua gestão? O nosso trabalho não analisa "a participação praticada" e, por isso, não podemos responder a esta pergunta. No campo teórico, não é provável, na medida em que a escola primária não reunia condições organizacionais para o efeito. No entanto, é possível que em alguns Distritos e Concelhos do país isso pudesse ter acontecido, pois houve saneamentos de Directores Escolares, de Delegados Escolares e de Directores de Escola.

No plano da "participação decretada" não houve reconhecimento da "iniciativa popular" logo após o 25 de Abril, ao contrário do que aconteceu através do D.L. 221/74 para os ensinos preparatório e secundário. No plano ainda da mesma participação, os "ventos de

8 Licínio Lima (1992), op. cit, pp. 132-145 distingue os dois conceitos, o primeiro na perspectiva das políticas educativas e o segundo na organização da escola para a democracia e para a participação

9 Ver a este respeito, Marcelo Caetano (1967), op. cit. e ainda o D.L. 48905, de 11/3/69, sobre a Orgânica Administrativa do Planeamento Regional

regulamentação" do Estado sobre a participação na gestão fizeram-se sentir ainda antes daqueles níveis de ensino pois, se como afirma Lima (1992), o Dl. 735-A/74 constituiu uma primeira tentativa de regulamentação, então o Despacho 68/74 de Protes da Fonseca constituiu-o igualmente. A questão de fundo é que, mesmo no subperíodo em que a administração central partilhou a execução¹⁰ com os professores (1975-1977), o fez de uma forma regulamentada, menos em 1975 do que a partir de 1976, é certo, mas nem assim integrando as funções administrativas e as funções pedagógicas. Aquelas conservaram-se intocadas até 1981, para neste ano serem legitimadas na reedição da versão de 1933, despida da componente pedagógica.

A organização administrativa da educação primária sofreu um "enxerto" mas atravessou quase intocada, escondida no seu "cacifo", plasmada na sua versão estadonovense, os dois períodos em estudo, iludindo o seu centralismo e o seu poder opressivo. Primeiro, através da cooptação dos professores para a gestão da execução, nas Comissões Concelhias e no Conselho Coordenador Distrital (até finais de 1977) e da reprodução do primeiro-republicano Conselho Escolar, na escola. E depois, (a partir de 1978), com a "normalização e a desvalorização da sociedade civil" ficando a participação dos professores reduzida à escola, ao Conselho Escolar, cooptando-se o Director de Escola, segundo o modelo de 1933, para reprodução da cadeia de mando, de controle e de responsabilização.

"Olhada" a estrutura da administração primária em função do quadro teórico traçado no Cap. I, verificamos que o **conceito de organização** que prevalece nos dois períodos em análise é o de organização como

"forma y disposición de los órganos, es decir, la estructura de órganos, responsabilidades e relaciones formales entre los distintos órganos y puestos" (Dacal, 1986, p. 316).

Com efeito, a alocação das pessoas às tarefas administrativas faz-se em termos de "encaixe" nas estruturas e departamentos criados por decisão política e, dentro dessa alocação, faz-se por hierarquias burocráticas legitimadas por um qualquer acto legislativo.

As **relações entre as pessoas** são, elas também, essencialmente condicionadas pela estrutura formal, pois a função que cada um exerce obedece, antes de mais nada, à autoridade escalar do departamento e à dramaturgia burocrática da certificação dos actos administrativos pelo superior hierárquico de cada unidade departamental, como forma de garantir a possibilidade de responsabilização perante os superiores hierárquicos e tornar visível e actuante a capacidade de controle perante os subordinados. Daí a necessidade que a administração teve de colocar nas escolas um Director de Escola.

Como consequência deste conceito de **organização como conjunto de estruturas hierárquicas e fechadas**, emerge o conceito de **organização mecânica**, com o significado que lhe é atribuído por Burns e Stalker (1961), tendendo à diminuição das fontes

10 De facto não partilhou mais que a execução pois como afirma Lima (1992, p. 466): "A participação na direcção da escola está praticamente vedada aos actores escolares, potencialmente participantes; monopólio da intervenção do poder central, a participação na direcção é substituída pela participação na execução e nas tarefas de gestão corrente"

de incerteza na relação com o ambiente. Parece-nos que o exemplo mais "mecanizado" da redução da incerteza pós-25 de Abril é a redução das funções dos Directores de Distrito Escolar às funções administrativas e a entrega ao livre arbítrio dos professores das "possibilidade-deveres" de relação com os encarregados de educação. Em toda a organização da estrutura administrativa da educação primária são evidenciadas as características fundamentais das **organizações mecânicas, a saber: estruturas burocráticas assentes na divisão do trabalho, tarefas perfeitamente definidas e delimitadas, elevada centralização das decisões, hierarquia de autoridade rígida, sistemas simples de controle, relações de comunicação verticais, ênfase em regras e procedimentos por escrito.**

Não há pois diferenças significativas entre a estrutura administrativa supraescolar, de antes e depois do " 25 de abril de 1974" **cujas mudanças se baseiam, fundamentalmente, na criação de capacidades de resposta ao aumento da clientela a administrar.** Neste sentido, a reorganização das estruturas centrais da Administração, em 1971,72 e 73 e depois, até 1979, não trouxe nada de inovador a não ser a mudança do estatuto das novas estruturas que em vez de continuarem Repartições subiram ao nível de Direcções Gerais. Há apenas uma mudança organizacional digna de registo quanto aos processos organizacionais. Tem a ver com o Gabinete de Estudos e Planeamento que pretendeu constituir-se como estrutura "adhocrática".

Isoladamente, o período 1974-77, foi além de paternalista, cooptativo, mas só a análise da participação praticada permitirá responder se ele constituiu um corte no paradigma centralizador pela imposição da vontade e infidelidade normativa dos actores.

Tudo leva a concluir que, apesar de limitada, a horizontalidade das relações de comunicação geradas no seio da "democratização" da administração do Ensino Primário, entre 1974 e 77, fosse uma experiência traumática para uma administração demasiado centralizada, nada habituada às pressões a partir dos níveis inferiores. Por isso depressa tratou de anular a turbulência resultante da organização informal que o processo democrático proporcionava, retornando à "pacífica" verticalidade das relações de comunicação baseadas num órgão de controle (Director Escolar, Delegado Escolar ou Director de Escola) e garantia da eficiência dos regulamentos).

No fundo, tratava-se de garantir um **processo de tomada de decisões** compatível com os interesses da administração central (incluindo nesta a dimensão política e a dimensão estratégica intermédia). Ora, este desiderato obriga a administração a garantir um sistema de informações fidedignas que só lhe pode ser dado por um seu representante fiável e que esteja em acordo com os objectivos da administração central, razão pela qual foram seguidas duas estratégias: **cooptação dos dirigentes e esvaziamento da capacidade decisória e organizacional nos níveis inferiores.** É que a este nível, sendo o controle mais difícil, os actores poderiam desviar-se daqueles objectivos.

As evidências das análises realizadas demonstram cabalmente de que modo a centralização reduziu a administração do ensino primário ao ritual quase mítico da passagem de

diferentes "pórticos sagrados" para "comunicar" com os "entes superiores". E a prevalência das funções executivas, mesmo ao nível técnico, evidencia que os serviços distritais, concelhios e locais da administração central, são "serviços locais do estado", onde fiéis "servidores" (expressão só desaparecida do vocabulário legislativo a partir de 1976, cumprem determinações em cuja concepção nem sequer foram ouvidos¹¹.

É certo que, ao nível da escola primária, a estrutura mudou. Os Directores de Escola deixaram de ser cooptados, sendo eleitos pelos professores, e o Conselho Escolar passou a ser soberano. Mas soberano em quê? As nossas conclusões (ver cap. VII) apontam para a soberania na execução, pela prevalência do nível organizacional técnico e pela obrigatoriedade de cumprimento das orientações da administração central. Aos professores sobrou o Conselho Escolar como órgão de diálogo e concertação de métodos, de critérios de avaliação, de gestão de conflitos, de interacção grupal. No plano formal, ele realizou aquilo que Lima (1991) estabeleceu como condição organizacional mínima para a participação:

"A "participação organizada", na escola, exigiu, pelo menos do ponto de vista formal, a organização da escola para a participação, ou seja, a criação de estruturas e de órgãos onde essa participação se passaria a realizar, configurando, desta feita, uma situação democrática que não pode deixar de ser levada em consideração quando se pretende estudar a participação na escola (...) post-25 de Abril de 1974. (...). Participar é um direito reclamado e conquistado através da afirmação de certos valores (democráticos) e da negação de outros que estiveram na base de uma situação de não participação forçada, ou imposta".¹²

Mas o facto de na maior parte das componentes da organização do processo de ensino termos verificado a possibilidade do exercício de todas as funções organizacionais, ainda que ao nível técnico, constitui a organização pedagógica, no segundo período, como ruptura com a do primeiro, e com a organização burocrática do primeiro e do segundo, embora não suficiente para afirmar a possibilidade da participação vinculante e divergente dos professores no processo pedagógico, ao nível da participação formal. Na medida em que os professores são "obrigados" a cumprir os objectivos específicos dos programas e a "cooptar" para os mesmos programas o Plano de Escola e as relações Escola-Comunidade, a participação vinculante e divergente, é impossível no plano da "participação decretada", onde emerge a cooptativa como dominadora. De resto, o facto do aumento normativo progressivo das competências do Conselho Escolar¹³ revela a sua crescente normatização. Mas se considerarmos que, em 1975, não lhe era atribuída qualquer competência burocrática e que em 1985 tinha 9, confirmaremos aquela afirmação de Lima (1992) de "o reforço normativo, sobretudo da participação consagrada, parece ser acompanhado pelo reforço das práticas desmobilizadoras"¹⁴.

11) Com efeito, vários diplomas legais, mesmo depois do "25 de abril utilizam a expressão "servidores do Estado".)Ver, por ex. o artº 2º do D.L. 152/75.

12) Licínio Lima (1991), op. cit, p. 165

13) As competências do Conselho Escolar eram 4 em 1919, nenhuma em 1974, 7 em 1975 e 28 em 1985.

14) Lima (1992): Op. cit, p. 285

A possibilidade da participação vinculante através da "infidelidade normativa" e da produção de normas precisaria de verificação empírica, o que não fizemos nem estabelecemos como objectivo, mas reconhecemos como necessidade e limitação deste trabalho.

1.3. HIPÓTESES 3 e 4 : CONFIRMAÇÃO DA POSSIBILIDADE DA "INFIDELIDADE NORMATIVA" E DA PRODUÇÃO DE NORMAS NA ESCOLA PRIMÁRIA E CONTRADIÇÃO ENTRE A NÃO PARTICIPAÇÃO BUROCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO PEDAGÓGICA, SOBRETUDO NO SEGUNDO PERÍODO

As análises efectuadas no ponto 3 do Capítulo VII, revelaram que, organizacionalmente, no segundo período, não está assegurado o controle nem sobre o cumprimento dos objectivos específicos expressos nos programas nem sobre a vinculação do Plano de Escola e das relações Escola-Comunidade em relação a esses objectivos. Para isso, seriam necessárias estratégias de controle quer sobre a produção de manuais escolares, quer sobre as práticas educativas, quer sobre a avaliação efectuada pelos professores. O que não acontece, quer pela dispersão do parque escolar primário, quer pelo papel atribuído à Inspeção, sobretudo a partir de 1982 .

Esta realidade possibilita diferentes interpretações dos objectivos, diferentes formas de os operacionalizar, diferentes materiais de ensino e aprendizagem, diferentes formas de avaliação. Isto sugere que os professores poderão não seguir as "sugestões de actividades", explícitas nos programas.

A Revista "Escola Democrática"¹⁵ que, em trabalho futuro, tencionamos analisar categorialmente, expressa esta tendência para a diversificação de experiências e actividades de aprendizagem. Através desta possibilidade de diversificação de experiências de aprendizagem, estaria assegurada a possibilidade da "infidelidade normativa" ao cumprimento dos objectivos e à transformação da escola em "*locus de produção de normas*"¹⁶ pedagógicas e de normas simbólicas. Nunca, porém, seria uma "*participação consagrada*", mas uma participação praticada. Também não caberia nas disfunções organizacionais do processo burocrático porque não resultaria de comportamentos não antecipados pelos planeadores da educação ainda que possa enquadrar-se neles pois,

15 Revista da Direcção Geral do Ensino Básico que veio substituir a revista "Escola Portuguesa", a partir de Setembro de 1974 e que ainda hoje se publica.

16 A expressão é de Licínio Lima (1992), p. 170: "Admitindo o facto de a reprodução normativa poder não ser perfeita e em plena conformidade, haverá que considerar a produção de regras, organizacionalmente localizada, quer como simples resposta alternativa, quer como forma de preencher eventuais espaços não regulados normativamente. Neste sentido, a escola não será apenas um locus de reprodução, mas também um locus de produção, admitindo-se que possa constituir-se como uma instância (auto) organizada para a produção de regras (não formais e informais)"

"Mesmo no caso de uma execução em conformidade, a execução redonda sempre em uma interpretação, estando condicionada por muitos factores (canal de comunicação, extensão e carácter da mensagem, redes de comunicação interorganizacionais, contexto organizacional e suas influências no contexto da mensagem, etc)"¹⁷.

Não resultaria de disfuncionamentos não antecipados porque o que está em causa é a ausência de regulamentação específica quanto ao controle dos objectivos intencionados. **Assim, os professores do ensino primário, para além de gozarem do privilégio de serem dos poucos profissionais a poderem usar as vantagens da democracia presencial e directa, (ao contrário dos da escola preparatória e secundária¹⁸) podem mover-se (no pós-25 de Abril) num campo de relativa anomia pedagógica, propícia a diferentes interpretações sobre a realidade educativa que, no plano organizacional fazem da escola primária uma organização anárquica em potência (nem adhocrática nem anárquica organizada).**

A questão que se levanta é a de saber se a cultura burocrática oriunda da tradição centralista não se constituirá como obstáculo a essa diversificação, face às deficiências estruturais da escola primária portuguesa e ao isolamento dos professores, impeditivo do efeito sinérgico da interacção grupal. Clímaco e Rangel (1988), com base em evidências empíricas, responderam a esta questão afirmando a impossibilidade actual das escolas e dos professores em responderem ao desafio da democracia como participação, uma vez que o sistema, no seu isolamento, favorece atitudes de dependência e de subserviência aos normativos.

Já a interpretação da realidade pedagógica do Estado Novo tem de ter em conta aquelas disfunções pois aí todo o processo e mecanismos de controle estavam previstos.

A distância entre a participação no processo pedagógico e a participação no processo burocrático ficou evidenciada, no plano formal da participação consagrada. Ela é muito maior no segundo período do que no primeiro pelas razões já apontadas anteriormente.

Porém, essa distância, no plano formal, só permite afirmar a possibilidade da participação cooptativa e convergente, ainda que directa. E no plano informal, reserva para a criatividade e interesse dos docentes essa possibilidade, dependendo da cultura organizacional destes ocupar os corredores de liberdade que o sistema pós-25 de Abril deixou abertos. Mas como deixam entender Lima (1992, p. 172) e Alain Touraine (1981)¹⁹, o sistema centralizado pode não ser apenas da conveniência dos administradores, mas também dos actores executantes que encontrarão nele uma forma de não terem necessidade de inovar.

17 Lima (1992), op. cit, p 170

18 A este respeito, Lima (1992, p. 466) afirma: "A participação, a nível escolar, é uma participação insularizada e, como tal, tendencialmente geradora ou propiciadora de passividade e de não participação. A insularidade da participação verifica-se em diferentes aspectos. Desde logo, porque a participação na direcção da escola está praticamente vedada aos actores escolares potencialmente participantes (...)". Lima refere-se obviamente à participação indirecta dos professores na gestão.

19 Alain Touraine (1981): O Pós-Socialismo, Porto, Edições Afrontamento, p. 177, citado por Lima (1992, p. 172)

Será que a anomia pedagógica post-25 de Abril resulta da compreensão e tradução desta realidade? Ou será apenas a expressão alienante de um nível de ensino que já não conta para fins de controle social desde 1978? E, a ser assim, não seria a alienação do ensino primário por parte do Estado, a estratégia adequada à perpetuação dos "herdeiros"?

Deixamos aqui algumas proclamações que, lidas a 20 anos de distância nos ajudam a reflectir:

*"Sem o primeiro ensino que, tradicionalmente entre nós se denomina primário, não pode haver nem ensino secundário, nem ensino médio, nem ensino universitário"*²⁰;

*"Professor Primário é um símbolo de idealismo, de coragem, de fé e de sacrifício. Professor Primário é um soldado que ministra pão do espírito e fortalece a própria raiz da vida nacional"*²¹;

*"Tudo o que puder fazer para melhorar e dignificar a situação do professor que ensina na escola primária será pouco, pois ele é o obreiro mais valoroso desta causa nacional e continua a exercer a sua missão quase em sacerdócio"*²²;

Por isso, *"Já não podemos secar mais as nascentes da fonte onde as gerações futuras têm de beber; já não podemos cortar as raízes das árvores a que os vindouros tenham de pedir sombra e sossêgo"*²³.

20 José Gomes Branco (DGEP) (1969), in Escola Portuguesa, nº 1344, Junho de 1969, p. 13

21 José Veiga Simão (1971), in Escola Portuguesa, nº 1368, Junho de 1971

22 José Veiga Simão (1972), in Escola Portuguesa, nº 1376, Fevereiro de 1972

23 Antero de Quental, citado Por José Veiga Simão, in Escola Portuguesa, Idem

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

- ALARCÃO, Isabel e José TAVARES (1982): Supervisão da Prática Pedagógica - uma Perspectiva de Desenvolvimento e Aprendizagem, Livraria Almedina, Coimbra
- ALLAL, Linda, Jean CARDINET, e Phillipe PERRENOUD (1986): A Avaliação Contínua Num Ensino Diferenciado, Almedina, Coimbra
- ALONSO, Luísa (1987): A Avaliação do Professor como Instrumento de Inovação: um Modelo para o Desenvolvimento Profissional dos Professores, Comunicação apresentada ao seminário "Estatuto da Carreira Docente e Avaliação dos Professores", organizado pela FNE, Porto, Março de 1987.
- AMARAL, A. (1965): Livro do Mestre - A Aula de Religião na 4ª Classe, Secretariado Nacional da Catequese de Lisboa.
- AMARAL, Diogo F. (1986): Curso de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra
- BARDIN, Laurence (1977): Análise de Conteúdo, Edições 70, Porto
- BARNARD, Chester (1971): As Funções do Executivo, S. Paulo, Editora Atlas
- BARROSO, João e outros (1991): Estruturas de Administração e Avaliação das Escolas Primárias e Secundárias nos Doze Estados Membros da Comunidade Europeia, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, Lisboa
- BEETHAM, David (1988): A Burocracia, Editorial Estampa, Lisboa
- BENAVENTE, Ana (1990): Escola, Professores e Processos de Mudança, Livros Horizonte, Lisboa.
- BENITES, Manoel Puelles de (1986): Elementos de Administración Educativa, Ministerio da Educación y Ciencia, Madrid
- BENNIS, Warren ,(1972): Desenvolvimento Organizacional: sua Natureza, Origem e Perspectivas, Ed. Edgar Blucher, S. Paulo
- BENNIS, Warren W. (1975): The Decline of Bureaucracy and Organizations of the Future, Addison Wesley Publishing Company, New York.
- BERNARDES, Ciro (1988): Teoria Geral das Organizações: Os Fundamentos da Administração Integrada, S. Paulo, Editora Atlas.
- BIVAR, MARIA Fátima (1975): Ensino Primário e Ideologia, Seara nova, Lisboa
- BLAU, Peter e SCOTT, Richard (1970): Organizações Formais, Ed. Atlas, S. Paulo
- BRAGA DA CRUZ, Luís (1987): A Educação na Actividade Municipal, Estudos Autárquicos, Edição da Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto
- BURNS E STALKER (1961): The Management of Innovation, London, Tavistock Publishing
- CAETANO, Marcelo (1936): O Município no Estado Novo, In Uma Série de conferências na União nacional (1936), Lisboa, pp.323-332
- CAETANO, Marcelo (1950): Posição Actual do Corporativismo Português, Edição do Gabinete de Estudos Corporativos do Centro Universitário de Lisboa da Organização Nacional da Mocidade Portuguesa
- CAETANO, Marcelo (1968): Ensaio Pouco Político, Editorial Verbo, Lisboa, p.116
- CAETANO, Marcelo (1984): Manual de Direito Administrativo I, Livraria Almedina, Coimbra, 10ª Edição
- CAETANO, Marcelo (1990): Manual de Direito Administrativo II, Livraria Almedina, Coimbra, 10ª Edição
- CAMPOS, Edmundo (1971): Sociologia da Burocracia, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed.
- CANOTILHO, Joaquim Gomes (1977): Direito Constitucional, Vol I, Almedina, Coimbra.

- CANOTILHO, Joaquim Gomes (1981): Direito Constitucional, Vol II, Almedina, Coimbra.
- CARAMONA, Manuel e OLIVEIRA, Liberato . (1953): Sumário de Legislação do Ensino Primário, Gomes e Rodrigues Editores, lda, Lisboa
- CARVALHO, Rómulo de (1986): História do Ensino em Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- CERI/OCDE (1983): Sistema de Educação Especial em Portugal, ME, Lisboa
- CHIAVENATO, Idalberto, (1979): Teoria Geral da Administração, Vol. I, MacGraw-Hill, S. Paulo
- CHIAVENATO, Idalberto, (1987): Teoria Geral da Administração, Vol. II, MacGraw-Hill, S. Paulo, 3ª Edição
- CLÍMACO, Maria do Carmo e Manuel RANGEL (1988): Práticas de Gestão - Ensino Primário, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, Lisboa
- CLÍMACO, Maria do Carmo M. RANGEL (1988): Quadro Legal - Ensino Primário - Série "Que Gestão ?", Gabinete de Estudos e Planeamento, Ministério da Educação, Lisboa
- CONSELHO DA REVOLUÇÃO, 23/12/81, in MORAIS, João e VIOLANTE, Luís (1986): Cronologia dos Factos Económico-Sociais (1926-1985), Livros Horizonte, Lisboa
- CORWIN, R.G. (1981): Patterns of control and teacher militancy: theoretical continuities in the idea of "loose coupling, in Kerckoff e Corwin, 1981: Research in Sociology and Socialization: Research on Educational Organizations, vol. 2, Greenwich, Coon., Jai.
- CROZIER, Michel e , FRIEDBERG, Erhard (1977): L'Acteur et le Système: Les Contraintes de l'Action Collective, Editions du Seuil, Paris.
- DACAL, Gonzalo Gomez(1986); Administración Educativa - Diccionario -, Anaya, Madrid
- DALE, Ernst e L. C. MICHELON (1969): Gerência Empresarial: Métodos Modernos, Edições Bloch, Rio de Janeiro.
- DELGADO, Manuel Lorenzo (1985): Organización General de un Centro de EGB, in Oscar SÁENZ (1985): Organización Escolar, Anaya, Madrid, pp.169-187
- DINIS, Luís Leandro (1989): Imagem do Professor, im Rev. "O Professor", nºs 125 e 126
- DÍEZ, Juan José(1980); La Comunidad Educativa, Narcea Ediciones, Madrid
- DUPONT, Pol (1985): A dinâmica do Grupo -Turma, Coimbra Editora, Lda
- D'HAINAUT, Louis (1980): Educação - dos Fins aos Objectivos, Livraria Almedina, Coimbra;
- EASTHOPE, Gary (1975): Community, Hierarchy and Open Education, Routludge & Kegan Paul
- ELLSTRÖM, P.E., 1983: Four Faces of Educational Organizations, Higher Education, vol. 12, pp. 231-241.
- ESCOLA PORTUGUESA, Nº 786, 17 de Dezembro de 1949, Artº "Plano de Lição de História, por Alberto Vaz Pires, pp. 95-96.
- ESCOLA PORTUGUESA, nº 1245 de Março de 1961.
- ESCOLA PORTUGUESA, Separata, nº 288, in Fernandes (1970, op. cit., p. 197
- ESCOLA PORTUGUESA, nº 1234 de Abril de 1960
- ESTANTE EDITORA (1989): Constituição da República Portuguesa, Livraria Estante Editora, Aveiro
- ESTRELA , Maria Teresa (1988): Contrato, Transacção ou Ultimatum, Rev. Portuguesa de Psicologia, 1988).
- ESCOLA PORTUGUESA, nº 902, Abril de 1952

- ESCOLA PORTUGUESA, nº 1233, Março de 1960
- ETZIONI, Amitai 1967: Organizações Modernas, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, S. Paulo.
- FAYOL, HENRI (1916), "Administration Industrielle et Générale", traduzido em Brasileiro, "Administração Industrial e Geral, S. Paulo, Atlas,
- FERNANDES, Abílio (1958): Elementos Práticos de Legislação Escolar, Livraria Cruz, Braga
- FERNANDES, Abílio (1965): Elementos Práticos de Legislação Escolar, Livraria Cruz, Braga, 1965, 9ª Edição
- FERNANDES Abílio (1970): Elementos Práticos de Legislação Escolar, Livraria Cruz, Braga;
- FERNANDES António Sousa (1988) A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional e Local e Institucional da Educação Escolar, segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988): A Gestão do Sistema Escolar, GEP/MEC, Lisboa, pp. 103 - 148
- FERNANDES, António S. (1992): A Centralização Burocrática do Ensino Secundário - A Evolução do Sistema Educativo Português Durante os Regimes Liberal e Republicano (1836- 1926) -, Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Braga
- FERREIRA A. Justino (1934): Legislação do Ensino Primário, Ed. Educação Nacional, Porto
- FERREIRA, A. Justino (1935): Legislação do Ensino primário, Apêndice I, Editora Educação Nacional, Porto
- FERREIRA, Justino (1936): Legislação do Ensino Primário, Apêndice II, Editora Educação Nacional, Porto
- FERREIRA, Justino (1937): Legislação do Ensino Primário, Apêndice III Editora Educação Nacional, Porto
- FERREIRA, Matos (1990), in Telejornal em 30/12/1990
- FERREIRINHA Amândio Serra (1950): Legislação Comparada do Ensino Primário, 1º Vol., Editorial Domingos Barreira, Porto;
- FIRESTONE, William A. e Robert E. HERRIOT (1982): Two Images of School as Organizations: An Explication and Illustrative Empirical Test, in Educational Administration Quarterly, vol 18, nº II, 1982, pp. 39-59
- FIRESTONE, William A. e Robert E. HERRIOT (1984): Two Images of School as Organizations: a Refinement and Elaboration in Educational Administration Quarterly, vol. 20, nº IV (1984).
- FORMOSINHO, FERNANDES E LIMA, (1988): Administração e Gestão das Escolas Básicas e Secundárias e Centros de Educação Pré-Escolar, in CRSE (1988): Proposta Global de Reforma, GEP/MEC, pp. 555-641
- FORMOSINHO, João (1980): As Bases do Poder do Professor, in Revista Portuguesa de Pedagogia, Ano XIV (1980), Universidade de Coimbra, pp.301 - 328
- FORMOSINHO, João (1984): A Renovação Pedagógica numa Administração Centralizada, Comunicação ao I Congresso de Movimentos de Renovação Pedagógica - Ponências e Comunicaciones, in Revista O Ensino, nºs 7, 8, 9 e 10
- FORMOSINHO, João (1987): Educating for Passivity - A Study of Portuguese Education (1926-1968), Ph. Thesis, University of London, Institute of Education
- FORMOSINHO, João (1989A). De Serviço de Estado a Comunidade Educativa — Uma Nova Conceção para a Escola Portuguesa, Revista Portuguesa de Ciências da Educação, nº 1, 1989, pp.53-86, Universidade do Minho, Braga.
- FORMOSINHO, João (1989b): A Direcção das Escolas Portuguesas - Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada,

- Comunicação apresentada ao Congresso "A Educação, o Socialismo Democrático e a Europa", Lisboa, 5 a 7 de Maio de 1989
- FORMOSINHO, JOÃO 1988: Princípios Organizativos da Escola à luz da Lei de Bases do Sistema Educativo, in CRSE (1988): A Gestão do Sistema Escolar, MEC/GEP, Lisboa, pp. 53-104
- FORMOSINHO, João ,1986: Modelos de Gestão da Educação Escolar, II vol., Área de Análise Social e Organizacional da Educação, CEFOP, UM, Braga;
- FORMOSINHO, João (1985): Organização e Administração Escolar, I Vol. (Textos de Apoio), Área de Análise Social e Organizacional da Educação, CÍFOP, Universidade do Minho, Braga
- FOX, David J. (1987): El proceso de Investigación en Educación, Ediciones Universidad de Navarra, S. A., Pamplona, 2ª Edição
- FRAÚSTO DA SILVA (1988): Reforma Administrativa — O Tempo e o Modo, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, Portugal.
- GARCIA-HOZ (1975): Organización de Centros de Enseñanza, Cincel, Madrid
- GOMES DE MATOS, Francisco (1980): Desburocratização, Atlas, S. Paulo, 3ª Edição
- GOULDNER, Alvin W. 1954: Patterns of Industrial Bureaucracy, Glencoe, III, The Free Press, citado por Idalberto CHIAVENATO Op. Cit, II, pp. 30-36.
- GOUSFORF, Georges (1966): De l'Histoire des Sciences à l'Histoire de la Pensée, Payot, Paris
- GRAHAM, Lawrence S. (1975), Portugal: The Decline and Collapse of Authoritarian Order, Lindon e Beverly Hills, Sage
- GRÁCIO Rui (1981): Educação e Processo Democrático em Portugal, Livros Horizonte, Lisboa
- GRÁCIO, Rui (1981): Perspectivas Futuras, in M. Silva e I. Támen: Sistema de Ensino em Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pp. 649-699
- GUERRA, Miller (1971): Diário das Sessões, Assembleia Nacional, Lisboa.
- GUERVILLA, Angeles (1988): Proyecto Educativo de Caracter Curricular, Editorial Magisterio, Barcelona
- GULLICK, Luther (1937): Notes on The Theory of organization, in L. GULLICK e L. F. URWICK (1937): Papers on the Science Administration, New York, Institute of Public Administration.
- HELLRIEGEL, Don e John W. SLOCUM (1974): Management: A Contengency Approach, Addison - Wesley, Publishing Contemporary Reading Mass.
- HERZBERG, Friederick , (1978): The Motivation at Work, New York, Wiley, in SERGIOVANNI E STARRAT (1978): Novos Padrões de Supervisão Escolar, EPU-EDUSP, S. Paulo, pp. 172-175.
- HESPANHA, António (1986), As Transformações Revolucionárias e o Discurso dos Juristas, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nºs 18, 19 e 20, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 1986, citado por Lima (1991), op. cit., p. 210.
- INSTRUÇÕES do IASE aprovadas por Despacho de 28-4-84, Do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário
- KASSEM, Sami 1976: Introduction: European Versus American Organizational Theories, in Geert Hofstede and M Sami Kassem: European Contributions to Organizational Theory, Amsterdam, Gorcum, Assen
- KATZ, Daniel e KAHAN, Robert (1987): Psicologia Social das Organizações, Ed. Atlas, 3ª Ed. S. Paulo.
- KOONTZ, Harold ,e Brian O'DONNELL (1976): Princípios de Administração — Uma Análise das Funções Administrativas, S. Paulo, Livraria Pioneira Editora
- LAKATOS, Eva Maria e Marina de Andrade Marconi (1985): Fundamentos de Metodologia Científica, Editora Atlas, S. Paulo

- LAWRENCE James, and LORSH, Paul (1969). *Developing Organizations: Diagnosis and Action*, Addison Wesley Publishing Company, Reading, Massachusetts.
- LEAL, Américo Cordeiro(1985): *Legislação do Ensino Primário e Jardins de Infância*, Porto Editora, Porto.
- LEI 46/86 de 14/10, Lei de Bases do Sistema Educativo
- LEITE PINTO, Francisco de Paula (1963): *A Educação no Espaço Português*, citado por Stoer (1986): *Educação e Mudança Social em Portugal*, Edições Afrontamento, Lisboa.
- LEWIN, LIPPIT E WHITE (1939): *Patterns of Agressive Behaviour in Experimentally Created Social Climats*, in *Journal of Psychology*, Vol. 10, Maio de 1939.
- LICKERT, Rensis (1974): *Le Gouvernement Participatif de l'Entreprise*, Gauthiers-Villars Éditeur, Paris.
- LICKERT, Rensis (1978): *Novos Padrões de Administração Escolar*, Editora Atlas, S. Paulo
- LIMA, Licínio C. V. S. (1992): *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar - Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1874-1988)*, Tese de Doutoramento - Ed. Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga
- LIMA, Licínio C.V. S. (1988): *Modelos de Organização das Escolas Básica e Secundária*, in CRSE (1988): *A Gestão do Sistema Escolar*, MEC/GEP, Lisboa, pp. 149-195
- LIMA, Licínio C. V. S. (1991): *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar - Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1874-1988)*, Tese de Doutoramento - Universidade do Minho, Braga
- LIMA, Licínio C. Viana S. (1988): *A Gestão das Escolas Secundárias: a Participação dos alunos*, Livros Horizonte, Lisboa
- MACHADO, Baptista (1982): *Participação e Descentralização, Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976*, Livraria Almedina, Coimbra
- MARQUES, Alfredo (1988): *Política Económica e Desenvolvimento em Portugal -1926-1959*, Livros Horizonte, Lisboa
- MARQUES, Oliveira (1981): *História de Portugal Vol. III*, Palas editora, Lisboa
- MARSH, James G. e SIMON, Herbert A. (1967): *Teoria das Organizações*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro
- MAYO, Elton (1933): *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Boston, Harvard University Press, Citado por CHIAVENATO, op. cit., I, pp. 141-143.
- MENDES LEAL, Maria Rita (1987): *Factores Pessoais para o Sucesso Educativo*, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE)(1987): *Medidas que Promovam o Sucesso Educativo*, MEC/GEP, Lisboa
- MERTON, Robert (1967): *Estrutura Burocrática e Personalidade*, in ETZIONI, Amitai (1967): *Organizações Complexas*, Ed. Atlas, S. Paulo,
- MIALARET, Gaston (1980): *As Ciências da Educação*, Moraes editores, Lisboa, 2ª Edição
- MOLL, Blanca Ferré (1988): *La Educación Infantil de 0 a 6 años*, Editorial Anaya, Madrid
- MONDOLFO, Rodolfo (1967): *Figuras e Ideias da Filosofia da Renascença*, Editora Mestre Jou, S. Paulo
- MOONEY James , 1947: *The Principles of Organization*, Harper e Bross, New York
- MORAIS, João e VIOLANTE, Luís (1986): *Cronologia dos Factos Económico-Sociais (1926-1985)*, Livros Horizonte, Lisboa
- MÓNICA, M. F. (1978): *Educação e Sociedade no Portugal de Salazar*, Editorial Presença, Lisboa
- NERICI, E. (1987): *Metodologia do Ensino*, Ed. Atlas, S. Paulo

- NERICI, Emídeo (1983): Didáctica Geral Dinâmica, Editora Atlas, S. Paulo
- NÓVOA, António (1987): Le Temps des Professeurs, Vol I, Instituto Nacional de Investigação Científica, Lisboa
- NÓVOA, António (1987): Le Temps des Professeurs, Vol II, Instituto Nacional de Investigação Científica, Lisboa
- NUNES, Natália (1981): Memórias da Escola Antiga, Didáctica Editora, Lisboa,
- PARSONS, Talcott (1976): Three Levels in the hierarchical Structure of organization, in William M. Evan (Org.) (1976): Interorganizational Relations, Ed. Penguin Books, London
- PARSONS, Talcott (1960): Structure and Process in Modern Societies, Illinois, Free Press,
- PASCUAL, Roberto (Coordenador), (1988): La Gestión Educativa ante la Innovación y El Cambio, Narcea Ediciones, Madrid
- PERROW, C. (1985): Overboard with myth and symbols, Review Essay, American Journal of Sociology, col. 91, pp. 151-155.
- PERROW, Charles (1972): Complex Organizations: A Critical Essay, Glenview, Ill, Scott, Foresman and Company.
- PERROW, Charles (1976): Análise Organizacional. Um Enfoque Sociológico, S. Paulo, Ed. Atlas
- PIAGET, Jean 1972: Psicologia e Epistemologia - Para uma Teoria do Conhecimento, Publicações D. Quixote, Lisboa
- PIAGET, Jean (1977): O Desenvolvimento do Pensamento - A Equilíbrio das Estruturas Cognitivas, Publicações D. Quixote
- PINTASSILGO, Maria de Lurdes, 1985: Dimensões da Mudança, Porto, Edições Afrontamento
- PINTO, F. Sousa (1982): Constituição da República Portuguesa, Livraria Almedina, Coimbra
- PIRES DE LIMA, Augusto César (1941): O Papel do Professor de Instrução Primária (Conferência realizada a convite da Federação dos Amigos da Escola Primária, em 2 de Maio de 1941), Tipografia Sequeira, Lda, Porto, 1942, p. 37
- PORTER, L. W.; LAWLER, E.E.; Hackman, R. (1975): Behavior in Organizations, New York, McGraw Hill, S. Paulo.
- PORTUGAL, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação (1985): Análise conjuntural - 1984-, Lisboa, 1985, p. 101).
- PORTUGAL, Governo Provisório da República Portuguesa (1975): Programa de Política Económica e Social, Ed, Imprensa Nacional casa da Moeda, Lisboa
- PORTUGAL, MEC/SEOP (1974): Programas para o ano de 1974/75, Editorial do MEC, Algueirão, p. 3
- PORTUGAL, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento (1986): Estatísticas da Educação, MEC/GEP, Lisboa
- PORTUGAL, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento (1991): Estatística de alunos - 1º Ciclo do Ensino Básico (aproveitamento 1988/89)
- PORTUGAL, Presidência do Conselho (1954): Vinte e Cinco Anos de Administração Pública, Imprensa Nacional, Lisboa
- PORTUGAL, Secretaria de Estado da Educação (1980): Programas do Ensino Primário Elementar, Editorial do MEC, Algueirão, p. 7
- PORTUGAL, Secretaria de Estado da Orientação Pedagógica (1975): Programas do Ensino Primário Elementar (Capa Laranja), Direcção Geral do Ensino Básico, Lisboa, p. 7

- PORTUGAL, Secretaria de Estado do Ensino Básico e Secundário (1978): Programa do Ensino Primário, Direcção Geral do Ensino Básico, Lisboa.
- PORTUGAL, Imprensa Nacional Casa da Moeda (1976): Constituição da República Portuguesa, 1976, Edição da INCM, Lisboa
- POSTIC, Marcel (1986): A Relação Pedagógica, Livros Horizonte, Coimbra
- POSTIC, Marcel (1979): Observação e Formação de Professores, Livraria Almedina, Coimbra,
- PRINTER (1985): "Administrative Positions: Primary and Secondary Schools", in The International Encyclopedia of Education, Oxford
- PROGRAMA do I Governo Provisório, in D. L. 203/74, de 15/5
- REIS, António (1971): O Economicismo é um Humanismo, Seara Nova, nº 1506, Abril de 1971.
- REIS, António (1971): O Economicismo é um Humanismo, Seara Nova, nº 1506, Abril de 1971.
- RIBEIRO, António Carrilho e Lucie Carrilho RIBEIRO (1989): Planificação e Avaliação do Ensino-Aprendizagem, Universidade Aberta, Lisboa
- ROETTLISBERGER E DICKSON, (1971): A Organização e o Trabalhador, Ed Atlas, S. Paulo,
- ROSA, Adelino de Matos (1965): Preparação de Lições: Sua Importância no Aproveitamento Escolar, in Rev, Escola Portuguesa, nº 1302, Dezembro de 1965
- ROSAS, Fernando (1986): O Estado Novo nos Anos Trinta (1928-1938), Edit. Imprensa Universitária, Editorial Estampa, Lisboa
- ROUSSEAU, Jean-Jacques , (1973): Contrato Social, Ed. Presença, Lisboa
- SALAS, Miguel Carrascosa (1985): Participación en la Comunidad Educativa, in Óscar SAENZ, op. cit., pp. 444-464
- SALAZAR (1935) Discursos I, Coimbra Editora Limitada, Coimbra,
- SALAZAR, António O.(1945): Discursos e Notas Políticas II, Coimbra Editora, Coimbra
- SALAZAR (1944), Discursos III, Coimbra editora, Limitada, Coimbra,
- SALAZAR A. O.,(1951) Discursos, IV, Coimbra Editora Limitada, Coimbra
- SALAZAR, A. O. (1959), Discursos V, Coimbra Editora Limitada, Coimbra,
- SALAZAR, A.O.(1967): Discursos e Notas Políticas VI, Coimbra Editora, Coimbra
- SAMPAIO, Salvado (1977): Contribuição Monográfica, Vol I (1911-1926), Instituto Gulbenkian de ciência, Lisboa, 1975
- SAMPAIO, Salvado (1977): Contribuição Monográfica, Vol II (1926-1955), Instituto Gulbenkian de ciência, Lisboa, 1976
- SAMPAIO, Salvado (1977): O Ensino primário (1911-1969) - Contribuição Monográfica, Vol III (1955-1969), Instituto Gulbenkian de ciência, Lisboa, 1977
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990): O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1984)- Edições Afrontamento, Porto
- SANTOS, Boaventura Sousa (1990): "O Estado e a Sociedade em Portugal" (1974-1984), Edições Afrontamento, Porto
- SANTOS, Boaventura Sousa "A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal" (1974-1984), in "Revista Crítica de Ciências Sociais", nº 14, Novembro de 1984 e
- SÁENZ, Oscar (1985): Organización Escolar, Anaya, Madrid
- SCHMITTER, Phillipe C. (1975): Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal - Conemporary Political Sociological Series -Sage Professional Series, Vol.I, 06-11
- SECRETARIADO Nacional da Catequese, Manual de Religião e Moral para a 4ª Classe, 1965,
- SEDANO, Antonio M e Martiniano R.PEREZ (1989): Modelos de Organización Escolar, Editorial Cincel, Madrid

- SELZNICK, Phillipe , 1971, Cooptação: Um Mecanismo para a Estabilidade Organizacional, in Edmundo CAMPOS, Op Cit., pp. 92-100.
- SERGIOVANNI E STARRAT (1978): Novos Padrões de Supervisão Escolar, EPU-EDUSP, S. Paulo
- SHEIN, E. H. , 1972: Psicologia de la Organización, Prentice Hall Internacional, Englewood Cliffs.
- SHERWIN, Douglas S. (1959): The Meaning of Control, in Harold Koontz e Cyril O'Donnell (1959): Management: A Boock of Readings, New York, McGraw Hill Boock C.O.
- SIMÃO, José Veiga (1972), in Escola Portuguesa, nº 1376, Fev. /72,
- SIMÃO, José Veiga (1971): Educação, Caminhos de Liberdade, Ministério da Educação Nacional, Lisboa
- SMITH, Alain G.R. (1973): A Revolução Científica nos Séculos XVI e XVII, Editorial Verbo, Lisboa.).
- SOARES, António e Isaura ABREU (1986): Análise de Situação - Programas - Série Desenvolvimento Curricular, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, Lisboa
- STENHOUSE, L. (1981): An Introduction to Curriculum Research and Devellopment, London, Heinemann Educational Books Ltd
- STOER, Stephen (1986): Educação e Mudança Social em Portugal -(1970 - 1980) - Uma Década de Transição, Edições Afrontamento, Porto
- STOER Stephan e Helena ARAÚJO (1989): Educação e Democracia Num País Semi-Periférico (no Contexto europeu), Fac. de Psicologia e Ciências da Educação, Porto
- TABA, Hilda (1987): Elaboración del Curriculum, Ediciones Troquel, 7ª Edição, Buenos Aires;
- TELES, Galvão (1964): Problemas da Juventude, in Galvão Teles (1966): Temas de Educação, MEN, pp. 240-245.
- TERRY, G.R. (1980): Principios de Organización, Compañia Editorial Continental, México
- TERRY, George 1976): Princípios de administração, Editora Brasiliense, S. Paulo
- THOMPSON, James (1976): Dinâmica Organizacional: Fundamentos Sociológicos da Téoria Administrativa, McGraw-Hill, S. Paulo.
- TOFFLER, Alvin 1970: O Choque do Futuro, Ed. Livros do Brasil, Lisboa,
- TRALDI, Lady Lina (1984): Curriculo, Ed. Atlas, S. Paulo
- TRISTÃO, Jorge - O Exame- Breves Considerações, in Escola Portuguesa, nº 1234, Abril, 1960,p. 19
- TYLER, William (1991): Organización Escolar - Una Perspectiva Sociologica, Morata Ediciones, Madrid
- VALENTE, Maria Odete (Coordenadora), (1989): Manuais Escolares - Análise de Situação, MEC/GEP, Lisboa
- VALENTE, Maria Odete (consultora) (1988): Prática Pedagógica - Análise de Situação, Vol I, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, Lisboa
- VALENTE, Maria Odete (consultora) (1990): Prática Pedagógica - Análise de Situação, Vol II, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, Lisboa
- VAZ PIRES, Alberto , in Escola Portuguesa, nº 817, Julho de 1950, pp. 563-4.
- VAZ PIRES, Alberto E. (1949), in nº 782 de "Escola Portuguesa", Outubro de 1949, p. 1-2
- VAZ PIRES, Alberto Eugénio (1949): O professor Primário e As Casas do Povo, in Escola Portuguesa, nº 782, Outubro de 1949, pp. 1-2.

- VEIGA DE MACEDO (1950): Sessão de homenagem aos professores do Ensino Primário, na Sociedade de Geografia, citado por Escola Portuguesa, nº 916, Julho de 1952.
- VERCHER, Richo , 1985: La Administración Educativa, in Óscar SÁENZ, 1985: Organización Escolar, Edit. Anaya, Madrid, pp. 497-522.
- WALLACE, R. (1986): La Recherche de la qualité, CERI - Paris
- WEBER, Max (1963):The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction, in Edmundo CAMPOS, 1971: Sociologia da Burocracia, Zahar Editores, S. Paulo, 2ª Ed.(Traduzido pelo Editor: Os Fundamentos da Organização Burocrática: Umna Construção de Tipo Ideal)
- WILLIAMSON, Bill (1979):Education, Social Struture and Dvelopment, London e Basingstocke, Macmillan

FONTES DE REFERÊNCIA TEÓRICA NO ESTUDO DO ESTADO NOVO

- BIVAR, C.Fátima (1975): Ensino primário e Ideologia, Seara nova, Lisboa
- CAETANO, Marcelo (1936): O Município no Estado Novo, In Uma Série de conferências na União nacional(1936),Lisboa,pp.323-332
- CAETANO, Marcelo (1950):Posição Actual do Corporativismo Português,Edição do Gabinete de Estudos Corporativos do Centro Universitário de Lisboa da Organização Nacional da Mocidade Portuguesa,
- CAETANO, Marcelo (1968): Ensaio Pouco Políticos,Editorial Verbo,Lisboa,,p.116
- CAETANO, Marcelo (1984): Manual de Direito Administrativo I, Livraria Almedina, Coimbra, 10ª Edição
- CAETANO, Marcelo (1990): Manual de Direito Administrativo II, Livraria Almedina, Coimbra, 10ª Edição
- CARVALHO, Rómulo de (1986): História do Ensino em Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, p. 804
- FORMOSINHO, João (1987):Educating for Passivity - a Study of Portuguese Education (1926-1968), PH Thesis,University of London, Institute of Education
- GRAHAM, Lawrence S. (1975), Portugal: The Decline and Collapse of Authoritarian Order, Lindon e Beverly Hills, Sage p. 54.
- GRÁCIO,Rui (1981): Perspectivas Futuras, in M. Silva e I. Támen: Sistema de Ensino em Portugal, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- LIMA, Licínio C. V. S. (1992): A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar - Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1874-1988), Tese de Doutoramento - Ed. Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga
- LIMA,Licínio C. Viana S. (1988): A Gestão das Escolas Secundárias: a Participação dos alunos, Livros Horizonte, Lisboa
- MARQUES, Alfredo (1988): Política Económica e desenvolvimento em Portugal -1926-1959,Livros Horizonte, Lisboa,pp. 21-26
- MARQUES, Oliveira (1981: História de Portugal Vol. III, Palas editora, Lisboa
- MONDOLFO, Rodolfo (1967): Figuras e Ideias da Filosofia da Renascença, Editora Mestre Jou, S.Paulo
- MÓNICA, M. F. (1978): Educação e Sociedade no Portugal de Salazar,Editorial Presença,Lisboa

- NÓVOA, António (1987): *Le Temps des Professeurs*, Vol I, Instituto Nacional de Investigação Científica, Lisboa
- NÓVOA, António (1987): *Le Temps des Professeurs*, Vol II, Instituto Nacional de Investigação Científica, Lisboa
- REIS, António (1971): *O Economicismo é um Humanismo*, Seara Nova, nº 1506, Abril de 1971.
- ROSAS, Fernando (1986): *O Estado novo nos Anos Trinta (1928-1938)*, Edit. Imprensa Universitária, Editorial estampa, Lisboa e A. Marques (1988): op. cit..
- SALAZAR (1944), *Discursos III*, Coimbra editora, Limitada, Coimbra,
- SALAZAR A. O., (1951) *Discursos, IV*, Coimbra Editora Limitada, Coimbra
- SALAZAR, A. O. (1959), *Discursos V*, Coimbra Editora Limitada, Coimbra,
- SALAZAR, A.O. (1967): *Discursos e Notas Políticas VI*, Coimbra Editora, Coimbra
- SALAZAR, António O. (1935) *Discursos I*, Coimbra Editora Limitada, Coimbra,
- SALAZAR, António O. (1945): *Discursos e Notas Políticas II*, Coimbra Editora, Coimbra
- SAMPAIO, Salvado (1977): *Contribuição Monográfica, Vol I (1911-1926)*, Instituto Gulbenkian de ciência, Lisboa, 1975
- SAMPAIO, Salvado (1977): *Contribuição Monográfica, Vol II (1926-1955)*, Instituto Gulbenkian de ciência, Lisboa, 1976
- SAMPAIO, Salvado (1977): *O Ensino primário (1911-1969) - Contribuição Monográfica, Vol III (1955-1969)*, Instituto Gulbenkian de ciência, Lisboa, 1977, pp. 67-74
- SANTOS, Boaventura Sousa (1990): *"O Estado e a Sociedade em Portugal" (1974-1984)*, Edições Afrontamento, Porto
- SANTOS, Boaventura Sousa "A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal" (1974-1984), in *"Revista Crítica de Ciências Sociais"*, nº 14, Novembro de 1984
- SCHMITTER, Phillippe C. (1975): *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal - Conemporary Political Sociological Series - Sage Professional Series, Vol. I, 06-11*
- SMITH, Alain G.R. (1973): *A Revolução Científica nos Séculos XVI e XVII*, Editorial Verbo, Lisboa.).
- STOER, Stephen (1986): *Educação e Mudança Social em Portugal -(1970 - 1980) - Uma Década de Transição* Edições Afrontamento, Porto
- WILLIAMSON, Bill (1979): *Education, Social Struture and Dvelopment*, London e Basingstocke, Macmillan

FONTES PRIMÁRIAS DOS PRINCÍPIOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DO ESTADO NOVO

- AMARAL, A. (1965): Livro do Mestre - A Aula de Religião na 4ª Classe, pp. 95-99, Secretariado Nacional da Catequese de Lisboa.
- CAETANO, Marcelo (1936): O Município no Estado Novo, In Uma Série de conferências na União nacional(1936),Lisboa,pp.323-332
- CAETANO, Marcelo (1950): Posição Actual do Corporativismo Português,Edição do Gabinete de Estudos Corporativos do Centro Universitário de Lisboa da Organização Nacional da Mocidade Portuguesa,
- CAETANO, Marcelo (1968): Ensaio Pouco Políticos,Editorial Verbo,Lisboa,,p.116
- CAETANO, Marcelo (1984): Manual de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra, 10ª Edição
- CAETANO, Marcelo (1990): Manual de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra, 10ª EdiçãoD.L. 23048, de 23/9/33.
- FERREIRA,Matos (1990), in Telejornal em 30/12/1990
- GUERRA, Miller (1971): Diário das Sessões, Assembleia Nacional, Lisboa.
- NUNES, Natália (1981): Memórias da Escola Antiga, Didáctica Editora, Lisboa,
- PINTO,Leite Francisco de Paula (1963): A Educação no Espaço Português, citado por Stoer (1986): Educação e Mudança Social em Portugal, Edições Afrontamento, Lisboa.
- SALAZAR (1944), Discursos III, Coimbra editora,Limitada,Coimbra,
- SALAZAR A. O.,(1951) Discursos,IV, Coimbra Editora Limitada,Coimbra
- SALAZAR, A. O. (1959), Discursos V, Coimbra Editora Limitada, Coimbra,
- SALAZAR, A.O.(1967): Discursos e Notas Políticas VI, Coimbra Editora, Coimbra
- SALAZAR, António O.(1945): Discursos e Notas Políticas II, Coimbra Editora, Coimbra
- SALAZAR, António O..(1935) Discursos I, Coimbra Editora Limitada, Coimbra,
- SECRETARIADO Nacional da Catequese, Manual de Religião e Moral para a 4ª Classe, 1965,
- TELES, Galvão (1964): Problemas da Juventude, in Galvão Teles (1966): Temas de educação, MEN, pp. 240-245.

- Dec. 16116, de 9/11/1928
- Dec. 17983, de 20/2/30
- Dec.19594 de 15/4/1931
- Dec. 18962, de 15/2/1932
- Dec. 20889, de 15/2/1932
- Dec. 21943, de 5/12/1932
- Dec. 22151, 23/1/1933
- Dec. 22993,29/8/1933
- Dec. 23048 de 23/9/1933
- Dec. 23049 de 23/9/1933
- Dec. 22469, de 11/4/1933
- Dec. 23050 de 23/9/1933
- Dec. 23051 de 23/9/1933
- D.L. 22470 de 11/4/1933
- Dec. 23053 de 23/9/1933
- Dec. 23054 de 23/9/1933

Dec. 23228 de 15/11/1933
Dec. 24683 de 27/11/1934
Dec. 25495 de 13/9/1935
Dec. 25317 de 13/5/1935
Lei 1901 de 21/5/1935
Dec. 27424 de 31/12/1936
Dec. 27003 de 14/9/1936
D.L. 27279, de 24/11/1936
D.L. 27058, de 30/9/1936
D.L. 27003, de 14/9/36
Dec. 27301 de 4/12/1936
Dec. 28262 de 8/12/1937
Dec. 27603 de 29/3/1937
Dec. 28859 de 18/7/38
Dec. 31095 de 31/12/1940
Dec. 30615 de 25/7/1940
Lei 1984 de 30/5/1940
D.L. 36501, de 9/9/1947
Lei 2085, de 17/08/56
Lei 2086, de 22/8/56
D.L. 42994, de 28/5/60
Lei 2107, de 5/4/61
D.L. 46909 de 19/3/66
Port. 22966, de 17/10/67
D.L. 48 905 de 11/3/67
Port. 23485, de 16/7/68
D.L. 48797, de 26/12/68
D.L. 49397, de 24/11/69
Lei 2144 de 29/5/1969.
Dec. 49401, de 24/11/1969
D.L. 361/70 de 1/8
D.L. 556/71 de 16/12
D.L. 486/71 de 8/11
Lei 4/71 de 21/8
Lei 6/71 de 8/11
Lei 3/71 de 16/8
D.L. 408/71, de 27/9
D.L.s 162/71, de 24/4
D.L.178/71 de 30/4
D.L. nº 150/72.
D.L. 390/72 de 13/10
D.L. 368/72 de 30/9
Portaria 362/72 de 30/6
D.L. 222/73 de 25/7
Lei 3/73 de 5/4
D.L. 95/86 de 13/5

FONTES PRIMÁRIAS NO ESTUDO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA NO ESTADO NOVO

CIRCULAR nº 5, Livro 3, de 13/7/1935, da DGEP, in Ferreirinha, op. cit., p. 458.

Circular nº 120, de 7/9/1934, da DGEP

Dec de 29/3/1911

Dec. 6137 de 29/9/19

Dec. 12706 de 20/11/1926.

Dec. 12854 de 17/12/1926.

Dec. 16024, de 13/10/1928.

Dec 16481, de 8/2/1929.

Dec. 16361, de 14/1/29

Dec. 16481, de 8/2/29

Dec. 16729, de 13/4/29

Dec. 16836 de 13/5/1929

Dec. 17926, de 8/2/1930.

Dec. 18104, de 19/3/1930

Dec. 18380, de 23/5/30

Dec. 18646 de 19/7/30

Dec. 18664, de 24/7/1930

Dec. 18934, de 17/10/1930

Dec. 18347, de 17/5 /30

Dec. 22369, de 30/3/33

D.L. 26115, de 23/11/35

D.L.27279, de 24/11/36

Dec.26611, de 19/5/36

Dec. 32 241, de 5/9/42

DL. 36147 de 5/2/1947.

Dec. 38968, de 27/10/52,

D.L. 40762, de 7/9/56.

D.L. 46156, de 16/1/65

D.L. 178/71, de 30/4

D.L. 485/72, de 2/12

D.L's 45 e 46/73, de 12/2

D.L. 82/73, de 3/3.

D.L. 223/73, de 25/7).

D.L. 211/81, de 13/7

FERNANDES Abílio (1970): Elementos Práticos de Legislação Escolar, Livraria Cruz, Braga;

FERREIRA A. Justino (1936): Apêndice 2 a Legislação do Ensino Primário, Ed. Educação Nacional, Porto;

FERREIRA, A. Justino , Apêndice 1 a Legislação do Ensino Primário, p. 83, Ed. Educação Nacional, 1935, Porto.

- FERREIRINHA Amândio Serra (1950): *Legislação Comparada do Ensino Primário*, 1º Vol., Editorial Domingos Barreira, Porto;
- LEAL, Amadeu Cordeiro (1985): *Legislação do Ensino Primário e Jardins de Infância*, Porto Editora, Porto.
- PORTUGAL, Presidência do Conselho (1954): *Vinte e Cinco Anos de Administração Pública*, Imprensa Nacional, Lisboa Dec. 5787-A de 10/5/1919, in *Diário do Governo*, pp. 1101-1107

FONTES PRIMÁRIAS NO ESTUDO DA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO NO ESTADO NOVO

- Dec. 5787-A
Dec. 6137, de 29/9/19.
Dec. 6203
Dec. 9223, de 6/11/23
Lei 1751 de 23/2/2
Dec 14417, de 12/10/27
Dec 14463, de 22/10/27
Portaria 5060 de 21/10/27
Dec 14889, de 16/1/28
Dec 16037, de 15/10/28
Dec 16077 de 26/10/28
Dec 27603, de 15/10/28
Dec 18379, de 23/5/30.
Dec 18413, de 2/6/30
Dec 18646, de 7/8/30
Dec 20254, 1931
Dec. 20604, de 9/12/31
Dec 21695, 932
Dec. 21103, de 15/4/32
Circular nº 22, de 15/10/33, da DGEP
Circular nº 738, de 16/10/33
Dec 22369 de 30/3/33
Circular nº 67/ DGEP, de 25/5/34
Circular nº 88, de 13/9/34
Circular nº 113/DGEP, de 17/5/34
Circular da DGEP nº 88 de 13/9/35
Circular nº 342, de 7/10/35
Dec 25311,1935
Dec. 25305 de 9/5/35
Dec 27279, de 24/11/36.
Dec 27603, de 29/3/37

- Dec 27735, de 27/5/37
Dec 27882, de 21/7/37
38-Lei 1969 de 20/5/38
Dec 32629 de 16/1/43
Circular 137, de 6/10/51, da DGEP
Circular de 23/2/52
D.L. 38969, de 27/10/52
Circular nº 268, de 13 de Fevereiro de 1954, da DGEP,
Dec 42994, de 28/5/60
D.L. 43618 de 22/4/61
Portaria 18518 de 7/6/61
D.L. 44378, de 30/5/62
Circular nº 589 de 18/12/63
Circular nº 589 (aditamento), 18/12/63
Circ. 596, de 2/6/64
Despacho Ministerial de 9/9/69
CARAMONA, Manuel e OLIVEIRA, Liberato . (1953): Sumário de Legislação do Ensino Primário, Gomes e Rodrigues Editores, lda, Lisboa
ESCOLA PORTUGUESA, Nº 786, 17 de Dezembro de 1949, Artº "Plano de Lição de História, por Alberto Vaz Pires, pp. 95-96.
ESCOLA PORTUGUESA, nº 1245 de Março de 1961.
ESCOLA PORTUGUESA, Separata, nº 288, in Fernandes (1970, op. cit., p. 197
ESCOLA PORTUGUESA, nº 1234 de Abril de 1960
Escola Portuguesa, nº 902, Abril de 1952
Escola Portuguesa, nº 1233, p. 22
FERNANDES , Abílio (1958): Elementos Práticos de Legislação Escolar, Livraria Cruz, Braga
FERNANDES, Abílio (1965): Elementos Práticos de Legislação Escolar, Livraria Cruz, Braga, 1965, 9ª Edição
FERREIRA, A. Justino (1935): Legislação do Ensino primário, Apêndice I, Editora Educação Nacional, Porto
FERREIRA, Justino (1936): Legislação do Ensino Primário, Apêndice II, Editora Educação Nacional, Porto, pp.110-116.
FERREIRA, Justino (1937): Legislação do Ensino Primário, Apêndice III, pp. 94-97
PIRES DE LIMA, Augusto César (1941): O Papel do Professor de Instrução Primária (Conferência realizada a convite da Federação dos Amigos da Escola Primária, em 2 de Maio de 1941), Tipografia Sequeira, Lda, Porto, 1942, p. 37
ROSA, Adelino de Matos (1965): Preparação de lições: sua importância no aproveitamento escolar, in Rev, Escola Portuguesa, nº 1302, Dezembro de 1965
SIMÃO, José Veiga (1972), in Escola Portuguesa, nº 1376, Fev. /72
TRISTÃO, Jorge - O Exame- Breves Considerações, in Escola Portuguesa, nº 1234, Abril, 1960, p. 19
VAZ PIRES, Alberto , in Escola Portuguesa, nº 817, Julho de 1950, pp. 563-4.
VAZ PIRES, Alberto E. (1949), in nº 782 de "Escola Portuguesa", Outubro de 1949, p. 1-2
VAZ PIRES, Alberto Eugénio (1949): O professor Primário e As Casas do Povo, in Escola Portuguesa, nº 782, Outubro de 1949, pp. 1-2.

VEIGA DE MACEDO (1950): Sessão de homenagem aos professores do Ensino Primário, na Sociedade de Geografia, citado por Escola Portuguesa, nº 916, Julho de 1952.

FONTES DE REFERÊNCIA TEÓRICA NO ESTUDO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA E PLURALISTA

AMARAL, Diogo F. (1986): Curso de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra

BENAVENTE, Ana (1990): Escola, Professores e Processos de Mudança, Livros Horizonte, Lisboa.

BRAGA DA CRUZ, Luís (1987): A Educação na Actividade Municipal, Estudos Autárquicos, Comissão de Coordenação da Região Norte, Porto

CERI/OCDE (1983): Sistema de Educação Especial em Portugal, ME, Lisboa

CLÍMACO, Maria do Carmo e Manuel RANGEL e Outros (1988): Práticas de gestão - Ensino Primário - MEC/GEP, Lisboa

CLÍMACO, Maria do Carmo M. RANGEL (1988): Quadro Legal - Ensino Primário - série "que Gestão", Gabinete de estudos e Planeamento, Ministério da educação, Lisboa

FERNANDES António Sousa (1988) A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional e Local e Institucional da Educação Escolar, segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo, in Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988): A Gestão do Sistema Escolar, GEP/MEC, Lisboa, pp. 103 - 148

FERNANDES, António S. (1992): A Centralização Burocrática do Ensino Secundário - A Evolução do Sistema Educativo Português Durante os Regimes Liberal e Republicano (1836- 1926) -, Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Braga

FORMOSINHO, FERNANDES E LIMA, (1988): Administração e Gestão das Escolas Básicas e Secundárias e Centros de Educação Pré-Escolar, in CRSE (1988): Proposta Global de Reforma, GEP/MEC, pp. 555-641

FORMOSINHO, João (1980): As Bases do Poder do Professor, in Revista Portuguesa de Pedagogia, Ano XIV (1980), Universidade de Coimbra, pp.301 - 328

FORMOSINHO, João (1984): A Renovação Pedagógica numa Administração Centralizada, Comunicação ao I Congresso de Movimentos de Renovação Pedagógica - Ponencias e Comunicaciones, in Revista O Ensino, nºs 7, 8, 9 e 10

FORMOSINHO, João (1987): Educating for Passivity - A Study of Portuguese Education (1926-1968), Ph. Thesis, University of London, Institute of Education

FORMOSINHO, João (1989A). De Serviço de Estado a Comunidade Educativa — Uma Nova Concepção para a Escola Portuguesa, Revista Portuguesa de Ciências da Educação, nº 1, 1989, pp.53-86, Universidade do Minho, Braga.

FORMOSINHO, João (1989b): A Direcção das Escolas Portuguesas - Da Democracia Representativa Centralizada à Democracia Participativa Descentralizada, Comunicação apresentada ao Congresso "A Educação, o Socialismo Democrático e a Europa", Lisboa, 5 a 7 de Maio de 1989

- FORMOSINHO, JOÃO 1988: Princípios Organizativos da Escola à luz da Lei de Bases do Sistema Educativo, in CRSE (1988): A Gestão do Sistema Escolar, MEC/GEP, Lisboa, pp. 53-104
- FORMOSINHO, João , 1987: Modelos de Gestão da Educação Escolar, II vol., Área de Análise Social e Organizacional da Educação, CEFOPE, UM, Braga;
- GRÁCIO Rui (1981): Educação e Processo Democrático em Portugal, Livros Horizonte, Lisboa
- HESPANHA, António (1986), As Transformações Revolucionárias e o Discurso dos Juristas, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nºs 18, 19 e 20, Centro de Estudos Sociais, Coimbra
- LIMA, LICÍNIO (1991): A Escola Com o Organização e a Participação na Organização Escolar - Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988) - Tese de Doutoramento- Universidade do Minho- Braga,
- LIMA, LICÍNIO(1992): A Escola Com o Organização e a Participação na Organização Escolar - Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988) - Tese de Doutoramento- Ed. Instituto de Educação, Universidade do Minho- Braga,
- LIMA, Licínio C. Viana S. (1988): A Gestão das Escolas Secundárias: a Participação dos alunos, Livros Horizonte, Lisboa
- MACHADO, Baptista (1982): Participação e Descentralização, Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976, Livraria Almedina, Coimbra
- MORAIS, João e VIOLANTE, Luís (1986): Cronologia dos Factos Económico-Sociais (1926-1985), Livros Horizonte, Lisboa
- PINTASSILGO, Maria de Lurdes , 1985: Dimensões da Mudança, Porto, Edições Afrontamento
- SANTOS, Boaventura Sousa (1990): "O Estado e a Sociedade em Portugal" (1974-1984), Edições Afrontamento, Porto
- SANTOS, Boaventura Sousa "A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal" (1974-1984), in "Revista Crítica de Ciências Sociais", nº 14, Novembro de 1984 e
- STOER, Stephan e Helena ARAÚJO (1989): Educação e Democracia Num País Semi-Periférico (no Contexto europeu), Fac. de Psicologia e Ciências da Educação, Porto
- STOER, Stephen (1986): Educação e Mudança Social em Portugal -(1970 - 1980) - Uma Década de Transição Edições Afrontamento, Porto

**FONTES PRIMÁRIAS NO ESTUDO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO-
EDUCACIONAL DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA E PLURALISTA**

D. L.236/74 de 3/6
D. L.366/74 de 19/8
D.L. 193/74 de 9/5
D.L. 406/74 de 29/8
D.L. 594/74 de 7/11
D.L. 595/74 de 7/11/1974
Leis 2 e 3/74, de 14/5
D.L. 263-A/76 de 9/4.
Lei 3/76 de 10/9/1976
Lei 3/76, de 10/9.
D.L. 174/77,
D.L. 256-A/77 de 17/6.
Lei 59/77 de 5/8.
Lei 65/77 de 26/8.
D.L. 160/79 de 30/5.
D.L. 191-D/79
D.L. 540/79, de 31/12
D.L. 161/80 de 28/5.
D.L. 553/80 de 21/11
Desp 40/80, de 10/5/80
D.L. 211/81, de 13/7.
Lei 28/82 de 15/11.
Lei Constitucional nº 1/82 de 30/9.
D.L. 338/83 de 20/7.
D.L. 369/83 de 6/10.
Lei 4/83 de 29/7/1983.
Lei 42/83, de 31/12
D.L. 24/84 de 16/1.
D.L. 45-A/84 de 3/2.
D.L. 74/84, de 2/3
D.L. 77/84 de 8/3.
D.L. 299/84, de 5/9
D.L. 399-A/84,de 28/12
Lei nº 28/84, de 14/8.
Resolução Conselho de Ministros nº 21/84 do C.N., in D.R. 1ª Série, de 19/3.
D.L. 77/84 de 2/3.
D.L. 62/85 de 13/3.
D.L. 300/85 de 29/7.
Lei 2-A/85 de 28/2.
D.L.100/86 de 14/5
D. L. 243/87, de 15/6

D.L. 172/91

CONSELHO DA REVOLUÇÃO, 23/12/81, in MORAIS, João e VIOLANTE, Luís (1986):
Cronologia dos Factos Económico-Sociais (1926-1985), Livros
Horizonte, Lisboa

PORTUGAL, Governo Provisório da República Portuguesa (1975): Programa de
Política Económica e Social, Ed, Imprensa Nacional casa da Moeda,
Lisboa

PORTUGAL, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento (1986):
Estatísticas da Educação, MEC/GEP, Lisboa

PORTUGAL, Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento
(1991): Estatística de alunos - 1º Ciclo do Ensino Básico (aproveitamento
1988/89)

PROGRAMA do I Governo Provisório, in D. L. 203/74, de 15/5

FONTES PRIMÁRIAS NO ESTUDO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA E PLURALISTA

Dec. 22369, de 30/3/1933

Despacho Ministerial de 31/10/1940.

D.L.s 38968 e 38969, de 27-10-52

Port. 13949, de 28-4-52

Port.s 14269 e 14 270 de 23-2-53

D.L.40964, de 31/12/56

D.L. 45249, de 16/9/63

D.L. 46037, de 16/11/64

D.L. 46135, de 31-12-64

D.L. 46349, de 22-5-65

D.L.47091, de 11-7-67

D. L. 408-71, de 27/9

D.L. 464/71, de 6/11

D.L. 201-72, de 19-6

D.L. 376-72, de 4-10

D.L. 485-72, de 2-12.

D.L. 46-73, de 12/2

D.L.82-73, de 3-9

D.L. 179-74, de 30-4

Desp.SEA-68/74, DR nº 277, de 28/11/74, pp.7630-7632.

D. L. 489-75, de 5-9

D.L. 538-76, de 9-776

D.L.356-76, de 14-5.

D.L.666-76, de 4-8

Dec.-Lei 356-76, de 14.

D.L. 70-77, de 25-2
D.L. 137-77, de 6-4
D.L. 257-77, de 18-6
D.L. 478-77, de 15-11
D.L. 552-77, de 31-12
D.L.6-77, de 5-1.
D.L.177-77, de 17-4.
Desp. nº 84/77,de 1/3
Despachos 134-77 e 139-7715 /11
Ofício-circular nº 23/77, de 13/7, da DGEquipamento Escolar
Circular 6/78, de 8/6, da DGEB.
D.L. 279-78, de 7-9
D.L.3-03-78,de 12-10
Dec. 70-78, de 15-7 e
Circular/DGEB 5/79, de 8/11.
D.L. 370/79,de 6/9
D.L. 534-79, de 31-12).
D.L. 414-80, de 27-9.
D.L.211-81, de 13-7
Circular nº 3/82, de 25 de Maio, da DGEB
D.L. 107-82, de 8-4.
D.L. 125-82, de 22-4
Despacho nº 13/EA/AP/82;
Circular nº 8, de 2-8-83,da DGEB.
Circular nº 24-83, de 12-10 da DGEB
D.L. 126-83, de 9-3
Desp. SEEA, de 19-4-83
Lei 42/83, de 31 de Dezembro
Circular nº3/DIV/84,de 25/7,da DGEB.
D.L. 77/84, de 8/3
D.L. 299/84, de 5 de Setembro
D.L. 399-A/84, de 28 de Dezembro
INSTRUÇÕES do IASE aprovadas por Despacho de 28-4-84, do Secretário de Estado dos
Ensinos Básico e Secundário
Ofício nº 42122, de 23-10-84, da Direcção de Serviços do Ensino Primário da DGEB.
Despacho/SEEBS, de 8-4-85.
D.L. 3-87, de 7-1
D.L. 361-89, de 18-10
LEAL, Américo Cordeiro (1985): Legislação do Ensino Primário e Jardins de Infância,Porto
Editora, Porto.
PORTUGAL, Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação (1985): Análise
conjuntural - 1984-,Lisboa,1985

FONTES PRIMÁRIAS NO ESTUDO DA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE ENSINO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA E PLURALISTA

D.L. 45/73, de 12/2

Desp.68/74, DR II, de 28/11.

Desp. SEAE /40/75, de 8/11 in ESCOLA DEMOCRÁTICA - Número Especial de Legislação - Julho a Dezembro de 1975.

Despacho 40/75, de 8/11

Despacho nº 8/A/76, de 30/1/76, do Secretário de Estado da Orientação Pedagógica

D.L. 537/77, de 30/12

Desp. nº 139/77, in Diário da República de 20/10/77

Lei 7/77 de 1/2

Desp. nº 42/78, de 18/4, do Secretário de Estado da Orientação Pedagógica

D.L. 191/79, de 23/6

D.L. 540/79, de 31/12

Desp. Normativo 122/79, do Ministro da Educação e Investigação Científica

Portaria 572/79, de 31/10

D.L. 61/80, de 7/4.

D.L. 412/80, de 27/9

Circular nº 678 de 13/10/81

Desp. MEC - 224/81, de 7/9.

Circular nº 3/81, Pº DSPRI- SOE-G-2-76/80-81, 6ª Secção, 10/2/81, da DGEB

Desp. 39/82, de 31/12

Desp. de 1/3/82, do Secretário de Estado da Educação e Juventude

Desp. do Secretário de Estado da Educação e Juventude, de 1/3/82.

Despacho nº 13/EA/AP/82,

Circular nº 16, de 17/10/83, da Direcção Geral do Ensino Básico

Desp. de 30/6/83

Despacho 33/EA/AP/83

Despacho de 1/3/83, do Secretário de Estado da Juventude

Circular nº 3 de 28/6/84, do DGEB, regulamentando Despacho de 23 de Agosto de 1983.

D.L. nº 315/84, de 28/9

PORTUGAL, MEC/SEOP (1974): Programas para o ano de 1974/75, Editorial do MEC, Algueirão

PORTUGAL, Secretaria de Estado da Orientação Pedagógica (1975): Programas do Ensino Primário Elementar (*Programa Laranja*), Direcção Geral do Ensino Básico, Lisboa,

PORTUGAL, Secretaria de Estado do Ensino Básico e Secundário (1978): Programa do Ensino Primário (*Programa Limão*), (Em regime experimental), Direcção Geral do Ensino Básico, Lisboa.

PORTUGAL, Portaria 572/79, de 31/10: Programas experimentais do Ensino Primário

PORTUGAL, Secretaria de Estado da Educação (1980): Programas do Ensino Primário Elementar (*Programa Verde*), Editorial do MEC, Algueirão

ANEXOS

ANEXO Nº 1 — Chave Temporal dos Decretos,
Decretos Leis e Portarias no Estado
Novo

ANO	1º DECRETO	1ª PORTARIA
1926		
1927		
1928	14812	5137
1929	16315	5822
1930	17824	6574
1931	19186	6993
1932	20695	7261
1933	22056	7492
1934	23430	7742
1935	24832	7960
1936	26178	8328
1937	27469	8585
1938	28410	8904
1939	29385	9142
1940	30253	9423
1941	31096	9717
1942	31837	9986
1943	32618	10305
1944	33490	10566
1945	34360	10820
1946	35542	11231
1947	36087	11665
1948	36709	12229
1949	37273	12701
1950	37724	13030
1951	38147	13402
1952	38586	13792
1953	39074	14220
1954	39507	14690
1955	40025	15189
1956	40485	15685
1957	40965	16120
1958	41498	16536
1959	42084	16985
1960	42797	17517
1961	43463	18184
1962	44144	18935
1963	44840	19614
1964	45522	20226
1965	46141	21028
1966	46823	21769
1967	47480	22422
1968	48193	23128
1969	48826	23820

	Governos	Presidente do Conselho ou Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Sub-Secretarias de Estado	Secretarias de Estado	Nomes dos Sub-Secs. ou Secs.
1 ^a Período 1926 - 1974	30/5/1926 a 19/6/26	José Mendes Cabeçadas	José Mendes Cabeçadas Armando Humberto da Gama Ochoa, em 1/6/26 Joaquim Mendes dos Remédios, em 3/6/26			
	19/6/26 a 22/11/26	Gomes da Costa	Artur Ricardo Jorge, em 19/6/26			
	22/11/26 a 18/4/28	Óscar Carmona	Alfredo Magalhães, em 22/11/26			
	18/4/28 a 8/7/29	Vicente de Freitas	Duarte Pacheco, em 18/4/28 Gustavo Cordeiro Ramos, em 10/11/28			
	8/7/29 a 21/1/30	Ivens Ferraz	Francisco Xavier da Silva Teles, em 8/7/29 Eduardo da Costa Ferreira, em 11/9/29 Artur Ivens Ferraz, em 14/11/29 Victor Hugo Duarte de Lemos, em 21/12/29			
	21/1/30 a 5/7/32	Costa Oliveira	Gustavo Cordeiro Ramos, em 21/1/30			

	Governos	Presidente do Conselho ou Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Sub-Secretarias de Estado	Secretarias de Estado	Nomes dos Sub-Secs. ou Secs.
1 ^a Período 1932 - 1974	I - 5/7/32 a 11/4/33	Salazar	Gustavo Cordeiro Ramos (21/1/30 a 11/4/33)			
	II - 11/4/33 a 18/1/36	Salazar	Alexandre Sousa Pinto (24/7/33 a 29/6/34) Eusébio Tamagnini de M. Encarnação (29/6/34 a 17/1/36) António Faria Carneiro Pacheco (18/1/36 a 8/3/39) Manuel Rodrigues (Min. da Justiça 9/3/39 a 27/8/40) Mário de Figueiredo (28/8/40 a 5/9/44) José Casiro da Mata (6/9/44 a 3/2/47) F. A Pires de Lima (4/2/47 a 6/7/55) Francisco de Paula Leite Pinto (7/7/55 a 3/5/61) Manuel Lopes Almeida (4/5/61 a 3/12/62) Inocêncio Galvão Teles	Sub-Secretaria de Estado da Educação Nacional (só foi nomeado sub-sec em 44) Sub-Secretaria de Estado da Educação Nacional (só foi nomeado sub-sec em 44) Sub-Secretaria de Estado da Educação Nacional (só foi nomeado sub-sec em 44) Sub-Secretaria de Estado da Educação Nacional (só foi nomeado sub-sec em 44)		Herculano de Amorim Ferreira (6/9/44-11/2/46) Luis Filipe Leite Pinto (11/2/46 a 4/2/47) Luis Filipe Leite Pinto (4/2/47 a 12/5/49) Henrique Veiga de Macedo (27/6/49 a 7/7/55) Baltazer Rebelo Sousa 21/7/55 a 4/5/61) C. E. Baptista Soveral (4/5/61 a 4/12/62)

	Governos	Presidente do Conselho ou Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Sub-Secretarias de Estado	Secretarias de Estado	Nomes dos Sub-Secs. ou Secs.
1ª Período 1932 - 1974	3ª III - 18/1/36 a 27/9/68	Salazar	Inocêncio Galvão Teles (4/12/62 a 18/8/68)	Subsecretaria de Estado da Educação Subsecretaria de Estado da Administração Escolar (D.L. 46008, de 6/11/64) Subsecretaria de Estado da Juventude e Despor. (Idem)		Alberto Carlos Brito (4/12/62 a 9/11/64) Alberto Carlos de Brito (9/11/64 a 18/8/68) Fernando O. Sant (9/11/64 a 18/8/68)
			Marcelo Caetano (27/9/68 a 25/4/74)	José Hermano Saraiva (19/8/68 a 14/1/70)	Subsec. Est. Adm. Esc.	
			José Veiga Simão (15/1/70 a 25/4/74)	SubSec. Est. Juv. Desp. Sub Sec. Adm. Esc. Sub Sec. Est. Juv Desp.		

	Governos	Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Sub-Secretarias de Estado	Secretarias de Estado	Nomes dos Sub-Secs. ou Secs.
2º Período (1974-1986)	Junta de Salvação Nacional (26/4/74 a 14/5/74)					
	I Provisório	Adelino da Palma Carlos (15/5/74 a 16/7/74)	Eduardo Correia (Ministro da educação e Cultura)		Administração Escolar Assuntos Culturais e Investigação Científica Desportos e Acção Social Escolar Reforma Educativa	J. M. Protes da Fonseca M. Lurdes Belchior A. J. Avelãs Nunes Oriando P. Carvalho
	II Provisório	Vasco Gonçalves (17/7/74 a 29/9/74)	Vitorino M. Godinho (Ministro da educação e Cultura)		Administração Escolar Assuntos Culturais e Investigação Científica Desportos e Acção Social Escolar Orientação Pedagógica	J. M. Protes da Fonseca M. Lurdes Belchior A. J. Avelãs Nunes Rui Grácio

	Governos	Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Sub-Secretarias de Estado	Secretarias de Estado	Nomes dos Sub-Secs. ou Secs.
2º Período (1974-1986)	III Provisório	Vasco Gonçalves (30/9/74 a 25/3/74)	Vitorino de Magalhães Godinho (até 29/11/74) Rui Grácio (até 25/3/74) (Ministros da educação e Cultura)		Administração Escolar Assuntos Culturais e Investigação Científica Desportos e Acção Social Escolar Orientação Pedagógica A partir de 4/12/74: Administração Escolar Ensino Superior e Investigação Científica Acção Social Escolar Orientação Pedagógica Cultura e Educação Permanente	J. M. Protes da Fonseca M. Lurdes Belchior A. J. Avelãs Nunes Rui Grácio J. M. Protes da Fonseca Avelãs Nunes Luis Efreim Elias Casanovas Rui Grácio João de Freitas Branco

	Governos	Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Sub-Secretarias de Estado	Secretarias de Estado	Nomes dos Sub-Secs. ou Secs.
2ª Período (1974-1986)	IV Provisório	Vasco Gonçalves (26/3/75 a 7/8/75)	Major José Emílio da Silva (Ministro da Educação e Cultura)		Administração Escolar Orientação Pedagógica	Comte. J. Cravinho F. Pereira Cap. Armando F. Almeida
	V Provisório	Vasco Gonçalves (8/8/75 a 25/9/75)	Major José Emílio da Silva (Ministro da Educação e Cultura)		Desportos e Acção Social Escolar Cultura e Educação Permanente Ensino Superior e Investigação Científica Administração Escolar Orientação Pedagógica	Luis Efreim Elias Casanovas João de Freitas Branco Rui Grácio Comte. J. Cravinho F. Pereira Cap. Armando F. Almeida
	VI Provisório	José B. Pinheiro de Azevedo (19/9/75 a 22/7/76) Ministro da Educação e Investigação Científica	Major Vitor Manuel Rodrigues Alves		Desportos e Acção Social Escolar Cultura e Educação Permanente Ensino Superior e Investigação Científica Administração Escolar	Ulpiano fonseca do Nascimento João de Freitas Branco Rui Grácio Cap. de Fragata Mário José de Aguiar
					Ensino Superior e Investigação Científica Desportos e Juventude Cultura e Educação Permanente Orientação Pedagógica	António M. S. S. Lucas Brotas A. J. de Almeida Graça João de Freitas Branco Bartolo Paiva Campos

	Governos	Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Sub-Secretarias de Estado	Secretarias de Estado	Nomes dos Sub-Secs. ou Secs.
2º Período (1974-1986)	I Constitucional (Parlamentar, minoritário, PS)	Mário Soares (23/7/76 a 22/1/78)	Sotto Mayor Cardia (Ministro da Educação e Investigação Científica)		Administração e Equipamento Escolar Ensino Superior Investigação Científica Orientação Pedagógica Juventude e Desportos	Almerindo da S. Marques J.A. da Cruz e Silva J.T. Fonseca Oliveira J.A. Romero Magalhães J.M. Barros de Sousa
	II Constitucional (Parlamentar, maioritário, Coligação PS/CDS)	Mário Soares (23/1/78 a 28/8/78)	Sotto Mayor Cardia (Ministro da Educação e Cultura)		Investigação Científica Cultura Orientação Pedagógica Juventude e Desportos Ensino Superior Administração Escolar (A partir de 21/6/78) Ensino Básico e Secund.	A.G. Sousa Pinto A.F.M. Ribeiro Reis J.A. Romero Magalhães J.M. Barros de Sousa J.A. da Cruz e Silva Almerindo da S. Marques Aldónio Gomes Raúl M.G.B. Junqueiro Carlos Moura Pulido
	III Constitucional (Mediação Presidencial)	Alfredo Nobre da Costa (28/8/78 a 21/11/78)	C.A. Lloyd Braga	Adjunto do Ministro Adjunto do Ministro	Ensino Superior e Investigação Científica Ensino Básico e Secund. Cultura Juventude e Desportos	E. Arantes e Oliveira Antª Almeida Costa Mª Teresa Stª Clara Gomes Rodolfo Begonha

	Governos	Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Sub-Secretarias de Estado	Secretarias de Estado	Nomes dos Sub-Secs. ou Secs.
2º Período (1974-1986)	IV Constitucional (Mediação Presidencial)	C.A. Mota Pinto (22/11/78 a 31/7/79)	L.F. Valente de Oliveira (Ministro da Educação e Investigação Científica)	Ensino Básico e Secund.	Ensino Superior e Investigação Científica Juventude e Desportos Ensino Básico e Secund.	E. Arantes Oliveira Rodolfo Begonha Alice Nobre Gouveia Carlos Alberto Rosa
	V Constitucional (Mediação Presidencial)	M ^ª de Lurdes Pintassilgo (1/8/79 a 2/1/80)	Luis Eugénio C. Veiga da Cunha (Ministro da Educação)		Ensino Superior Administração da Educ. Juventude e Desportos Ensino Básico e Secund.	J.M. Pantoja Nazaré R. Almeida Costa Rodolfo Begonha Aldónio Gomes
	VI Constitucional (Parlamentar, maioria - rio, coligação PSD/CDS/PPM)	Sá Carneiro (3/1/80 a 4/12/80; interinamente, Freitas do Amaral por morte de Sá Carneiro (5/12/80 a 8/1/81)	Victor Crespo (Ministro da Educação e Ciência)	A partir de 12/6/82: Administração Escolar Assuntos Pedagógicos	Ensino Superior Educação Juventude e Desportos	S.J. Formosinho Sanches Simões Roberto A.L. Carneiro J.M. Hendeiro de Araújo
	VII Constitucional (Parlamentar, maioria - rio, coligação PSD/CDS/PPM)	Pinto Balsemão (9/1/81 a 3/9/81)	Victor Crespo (Ministro da Educação e Ciência)		Ensino Superior Educação e Juventude Administração Escolar	S.J. Formosinho Sanches Simões A.C. Hortêncio Pina Carlos Martins Rubalo
VIII Constitucional (Parlamentar, maioria - rio, coligação PSD/CDS/PPM)	Pinto Balsemão (4/9/91 a 8/6/83)	Victor Crespo (Ministro da Educação e Universidades) Fraústo da Silva, a partir de 12/6/82		Ensino Superior Educação e Juventude Administração Escolar Ensino Superior Educação e Administração Escolar	Alfredo Azevedo Soares Ant ^ª Figueiredo Lopes Alberto Halha Alberto Romão Dias João de Deus Pinheiro Rene Rodrigues da Silva Manuel Santana Castilho	

	Governos	Primeiro Ministro	Ministro da Educação	Sub-Secretarias de Estado	Secretarias de Estado	Nomes dos Sub-Secs. ou Secs.
2ª Período (1974-1986)	IX Constitucional (Parlamentar, maioritário, coligação PS/PSD)	Mário Soares (9/6/83 a 5/11/85)	José Augusto Seabra (Ministro da Educação) Deus Pinheiro (15/2/85 a 5/11/85)		Administração Escolar Ensino Superior Ensino Básico e Secund. A partir de 31/1/84: Ensino Básico e Secund. Ensino Superior	Almeida Costa Bitaldo Rodrigues M ^ª Helena Valente Rosa Rene Rodrigues da Silva Joaquim G.P.M. Correia da Silva M ^ª Helena Oliveira Lopes
	X Constitucional (Parlamentar, minoritário, PSD)	Cavaco Silva (6/11/85 a 11/87)	João de Deus Pinheiro (Ministro da Educação e Cultura)		Administração Escolar A partir de 25/2/85: Administração Escolar Ensino Superior Ensino Básico e Secund. Ensino Superior Administração Escolar Ensino Básico e Secund. Cultura	A. Almeida Costa Virgílio Meira Soares Simões Alberto Fernando Real Simões Alberto Marília Raimundo Teresa P.B. Gouveia

ANEHO 3 - Competências dos Subinspecções Concelhias (1933) Delegações Escolares (1975 e 1981)

Subinspecções Concelhias (1933)	Delegações Escolares (1975)
<p>Art. 15.º Em cada um dos concelhos que não são sedes de distrito terão os inspectores dos distritos escolares o respectivo delegado, que os coadjuvará no desempenho dos serviços respeitantes ao concelho, competindo-lhe designadamente:</p> <p>1.º Prestar ao inspector do distrito todas as informações que este lhe requisitar;</p> <p>2.º Cooperar nos serviços do recenseamento escolar e da estatística, nos termos legais;</p> <p>3.º Organizar o serviço da matrícula na sede do concelho, nos termos da lei;</p> <p>4.º Requisitar o pessoal docente auxiliar e propor a autorização de desdobramentos, segundo as necessidades do ensino no concelho, e nos termos legais;</p> <p>5.º Representar o inspector do distrito junto da câmara municipal, segundo as instruções recebidas daquele;</p> <p>6.º Velar pela disciplina da corporação docente do concelho e receber os documentos justificativos das faltas de pessoal, no prazo da lei;</p> <p>7.º Tomar, em casos de muita urgência e gravidade e na impossibilidade de aguardar resolução superior, as medidas do carácter excepcional que eles requirem, dando imediata conta à inspecção do distrito;</p> <p>8.º Organizar as relações das faltas e processar as folhas de vencimentos do pessoal do concelho, autenticando-as com a sua assinatura;</p> <p>9.º Receber a matrícula dos alunos externos do concelho, e as relações dos mesmos alunos para exames e respectivos documentos;</p> <p>10.º Receber as relações dos alunos dos estabelecimentos oficiais para admissão a exame;</p> <p>11.º Promover a aquisição de mobiliário o material de ensino, e tudo mais que vise à melhor dotação dos serviços escolares, dirigindo-se para isso às entidades competentes e dando conta das suas instâncias à inspecção do distrito;</p> <p>12.º Organizar as pautas e velar pela execução dos serviços da secretaria referentes aos exames;</p> <p>13.º Propor à inspecção do distrito tudo quanto entender conveniente para o progresso do ensino primário no concelho;</p> <p>14.º Enviar à inspecção todos os livros e documentos referentes a exames, devidamente em ordem, depois de estes concluídos;</p> <p>15.º Conferir posse ao pessoal menor;</p> <p>16.º Elaborar relatório anual dos serviços do ensino primário no seu concelho e enviá-lo à inspecção do distrito até 31 de Agosto, juntamente com os relatórios dos directores das escolas que lhe estão adstritas.</p> <p>§ 1.º Os delegados dos inspectores dos distritos escolares em cada concelho são responsáveis por todas as infracções que sejam do seu conhecimento, quando não as evitem ou delas não dêem conta ao inspector do distrito escolar.</p> <p>§ 2.º Os mesmos delegados são intermediários nas relações entre todos ou parte dos directores das escolas do concelho e as inspecções dos distritos escolares, quando assim o determinem os respectivos inspectores de distrito, para maior simplificação do expediente ou ordenação dos serviços.</p> <p>§ 3.º O delegado do inspector do distrito tem a seu cargo a direcção da escola a que pertence como professor.</p>	<p style="text-align: center;">ANEXO AO DESPACHO 40/75</p> <p>I — FUNÇÕES DOS DELEGADOS ESCOLARES E SECRETÁRIOS DE ZONA</p> <p>1 — <i>No âmbito da Direcção-Geral de Pessoal e Administração</i></p> <p>a) Organizar e manter actualizado o cadastro de todo o pessoal das escolas de ensino primário e da própria delegação;</p> <p>b) Elaborar os termos de entrega das moradias anexas às escolas e propor a actualização das rendas, sempre que haja alteração de vencimento;</p> <p>c) Elaborar e processar em quadruplicado as folhas de gratificação dos professores do quadro de agregados;</p> <p>d) Elaborar e processar as folhas de gratificação relativas a anos económicos findos;</p> <p>e) Receber e remeter directamente à Direcção-Geral de Pessoal e Administração as declarações de incompatibilidade;</p> <p>f) Indicar directamente à D. G. P. A., trimestralmente, as vagas de serventes com cópia enviada à respectiva D. D. E.;</p> <p>g) Enviar directamente à D. G. P. A. (Direcção de Serviços de Pessoal) as propostas de vacatura dos lugares vagos para efeito de concurso;</p> <p>h) Conferir posse ao pessoal referido na alínea a);</p> <p>i) Enviar os triplicados dos termos de posse à D. G. P. A., nos termos do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 49 397, de 24 de Novembro, e enviar a respectiva comunicação ao Tribunal de Contas;</p> <p>j) Indicar à respectiva D. D. E. os lugares vagos a preencher com professores do quadro de agregados;</p> <p>k) Afixar fotocópias do <i>Diário do Governo</i> das listas dos lugares vagos e a concurso no distrito;</p> <p>l) Facultar a consulta dos <i>Diários do Governo</i> (I e II Séries);</p> <p>m) Anotar as faltas do pessoal e elaborar os respectivos mapas;</p> <p>n) Propor ou não a justificação das faltas dadas ao abrigo do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 19 478, de 18 de Março de 1931;</p> <p>o) Justificar as faltas dadas ao abrigo do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 42 800, e art.º 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 49 031;</p> <p>p) Propor ou não a justificação das faltas dadas ao abrigo do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 19 478;</p> <p>q) Responder aos diferentes inquéritos solicitados, enviando uma cópia da resposta à respectiva D. D. E.</p> <p>2 — <i>No âmbito da Direcção-Geral do Ensino Básico</i></p> <p>a) Organizar o serviço de matrículas nos termos da lei;</p> <p>b) Organizar as pautas e velar pela execução dos serviços de secretaria referentes às provas de avaliação de aproveitamento, apoiando os serviços pedagógicos;</p> <p>c) Ordenar e arquivar as pautas e provas de aproveitamento;</p> <p>d) Receber e conferir as relações dos alunos do ensino oficial e particular destinadas às provas de avaliação;</p> <p>e) Promover a rectificação dos termos de avaliação de conhecimentos, errados ou incompletamente preenchidos;</p>

**ANEHO 3 - Competências das Subinspecções Concelhias (1933
Delegações Escolares (1975 e 1981)**

Subinspecções Concelhias (1933)	Delegações Escolares (1975)
<p>f) Organizar os processos para aplicação de sanções aos encarregados de educação dos alunos que não cumprem a obrigatoriedade escolar e enviá-los à D. D. E.;</p> <p>g) Colaborar nas exposições escolares, a nível concelhio;</p> <p>h) Colaborar na organização de Colónias de Férias;</p> <p>i) Conferir e confirmar as habilitações em impressos aprovados para organização de processos de matrículas de alunos que ingressem no Ensino Preparatório;</p> <p>j) Confirmar as habilitações literárias de mancebos recrutados para o serviço militar;</p> <p>l) Enviar uma lista dos alunos dispensados da obrigatoriedade escolar à D. G. E. Básico, com cópia à D. D. E.;</p> <p>m) Elaborar as folhas de gratificações das acções de reciclagem;</p> <p>n) Elaborar a estatística referente às avaliações de conhecimentos a partir dos dados formulados pelas escolas;</p> <p>o) Dar seguimento às participações dos directores de escola por faltas, ao cumprimento da obrigatoriedade escolar.</p> <p>3 — No âmbito da Inspeção-Geral do Ensino Particular</p> <p>a) Efectuar as inscrições e matrícula do Ensino Particular;</p> <p>b) Registrar em livro próprio os alvarás (professores e estabelecimentos de ensino particular) e informar a D. D. E.;</p> <p>c) Organizar os processos de transferência dos alunos do ensino particular;</p> <p>d) Enviar a relação dos alunos matriculados no ensino particular para que os directores da escola tenham conhecimento do cumprimento da escolaridade obrigatória.</p> <p>4 — No âmbito da Direcção-Geral do Equipamento Escolar</p> <p>a) Proceder ao reajustamento da rede do ensino primário e do ciclo preparatório da teleescola do qual será dado conhecimento à D.G.E.E. através das D.D.E. sob a forma de proposta para efeitos de publicação em <i>Diário do Governo</i>;</p> <p>b) Elaborar propostas de alteração à rede escolar as quais serão enviadas à D.G. E.E. pelas D.D.E.:</p> <ul style="list-style-type: none"> — colaboração do I. A. S. E.: transportes — colaboração das autarquias locais: vias de acesso. <p>c) Elaborar e actualizar permanentemente os planos de construção de escolas primárias:</p> <ul style="list-style-type: none"> — quantificação de edifícios, por núcleos 	<ul style="list-style-type: none"> — locais de construção — prioridades de execução. <p>Esta actividade será feita em íntima colaboração com as autarquias locais que para o feito se deverão fazer representar nas zonas escolares.</p> <p>Os planos parcelares por zonas serão apresentados à D. G. E. E. pelas D. D. E. sob a forma de proposta de inclusão no plano geral de construção de escolas primárias.</p> <p>d) Elaborar e apresentar à D. G. E. E., planos de necessidade de reparação geral dos edifícios escolares;</p> <p>e) Elaborar planos de construção e de adaptação de edifícios ou salas devolutas a cantinas, os quais serão posteriormente apresentados ao I. A. S. E. pelas D. D. E.;</p> <p>Idem, para os planos de necessidades de reparação geral dos edifícios para cantinas.</p> <p>f) Elaborar planos de construção e da adaptação de edifícios a residências para os agentes de ensino, os quais serão posteriormente apresentados à D. G. P. A. pelas D. D. E.</p> <p>Idem, para os planos de necessidades de reparação geral das residências;</p> <p>g) Elaborar e apresentar às Câmaras Municipais planos de necessidades de obras de pequena conservação nos edifícios escolares;</p> <p>h) Informar a D. G. E. E. sobre a existência e características de novas instalações;</p> <p>i) Dispensar dos serviços do Ministério, os edifícios devolutos que deixaram de ter interesse para fins de ensino ou outros relacionados e representar os serviços centrais nos autos de entrega à entidade proprietária;</p> <p>j) Diligenciar pela obtenção de instalações provisórias por arrendamento ou cedência gratuita bem como respectivo equipamento em mobiliário e material didáctico;</p> <p>l) Ceder instalações de acordo com as directrizes emanadas dos serviços centrais;</p> <p>m) Responder a inquéritos lançados pela D. G. E. E. no capítulo da rede, instalações e equipamento do ensino primário e do ciclo preparatório da teleescola;</p> <p>n) Representar a Direcção-Geral em reuniões de trabalho nas autarquias locais.</p> <p>OBSERVAÇÃO: Esta proposta pressupõe a constituição nas zonas escolares de um sector de administração e planeamento da rede escolar do ensino primário e do ciclo preparatório da teleescola que disponha do dimensionamento, estrutura e tempo de trabalho adequados à realização cabal das tare-</p>

Anexo 3: Competências das Delegações Escolares (1981)

Art. 12.º As DLEs serão dirigidas por um delegado escolar, que será coadjuvado por subdelegados escolares.

Art. 13.º — 1 — São atribuições das DLEs, no âmbito da DGP:

- a) Organizar e manter actualizado o cadastro do pessoal das escolas e secretaria da delegação escolar;
- b) Remeter directamente às instâncias competentes o duplicado do termo de posse e respectivas comunicações nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 49 397, de 24 de Novembro de 1969;
- c) Processar e remeter directamente as guias de receitas do Estado comprovativas dos pagamentos devidos nos termos legais;
- d) Elaborar, processar e assinar as folhas de vencimentos do pessoal docente profissionalizado não efectivo, regentes escolares, monitores de TV, educadoras de infância e encarregados dos cursos de alfabetização;
- e) Remeter à entidade competente as vacaturas dos lugares existentes;
- f) Remeter, quando solicitado, as vagas de serventes, de harmonia com as normas em vigor;
- g) Anotar as faltas do pessoal e elaborar os respectivos mapas;
- h) Elaborar e remeter em duplicado as relações modelos n.ºs 138 e 160 directamente à ADSE e efectuar os pagamentos aos beneficiários logo após a recepção do duplicado enviado pela ADSE, acompanhado do respectivo cheque;
- i) Remeter os pedidos de inscrição, alteração mensal e outros assuntos à ADSE e com esta relacionados;
- j) Elaborar os termos de entrega das moradias anexas às escolas e propor a actualização das rendas nos termos legais;
- k) Receber os boletins de concurso e demais documentação;
- l) Organizar o processo de concessão de fases dos professores efectivos;
- m) Colaborar em quaisquer outros assuntos relativos a pessoal apresentados pelas instâncias superiores.

2 — São, ainda, atribuições das DLEs:

- a) Organização dos processos de abono de família e prestações complementares;
- b) Organização dos processos de inscrição na Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado;
- c) Passagem de declarações para efeitos de liquidação do imposto complementar;
- d) Execução dos serviços respeitantes à ADSE.

Art. 14.º No exercício das atribuições das DLEs compete, nomeadamente, ao delegado escolar:

- a) Visitar os estabelecimentos de ensino;
- b) Assegurar a gestão da delegação escolar;
- c) Velar pela disciplina e cumprimento dos horários do pessoal docente e não docente;
- d) Homologar os horários do pessoal não docente;
- e) Dinamizar o pessoal docente para questões escolares de modo a valorizar a escola e o ensino;
- f) Conferir posse ao pessoal docente e não docente;
- g) Participar em reuniões de trabalho convocadas superiormente;
- h) Apresentar às instâncias competentes, com vista à melhoria dos serviços, as alterações julgadas convenientes, mediante pareceres fundamentados;
- i) Representar a delegação em todos os actos para que a mesma seja solicitada e ou em que deva estar presente;
- j) Designar o subdelegado que substituirá nos seus impedimentos e autorizar as deslocções em serviço dos subdelegados;
- k) Zelar pela conservação dos edifícios escolares e da delegação escolar;
- l) Apreciar e conceder licença para férias ao pessoal docente;
- m) Vistoriar as instalações destinadas aos serviços escolares, dando conta às autarquias das deficiências encontradas para reparação ou da necessidade da implantação de novos edifícios;
- n) Velar pela higiene escolar nos estabelecimentos de ensino;
- o) Autorizar a participação dos corpos docentes e alunos nas manifestações de carácter educativo e, bem assim, a realização de festas do mesmo carácter nas instalações escolares;
- p) Justificar ou injustificar as faltas dadas ao abrigo dos artigos 4.º e 8.º do Decreto n.º 19 478, de 18 de Março de 1931, e sancionar a licença nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 112/76, de 7 de Fevereiro (parto), as faltas dadas nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 49 031, de 27 de Maio de 1969 (nojo), e conceder licença nos termos do artigo 10.º do decreto-lei atrás referido (casamento);
- q) Mandar verificar as situações de doença invocadas nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 19 479;
- r) Apreciar nos termos legais e sancionar, ouvida a opinião da orientação pedagógica, as propostas de alteração de horário dos professores apresentadas pelos conselhos escolares e as propostas de alteração das reuniões do conselho escolar;
- s) Ceder as instalações escolares de harmonia com as normas superiormente estabelecidas.

ANEHO 4 — Competências das Secretarias de Círculo Escolar, Região Escolar e Distrito Escolar.

Círculo Escolar (1919)	Região Escolar (1928)
<p>Art. 217.º Aos inspectores dos círculos escolares compete o exercício das atribuições constantes do artigo 58.º do decreto com força de lei n.º 5:787-A, de 10 de Maio de 1919, além dos mencionados em outros artigos do mesmo decreto o d'oste regulamento, e ainda:</p> <p>1.º Orientar, aconselhar e dirigir pedagógicamente os professores do círculo, tanto pelo que respeita aos métodos do ensino, como aos processos de educação para que esta seja racional e prática;</p> <p>2.º Visitar de preferência as escolas cujos professores por menos zelosos e inexperientes, ou por deficiência de educação pedagógica, mais careçam dos seus conselhos, advertências e colaboração;</p> <p>3.º Fiscalizar com o maior cuidado o serviço das provas finais das escolas do ensino primário geral;</p> <p>4.º Autenticar os diplomas de estudos a quo se refere o artigo 37.º do decreto com força de lei n.º 5:787-A, de 10 de Maio de 1919;</p> <p>5.º Corresponder-se com os professores e com as autoridades, Juntas Escolares, corpos administrativos e quaisquer funcionários e corporações que tiverem interferência nos serviços do ensino primário, solicitando-lhes as informações e documentos necessários ao bom desempenho do seu cargo e elaboração dos seus relatórios e pareceres;</p> <p>6.º Vigiar pelo exacto cumprimento da lei e seus regulamentos, não só por parte do pessoal docente das escolas oficiais e particulares, mas também das Juntas Escolares, e bem assim de todas as entidades que tenham interferência nos serviços administrativos do ensino primário, devendo os inspectores tomar para tal fim as providências que estiverem dentro das suas atribuições e informar a Direcção Geral do Ensino Primário e Normal;</p> <p>7.º Auxiliar e esclarecer as Juntas Escolares, as câmaras municipais que tiverem a seu cargo a administração do ensino, e todas as entidades com interferência na administração escolar, para o escrupuloso cumprimento das obrigações que a lei e seus regulamentos lhes impuserem;</p> <p>8.º Prestar todos os esclarecimentos e informações que lhes forem exigidos pelas estações superiores;</p> <p>9.º Mandar encerrar, por intermédio do respectivo administrador do concelho, os estabelecimentos de ensino primário particular que estejam funcionando sem autorização legal, ou desrespeitem o disposto no artigo 51.º do decreto com força de lei n.º 5:787-A, de 10 de Maio de 1919;</p> <p>10.º Processar mensalmente as fôllhas dos seus vencimentos, subsídios, ajudas de custo, despesas de jornada, expediente e quaisquer outros abonos a que elles e os seus delegados tenham direito;</p> <p>11.º Organizar as propostas graduadas dos candidatos ao provimento das escolas dos concelhos que tenham a seu cargo a administração do ensino;</p> <p>12.º Passar as certidões dos livros que estejam confiados à sua guarda;</p> <p>13.º Assistir por si ou por seu delegado, que será sempre um professor de ensino primário geral, às sessões das Juntas Escolares;</p> <p>14.º Exercer todas as demais atribuições que a lei e os regulamentos lhes cometerem;</p> <p>15.º Providenciar em todos os casos omissos, pedindo à Direcção Geral do Ensino Primário e Normal as instruções necessárias;</p> <p>16.º Elaborar, anualmente, um relatório sobre o estado da instrução infantil e primária geral, no seu círculo escolar, indicando quaisquer modificações que a prática tenha aconselhado e que devam ser introduzidas na lei e regulamentos.</p> <p>Este relatório, que deverá ser enviado até o dia 15 de Outubro de cada ano à Direcção Geral de Instrução Primária e Normal, será acompanhado da estatística do ensino oficial e particular do respectivo círculo.</p>	<p>Art. 21.º A secretaria da inspecção do região escolar terá as seguintes atribuições:</p> <p>a) Processamento de fôllhas de vencimentos do pessoal das escolas primárias, bem como do pessoal da secretaria e dos inspectores e inspectores chefes, e bem assim as de ajudas de custo e despesas do transporte destes últimos e outras;</p> <p>b) Organização de processos de concurso, de provimento definitivo, de aposentação, permuta, diuturnidade e conclusão dos de criação, conversão e transferência de escolas e de lugares de professor;</p> <p>c) Organização dos processos de concurso a intorinuidados;</p> <p>d) Organização do cadastro do professorado oficial e particular e das respectivas escolas, de harmonia com o modelo oficial;</p> <p>e) Manter o arquivo dos livros de termos de exames de instrução primária e os triplicados de fôllhas de vencimentos e passar as respectivas certidões de exames, efectividade e qualidade do serviço dos professores e inspectores;</p> <p>f) Guardar o arquivo das extintas escolas primárias superiores, das antigas escolas de habilitação para o magistério primário e das inspecções de círculo, solicitando autorização para inutilizar o que julgue dispensável;</p> <p>g) Elaborar a estatística do ensino primário e dar posse aos professores efectivos, assim como aos interinos da sede da região.</p> <p>Art. 22.º As juntas escolares dos concelhos terão as seguintes atribuições:</p> <p>a) Promover junto das respectivas câmaras municipais a aquisição do mobiliário e material de ensino para as escolas do concelho, em conformidade com o parecer da inspecção escolar;</p> <p>b) Promover o pagamento das rondas do casa do escolas e dos subsídios aos professores que não tenham habitação no edificio escolar;</p> <p>c) Promover o fornecimento de livros e impressos para a escrituração estatística escolar;</p> <p>d) Promover o abono das verbas para expediente e limpeza das escolas e propor a sua distribuição por cada uma delas;</p> <p>e) Promover o pagamento do seguro dos edificios escolares, que sejam propriedade do Estado, contra o risco de incendio;</p> <p>f) Interessar a câmara municipal na construção, reparação e conservação dos edificios próprios;</p> <p>g) Cooperar com as autoridades escolares e com as corporações administrativas, sempre que ellas solicitem essa cooperação, para o desenvolvimento e progresso da instrução primária no concelho;</p> <p>h) Dar posse, fora do caso previsto na alinea g) do artigo 21.º, aos professores interinos, comunicando imediatamente à inspecção da região a respectiva data, considerando-se elemento indispensável para a conferir a apresentação do alvará enviado ao professor pela inspecção escolar;</p> <p>i) Propor a criação, conversão, suspensão e transferência de escolas ou lugares de professor.</p>

ANEHO 4 — Competências das Secretarias de Círculo Escolar, Região Escolar e Distrito Escolar.

Distrito Escolar (1933)	Distrito Escolar (1981)
<p>Art. 51.º A função do chefe da secretaria de cada distrito escolar compete ao sub-inspector e compreende as seguintes atribuições e obrigações:</p> <p>1.ª Dirigir o expediente de todos os assuntos confiados à secretaria;</p> <p>2.ª Promover, dirigir e fiscalizar os trabalhos da secretaria;</p> <p>3.ª Submeter ao inspector todos os assuntos e papéis que careçam do seu despacho ou assinatura;</p> <p>4.ª Manter a ordem na secretaria, vigiando pelo cumprimento das obrigações legais por parte do pessoal;</p> <p>5.ª Ordenar o distribuir o serviço pelo pessoal seu subordinado;</p> <p>6.ª Passar as certidões autorizadas por despacho do inspector e as que dele não careçam;</p> <p>7.ª Assinar com o inspector do distrito escolar as folhas de vencimento processadas na secretaria a seu cargo;</p> <p>8.ª Regular as relações da secretaria com o público, de acordo com o inspector;</p> <p>9.ª Exercer as atribuições disciplinares da sua competência;</p> <p>10.ª Propor ao inspector do distrito escolar o que lhe pareça conveniente para o melhor funcionamento dos serviços da secretaria.</p> <p>Art. 52.º Compete aos oficiais e aspirantes das secretarias dos distritos escolares executar os serviços que lhes foram designados pelos respectivos chefes.</p>	<p>Art. 2.º — São atribuições das DEs, no âmbito da DGP:</p> <p>a) Elaboração do projecto de orçamento das DEs e acompanhamento da execução do mesmo;</p> <p>b) Realização das operações necessárias ao correcto registo contabilístico (folhas de locação de bens, ajudas de custo, transportes, pequenas reparações, bens e serviços e registos das despesas efectuadas e das entradas);</p> <p>c) Informação dos lugares vagos do pessoal docente, administrativo e auxiliar e organização dos respectivos processos de nomeação;</p> <p>d) Coordenação e elaboração das listas de lugares vagos ou disponíveis do ensino primário, de acordo com oportuna informação das DEs para concursos destinados a ex-titulares de lugares que foram extintos, para titulares de lugares suspensos, para candidatos ao abrigo da preferência conjugal, para as reconduções de professores profissionalizados não efectivos e para o concurso ao quadro geral;</p> <p>e) Organização dos processos de abandono do lugar;</p> <p>f) Confirmação dos processos de concessão de fases aos professores efectivos;</p> <p>g) Organização dos processos de concessão de diuturnidades ao pessoal docente e não docente;</p> <p>h) Formulação de propostas de expropriação e de rescisão de contratos;</p> <p>i) Passagem de certidões e declarações;</p> <p>j) Organização de todos os concursos relativos ao pessoal docente e não docente, nomeadamente de profissionalizados não efectivos para o ensino primário, da educação pré-escolar, do ciclo preparatório TV, dos tutelares de menores e instituições dependentes do MAS e da preferência conjugal;</p> <p>k) Organização de processos de permuta, transferência, acumulação, comissão de serviço e colocação especial de pessoal docente;</p> <p>l) Processamento mecanográfico de vencimentos ao pessoal docente efectivo, pessoal administrativo e auxiliar e elaboração de folhas manuais adicionais;</p> <p>m) Organização de processos de abono de vencimento de exercício perdido e sua reversão;</p> <p>n) Organização de processos de habilitação de herdeiros;</p> <p>o) Realização das operações relacionadas com penhoras dos vencimentos e com a alteração do nome oficial dos docentes e não docentes;</p> <p>p) Passagem de guias de receita do Estado;</p> <p>q) Organização de processos sobre exercício de actividades privadas;</p> <p>r) Organização de processos de faltas e licenças e manutenção actualizada do cadastro de todo o pessoal docente e não docente;</p> <p>s) Organização de processos relativos à Assistência na Tuberculose aos Funcionários Cíveis (AFCT);</p> <p>t) Organização de processos por acidente em serviço, pensões de sangue e subsídio vitalício;</p> <p>u) Organização de processos de permuta e transferência de pessoal administrativo;</p> <p>v) Apoio e participação em acções de formação de pessoal não docente.</p> <p>2 — São, ainda, atribuições das DEs:</p> <p>a) Organizar os processos de abonos de família e prestações complementares;</p> <p>b) Organizar os processos de inscrição na Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado;</p>

**RNEHD 4 – Competências das Secretarias de Círculo Escolar,
Região Escolar e Distrito Escolar.**

Distrito Escolar (1933)	Distrito Escolar (1981)
	<p>e) Organizar os processos de aposentação voluntária e obrigatória e elaborar as relações para efeito de liquidação do imposto complementar;</p> <p>d) Dar execução aos processos respeitantes à ADSE.</p>

ANEXO 5 — Competências dos Insp. de Círculo Escolar, Região Escolar e Distrito Escolar.

<i>Inspectores de Círculo Escolar (1919)</i>	<i>Inspectores de Região Escolar (1928)</i>
<p>Art. 217.º Aos inspectores dos círculos escolares compete o exercício das atribuições constantes do artigo 58.º do decreto com força de lei n.º 5:787-A, de 10 de Maio de 1919, além dos mencionados em outros artigos do mesmo decreto e deste regulamento, e ainda:</p> <p>1.º Orientar, aconselhar e dirigir pedagogicamente os professores do círculo, tanto pelo que respeita aos métodos do ensino, como aos processos de educação para que esta seja racional e prática;</p> <p>2.º Visitar de preferência as escolas cujos professores por monos zelosos e inexperientes, ou por deficiência de educação pedagógica, mais careçam dos seus conselhos, advertências e colaboração;</p> <p>3.º Fiscalizar com o maior cuidado o serviço das provas finais das escolas do ensino primário geral;</p> <p>4.º Autenticar os diplomas de estudos a que se refere o artigo 37.º do decreto com força de lei n.º 5:787-A, de 10 de Maio de 1919;</p> <p>5.º Corresponder-se com os professores e com as autoridades, Juntas Escolares, corpos administrativos e quaisquer funcionários e corporações que tiverem interferência nos serviços do ensino primário, solicitando-lhes as informações e documentos necessários ao bom desempenho do seu cargo e elaboração dos seus relatórios e pareceres;</p> <p>6.º Vigiar pelo exacto cumprimento da lei e seus regulamentos, não só por parte do pessoal docente das escolas oficiais e particulares, mas também das Juntas Escolares, e bem assim de todas as entidades que tenham interferência nos serviços administrativos do ensino primário, devendo os inspectores tomar para tal fim as providências que estiverem dentro das suas atribuições e informar a Direcção Geral do Ensino Primário e Normal;</p> <p>7.º Auxiliar e esclarecer as Juntas Escolares, as câmaras municipais que tiverem a seu cargo a administração do ensino, e todas as entidades com interferência na administração escolar, para o escrupuloso cumprimento das obrigações que a lei e seus regulamentos lhes impuserem;</p> <p>8.º Prestar todos os esclarecimentos e informações que lhes forem exigidos pelas estações superiores;</p> <p>9.º Mandar encerrar, por intermédio do respectivo administrador do concelho, os estabelecimentos do ensino primário particular que estejam funcionando sem autorização legal, ou desrespeitem o disposto no artigo 51.º do decreto com força de lei n.º 5:787-A, de 10 de Maio de 1919;</p> <p>10.º Processar mensalmente as folhas dos seus vencimentos, subsídios, ajudas de custo, despesas de jornada, expediente e quaisquer outros abonos a que elles e os seus delegados tenham direito;</p> <p>11.º Organizar as propostas graduadas dos candidatos ao provimento das escolas dos concelhos que tenham a seu cargo a administração do ensino;</p> <p>12.º Passar as certidões dos livros que estejam confiados à sua guarda;</p> <p>13.º Assistir por si ou por seu delegado, que será sempre um professor do ensino primário geral, às sessões das Juntas Escolares;</p> <p>14.º Exercer todas as demais atribuições que a lei e os regulamentos lhes cometerem;</p> <p>15.º Providenciar em todos os casos omissos, pedindo à Direcção Geral do Ensino Primário e Normal as instruções necessárias;</p> <p>16.º Elaborar, anualmente, um relatório sobre o estado da instrução infantil e primária geral, no seu círculo escolar, indicando quaisquer modificações que a prática tenha aconselhado e que devam ser introduzidas na lei e regulamentos.</p>	<p align="center">Atribuições dos inspectores chefes e dos inspectores</p> <p>Art. 15.º Os inspectores chefes terão as seguintes atribuições, além dos deveres consignados noutros artigos:</p> <p>a) Exercer a superintendência em todos os serviços da instrução primária na respectiva região; orientando-os; promovendo o cumprimento das leis e regulamentos; providenciando nos casos omissos e participando imediatamente à Direcção Geral as providências adoptadas;</p> <p>b) Fornecer ao inspector geral do ensino primário e normal informações sobre tudo o que diga respeito ao ensino primário infantil, elemental e complementar da região e cumprir e fazer cumprir as determinações superiores;</p> <p>c) Guiar e aconselhar os inspectores, as corporações administrativas e os organismos escolares em todos os assuntos que se relacionem com a instrução primária;</p> <p>d) Nomear os professores interinos e colocar em comissão, de preferência nas escolas mais próximas dentro da região onde isso se justifique, os professores cujas escolas não funcionem por falta de casa;</p> <p>e) Propor a abertura de concurso nos lugares vagos nas escolas do ensino primário;</p> <p>f) Fazer-se substituir por um inspector sempre que tenha de ausentar-se no desempenho das suas funções ou de interromper o serviço por motivo de doença e por períodos não superiores a oito dias, comunicando o facto à Direcção Geral, e propor a nomeação do inspector interino, quando o seu impedimento for além desse prazo;</p> <p>g) Propor a nomeação de inspectores interinos de entre os professores da região, na vaga ou impedimento de qualquer inspector do quadro;</p> <p>h) Promover que a secretaria da inspecção regional, da qual é chefe, exerça as respectivas atribuições consignadas nas leis e regulamentos;</p> <p>i) Tomar conhecimento das queixas, representações e reclamações que lhe sejam dirigidas, respeitantes a serviços de instrução primária, transmitindo-as à Direcção Geral, quando não seja das suas atribuições a resolução dos assuntos;</p> <p>j) Conceder aos professores e inspectores até quinze dias de licença com vencimento, por motivo atenuável, em cada ano, por períodos não superiores a cinco dias, não huncá nos últimos dias que precedem as férias, nem nos primeiros dias lectivos que se lhes seguem, devendo tais licenças ser deduzidas das vinte e quatro faltas que, sem desconto algum, os professores podem justificar durante o ano;</p> <p>k) Nomear os jurís dos exames de instrução primária com a colaboração do conselho de inspectores da região, dando conhecimento por intermédio do inspector geral desta nomeação à Direcção Geral;</p> <p>l) Determinar a cada inspector quais as escolas que deve inspecionar, distribuir-lhes o serviço que julgar conveniente, quando não estejam impedidos nos de inspecção ou noutros de natureza official;</p> <p>m) Aplicar aos inspectores e professores, independentemente do processo, as penas a que se referem os n.ºs 1.º e 2.º do artigo 6.º do regulamento disciplinar dos funcionários públicos, sempre que se verificar que tenham incorrido em falta a que correspondam aquellas penalidades;</p> <p>n) Inspeccionar todas as escolas da sua área na seguinte proporção: até 200 escolas, em três anos; de 200 a 400, em cinco anos; de 400 a 600, em oito anos e de mais de 600, em nove anos;</p> <p>o) Convocar e presidir às reuniões do conselho de inspecção regional e comparecer às do conselho de inspectores chefes, quando isto for convocado;</p> <p>p) Determinar aos inspectores a realização de inquéritos e organização de processos disciplinares a professores e pessoal menor;</p> <p>q) Encarregar os inspectores de proceder às vistorias de casas ou salas que tenham de ser arrendadas para instalação de escolas, aprovando-as ou rejeitando-as segundo satisfaçam ou não as condições legais;</p>

ANEXO 5 — Competências dos Insp. de Círculo Escolar, Região Escolar e Distrito Escolar.

<i>Inspectores de Círculo Escolar (1919)</i>	<i>Inspectores de Região Escolar (1928)</i>
	<p>r) Qualificar o serviço dos inspectores da sua região, cabendo a estes recurso para o conselho central de inspecção a que se refere o artigo 10.º;</p> <p>s) Elaborar anualmente até 30 de Novembro o relatório sobre o estado da instrução primária da região, acompanhando-o da estatística, e propondo os alvites e soluções que julgue melhor contribuirem para o progresso do ensino.</p>

ANEXO 5 — Competências dos Insp. de Círculo Escolar, Região Escolar e Distrito Escolar.

<i>Inspectores de Distrito Escolar (1933)</i>	<i>Directores de Distrito Escolar (1974)</i>
<p>Dos inspectores e sub-inspectores dos distritos escolares, e dos delegados das inspecções nos concelhos</p> <p>Art. 13.º Compete aos inspectores dos distritos escolares superintender em todos os serviços do ensino primário nos respectivos distritos, promovendo a sua execução regular e de exacta harmonia com as disposições legais e com as instruções superiores, e nomeadamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.º Visitar e inspecionar os estabelecimentos que lhes estão adstritos, assistindo aos respectivos serviços; 2.º Prestar à Direcção Geral do Ensino Primário todas as informações que lhes forem requisitadas e fornecer os elementos estatísticos, nos termos deste decreto; 3.º Manter relações com os corpos administrativos a quem a lei define encargos respeitantes ao ensino primário, esclarecendo-os sobre o exercício dos referidos encargos e promovendo o seu interesse nos progressos do ensino; 4.º Fornecer, nos prazos e termos legais, as informações concernentes ao provimento dos lugares vagos; 5.º Determinar as colocações dos professores dos quadros auxiliares; 6.º Proceder, nos termos da lei, quanto ao funcionamento ou extinção dos cursos nocturnos e dos postos do ensino; 7.º Nomear os júris de exames, nos termos legais, e elaborar os pontos para as provas escritas; 8.º Vistoriar, directamente ou por intermédio dos delegados nos concelhos, as instalações destinadas aos serviços escolares; 9.º Tomar, em casos de gravidade e na impossibilidade de se aguardar resolução superior, as medidas de carácter excepcional que elles requererem, dando immediata conta delas à Direcção Geral; 10.º Assinar as folhas de vencimentos, diplomas e outros papéis oficiais, e bem assim toda a correspondência com entidades estranhas; 11.º Propor a autorização de desdobramentos; 12.º Velar pela disciplina da corporação docente; 13.º Tomar parte nas reuniões de inspectores de distrito; 14.º Superintender nos serviços de higiene escolar, nos termos da lei; 15.º Enviar mensalmente à Direcção Geral nota exacta das faltas do pessoal, nos termos do decreto n.º 20:257, de 28 de Agosto de 1931; 16.º Prestar todas as informações que lhes forem requisitadas para a execução dos serviços de inspecção e disciplinares; 17.º Cooperar nos serviços de orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino, e facilitar a sua execução; 18.º Cooperar nos serviços de protecção e assistência escolar; 19.º Impedir que nas escolas se realizem quaisquer reuniões não previstas por lei ou não autorizadas pelas estações superiores; 20.º Comunicar à Direcção Geral todas as ocorrências excepcionais e todas as infracções cuja punição deva exceder a sua competência disciplinar; 21.º Qualificar anualmente o serviço do pessoal seu subordinado, nos termos deste decreto; 22.º Autorizar a participação dos corpos discentes em festas públicas de carácter patriótico ou educativo, e bem assim a realização de festas do mesmo carácter nos edificios ou instalações em que funcionam os estabelecimentos que lhes estão adstritos; 23.º Exercer, quanto às escolas da sede do distrito, se esta não constitue zona escolar, as atribuições definidas por este decreto para os directores das zonas; 24.º Propor à Direcção Geral tudo quanto houverem por conveniente para o progresso ou melhor economia do ensino no distrito a seu cargo; 25.º Exercer todas as atribuições que a legislação anterior conferia aos inspectores chefes, e que este decreto não transfira expressamente a outras entidades; 26.º Elaborar relatório dos serviços a seu cargo referido a cada ano lectivo, e enviá-lo à Direcção Geral até 31 de Outubro. <p>§ 1.º Os inspectores são responsáveis por todas as infracções cometidas nos serviços a seu cargo, quando não as evitem ou delas não dêem conta às estações superiores.</p>	<p>§ 2.º São da sua competência disciplinar, por delegação permanente do director geral, nos termos do § único do artigo 11.º do regulamento disciplinar dos funcionários civis, as penas dos n.ºs 3.º e 4.º do artigo 6.º do mesmo regulamento.</p> <p>§ 3.º Dos actos praticados no uso da atribuição definida pelo parágrafo antecedente é permitido recurso para o director geral, requerido no prazo de quarenta e oito horas, contadas da comunicação oficial.</p> <p>§ 4.º Todas as autoridades públicas devem prestar aos inspectores o seu concurso, quando solicitado para bem do serviço.</p> <p>Art. 14.º Em cada distrito escolar, como adjunto do respectivo inspector, haverá um sub-inspector, ao qual compete coadjuvar aquelle no exercicio das suas atribuições legais e segundo as indicações dele recebidas.</p>

ANEXO 5 — Competências dos Insp. de Círculo Escolar, Região Escolar e Distrito Escolar.

<i>Inspectores Orientadores (1980)</i>	<i>Directores de Distrito Escolar (1981)</i>
<p>Art. 10.º No exercício das atribuições das DEs, compete ao director escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Visitar e orientar os estabelecimentos que lhe estão adstritos, assistindo aos respectivos serviços; b) Prestar aos serviços centrais todas as informações que lhe forem requisitadas e fornecer os elementos determinados; c) Manter relações com as autarquias administrativas, esclarecendo-as, prestando-lhes o seu apoio na criação de escolas e implantação de edifícios; d) Fornecer nos prazos e termos legais as informações concernentes ao provimento dos lugares vagos; e) Promover as colocações dos professores não efectivos e proceder, nos termos da lei, quanto à afectação, criação ou extinção dos lugares de educação pré-escolar, do ensino primário, do ciclo preparatório TV e dos cursos de educação de adultos, segundo propostas da Direcção-Geral da Educação de Adultos; f) Vistoriar as instalações destinadas aos serviços escolares, dando conta às autarquias das deficiências encontradas e necessidades de reparação e implantação de novos edifícios; g) Planear em colaboração com as DLEs, ouvidas as autarquias locais, a rede escolar do distrito e propor as alterações aconselháveis; h) Velar pela pontualidade e assiduidade do pessoal docente e não docente do seu distrito, julgando, nos termos legais, as respectivas 	<p>faltas, sem prejuízo da competência estabelecida neste diploma para os delegados escolares;</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Mandar processar os vencimentos e outros abonos a todo o pessoal sob a sua administração, assinando as folhas de vencimentos; j) Assinar os diplomas e mais documentos especiais, bem como toda a correspondência com entidades estranhas, representando ainda os organismos centrais nos actos em que como tal forem designados; k) Velar pela higiene escolar nos estabelecimentos de ensino; l) Prestar todas as informações que lhe forem requisitadas para a execução dos serviços de inspecção, comunicando aos serviços centrais todas as ocorrências e todas as infracções cuja punição exceda a sua competência disciplinar já definida em estatuto; m) Em casos de gravidade e na impossibilidade de se aguardar resolução superior, tomar as medidas de carácter excepcional necessárias, dando imediata conta delas ao respectivo serviço central; n) Administrar convenientemente as verbas orçamentais destinadas à respectiva direcção escolar; o) Deferir os pedidos de abono e reversão de vencimento de exercício perdido; p) Conceder as diuturnidades ao pessoal docente e não docente; q) Conceder licenças até noventa dias; r) Promover a conveniente formação administrativa das delegações e subdelegações escolares, realizando as acções julgadas convenientes e as que forem superiormente determinadas; s) Propor superiormente a nomeação de delegados e subdelegados escolares, ouvindo-se para a nomeação destes últimos o delegado escolar enquanto não houver elementos aprovados nos cursos referidos no artigo 24.º; t) Dispensar das funções docentes os directores de escola, segundo as normas em vigor; u) Conferir posse aos professores efectivos vindos de outros distritos e ao pessoal administrativo e auxiliar affectos ao quadro da direcção escolar; v) Autorizar a tomada de posse fora do distrito a todos os docentes colocados no seu distrito que o requeriram; x) Designar de entre os subdirectores aquele que o substituirá nas suas ausências e impedimentos.

ANEHO 6 - Competências dos Inspectores Pedagógicos

1919	1928
<p>Art. 58.º Aos inspectores escolares, cujas funções são meramente pedagógicas e fiscalizadoras, incumbe:</p> <p>1.º Fiscalizar o ensino e a disciplina das escolas do ensino primário geral, tanto oficiais como particulares, do respectivo circulo;</p> <p>2.º Orientar os professores na sua acção docente e educativa pelos modernos processos pedagógicos, fazendo para isso conferências e lições modelos;</p> <p>3.º Inspeccionar mensalmente as escolas do seu circulo, podendo além disso realizar as inspecções que entenderem necessárias, observando as regras que forem estabelecidas em regulamento;</p> <p>4.º Promover a criação de museus escolares e de bibliotecas para professores e alunos, e bem assim a organização do curso de aperfeiçoamento para professores, atendendo às necessidades e às características de cada região;</p> <p>5.º Impulsionar o estabelecimento de obras <i>post e circum</i>-escolares de mutualidade infantil, de passeios e excursões escolares, de recreio e educativas;</p> <p>6.º Qualificar o serviço dos professores;</p> <p>7.º Propor por motivos de ordem pedagógica, técnica ou moral, a suspensão, transferência, demissão ou aposentação <i>ex officio</i> dos professores, penalidades que só poderão tornar-se efectivas depois de organizados os respectivos processos e mediante o voto afirmativo do Conselho Superior de Instrução Pública;</p> <p>8.º Cumprir e fazer cumprir, na parte que lhes diz respeito, as leis e regulamentos do ensino primário geral;</p> <p>9.º Exercer todas as demais atribuições que lhes forem confiadas em regulamento.</p>	<p>Art. 16.º Os inspectores terão as seguintes atribuições e deveres além dos consignados noutras disposições legais:</p> <p>a) Inspeccionar as escolas primárias oficiais e particulares fixas e móveis da sua região escolar;</p> <p>b) Enviar, a cada professor, no prazo de quinze dias após a inspecção à sua escola, uma nota das suas impressões sobre a inspecção realizada, com as recomendações que julgar convenientes, nota que o professor, depois de a transcrever integralmente no livro de registo de inspecções, arquivará;</p> <p>c) Enviar no mesmo prazo à inspecção da região a nota a que se refere a alínea b) deste artigo, ampliando-a se o julgar conveniente;</p> <p>d) Na realização das inspecções deve ter em vista que a sua visita às escolas visa ao duplo fim de fiscalizar o serviço dos professores e de os orientar e aconselhar, de modo por isso:</p> <p>1.º Esclarecer o professor sobre os diversos problemas pedagógicos e educativos quando reconheça que flo carrega do seu auxilio;</p> <p>2.º Estimulá-lo, sugerindo-lhe melhores métodos e processos de ensino e educação, se verificar que aqueles a que o professor recorre são condenáveis ou menos convenientes;</p> <p>3.º Na primeira visita feita às escolas chamar a atenção do professor para os defeitos, as deficiências e irregularidades que notar.</p> <p>e) Assistir às sessões do conselho de inspecção regional para que for convocado;</p> <p>f) Comunicar ao inspector chefe da sua região todas as falhas, infracções e irregularidades respeitantes ao serviço escolar da região, propondo-lhe as providências a adoptar;</p> <p>g) Proceder às vistorias de edificios escolares, de harmonia com o disposto na alínea g) do artigo 15.º;</p> <p>h) Prestar ao inspector chefe todos os esclarecimentos e informações que este lhe pedir para a organização do relatório anual e doutros serviços oficiais;</p> <p>i) Presidir às conferências e práticas pedagógicas;</p> <p>j) Cooperar com o inspector chefe em todos os serviços em que o seu auxilio lhe possa ser necessário;</p> <p>k) Apresentar ao inspector chefe, até 31 de Outubro de cada ano, um relatório sumário acerca do serviço de inspecção, expondo alvitres e propondo modificações ou medidas que entenda convenientes para o progresso do ensino e melhor organização dos serviços escolares;</p> <p>l) Dar o seu parecer sobre a qualificação do serviço dos professores no conselho de inspecção;</p> <p>m) Realizar os inquéritos e organizar os processos disciplinares que lhe forem distribuidos;</p> <p>n) Quando em serviço fora da sede, corresponder-se com o inspector chefe, professores, entidades e corporações administrativas e juntas escolares dos concelhos onde se encontro sobre assuntos que se relacionem com o ensino, correspondência que será registada na sede da região escolar.</p>

ANEXO 6 – Competências dos Inspectores Pedagógicos

1933	1980
<p>Dos inspectores e sub-inspectores dos distritos escolares, e dos delegados das inspecções nos concelhos</p> <p>Art. 13.º Competo aos inspectores dos distritos escolares superintender em todos os serviços do ensino primário nos respectivos distritos, promovendo a sua execução regular e de exacta harmonia com as disposições legais e com as instruções superiores, o nomeadamente:</p> <p>1.º Visitar e inspecionar os estabelecimentos que lhes estão adstritos, assistindo aos respectivos serviços;</p> <p>2.º Prestar à Direcção Geral do Ensino Primário todas as informações que lhes forem requisitadas e fornecer os elementos estatísticos, nos termos deste decreto;</p> <p>3.º Manter relações com os corpos administrativos a quem a lei define encargos respeitantes ao ensino primário, esclarecendo-os sobre o exercício dos referidos encargos e promovendo o seu interesse nos progressos do ensino;</p> <p>4.º Fornecer, nos prazos e termos legais, as informações concernentes ao provimento dos lugares vagos;</p> <p>5.º Determinar as colocações dos professores dos quadros auxiliares;</p> <p>6.º Proceder, nos termos da lei, quanto ao funcionamento ou extinção dos cursos nocturnos e dos postos do ensino;</p> <p>7.º Nomear os júris de exames, nos termos legais, e elaborar os pontos para as provas escritas;</p> <p>8.º Vistoriar, directamente ou por intermédio dos delegados nos concelhos, as instalações destinadas aos serviços escolares;</p> <p>9.º Tomar, em casos de gravidade e na impossibilidade de se aguardar resolução superior, as medidas do carácter excepcional que eles requererem, dando imediata conta delas à Direcção Geral;</p> <p>10.º Assinar as folhas de vencimentos, diplomas e mais papéis oficiais, e bom assim toda a correspondência com entidades estranhas;</p> <p>11.º Propor a autorização de desdobramentos;</p> <p>12.º Velar pela disciplina da corporação docente;</p> <p>13.º Tomar parte nas reuniões dos inspectores do distrito;</p> <p>14.º Superintender nos serviços de higiene escolar, nos termos da lei;</p> <p>15.º Enviar mensalmente à Direcção Geral nota exacta das faltas do pessoal, nos termos do decreto n.º 20.257, de 28 de Agosto de 1931;</p> <p>16.º Prestar todas as informações que lhes forem requisitadas para a execução dos serviços de inspecção e disciplinares;</p> <p>17.º Cooperar nos serviços de orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino, e facilitar a sua execução;</p> <p>18.º Cooperar nos serviços de protecção e assistência escolar;</p> <p>19.º Impedir que nas escolas se realizem quaisquer reuniões não previstas por lei ou não autorizadas pelas instâncias superiores;</p> <p>20.º Comunicar à Direcção Geral todas as ocorrências excepcionais e todas as infracções cuja punição deva exceder a sua competência disciplinar;</p> <p>21.º Qualificar anualmente o serviço do pessoal subalternado, nos termos deste decreto;</p> <p>22.º Autorizar a participação dos corpos discentes em festas públicas de carácter patriótico ou educativo, e bom assim a realização de festas do mesmo carácter nos edifícios ou instalações em que funcionam os estabelecimentos que lhes estão adstritos;</p> <p>23.º Exercer, quanto às escolas da sede do distrito, no que não compete aos concelhos, as atribuições definidas por este decreto para os directores das zonas;</p> <p>24.º Propor à Direcção Geral tudo quanto houverem por conveniente para o progresso ou melhor economia do ensino no distrito a seu cargo;</p> <p>25.º Exercer todas as atribuições que a legislação anterior conferia aos inspectores chefes, e que este decreto não transferiu expressamente a outras entidades;</p> <p>26.º Elaborar relatório dos serviços a seu cargo referido a cada ano lectivo, e enviá-lo à Direcção Geral até 31 de Outubro.</p> <p>§ 1.º Os inspectores são responsáveis por todas as infracções cometidas nos serviços a seu cargo, quando não as ovirem ou delas não dêem conta às instâncias superiores.</p>	<p>Art. 2.º A Inspeção-Geral é um serviço de <i>contrôle</i> pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar no subsistema do ensino não superior, competindo-lhe essencialmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Verificar e assegurar o cumprimento das disposições legais e das orientações definidas superiormente; b) Garantir aos serviços de concepção e execução do Ministério da Educação informações actualizadas sobre a situação no subsistema; c) Informar os competentes órgãos e serviços de execução e acompanhamento sobre as deficiências e anomalias encontradas, propondo as medidas que considere adequadas à sua rápida superação; d) Superintender na classificação do serviço do pessoal não docente; e) Exercer a acção disciplinar que se mostrar indispensável ou lhe for determinada. <p>Art. 12.º Para cumprimento das atribuições referidas nos artigos 2.º e 3.º, incumbe à Inspeção para o <i>Contrôle</i> Pedagógico:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Velar pela qualidade do ensino; b) Assegurar o cumprimento das disposições legais e das orientações de âmbito pedagógico; c) Velar pela existência de boas condições de trabalho, nomeadamente no que se refere a instalações, equipamentos e segurança social; d) Zelar pela existência de condições de organização escolar e pedagógica, nomeadamente no que respeita à constituição de turmas, organização de horários lectivos e actividades complementares educativas; e) Verificar e assegurar uma articulação harmónica entre os diversos graus de ensino; f) Garantir a recepção atempada por parte dos estabelecimentos de ensino das orientações dos serviços centrais de concepção e de execução; g) Assegurar aos serviços centrais as informações que por estes lhe forem solicitadas; h) Propor a realização de acções de informação e de formação que visem a melhoria do funcionamento dos estabelecimentos de ensino; i) Propor a classificação de serviço do pessoal docente. <p>Art. 13.º Para cumprimento das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 2.º e 3.º, incumbe à Inspeção para o <i>Contrôle</i> das Actividades Administrativo-Financeiras:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Velar pela eficiência da gestão administrativa e financeira dos estabelecimentos de ensino e dos órgãos e serviços regionais do Ministério da Educação; b) Verificar a requisição de pessoal docente provisório e eventual a apresentar, nos termos legais em vigor, à Direcção-Geral de Pessoal; c) Velar pela correcta execução orçamental dos estabelecimentos de ensino do subsistema; d) Propor a realização de acções de informação e formação do pessoal administrativo e auxiliar; e) Garantir a recepção atempada por parte dos estabelecimentos de ensino das informações dos serviços centrais no âmbito do seu sector de actividade.

RNEHO 6 - Competências dos Inspectores Pedagógicos

1933	1980
<p>§ 2.º São da sua competência disciplinar, por delegação permanente do director geral, nos termos do § único do artigo 11.º do regulamento disciplinar dos funcionários civis, as penas dos n.ºs 3.º e 4.º do artigo 6.º do mesmo regulamento.</p>	

ANEHO 7 — Competências dos Directores de Escola

1919	1933
<p>Art. 104.º Compete ao director:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.º A administração da escola; 2.º Promover o progredimento da escola, coordenar os trabalhos dos professores, estimular as suas iniciativas e energias profissionais e estabelecer entre todos a boa harmonia; 3.º Comunicar ao inspector do circulo as irregularidades ocorridas e cuja solução não esteja dentro das suas atribuições; 4.º Organizar e ter em dia a escripturação da escola e da classe que dirija; 5.º Informar os responsáveis pela educação dos alunos do seu progresso moral e intelectual, colaborando com as famílias e delas obtendo a sua colaboração tão útil e precisa para o conhecimento da criança, e para que assim possam o ensino e a educação acompanhar a evolução da vida física e psíquica do aluno. 	<p style="text-align: center;">Dos directores das escolas do ensino primário e regentes dos postos de ensino</p> <p>Art. 17.º Compete aos directores das escolas de ensino primário não encorporadas em zonas superintender nos respectivos serviços, promovendo a sua execução regular e de exacta harmonia com as disposições legais e com as instruções superiores, e nomeadamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.º Assistir, sempre que lhe seja possível, aos serviços escolares e a quaisquer outros; 2.º Prestar à inspecção do distrito escolar, ou ao seu delegado, todas as informações que lhes forem requisitadas e fornecer, por intermédio do mesmo delegado, os elementos estatísticos, nos termos deste decreto; 3.º Determinar a organização das classes e turmas e distribuir os serviços escolares; 4.º Desempenhar os serviços da matrícula, nos termos da lei; 5.º Requisitar, por intermédio do delegado da inspecção no concelho, o pessoal docente auxiliar e propor a autorização dos desdobramentos, segundo as necessidades do ensino e nos termos legais; 6.º Requisitar a aquisição do mobiliário e material do ensino e tudo o mais que vise à melhor dotação dos serviços escolares, dirigido se para isso às estações competentes por intermédio do delegado do inspector do distrito escolar; 7.º Tomar, em casos de muita urgência e gravidade e na impossibilidade de aguardar resolução superior, as medidas de carácter excepcional que lhes requirem, dando immediata conta ao delegado da inspecção; 8.º Velar pela disciplina da corporação docente; 9.º Solucionar os conflitos entre o pessoal docente ou dar participação daqueles que não puder solucionar; 10.º Prestar todas as informações que lhes forem requisitadas para a execução dos serviços de inspecção e fiscalização; 11.º Cooperar nos serviços de orientação pedagógica e aperfeiçoamento do ensino, e facilitar a sua execução; 12.º Impedir que nas escolas se realizem quaisquer reuniões não previstas por lei ou não autorizadas pelas estações superiores; 13.º Cooperar nos serviços de reconseamento, nos termos da lei; 14.º Cooperar na execução dos serviços de protecção e assistência escolar; 15.º Elaborar relatório anual dos serviços a seu cargo e enviá-lo ao delegado da inspecção do distrito escolar até 31 de Julho de cada ano. <p>§ único. Os directores de escolas não encorporadas em zonas são responsáveis por todas as infracções cometidas nos serviços a seu cargo, quando não as evitarem ou delas não dêem conta ao seu immediato superior.</p> <p>Art. 18.º Compete aos directores de escolas encorporadas em zonas representar os directores das zonas sempre que estes não estejam presentes nas respectivas escolas e prestar-lhes, bem como aos secretários das zonas, toda a conjuvação que uns e outros requisitem para bem do serviço.</p> <p>Art. 19.º Compete aos regentes dos postos de ensino promover a execução regular dos respectivos serviços e fornecer às inspecções dos distritos escolares, pelas vias competentes, todas as informações ou elementos estatísticos que lhes forem requisitados.</p>

ANEHO 7 - Competências dos Directores de Escola

1974	1975
<p>Dep. 68/74:</p> <p>1.5. Compete ao Director da Escola:</p> <p>a) representar a escola;</p> <p>b) presidir às reuniões do Conselho Escolar;</p> <p>c) decidir em todos os assuntos para os quais tenha delegação do Conselho Escolar ou em situações de emergência em que não seja possível reunir este último;</p> <p>d) submeter à apreciação do Conselho Escolar os assuntos que excedam a sua competência;</p> <p>e) executar as deliberações do Conselho Escolar;</p> <p>f) Assinar o expediente e os documentos de contabilidade.</p> <p>Desp.68/74:</p> <p>-O Conselho Escolar só tem competências implícitas mas nenhuma explícita</p>	<p>1.10 Compete ao director da escola:</p> <p>a) representar a escola;</p> <p>b) presidir às reuniões do Conselho Escolar;</p> <p>c) decidir em todos os assuntos para os quais tenha delegação do Conselho Escolar ou em situação de emergência em que não seja possível reunir este último;</p> <p>d) submeter à apreciação do Conselho Escolar os assuntos que excedam a sua competência;</p> <p>e) executar as deliberações do Conselho Escolar;</p> <p>f) assinar o expediente e documentos de contabilidade;</p> <p>g) velar pela disciplina da escola, no que se refere a alunos, professores e pessoal auxiliar;</p> <p>h) colaborar com a comissão concelhia em tudo que lhe for solicitado, tanto no aspecto pedagógico como administrativo;</p> <p>i) velar pelo cumprimento da lei e das normas regulamentares;</p> <p>j) prestar colaboração às comissões de moradores, instituições de carácter cívico e associações de pais;</p> <p>l) fomentar, por todos os meios, a normal frequência escolar;</p> <p>m) atender os encarregados de educação, quando necessário.</p> <p>1.11 Os directores e encarregados de direcção das escolas primárias são eleitos por um período de dois anos, podendo ser reeleitos.</p> <p>1.12 Os directores das escolas primárias, com 16 ou mais lugares, serão dispensados das actividades lectivas desde que o queiram. Nesse caso, ficam sujeitos ao horário estabelecido na lei geral para os serviços públicos em repartição do Estado.</p>

ANEHO 7 - Competências dos Directores de Escola

1986	
<p>Competências do Director de Escola (Leal, 1985):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Representar a escola 2. Presidir às reuniões do Conselho Escolar, salvo nos casos de agrupamento em que a presidência do Conselho Escolar obedece a normas especiais; 3. Decidir em todos os assuntos para os quais tenha delegação do Conselho Escolar ou em situação de emergência em que não seja possível reunir este órgão; 4. Submeter à apreciação do Conselho Escolar os assuntos que excedam a sua competência; 5. Executar as deliberações do Conselho escolar; 6. Assinar o expediente e documentos de contabilidade; 7. Velar pela disciplina na Escola, no que se refere a alunos e professores e pessoal auxiliar; 8. Colaborar com a Delegação Escolar em tudo quanto lhe seja solicitado, tanto no aspecto pedagógico como no aspecto administrativo; 9. Velar pelo cumprimento das leis e normas regulamentares; 10. Prestar colaboração às comissões de moradores, instituições de carácter cívico e associações de pais; 12. Fomentar, por todos os meios, a normal frequência escolar; 13. Atender os encarregados de educação; 14. Organizar o serviço de matrículas; 15. Autorizar as transferências de alunos; 16. Organizar e coordenar os trabalhos de avaliação dos alunos; 17. Escriturar o livro E; 18. Organizar o dossier anual de correspondência recebida; 19. Organizar e manter actualizado o livro de inventário; 20. Anotar as faltas do pessoal docente e auxiliar nos respectivos livros de ponto; 21. Informar a DLE dos dias e horas de abertura da escola no período de férias escolares; 22. Dispensar os professores no período de férias escolares; 23. Proceder à aquisição dos livros e outros documentos de estudo necessários à frequência de cada ano escolar e entregá-los aos alunos, desde que estes os hajam requerido e a sua concessão se justifique; 24. Analisar os requerimentos para subsídios de estudo e estabelecer os critérios de atribuição; 25. Enviar à DLE, devidamente informados, os requerimentos para subsídios de estudo; 25. Certificar-se de que a comissão administrativa da cantina se encontra regularizada, procedendo, se for caso disso, a uma nova eleição; 26. Assinar os livros de termos e de avaliação final; 	<ol style="list-style-type: none"> 27. Assinar os documentos comprovativos da conclusão do ensino primário para efeitos de prosseguimento de estudos; 28. Assegurar a distribuição, pelos lugares em funcionamento, dos alunos dos professores que faltem ao serviço; 29. Responsabilizar-se pela orientação e funcionamento dos recreios; 30. Levantar, logo que tenha conhecimento da respectiva participação, os autos de notícia referentes a acidentes em serviço, participando superiormente o acidente no prazo máximo de quatro dias; 31. Enviar até 20 de Janeiro, à respectiva DLE, os mapas respeitantes a alterações de Cadastro dos Bens do Estado, verificadas no ano anterior; 32. Justificar as faltas dos alunos; 33. Comunicar superiormente todas as infracções do pessoal docente e auxiliar de que tenha conhecimento.

ANEHO 8 - Competências do Conselho Escolar

1919	1974
<p>Art. 115.º O Conselho Escolar será constituído por todos os professores efectivos da escola e presidido pelo director.</p> <p>Art. 116.º São atribuições do Conselho Escolar:</p> <p>1.º Auxiliar o director nas suas funções de carácter pedagógico;</p> <p>2.º Tomar conhecimento de todas as necessidades da escola e providenciar;</p> <p>3.º Resolver sobre a forma de execução dos programas do ensino;</p> <p>4.º Apreciar e aplicar os melhores métodos e processos de ensino;</p> <p>5.º Tratar da organização e administração da biblioteca, museu escolar, das caixas e cantinas escolares;</p> <p>6.º Organizar a distribuição dos exercícios em cada classe;</p> <p>7.º Elaborar os regulamentos internos necessários para a boa ordem e disciplina da escola, que serão submetidos à aprovação do inspector do circulo;</p> <p>8.º Organizar as excursões, passeios pedagógicos e colónias de férias;</p> <p>9.º Propor aos inspectores as modificações que as necessidades do ensino e hygiene escolar aconselhem nos horários;</p> <p>10.º Escolher entre os livros aprovados os que devam ser adoptados na escola;</p> <p>11.º Dar voto consultivo sobre as questões que, sendo da competência do director, a este ofereçam dúvidas;</p> <p>12.º Eleger entre si três membros para constituirem o conselho administrativo nas escolas em que o haja.</p> <p>§ 1.º Os Conselhos Escolares reunir-se hão no principio e no fim do ano lectivo; no fim de cada trimestre e todas as vezes que o director determinar, ou quando dois ou mais professores o requirir.</p> <p>§ 2.º O professor efectivo mais novo servirá de secretario e lavrará as actas.</p> <p>§ 3.º O presidente do Conselho Escolar tem voto de qualidade nas votações em que houver empate.</p>	<p>Desp.68/74:</p> <p>-O Conselho Escolar só tem competências implícitas mas nenhuma explícita</p>

ANEHO 8 – Competências do Conselho Escolar

1975	1986
<p>1.7 São atribuições do Conselho Escolar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) eleger o director da escola e o seu substituto legal; b) decidir, dentro dos limites da lei e dos planos de orientação superiormente definidos pelos serviços competentes, sobre todas as questões que interessam à vida escolar; c) propor às entidades competentes soluções sobre assuntos para os quais não tenha competência legal, tanto no aspecto pedagógico como administrativo; d) apreciar casos de natureza disciplinar, apresentados pelo director da escola, pelos professores, encarregados de educação e pessoal auxiliar; e) proceder à análise e debate dos problemas didáctico-pedagógico, inseridos numa perspectiva da política educacional, tendo em atenção que a escola não é dissociável da sociedade em que se integra; f) prestar toda a colaboração ao director da escola na execução das deliberações tomadas em Conselho Escolar; g) colaborar com a comissão concelhia em tudo o que lhe for solicitado, para uma mais rápida e eficiente resolução dos problemas escolares. <p>1.8 Os membros do Conselho Escolar são responsáveis perante o Estado pelo cumprimento da lei e das normas regulamentares em vigor, respondendo solidariamente pelas deliberações ilegais a que se não tenham oposto. Esta oposição deve, para não poder ser contestada, registar-se em acta.</p>	<p>Leal (1985) compila a págs. 94-95, 28 competências para o Conselho escolar. Transcrevemos as dezoito que entendemos serem específicas do domínio pedagógico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Eleger o Director da Escola e o seu substituto; 2-“Decidir, dentro dos limites da lei e dos planos de orientação superiormente definidos pelos serviços competentes, sobre todas as questões que interessam à vida escolar; 3. Propor às entidades competentes soluções sobre assuntos para os quais não tenha competência legal, tanto no aspecto pedagógico como no aspecto administrativo; 4- Apreciar casos de natureza disciplinar apresentados pelo Director da Escola, pelos professores, encarregados de educação e pessoal auxiliar; 5- Proceder à análise dos problemas didáctico-pedagógicos, inseridos numa perspectiva da política educacional, tendo em atenção que a escola não é dissociável da sociedade em que se integra; 6. prestar toda a colaboração ao Director da Escola na execução das deliberações tomadas em Conselho Escolar; 7. Colaborar com a DLE em tudo o que lhe for solicitado para uma mais rápida e eficiente resolução dos problemas escolares; 8-Elaborar o Plano Pedagógico e o Regulamento da Escola; 9-Estabelecer os critérios gerais e a metodologia utilizar na avaliação dos alunos; 10-Constituir as equipas que se ocuparão da avaliação final em cada uma das fases e em relação a cada turma; 11.Decidir sobre a forma de fazer chegar os boletins trimestrais de informação aos encarregados de educação dos alunos da escola; 12-Decidir dos casos de alunos para cuja transição de fase não houve concordância dos professores directamente intervenientes no processo de avaliação; 13-Apreciar a síntese dos trabalhos de avaliação dos alunos da 2ª fase; 14-Homologar as listas dos alunos que concluíram com aproveitamento, o ensino primário elementar e também dos alunos que não obtiveram aproveitamento; 15-Apresentar às DLE's os casos excepcionais dos alunos que não transitaram de fase e que, por razões de natureza individual, possam beneficiar de mudança de grupo; 16-Apresentar às DLE's e ao Inspector da Área, até 20 de Setembro, proposta fundamentada de organização de turmas, quando circunstâncias justificadas impeçam a observância dos parâmetros superiormente estabelecidos;

ANEHO 8 – Competências do Conselho Escolar

1975	1986
	<p>17-Propor alterações ao horário-tipo que reflectam impossibilidade do cumprimento do Despacho nº 13/EA/AP/82;</p> <p>18-Decidir sobre a forma de cumprimento dos horários de regime duplo com efectivos anormais (duas turmas para três professores;</p> <p>19-Propor à DE aumento di número de professores sempre que as reduzidas dimensões das salas de aula ou a integração de alunos com deficiências devidamente comprovadas o justifiquem;</p> <p>20-Organizar e distribuir os horários pelos respectivos professores;</p> <p>21. Gerir as verbas atribuídas;</p> <p>22-Decidir sobre as formas concretas de actuação e organização do serviço referente ao fornecimento do suplemento alimentar;</p> <p>23. Escolher de entre os professores o responsável directo pela distribuição do suplemento alimentar;</p> <p>24. Escolher quando lhe for solicitado os professores encarregados do controle do refeitório escolar;</p> <p>25. Escalonar o serviço dos docentes no período das férias escolares;</p> <p>26-Definir e organizar a vigilância activa nos recreios;</p> <p>27-Decidir da participação ou não dos pais, encarregados de educação ou outros elementos da comunidade na ocupação dos alunos dispensados, enquanto decorre a aula de Religião e Moral católicas;</p> <p>28-Pronunciar-se sobre a colaboração de elementos exteriores à escola.</p>

ANEXO 9: DISTRIBUIÇÃO DAS DISCIPLINAS DO CURRÍCULO DO ENSINO PRIMÁRIO POR CONJUNTOS LECTIVOS, NO HORÁRIO SEMANAL, EM 1927

Tempos lectivos semanais destinados a cada disciplina

Disciplinas	Classes			
	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª
I— Desenho, geometria e trabalhos manuais	6	6	5	5
II— Leitura, escrita, redacção e gramática	10	9	7	7
III— Aritmética e sistema métrico	9	8	7	5
IV— Ciências físico-naturais	—	2	3	3
V— Corografia de Portugal e colónias, história de Portugal e educação cívica	—	—	3	5
<i>Total semanal</i>	25	25	25	25

ANEXO 10: ACTIVIDADES CURRICULARES DA MOCIDADE PORTUGUESA, EM 1952

Actividades da Mocidade Portuguesa Ordem de serviço

Em vista das sugestões e propostas dos Comissariados Nacionais da Mocidade Portuguesa, masculina e feminina, determino, quanto ao ensino primário:

a) As actividades da Mocidade Portuguesa deverão realizar-se em três tempos lectivos seguidos, nas manhãs de quarta-feira, ou nas tardes do mesmo dia, quando as escolas funcionem em regime de curso duplo;

b) Nas cidades de Lisboa, Porto e Coimbra, aquelas actividades, pelo que respeita à organização masculina, efectuar-se-ão nas manhãs de sábado, ou nas tardes desse mesmo dia para as escolas que funcionem em regime de curso duplo;

c) Tanto a Mocidade Portuguesa como a Mocidade Portuguesa Feminina deverão continuar a cuidar com o maior interesse da preparação dos alunos-mestres das Escolas do Magistério Primário para o exercício das suas actividades, assim como da actualização, no mesmo sentido, dos professores, e os serviços respectivos deste Ministério conceder-lhes-ão, para esse efeito, todas as facilidades necessárias;

d) A aula de doutrina cristã será dada no 2.º tempo lectivo de quinta-feira.

Lisboa, 6 de Outubro de 1955.

O Subsecretário de Estado da Educação Nacional,

(a) *Baltazar Rebelo de Sousa*

Horários e instruções para as actividades da M. P.

a) 1.º Período — Às 9 horas — Reunião de todos os filiados do Centro, formatura das quinás e castelos. Verificação de faltas.

Das 9,10 às 9,15 — Canto da Marcha da M. P.;

Das 9,15 às 9,30 — Formações e evoluções;

Das 9,30 às 9,45 — Jogos educativos;

Das 10 às 10,15 — Noções elementares de higiene ou contos históricos;

Das 10,15 às 10,35 — Canto Coral;
Das 10,35 às 10,45 — Exaltação patriótica, explicação dos fins da M. P.;
Das 11 às 11,15 — Conhecimento muito simples de orientação;
Das 11,15 às 11,35 — Jogos educativos;
Das 11,35 às 11,45 — Reunião de todos os filiados;
Canto do Hino Nacional; Fim da instrução.

Supõe-se que os filiados são divididos em grupos recebendo alternadamente a instrução das modalidades indicadas, durante os períodos de tempo que vão designados.

b) 2.º Período — Sessões de instrução organizadas segundo programa semelhante ao do primeiro período, na escola-sede do Centro, sempre que possível ao ar livre, em pátio próprio ou no campo, alternando com sessões de instrução, conforme o programa do seguinte modelo:

Às 9 horas — Reunião de todos os filiados do Centro; formatura de quinas e de castelos; verificação de faltas;

Das 9,10 às 9,15 — Canto da Marcha da M. P.;

Das 9,15 às 9,45 — Marcha para o campo; duração máxima da marcha: 30 minutos;

Das 10 às 10,20 — Jogos educativos;

Das 10,20 às 10,35 — Conhecimentos da natureza: as culturas, as árvores, os montes, os vales, os rios, os animais;

Das 10,35 às 10,50 — Conhecimentos práticos de orientação; pelo sol e por indícios;

Das 11 às 11,30 — Reunião de todos os filiados; Marcha para recolher ao Centro;

Às 11,45 — Canto do Hino Nacional; Fim da Instrução.

c) 3.º Período — Sessões de instrução, sempre fora do Centro, com programas organizados conforme o modelo do programa-tipo estabelecido para o 2.º período, ou para visitas a monumentos e museus, locais históricos, obras de arte importantes, a outros Centros, etc.

Em visitas demoradas os filiados serão portadores de uma merenda para comerem na altura que o instrutor considerar mais próprio.

Estes passeios devem ser precedidos, no sábado anterior, de uma curta explicação dos principais motivos com o fim de esclarecer e interessar os filiados.

Como modelo se segue o programa de uma destas visitas:

Às 9 horas — Reunião dos filiados do Centro; formatura das quinas e castelos. Verificação de faltas aos filiados para verificar o seu estado de asseio e arranjo do vestuário;

Das 9,10 às 9,15 — Canto da Marcha da M. P.;

Das 9,15 às 9,45 — Marcha para o local da visita;

Das 10 às 11 — Visita. Distribuição dos diferentes castelos ou quinas pelos instrutores que os acompanham e prestam explicações durante a visita;

Das 11,15 às 11,45 — Marcha para recolher ao Centro;

Às 11,50 — Chegada ao Centro; Canto do Hino Nacional; Fim da instrução.

(Da Circular n.º 369, de 2-3 1956, da Direcção-Geral do Ensino Primário).

ANEXO 11: MODELOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS TEMPOS ESCOLARES SEMANAIS, EM 1927 e 1964

Tempos lectivos semanais destinados a cada disciplina

Disciplinas	Classes			
	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª
I— Desenho, geometria e trabalhos manuais.	6	6	5	5
II— Leitura, escrita, redacção e gramática	10	9	7	7
III— Aritmética e sistema métrico.	9	8	7	5
IV— Ciências físico-naturais	—	2	3	3
V— Corografia de Portugal e colónias, história de Portugal e educação cívica	—	—	3	5
<i>Total semanal</i>	25	25	25	25

Horário-tipo n.º 1, para escola com um professor para cada classe, funcionando em regime normal

Tempo lectivo	Horas		1.ª classe					2.ª classe					3.ª classe					4.ª classe						
	Outubro a Fevereiro	Março a Julho	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Sexta-feira	Sábado	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Sexta-feira	Sábado	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Sexta-feira	Sábado	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Sexta-feira	Sábado		
	1.ª	9 às 9-40	8 às 8-40	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II
2.ª	9-50 às 10-30	8-50 às 9-30	III	III	II	III	III	III	III	III	III	III	II	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III
3.ª	10-45 às 11-30	9-45 às 10-30	II	II	I	II	II	I	II	I	II	I	IV	I	V	II	V	IV	I	II	I	IV		
4.ª	12-45 às 13-25	11-45 às 12-25	III	III	III	III	III	II	III	II	III	III	III	III	IV	III	IV	V	II	V	V	V		
5.ª	13-40 às 14-30	12-40 às 13-30	I	I	I	I	I	I	IV	I	IV	I	I	V	I	I	I	I	V	I	IV	I		

Designação abreviada das disciplinas:

I — Desenho, geometria e trabalhos manuais. II — Leitura, escrita, redacção e gramática. III — Aritmética e sistema métrico. IV — Ciências físico-naturais. V — Corografia de Portugal e colónias, história de Portugal e educação cívica.

Horário-tipo n.º 2, para escolas com um professor para cada classe, funcionando em regime de curso duplo

Aulas da manhã

Tempo lectivo	Horas		1.ª classe					2.ª classe					3.ª classe					4.ª classe						
	Outubro a Fevereiro	Março a Julho	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Sexta-feira	Sábado	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Sexta-feira	Sábado	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Sexta-feira	Sábado	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Sexta-feira	Sábado		
	1.ª	8-30 às 9-10	8 às 8-40	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II
2.ª	9-20 às 10	8-50 às 9-30	III	III	II	III	III	III	III	III	III	III	II	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III
3.ª	10-10 às 10-50	9-45 às 10-30	II	II	I	II	II	I	II	I	II	I	IV	I	V	II	V	IV	I	II	I	IV		
4.ª	11-20 às 12	11 às 11-40	III	III	III	III	III	II	III	II	III	III	III	III	IV	III	IV	V	II	V	V	V		
5.ª	12-10 às 12-50	11-55 às 12-40	I	I	I	I	I	I	IV	I	IV	I	I	V	I	I	I	I	V	I	IV	I		

Aulas da tarde

Tempo lectivo	Horas		1.ª classe					2.ª classe					3.ª classe					4.ª classe						
	Outubro a Fevereiro	Março a Julho	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sábado	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sábado	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sábado	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sábado		
			II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II
1.ª	13-20 às 14	13-30 às 14-10	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II
2.ª	14-10 às 14-50	14-20 às 15	III	III	II	III	III	III	III	III	III	III	II	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III	III
3.ª	15 às 15-40	15-15 às 16	II	II	I	II	II	I	II	I	II	I	IV	I	V	II	V	IV	I	II	I	IV	IV	IV
4.ª	16 às 16-40	16-30 às 17-10	III	III	III	III	III	II	III	II	III	III	III	III	IV	III	IV	V	II	IV	V	V	V	V
5.ª	16-50 às 17-30	17-20 às 18	I	I	I	I	I	I	IV	I	IV	I	I	V	I	I	I	I	V	II	IV	I	I	I

Designação abreviada das disciplinas:

I — Desenho, geometria e trabalhos manuais. II — Lectura, escrita, redacção e gramática. III — Aritmética e sistema métrico. IV — Ciências físico-naturais.
V — Geografia de Portugal e colónias, história de Portugal e educação cívica.

Horário-tipo n.º 3, para escolas de um só professor, funcionando em regime normal

Tempo lectivo	Horas		Segunda-feira				Terça-feira				Quarta-feira				Quinta-feira				Sábado							
	Outubro a Fevereiro	Março a Julho	Classes				Classes				Classes				Classes				Classes							
			1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª				
1.ª	9 às 9-40	8 às 8-40	II	II	II	II	II	II	III	III	II	II	III	III	II	II	III	III	II	II	III	III	II	II	III	III
2.ª	9-50 às 10-30	8-50 às 9-30	III	II	III	V	III	III	II	II	III	III	II	V	III	III	II	II	III	III	II	II	III	III	II	II
3.ª	10-45 às 11-30	9-45 às 10-30	I	I	I	I	II	II	II	II	I	II	V	II	IV	IV	II	II	II	II	V	V	V	V	V	V
4.ª	12-45 às 13-25	11-45 às 12-25	III	III	III	III	III	III	V	V	II	I	IV	IV	IV	III	III	IV	V	III	III	III	III	IV	IV	IV
5.ª	13-40 às 14-30	12-40 às 13-30	II	IV	IV	IV	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I

Designação abreviada das disciplinas:

I — Desenho, geometria e trabalhos manuais. II — Lectura, escrita, redacção e gramática. III — Aritmética e sistema métrico. IV — Ciências físico-naturais.
V — Geografia de Portugal e colónias, história de Portugal e educação cívica.

Horário-tipo n.º 4, para escolas de um só professor, funcionando em regime de curso duplo

Aulas da manhã

Tempo lectivo	Horas		Segunda-feira				Terça-feira				Quarta-feira				Sexta-feira				Sábado			
			Classes				Classes				Classes				Classes				Classes			
	Outubro a Fevereiro	Março a Julho	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª
1.ª	8-50 As 9-10	8-10 As 8-40	II	II	III	III	II	II	III	III	II	II	III	III	II	II	III	III	II	II	III	III
2.ª	9-20 As 10-1	8-50 As 9-30	III	II	III	V	III	III	II	II	III	III	II	V	III	III	II	II	III	III	II	II
3.ª	10-10 As 10-50	9-45 As 10-30	I	I	I	I	II	II	II	II	I	II	IV	II	II	IV	II	II	II	II	V	V
4.ª	11-20 As 12-1	11-15 As 11-40	III	III	III	III	III	III	V	V	II	II	IV	IV	III	III	IV	V	III	III	III	IV
5.ª	12-10 As 12-50	11-55 As 12-40	II	IV	IV	IV	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I

Aulas da tarde

Tempo lectivo	Horas		Segunda-feira				Terça-feira				Quarta-feira				Sexta-feira				Sábado			
			Classes				Classes				Classes				Classes				Classes			
	Outubro a Fevereiro	Março a Julho	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª	1.ª	2.ª	3.ª	4.ª
1.ª	13-15 As 13-40	13-20 As 14-10	II	II	II	II	II	II	III	III	II	II	III	III	II	II	III	III	II	II	III	III
2.ª	14-50 As 14-30	14-20 As 15-1	III	II	III	V	III	III	II	II	III	III	II	V	III	III	II	II	III	III	II	II
3.ª	14-40 As 15-30	15-15 As 16-1	I	I	I	I	II	II	II	II	I	II	V	II	II	IV	II	II	II	II	V	V
4.ª	16-50 As 16-30	16-30 As 17-10	III	III	III	III	III	III	V	V	II	I	IV	IV	III	III	IV	V	III	III	III	IV
5.ª	16-40 As 17-10	17-20 As 18-1	II	IV	IV	IV	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I

Designação abreviada das disciplinas:

I — Desenho, geometria e trabalhos manuais. II — Letram, escrita, redacção e gramática. III — Aritmética e sistema métrico. IV — Ciências physico-naturais.
V — Geographia de Portugal e colónias, história de Portugal e educação civica.

— Pagar do Governo da República, 7 de Outubro de 1927. — O Ministro da Instrução Pública, José Alfredo Mendes de Magalhães.

MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E COMUNICAÇÕES

Direcção Geral do Estabelecimento
Comercial e Industrial

Decreto n.º 14464

Considerando que se torna necessário prover à substituição de professores que por motivos diversos se encontram fora do continente do País mas abonados dos seus vencimentos;

Usando da faculdade que me confere o n.º 2.º do artigo 2.º do decreto n.º 12710, de 26 de Novembro de

1926, sob proposta dos Ministros de todas as Repartições:

Hei por bem decretar, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º Aos professores que substituirem respectivamente no Instituto Superior do Comércio, no Instituto Industrial e no Instituto Comercial, todos de Lisboa, os professores Vitorino Máximo de Carvalho Guimarães, Helder Armando dos Santos Ribeiro e Anibal de Magalhães durante o seu impedimento oficial serão abonadas as verbas que lhes couberem nos termos regulamentares, pelas disponibilidades das verbas destinadas a substitui-

Anexo 11: Modelos de distribuição dos tempos escolares semanais do currículo do ensino primário em 1964

HORÁRIO DAS QUATRO CLASSES CONJUNTAS

	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sexta-feira	Sábado	Observações
1.º tempo	1.ª	Lição de Observação Leitura e Escrita	Lição de Observação	Lição de Observação Leitura e Escrita	Leitura e Escrita	Lição de Observação Leitura e Escrita	ACTIVIDADES DA MOCIDADE PORTUGUESA 1) Na rubrica « Escrita » incluem-se: cópia, caligrafia, composição escrita, ditado e desenho de ilustração. 2) Na rubrica « Leitura » incluem-se interpretação, composição oral, vocabulário, recitação, contos e gramática. 3) Nas escolas femininas permutar-se-ão as actividades dos três primeiros tempos lectivos de 1.ª feira com as de sábado.
	2.ª	Lição de Observação, Leitura e Escrita	Escrita e Leitura	Lição de Observação Escrita e Leitura	Escrita e Leitura	Lição de Observação	
	3.ª	Aritmética	Cópia - Caligrafia	Aritmética	Aritmética	Aritmética	
	4.ª	Aritmética	Cópia - Caligrafia	Leitura	Leitura	Aritmética	
2.º tempo	1.ª	Escrita	Escrita	Escrita	RELIGIÃO E MORAL	Escrita	
	2.ª	Escrita	Escrita	Escrita		Escrita	
	3.ª	Leitura	Ditado ou Redacção	Leitura		Cópia - Caligrafia	
	4.ª	Leitura	Redacção ou Ditado	Redacção ou Ditado		Leitura	
3.º tempo	1.ª	Desenho	Aritmética	Desenho	Desenho	Aritmética	
	2.ª	Aritmética	Desenho	Aritmética	Aritmética	Desenho	
	3.ª	Redacção ou Ortografia	Ciências	Redacção ou Ditado	Ciências	Leitura	
	4.ª	Ortografia ou Redacção	Aritmética	Cópia - Caligrafia	Aritmética	Redacção ou Ditado	
4.º tempo	1.ª	Aritmética	Desenho	Aritmética	Escrita	Desenho	
	2.ª	Desenho	Aritmética	Desenho	Escrita	Aritmética	
	3.ª	Cópia - Caligrafia	Aritmética	Cópia - Caligrafia	Leitura	Redacção ou Ditado	
	4.ª	Ciências	História	Aritmética	História	Ciências	
5.º tempo	1.ª	Trabalhos Manuais ou Desenho	Educação Musical ou Educação Física	Trabalhos Manuais ou Língua Portuguesa	Educação Musical ou Educação Física	Trabalhos Manuais ou Educação Feminina ou Desenho	
	2.ª						
	3.ª						
	4.ª						

HORÁRIOS PARA A 1.ª CLASSE

	Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sexta-feira	Sábado	Observações
1.º tempo	a)	Lição de Observação e Leitura e Escrita	Lição de Observação e Leitura e Escrita	Lição de Observação e Leitura e Escrita	Lição de Observação e Leitura e Escrita	Lição de Observação e Leitura e Escrita	ACTIVIDADES DA MOCIDADE PORTUGUESA 1) A indicação de 2 ou mais disciplinas em diferentes tempos lectivos do mesmo dia serve para permitir a alternância da acção directa do professor por grupos distintos de alunos. 2) Nos tempos lectivos em que está assinalada a «Lição de Observação», devem destinar-se os primeiros 10 a 20 minutos para esta matéria. 3) A rubrica «Leitura» abrange recitação, dramatização, vocabulário, contos e composição oral. 4) A rubrica «Escrita» compreende cópia e caligrafia, ditado, composição escrita e desenho. 5) A rubrica «Língua Portuguesa» abrange: a <i>leitura</i> , na qual se inclui recitação, vocabulário, contos e composição oral; e a <i>escrita</i> compreende: cópia, caligrafia, ditado, composição escrita e desenho. 6) Na rubrica «Actividades físicas, artísticas e sociais» incluem-se a educação física, feminina e musical, os trabalhos manuais e o desenho. 7) Nas escolas femininas permutar-se-ão as actividades dos três primeiros tempos lectivos de 4.ª feira com as de sábado.
	b)	Lição de Observação e Leitura e Escrita	Leitura e Escrita	Lição de Observação e Leitura e Escrita	Leitura e Escrita	Lição de Observação e Leitura e Escrita	
	c)	LIÇÃO DE OBSERVAÇÃO E LÍNGUA PORTUGUESA					
2.º tempo	a)	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Moral e Religião	Aritmética	
	b)	Leitura e Escrita	Leitura e Escrita	Leitura e Escrita	Moral e Religião	Leitura e Escrita	
	c)	LÍNGUA PORTUGUESA			Moral e Religião	Língua Portuguesa	
3.º tempo	a)	Leitura e Escrita	Leitura e Escrita	Leitura e Escrita	Leitura e Escrita	Leitura e Escrita	
	b)	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética	
	c)	ARITMÉTICA					
4.º tempo	a)	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética	
	b)	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética	
	c)	ARITMÉTICA E ACTIVIDADES FÍSICAS, ARTÍSTICAS E SOCIAIS					
5.º tempo	a)	Trabalhos Manuais Educação Feminina	Educação Musical Educação Física	Língua Portuguesa	Educação Musical Educação Física	Trabalhos Manuais Educação Feminina	
	b)	Trabalhos Manuais Educação Feminina	Educação Musical Educação Física	Língua Portuguesa	Educação Musical Educação Física	Trabalhos Manuais Educação Feminina	
	c)	ACTIVIDADES FÍSICAS, ARTÍSTICAS E SOCIAIS					

HORÁRIOS PARA A 2.ª CLASSE

		Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sexta-feira	Sábado	Observações
1.º tempo	a)	Lição de Observação e Leitura	Leitura	Lição de Observação e Leitura	Leitura	Lição de Observação e Leitura	ACTIVIDADES DA NOCIDADE PORTUGUESA	<p>1) A indicação de duas ou mais disciplinas em diferentes tempos lectivos do mesmo dia serve para permitir a alternância de acção directa do professor por grupos distintos de alunos.</p> <p>2) Nos tempos em que está assinalada a «Lição de Observação», devem destinar-se os primeiros 10 a 20 minutos para esta matéria.</p> <p>3) A rubrica «Lingua Portuguesa» abrange: a <i>leitura</i>, na qual se inclui recitação, dramatização, vocabulário, contos e composição oral; e a <i>escrita</i>, compreendendo cópia, caligrafia, ditado, composição, escrita e desenho.</p> <p>4) Na rubrica «Actividades físicas, artísticas e sociais» incluem-se a educação física, feminina e musical, os trabalhos manuais e desenho.</p> <p>5) Nas escolas femininas permutar-se-ão as actividades dos três primeiros tempos de 4.ª feira com as de sábado.</p>
	b)	Lição de Observação e Cópia	Lição de Observação e Redacção	Lição de Observação e Cópia	Lição de Observação e Redacção	Lição de Observação e Redacção		
	c)	LIÇÃO DE OBSERVAÇÃO E LÍNGUA PORTUGUESA						
2.º tempo	a)	Cópia - Caligrafia	Redacção e Desenho	Cópia e Desenho	Moral e Religião	Cópia e Desenho		
	b)	Leitura	Leitura	Leitura	Moral e Religião	Leitura		
	c)	LÍNGUA PORTUGUESA			Moral e Religião	Lingua Portuguesa		
3.º tempo	a)	Ortografia e Desenho	Aritmética	Ditado e Desenho	Redacção e Desenho	Aritmética		
	b)	Ortografia e Desenho	Aritmética	Ditado e Desenho	Leitura	Aritmética		
	c)	ARITMÉTICA						
4.º tempo	a)	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética		
	b)	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética	Aritmética		
	c)	ARITMÉTICA E ACTIVIDADES FÍSICAS, ARTÍSTICAS E SOCIAIS						
5.º tempo	a)	Trabalhos Manuais Educação Feminina	Educação Musical Educação Física	Lingua Portuguesa	Educação Musical Educação Física	Trabalhos Manuais Educação Feminina		
	b)	Trabalhos Manuais Educação Feminina	Educação Musical Educação Física	Lingua Portuguesa	Educação Musical Educação Física	Trabalhos Manuais Educação Feminina		
	c)	ACTIVIDADES FÍSICAS, ARTÍSTICAS E SOCIAIS						

HORÁRIOS PARA A 3.ª CLASSE

		Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sexta-feira	Sábado	Observações	
1.º tempo	a)	Leitura e Gramática	Aritmética e Geometria	Leitura e Gramática	Aritmética e Geometria	Leitura e Gramática	ACTIVIDADES DA MOCIDADE PORTUGUESA	<p>1) A rubrica «Língua Portuguesa» abrange: a <i>leitura</i>, na qual se inclui interpretação, gramática, vocabulário, redacção, contos e composição oral; e a <i>escrita</i>, compreendendo cópia, caligrafia, ditado, composição, desenho e os temas de História.</p> <p>2) Na rubrica «Actividades físicas, artísticas e sociais» incluem-se a educação física, feminina e musical, desenho e os trabalhos manuais.</p> <p>3) Nas escolas femininas permutar-se-ão as actividades dos três primeiros tempos lectivos de 4.ª feira com as de sábado.</p> <p>4) A História na 3.ª classe está integrada na «Lição de Leitura».</p>	
	b)	LÍNGUA PORTUGUESA							
2.º tempo	a)	Cópia - Caligrafia	Leitura e Gramática	Cópia	Moral e Religião	Ditado e Desenho			
	b)	LÍNGUA PORTUGUESA			Moral e Religião	Língua Portuguesa			
3.º tempo	a)	Ortografia e Desenho	Redacção e Desenho	Ditado e Desenho	Leitura e Gramática	Aritmética e Geometria			
	b)	ARITMÉTICA E GEOMETRIA							
4.º tempo	a)	Aritmética e Geometria	Ciências	Aritmética e Geometria	Redacção e Desenho	Ciências			
	b)	ARITMÉTICA E CIÊNCIAS E ACTIVIDADES FÍSICAS, ARTÍSTICAS E SOCIAIS							
5.º tempo	a)	Trabalhos Manuais ou Desenho	Educação Musical ou Educação Física	Língua Portuguesa	Educação Musical ou Educação Física	Trabalhos Manuais ou Educação Feminina			
	b)	ACTIVIDADES FÍSICAS, ARTÍSTICAS E SOCIAIS							

HORÁRIOS PARA A 4.ª CLASSE

		Segunda-feira	Terça-feira	Quarta-feira	Quinta-feira	Sexta-feira	Sábado	Observações
1.º tempo	a)	Leitura e Gramática	Aritmética e Geometria	Leitura e Gramática	Aritmética e Geometria	Leitura e Gramática	ACTIVIDADES DA MOCIDADE PORTUGUESA	<p>1) A rubrica «Língua Portuguesa» abrange: a <i>leitura</i>, na qual se inclui interpretação, gramática, vocabulário, recitação, contos e composição oral; e a <i>escrita</i>, compreendendo cópia, caligrafia, ditado, composição escrita e desenho de ilustração.</p> <p>2) Na rubrica «Actividades físicas, artísticas e sociais», incluem-se a educação física, feminina e musical, o desenho e os trabalhos manuais.</p> <p>3) Nas escolas femininas permutar-se-ão as actividades dos três primeiros tempos lectivos de 4.ª feira com as de sábado.</p>
	b)	LÍNGUA PORTUGUESA						
2.º tempo	a)	Ortografia	Leitura e Gramática	Aritmética e Geometria	Moral e Religião	Redacção		
	b)	LÍNGUA PORTUGUESA, ARITMÉTICA E GEOMETRIA			Moral e Religião	Língua Portuguesa e Aritmética e Geometria		
3.º tempo	a)	Aritmética e Geometria	Redacção e Desenho	Ortografia e Caligrafia	Leitura e Gramática	Aritmética e Geometria		
	b)	ARITMÉTICA E GEOMETRIA						
4.º tempo	a)	História	Ciências	História	Ditado ou Redacção	Ciências		
	b)	CIÊNCIAS HISTÓRICO-GEOGRÁFICO-NATURAIS						
5.º tempo	a)	Desenho ou Trabalhos Manuais	Educação Musical ou Educação Física	Trabalhos Manuais ou Língua Portuguesa	Educação Musical ou Educação Física	Desenho ou Trabalhos Manuais ou Educação Feminina		
	b)	ACTIVIDADES FÍSICAS, ARTÍSTICAS E SOCIAIS						

ANEXO 12: CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS MANUAIS ESCOLARES DO ENSINO PRIMÁRIO EM 1986

Ficha anexa a que se refere o artigo 4.º

Os manuais escolares devem ser analisados sob quatro pontos de vista:

- a) Conteúdos;
- b) Comunicação;
- c) Métodos;
- d) Características dos materiais.

a) *Conteúdo*. — O conteúdo de um manual deverá ser analisado sob dois parâmetros:

Científico, em que se procure a qualidade e a quantidade de informação proposta, o seu rigor e actualidade e modo de apresentação em função de uma dada situação pedagógica;

Pedagógico-didáctico, que visa a apreciação dos seguintes aspectos:

Relação entre o conteúdo e as indicações programáticas ao nível etário dos alunos;

Grau de adequação:

Aos objectivos gerais do ensino e ou ciclo de estudos;

Aos objectivos específicos da disciplina;

A concepção pedagógica-didáctica que inspirou os programas;

Aspecto gráfico;

Inclusão de sugestões de tarefas e ou fichas de avaliação.

b) *Comunicação*. — Numa situação de comunicação pedagógica há toda uma interacção directa entre o modo de comunicação e a metodologia.

Terá então de ser examinada segundo os seguintes parâmetros:

Sentido de comunicação;

Formas de mensagem;

Clareza de comunicação;

Densidade de comunicação.

Pretende-se apreciar o conjunto de modalidades que permitam passar uma mensagem de um emissor a um receptor.

c) *Métodos*. — Enquanto instrumento de ensino-aprendizagem, o manual escolar veicula — implícita ou explicitamente — uma certa metodologia na exposição das ideias e na organização do trabalho.

Entre outros aspectos da prática pedagógica, os aspectos metodológicos devem ser aferidos em três vertentes:

Organização;

Utilização;

Adaptabilidade.

d) *Características dos materiais*. — Com este item pretende-se determinar:

Robustez e resistência ao uso;

Maneabilidade;

Custo.

Para cada um destes parâmetros devem ser estabelecidos dois tipos de indicadores:

- 1) Indicadores rápidos, imediatamente perceptíveis;
- 2) Indicadores que se fundamentem em dados quantitativos e numa análise qualitativa aprofundada.

ANEXO 13. COMPETÊNCIAS DAS JUNTAS ESCOLARES, EM 1919 e 1928

Da administração do ensino primário e assistência escolar

Art. 40.º A administração das escolas de ensino primário e a assistência aos respectivos alunos competirá, dentro de cada concelho, a uma Junta Escolar.

§ 1.º Aos municípios de Lisboa e Porto é concedida a autonomia administrativa para os efeitos do artigo anterior.

§ 2.º A quaisquer outros municípios que, pelo seu desenvolvimento financeiro e pelo seu interesse ao ensino primário, se mostrem dignos da autonomia, o Estado poderá conceder-se regalia igual à que é preceituada para os municípios de Lisboa e Porto.

Art. 41.º A Junta Escolar do concelho é composta dos vereadores dos pelouros da Fazenda e da Instrução da respectiva câmara municipal, de um representante das juntas de freguesia do concelho, de três professores do ensino primário eleitos pelos professores do concelho, do inspector do círculo ou seu delegado e do secretário de finanças do concelho.

Art. 42.º Os representantes do professorado exercem as suas funções por três anos.

Art. 43.º Compete à Junta Escolar:

- 1.º Organizar o orçamento do ensino primário do concelho;
- 2.º Promover a construção de edifícios escolares, segundo um programa previamente organizado;
- 3.º Organizar o cadastro das escolas e do respectivo professorado;
- 4.º Arrendar, na falta de outros locais próprios, casas para escolas;
- 5.º Adquirir o mobiliário escolar e o material de ensino;
- 6.º Prover ao pagamento das respectivas despesas;
- 7.º Prover à reparação, conservação e limpeza dos edifícios escolares;
- 8.º Propor ao Governo, organizando o respectivo processo, a criação, transferência, conversão ou supressão de escolas;
- 9.º Estabelecer cursos nocturnos, dominicais e cátedras ambulantes;
- 10.º Pagar aos professores os seus vencimentos, gratificações e abonos;
- 11.º Nomear os professores interinos de entre a lista dos candidatos às interinidades do respectivo concelho;
- 12.º Conceder aos professores licença até 30 dias em cada ano civil, provendo à sua substituição;
- 13.º Promover o desenvolvimento do ensino primário dentro do respectivo concelho.

Art. 44.º A Junta Escolar realizará a sua acção de assistência escolar:

- 1.º Facilitando a frequência das escolas às crianças pobres;
- 2.º Promovendo a criação de caixas e cantinas escolares;
- 3.º Organizando colónias de férias;
- 4.º Distribuindo aos alunos utensílios escolares, vestuário e calçado.

Art. 45.º A Junta Escolar terá um secretário, que será um dos professores, recebendo a remuneração que for fixada pela respectiva Junta.

Art. 22.º As juntas escolares dos concelhos terão as seguintes atribuições:

- a) Promover junto das respectivas câmaras municipais a aquisição do mobiliário e material de ensino para as escolas do concelho, em conformidade com o parecer da inspecção escolar;
 - b) Promover o pagamento das rendas do caso do escolas e dos subsídios aos professores que não tenham habitação no edifício escolar;
 - c) Promover o fornecimento de livros e impressos para a escrituração estatística escolar;
 - d) Promover o abono das verbas para expediente e limpeza das escolas e propor a sua distribuição por cada uma delas;
 - e) Promover o pagamento do seguro dos edifícios escolares, que sejam propriedade do Estado, contra o risco de incêndio;
 - f) Interessar a câmara municipal na construção, reparação e conservação dos edifícios próprios;
 - g) Cooperar com as autoridades escolares e com as corporações administrativas, sempre que elas solicitem essa cooperação, para o desenvolvimento e progresso da instrução primária no concelho;
 - h) Dar posse, fora do caso previsto na alínea g) do artigo 21.º, aos professores interinos, comunicando imediatamente à inspecção da região a respectiva data, considerando-se elemento indispensável para a conferir a apresentação do alvará enviado ao professor pela inspecção escolar;
 - i) Promover a criação, conversão, suspensão ou transferência de escolas ou lugares do professor.
- Art. 23.º São obrigatórias as funções do membro da junta escolar para os professores delegados ou eleitos que residam a menos de 5 quilómetros da sede do concelho.
- Art. 24.º As funções do secretário da junta escolar serão exercidas pelo professor eleito e o arquivo será arquivado no edifício da câmara municipal que se realizam as sessões.

§ único. Na falta eventual do secretário da junta escolar a posse dos professores interinos será conferida pelo chefe da secretaria da câmara municipal.

ANEXO 14. COMPETÊNCIAS DAS SECRETARIAS DE ZONA ESCOLAR, EM 1933

Dos directores das zonas escolares

Art. 16.º Compete aos directores das zonas escolares superintender em todos os serviços do ensino primário nas respectivas zonas, promovendo a sua execução regular e de exacta harmonia com as disposições legais e instruções superiores, e nomeadamente:

- 1.º Visitar os estabelecimentos que lhes estão adstritos e assistir quanto possível aos seus serviços;
- 2.º Prestar à inspecção do distrito escolar todas as informações que lhes forem requisitadas e fornecer-lhe os elementos estatísticos, nos termos d'êste decreto;
- 3.º Propor à inspecção do distrito escolar a distribuição dos professores pelas escolas da respectiva zona e distribuir o pessoal menor;
- 4.º Determinar a organização das classes e turmas e distribuir os serviços escolares;
- 5.º Organizar os serviços da matricula, nos termos da lei;
- 6.º Requisitar o pessoal docente auxiliar e propor a autorização de desdobramentos, segundo as necessidades do ensino na zona, e nos termos legais;
- 7.º Promover a aquisição do mobiliário e material do ensino e tudo mais que vise à melhor dotação dos serviços escolares, dirigindo-se para isso às estações competentes por intermédio da inspecção do distrito escolar;
- 8.º Tomar, em casos de muita urgência e gravidade e na impossibilidade de aguardar resolução superior, as medidas de carácter excepcional que êlos requeram, dando imediata conta à inspecção do distrito;
- 9.º Votar pela disciplina da corporação docente;
- 10.º Solucionar os conflitos entre o pessoal docente ou levantar autos daquelles a que não puder dar solução;
- 11.º Conferir posse ao pessoal menor;
- 12.º Enviar mensalmente à inspecção do distrito escolar nota exacta das faltas do pessoal, com as indicações exigidas no decreto n.º 20:257, de 28 de Agosto de 1931;
- 13.º Assinar as folhas de vencimento do pessoal da zona a seu cargo;
- 14.º Prestar todas as informações que lhes forem requisitadas para a execução dos serviços de inspecção e fiscalização;
- 15.º Cooperar nos serviços de orientação pedagógica e aperfeiçoamento do serviço, e facilitar a sua execução;

16.º Impedir que nas escolas se realizem quaisquer reuniões não previstas por lei, ou não autorizadas pelas estações superiores;

17.º Propor à inspecção do distrito escolar a designação do edificio, do centro de escolares da sua zona, em que deverá ser instalada a secretaria da zona;

18.º Cooperar nos serviços de recenseamento, nos termos da lei;

19.º Cooperar nos serviços de protecção e assistência escolar;

20.º Presidir à organização das pautas de exames e vigiar a execução dos respectivos serviços de secretaria;

21.º Enviar à inspecção todos os livros e documentos referentes a exames, devidamente em ordem, depois de estes concluídos;

22.º Elaborar relatório dos serviços a seu cargo em relação a cada ano lectivo e enviá-lo à inspecção do distrito até 31 de Agosto.

§ único. Os directores das zonas são responsáveis por todas as infracções cometidas nos serviços a seu cargo, quando não as evitem ou delas não deem conta ao inspector do distrito escolar.

Anexo 15: Competências dos Coordenad. Pedagóg. das Comissões Concelhias 1975

II — SÃO FUNÇÕES DOS COORDENADORES PEDAGÓGICOS:

- a) Dinamizar o trabalho de grupo e fomentar o espírito de equipa entre os demais professores;
- b) Reunir-se periodicamente com os restantes professores para estudo dos problemas pedagógico-didáticos e psicopedagógicos, sem prejuízo das actividades lectivas;
- c) Colaborar com os outros professores na planificação dos trabalhos escolares;
- d) Colaborar nas actividades destinadas à avaliação de conhecimentos dos alunos, designadamente em provas de passagem ao longo do ano ou de conclusão de escolaridade primária;
- e) Apoiar as iniciativas que tenham em vista uma estreita relação escola-comunidade;
- f) Colaborar na organização, apetrechamento e funcionamento de um centro que apoie pedagogicamente os estabelecimentos de ensino da zona escolar;
- g) Fomentar o estudo da realidade escolar, visando uma adequada resposta às suas necessidades;
- h) Apoiar acções de valorização recíproca com os professores em cooperação com os serviços escolares pedagógicos, inspectores-orientadores e escolas do magistério primário;
- i) Contribuir para o aperfeiçoamento do ensino;
- j) Colaborar na realização política nacional de ensino primário para o que promoverá contactos com entidades também responsáveis pelo seu cumprimento;
- l) Transmitir às entidades competentes os problemas escolares, tendo em vista o aperfeiçoamento da acção educativa;
- m) Formular parecer sobre alterações à rede escolar.

III — COORDENADOR DE ACÇÃO SOCIAL ESCOLAR

Cabe ao Coordenador de Acção Social Escolar:

1 — *Trabalhar com os órgãos locais de acção social escolar:*

- a) Em matéria de promoção da escolaridade obrigatória, centralizar e sistematizar toda a informação no âmbito da respectiva zona, no que toca a crianças em idade escolar, não escolarizadas no ensino primário e a alunos com dificuldades de acesso à escola por razões de isolamento da sua residência, distância desta à escola, superior a 3 Km, dificuldades de saúde, inadaptação à escola ou outras causas; apoiar e coordenar as soluções a dar localmente a cada caso dos referidos e encaminhar devidamente aqueles que necessitem de tratamento ou solução especial;

- b) Em matéria de transportes, controlar e apoiar as soluções propostas pelas escolas, processando a estas os subsídios correspondentes; colaborar no planeamento da rede de transportes escolares do ciclo preparatório através da sua integração na comissão de Transportes Escolares;
- c) Em matéria de alojamento, estudar com os órgãos locais das escolas soluções de preferência do tipo «colocação familiar», esgotadas as possibilidades de transportes do aluno à escola;
- d) Em matéria de rede escolar, colaborar no planeamento da rede escolar através da sua integração na Delegação Escolar;
- e) Em matéria de alimentação, incentivar, coordenar e apoiar segundo as características e necessidades de cada meio o melhoramento ou reconversão das cantinas tradicionais e expansão do «Suplemento Alimentar», apoiar as escolas no planeamento e coordenação dos problemas de abastecimento e eventual intervenção e controlo directo no abastecimento de certos produtos; planear e distribuir pelas escolas as verbas atribuídas pelo I. A. S. E. para manutenção das cantinas e apoio ao «Suplemento Alimentar»;
- f) Estudar as infra-estruturas, capazes de dar resposta aos problemas, encontradas de preferência no próprio meio numa perspectiva global;
- g) Promover e participar em reuniões com os professores e com os órgãos locais de Acção Social Escolar da sua zona, bem como com outras entidades, que possam ou devam colaborar na solução dos problemas existentes neste domínio ou noutros aspectos que digam respeito à saúde, segurança e bem-estar dos alunos;
- h) Incentivar a continuidade das acções propostas ou planeadas dentro da sua zona, apoiando os professores na reconversão das estruturas e métodos de actuação em matéria de acção social escolar em colaboração com outros organismos locais, com os coordenadores pedagógicos e com as equipas de serviço social;
- i) Colaborar na organização e no controlo do prosseguimento dos estudos do ensino primário para o ciclo preparatório;
- j) Apoiar e participar com os professores, no funcionamento do seguro escolar, na prevenção de acidentes e na segurança escolar e efectuar as tarefas administrativas relativas ao Fundo Nacional de Seguro Escolar;
- l) Recolher e sistematizar os dados estatísticos referentes à Acção Social Escolar na sua zona;
- m) Planear e distribuir pelas escolas as verbas enviadas pelo I. A. S. E. e destinadas à aquisição de material escolar e outros auxílios económicos.

Anexo 15: Competências dos Coordenad. Pedagóg. das Comissões Concelhias 1975

2 — *Ser o elo de ligação permanente entre os órgãos locais da acção social escolar da sua zona e os serviços regionais ou distritais do I. A. S. E.:*

- a) Transmitir aos agentes de ensino local a política definida pelos serviços centrais do I. A. S. E. e suas orientações;
- b) Levar ao conhecimento das equipas distritais do I. A. S. E. o levantamento e propostas de solução da sua zona;
- c) Participar, com os demais coordenadores da acção social escolar, nas reuniões distritais, de trabalho ou de formação;
- d) Dar toda a colaboração necessária aos serviços centrais, regionais e distritais do I. A. S. E. e aos Núcleos de Acção Social Escolar dos estabelecimentos de ensino preparatório e secundário da respectiva zona.