

Maria Agostinha Ribeiro de Freitas

**Municipalização da Educação?: O PROGRAMA
APROXIMAR**

**MESTRADO EM ESTUDOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS EM
EDUCAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS**



POLITÉCNICO
DO PORTO

Maria Agostinha Ribeiro de Freitas

**Municipalização da Educação?: O PROGRAMA
APROXIMAR**

Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
MESTRE

Orientação

Professora Doutora Dora Maria Ramos Fonseca de Castro

**MESTRADO EM ESTUDOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS EM
EDUCAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS**

dezembro

2015

Agradecimentos

“ O mundo está cheio de respostas. O que demora é o tempo das perguntas.”

José Saramago, Memorial do Convento (1994)

Agradeço à minha família em primeiro lugar pela paciência que tiveram e pela compreensão das minhas ausências em muitos dias que deveriam ser partilhados em conjunto. Mariana, João e Ricardo, obrigada pelos sorrisos com que sempre me brindaram ao chegar a casa.

Agradeço aos professores do curso de Mestrado em Estudos Profissionais Especializados em Educação: Administração das Organizações Educativas por todos os saberes partilhados, experiências e amizade.

Agradeço aos meus amigos, em especial à Teresa Marinho, com quem comecei esta aventura e me ensinou a remar SEMPRE contra a maré do desânimo ... a todos os outros, obrigada pelos abraços sentidos e palavras carinhosas com que sempre me trataram.

Agradeço à professora orientadora, Professora Doutora Dora Maria Ramos Fonseca de Castro por ter sempre acreditado em mim e pelo seu apoio, empatia e capacidade para orientar construtivamente, no respeito pelas ideias e liberdade na conceção e elaboração do presente projeto.

Por último, agradeço a todos os que gentilmente colaboraram e me receberam de portas abertas para assim conseguir realizar esta caminhada e ser possível partilhar esta visão...

Resumo

A contemporaneidade exige que nos tornemos cada vez mais capazes de responder eficazmente às necessidades de mudança, exige que localmente sejamos capazes de responder aos problemas que a sociedade nos coloca e deve, essa mesma sociedade, ser parte da solução para o problema. É urgente aproximar as respostas das pessoas para que as respostas possam ser contextualizadas.

A municipalização da Educação ocupa um lugar importante no fenómeno da descentralização e desconcentração de poder. Contudo há muitos receios neste processo que está muito dependente das vontades políticas dos intervenientes. Ao longo do projeto procurou-se perceber qual o envolvimento das partes no processo da municipalização da Educação, mais propriamente, no concelho de Matosinhos, com o Programa APROXIMAR. Aproximar o Ministério da Educação, o Município de Matosinhos e os Agrupamentos de Escolas. Houve a preocupação de se proceder a uma análise de modo a identificar os meios como o programa é operacionalizado pela autarquia, os recursos que envolve e a perceção que tinham os entrevistados. Entendeu-se com a realização das entrevistas que um dos entraves à plena realização do Programa APROXIMAR está na matriz de responsabilidades mas antecede-lhe a ausência de diálogo que se traduza em reais compromissos de trabalho conjunto em prol do bem comum que é a educação.

É precisamente na criação de uma rede de comunicação entre os intervenientes que se investe neste projeto com o intuito de posteriormente se discutir a matriz de responsabilidades e só depois decidir os caminhos a seguir nas lógicas de atuação da educação.

Palavras-chave: Educação, Municipalização e Programa APROXIMAR

Abstract

Contemporaneity requires that we become increasingly able to respond effectively to the changing needs, it requires that we are locally capable of responding to the problems presented by society and, that same society should be part of the solution to the problem. It is urgent that answers and people are brought closer together, so that the answers can be contextualised.

The municipalisation of Education has an important role in the phenomenon of the decentralisation and deconcentration of power. There are, however, many concerns in this process that is highly dependent/ relies on the political wills of the stakeholders. Throughout the project, it was sought to understand the involvement of the different stakeholders in the process of the municipalisation of Education, namely, in the municipality of Matosinhos through the programme APROXIMAR. To bring the Ministry of Education, the Municipality of Matosinhos and the School groups closer. Efforts were made to perform an analysis in order to identify the means by which the programme is operationalised by the municipality, the resources it involves and the perception that the interviewees had. After conducting the interviews, It was found that one of the major problems hindering the carrying out of the programme APROXIMAR is in the matrix of responsibilities, but it is preceded by an absence of dialog, that is translated into actual joint work commitments for the common good of Education.

It is precisely in the creation of a communication network between the different parties that this project is invested in, in order to subsequently discuss the matrix of responsibilities and only then decide the approaches to have in the logics of education intervention.

Keywords : Education, Municipalisation and Programme APROXIMAR

Lista de abreviaturas

AE/E- Agrupamentos de Escola/Escolas

CAA - Conselho de Acompanhamento e Avaliação

CIM - Comunidades intermunicipais

CNE – Conselho Nacional da Educação

CPR- Constituição da República Portuguesa

DGAE - Direção-Geral da Administração Escolar

DGE - Direção Geral da Educação

DGEE- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

DGES - Direção-Geral do Ensino Superior

DGEstE – Direção Geral de Estabelecimentos Escolares

IGE- Inspeção-Geral da Educação e Ciência

LBSE- Lei de Bases do Sistema Educativo

MEC- Ministério da Educação e da Ciência

PAE- Programa Aproximar Educação

Índice de quadros

Quadro I - Distribuição das entidades promotoras de AEC, por unidades orgânicas, 2010/2011	24
Quadro II - O papel dos Municípios na Educação de 1974 a 1986.....	30
Quadro III - O papel dos Municípios na educação de 1986 a 1996.....	31
Quadro IV- O plano de ação.....	83

Índice de figuras

Figura 1- Percentagem de decisões relativas a escolas públicas que ministram o 3º ciclo do ensino básico, por nível de decisão, 2011	52
Figura nº 2 - Mapa do distrito do Porto.....	57
Figura nº 3 - Mapa das freguesias de Matosinhos.....	58

Índice

Capítulo I- Contextualização	9
Enquadramento geral e relevância da investigação	9
Problemas e possíveis questões ligadas à investigação.....	12
Estrutura e objetivos do projeto.....	19
Capitulo II- Enquadramento Teórico.....	21
O papel do Estado na sociedade atual.....	21
Os municípios portugueses e a sua intervenção na educação: breve enquadramento político e legal.....	24
Os Intervenientes e a comunicação: MEC, CME e as Escolas	38
A comunicação.....	38
O Ministério da Educação e Ciência.....	42
Os Conselhos Municipais de Educação	45
As escolas.....	50
Capitulo III- Estudo empírico	55
O início de uma viagem	55
1.Os Objetivos que nos colocaram a refletir.....	55
2. O Contexto de partida.....	57
3.O Percurso da investigação.....	62
4.Os Caminhos percorridos.....	72
Capitulo IV- Plano de Ação.....	79
Visão Final.....	84
Bibliografia.....	87
Apêndices e Anexos	95
Apêndice A.....	95
Apêndice B	105
Apêndice C.....	111
Anexo 1	119

Capítulo I- Contextualização

Enquadramento geral e relevância da investigação

Marinho (2015) socorre-se de António Nóvoa quando relembra que Miguel Torga escreveu um dia “mesmo nos reinos mais maravilhosos acontece a desgraça de o povo saber duma maneira e as escolas doutra. Acabado o exame da 4ª classe, cada qual trata de sepultar sob uma leiva, o mais depressa que pode, a ciência que aprendeu” (p.51). E para que tal não aconteça, é preciso que o povo e a escola ou os contextos de educação formal e informal partilhem contextos, discutam princípios, reflitam sobre o que os rodeia para que todos possam ser atores de uma mudança que gere desenvolvimento.

Numa realidade espartilhada pela economia em que as mutações são uma constante é bom considerar que “todas as competências são sempre insuficientes e podem, por isso, ser melhoradas” (Rothes, 2002, p.152). E isto é ainda mais verdadeiro se considerarmos que vivemos numa Sociedade do Conhecimento, numa sociedade onde, como sustenta Trigo (2002), “o desenvolvimento vem sobretudo das ideias” (p.182). Assim toda a discussão que tem surgido em torno da municipalização da educação se traduz numa clarificação de ideias embora por enquanto toda esta discussão se veja envolta de receios e desconfianças, avanços e recuos que espero não se traduzam numa tarefa demasiado laboriosa como a de Sísifo.

No desenvolvimento de qualquer pesquisa está sempre subjacente a vontade de conhecer algo que extrapola a simples curiosidade e que vai ao encontro da transformação. Assim sendo, como professora interessada no caminho percorrido pelos sucessivos governos no âmbito das políticas de educação, verifico que cada vez mais se assiste a uma reflexão séria por parte das entidades competentes, poder central, autarquias e outros, sobre a importância do território local na promoção de formas de desenvolvimento sustentado, consciente de que temos

vivido sob a alçada de uma tradição centralizadora nos estados europeus, que procura defender como Pinhal (2011) “que a educação é a condição *sine qua non* do desenvolvimento social e humano que lhes cabe promover” (p.16).

Por outro lado, como membro de uma Assembleia Municipal, tenho assistido, também nos tempos que correm a um novo paradigma de “gestão autárquica”, à qual não é indiferente a situação de crise global que envolve a sociedade atual e que através dos condicionalismos económicos fizeram com que as políticas locais deixassem de investir em infraestruturas, sendo substituídas por políticas orientadas para a elaboração de projetos associados à garantia da qualidade de vida dos cidadãos quer a nível pessoal, quer social. Ao longo dos últimos anos, os municípios têm visto as suas competências alargadas no sentido de adquirirem uma maior responsabilidade na promoção do desenvolvimento local, tendo assumido especial relevância com a lei 30/2015 de 12 de fevereiro, que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais. Com esta lei os municípios foram chamados a assumir um papel dinamizador relevante na promoção do desenvolvimento das suas comunidades, mobilizando as populações e os seus interesses, representando-os nas suas aspirações e reforçando desta forma a democracia (Pinhal, 2011).

Considero que é nesta partilha de identidades que nos vamos construindo, fazendo-nos nas teias relacionais que vamos entrelaçando, apropriando-nos de fios que nos vão lançando e que com o tempo entrelaçamos com os nossos, a ponto de por vezes não sabermos de onde vem o fio. Se por um lado esta intenção claramente descentralizadora do poder central pode ser encarada, por alguns, como uma forma de desresponsabilização, temos que convir que a nível local, as populações procuram cada vez mais a sua identidade territorial e formas de adequar e potenciar as suas aspirações e dinâmicas sociais, pois é aí que residem as melhores soluções uma vez que segundo Pinhal (2011) esta descentralização permite “potenciar a energia participativa e transformadora dos cidadãos e das suas organizações” (p.15).

É neste contexto, atendendo às exigências da sociedade neoliberal e globalizante em que a maioria das atividades estão sujeitas a pressões de critérios altamente competitivos, que as políticas de educação e formação passaram a ocupar um lugar central no desenvolvimento de uma comunidade e a área educativa é encarada como um setor estratégico primordial. Assim sendo, é importante analisar a evolução deste processo e tentar perceber em que medida as políticas de descentralização da educação, tomadas ao longo das últimas quatro décadas e nos vários contextos políticos nos conduziram, acompanhando a cronologizadas competências dos municípios, que começam como um mero ator secundário, executor de um serviço, até à situação mais recente onde se pretende que este papel tenha evoluído para uma situação de ator principal onde define, coordena e aplica a quase totalidade das políticas educativas.

Por ser um tema tão vasto, torna-se no entanto importante esclarecer, que esta investigação vai centrar o seu estudo nas políticas recentes, mais especificamente o *Programa Aproximar* Decreto-lei 30/2015 de 12 de fevereiro criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº15/2013 de 19 de março, inserido num quadro muito mais amplo da descentralização de competências em Portugal. Não se pretende, de todo, tratar este tema como um processo político mas sim como o culminar de um longo processo de ações governativas, que nos levaram a percorrer os caminhos da aproximação entre a entidade escola e a entidade autarquia ambos sistemas periféricos do Estado central.

O comum cidadão facilmente se apercebe que em Portugal, o poder está fortemente centralizado e, como refere José Matias Alves, num artigo de opinião em 24 novembro do ano passado no Público, “decreta-se através do Diário da República a solução ótima (e única), instituindo a matriz da uniformidade, confundindo justiça e equidade com a igualdade formal das respostas”. Desta forma, o foco da investigação será voltado para este triângulo Escola – Município - Ministério da Educação, mas é importante ter consciência que este processo de triangulação é ainda um projeto, um afazer-se pois como adianta Barros (2013) trata-se

“de um novo formato, ainda em construção, para o espaço público, no qual o triângulo em permanente tensão constituído pela relação entre o Estado, a sociedade civil e o município se tem vindo a reconfigurar, dando lugar a novos híbridos que parecem possibilitar uma recalibragem entre os três princípios em que assenta o pilar da regulação social, que estando, por sua vez em relação dialética com o pilar da emancipação social, constituem, como se sabe, a base do contrato social da modernidade ocidental e, portanto, a base da continuidade ou da transformação da normalidade quotidiana instituída pela forma política do Estado Capitalista Democrático” (p.34).

Problemas e possíveis questões ligadas à investigação

O ritmo alucinante em que vivemos, a tirania do tempo, o niilismo instalado, o hábito que se tem em Portugal de alterar práticas e políticas sem se avaliar os resultados que determinada política educativa ou escolha teve no terreno, traduz-se numa constante alteração dos planos de estudo e dos currículos, até mesmo alteração das políticas de funcionamento de gestão escolar e nomenclaturas. A estas alterações somam-se as queixas dos professores e pais, o descontentamento dos alunos e vão-se impondo decisões, muitas vezes, sem se perceber o seu alcance. O sentimento de desordem impera e sente-se na educação dado que, após o 25 de Abril de 1974, esta se tem revelado “um campo profundamente marcado por políticas educativas descontínuas” (Lima,2006,p.31).De forma despreocupada abandonam-se iniciativas e comprometem-se percursos de vida sem se perceber se constituem alternativas de sucesso para lá do que dita a bancada parlamentar do governo de maioria e os números produzidos pelas estatísticas.

Vivemos agrilhoados a uma multiplicidade de ocorrências nas mais diversas áreas da sociedade e a um ritmo de tal forma acelerado, tanto num plano individual, como profissional, que não temos tempo de nos apoderar das mudanças. Quando nos habituamos a elas já não o são, é quase como se o devir fosse a constante existência. Vivemos num tempo onde as palavras mais escutadas são: “ser eficiente” e “ser eficaz”, e desta forma pretende-se associar a organização

escola à organização empresa numa mistura de conceitos que por vezes se desvia do que realmente importa, ou seja, a entidade escola, os seus alunos, as estratégias educativas e tudo aquilo que promove a qualidade de ensino dentro da sala de aula. Torna-se importante, neste trabalho, abordar estas relações emergentes na área da educação e o debate do paradigma do Estado educador como algumas das razões para se falar cada vez mais em descentralização das competências educativas para o poder local.

Esta evolução de ideias não resulta apenas da história das organizações educativas ou dos princípios das filosofias da educação, mas antes das circunstâncias da globalização, para Morin: “Está claro a nossos olhos (e apenas para os nossos) que uma reforma da civilização ocidental e de todas as civilizações é necessária, que uma reforma radical de todos os sistemas de educação é necessária, e não está menos claro que o que existe é a inconsciência total e profunda da necessidade dessa reforma.”(Morin, Por uma globalização plural, artigo para o Le Monde).

Vários fatores conduziram nas últimas décadas as instituições educativas, em particular as escolas, a uma abertura significativa à comunidade envolvente e à intervenção de outros atores educativos. Ao contrário dos sistemas fechados, as escolas são sistemas abertos que se mantêm em simbiose com o meio envolvente efetuando com ele todos os tipos de transações, embora consigamos encontrar uma panóplia de autores que ainda descreve a escola como um sistema fechado.

Cada uma das partes deste “sistema escola”, que não se comporta como um simples composto de elementos independentes, mas como um todo inseparável e coerente, está relacionada com as outras e cria dinâmicas próprias, assim, qualquer alteração numa delas provoca uma mudança em todas e até no próprio sistema. Por exemplo, com a escolaridade obrigatória, a “massificação” do ensino trouxe para a escola a cultura e a heterogeneidade do meio, transferindo também para esta a resolução de problemas sociais como: a inclusão social, a formação profissional, a educação cívica, moral e ecológica, entre outras.

Temos de reconhecer, sempre, a complexidade do fator humano na lógica de desenvolvimento das estruturas organizativas, pois embora o comportamento individual do ser humano seja influenciado pelo sistema que integra, por sua vez, o seu comportamento, forma de estar, valores e conhecimentos atua reciprocamente nelas. Assim sendo, torna-se necessária uma partilha das responsabilidades entre as várias entidades que se movem neste círculo problemático que podemos designar por **comunidade educativa** de acordo com a designação de Formosinho (1998). Segundo o mesmo autor (1998) este conceito com origem no pensamento político foi apropriado pela legislação portuguesa que no âmbito da reforma do Sistema Educativo e segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), coloca como interatuantes na educação os pais, professores, a escola, a autarquia e todos os intervenientes da comunidade local, pois a educação é uma responsabilidade global e não apenas de uma individualidade ou instituição específica.

É neste contexto de articulação da escola com os elementos atuantes e integrantes da comunidade que se tornam patentes as dificuldades de articulação horizontal pois o sistema “obriga” à relação vertical entre escola e administração central e neste sentido temos a escola como uma extensão do MEC. Porém, neste preciso momento falamos de descentralizar competências para o poder local, aproximando assim a escola com uma outra instituição que tem conhecimento dos problemas educacionais de uma dada realidade histórico-geográfica.

O estudo que agora se inicia tem de tomar como base certos conceitos, dos quais não nos podemos distanciar e segundo Ferreira (2003) têm tomado especial relevo nas últimas três décadas, sendo também o ponto de partida para a exploração deste tema: liderança, grupos estratégicos, recursos, ameaças e potencialidades, obstáculos e estímulos, trabalho colaborativo, redes de comunicação, poder local, municipalização, representação, mas também autonomia, desconcentração, descentralização, delegação de competências, transferência de competências, entre outros que conduzem mudanças nas práticas e políticas de gestão das escolas.

Aqui surgem os primeiros problemas, assiste-se a uma permanente confusão entre os termos utilizados nesta questão da municipalização da educação, podemos tomar como exemplo a diferença entre descentralização e desconcentração e que segundo a opinião de Lima (recolhida no debate: Municipalizar a Educação): a primeira consiste em deslocar, distribuir ou transferir para os municípios (ou outras quaisquer entidades), a prestação de um serviço, sendo que estes não ficarão subordinados à Administração Central, embora esta mantenha sobre eles o poder de fiscalizar e controlar o serviço descentralizado, por outro lado desconcentração, é a distribuição de um serviço mantendo a hierarquia da Administração Central, a quem têm de prestar contas, limitando-se a uma transferência da hierarquia e delegação de competências, ou seja, o primeiro consiste na atribuição de funções administrativas a pessoas colectivas além do Estado, a segunda pressupõe a repartição de competências de uma pessoa colectiva por diversos órgãos. Falar de concentração, descentralização e desconcentração é, na opinião de Pereira (2011) que cita Gournay, verificar de que modo se reparte a responsabilidade de garantir a execução das decisões e o poder de tomar decisões (p.38).

Assim, segundo o mesmo autor, falamos de centralização quando o Poder Local apenas exerce funções executivas e tem alguns poderes, nele, delegados. A desconcentração, que pode ser meramente a título geográfico e técnico, verifica-se quando apenas os serviços locais têm algum poder. A descentralização por sua vez exige que os órgãos locais sejam eleitos. Pelo exposto verifica-se que é ténue a diferença entre desconcentração e descentralização o que indicia que poderá haver uma mistura das suas características, o que significa que, na realidade podem existir em simultâneo as duas formas no exercício do Poder Local. Como esclarece Pereira (2011) “os órgãos podem ser eleitos por sufrágio universal, ter até poder deliberativo mas não possuir os meios para concretizar os seus objetivos” (p.38). Casassus (1995), acerca destes dois vocábulos, aponta que “a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto, (...) a descentralização é um processo que procura a eficiência do poder local. Assim, a desconcentração reflectiria um movimento de cima para baixo e a

descentralização um movimento de baixo para cima”, (p. 17). Conclui-se que o que se verifica hodiernamente é que a delegação de poderes do Poder Central para o Poder Local tem ainda algumas ou talvez muitas limitações. No concelho ao qual pertença, é possível, como membro da Assembleia Municipal, verificar que essas limitações se fazem sentir sobretudo ao nível das dificuldades financeiras para cobrir todas as competências que lhe são atribuídas. De facto o Poder Central procede às transferências financeiras de acordo com o número de alunos e equipamentos, para cobrir custos com transportes, alimentação e manutenção dos edifícios. Mas, localmente, o que acontece é que muitas vezes essas verbas não são suficientes para o cabimento de todas as despesas. É frequente vermos as escolas e a comunidade educativa a empenhar-se em diversas atividades para que possam adquirir material ou para fazer face a despesas que à partida nos parecem de antemão garantidas, tais como as obras num edifício. Esta incapacidade de certas autarquias lidarem com variadíssimas questões, entre elas as financeiras, traz algum desconforto de ambas as partes quando se trata de assumir a gestão do património e o alargamento à gestão de outras competências.

Os princípios de descentralização, concentração e centralização estão consagrados na nossa Constituição, nomeadamente, no art.267º, nº2 da CRP com o intuito de apontar o caminho ao legislador quanto à estruturação da administração pública. As autarquias locais têm mesmo a sua existência e autonomia garantidas pela constituição nos artigos 235º e 288º, as universidades públicas (art.76º, nº2) e as associações públicas (art.267º, nº1 e nº4). Existem outras pessoas coletivas correspondentes a formas de descentralização para além destas, contudo as que integram a administração direta e indireta do Estado têm a sua existência dependente do legislador, uma vez que podem por este ser livremente criadas ou extintas.

Não podemos no entanto, olhar para este princípio da descentralização numa perspetiva meramente formal, pois não basta a criação de pessoas coletivas diversas por parte do Estado exercendo funções administrativas para se poder dizer que é respeitado este princípio, para ser efetiva, essa descentralização tem de ser

material, isto é, as pessoas coletivas a quem o Estado confere uma forma de descentralização devem ser investidas, pelo legislador, de atribuições e competências que permitam a aproximação real das populações locais da administração. Esse é, afinal, um dos principais fins do princípio da descentralização. Barroso, num estudo realizado em 1997, defendia o modelo de “autonomia construída” em detrimento da “autonomia decretada”. Para além deste binómio, Fernandes (1995b,1999), remata que o Estado tem procurado transferir obrigações para o nível local, de uma forma direta e indireta, sem que os parceiros locais vejam alargada a sua margem de participação nas decisões fundamentais no que respeita a questões de matéria educativa. Conforme destaca Falcão (2003), o poder local apenas tem o estatuto de “parceria de financiamento”, (p.49). No que concerne às associações de pais e encarregados de educação, a investigadora opina que “permanecem como parceria de realização, colaboradores pontuais e mestre de cerimónias”(p. 49), logo aponta para uma “pseudo participação” (p.49) dos diversos atores locais.

A criação do Programa Aproximar Educação (PAE), num dos seus primeiros memorandos de trabalho, apontava como objetivo geral “a descentralização, por via de delegação contratual, de competências na área da educação e formação, dos serviços centrais do Estado para o município”, sendo que “respeita e pode mesmo aprofundar a autonomia e diversidade das unidades orgânicas (Agrupamentos de Escola e Escolas- AE/E) num quadro de articulação entre agentes e entidades locais (Autarquia, Agrupamentos de Escola e Escolas) ”. O PAE surge como culminar de todo um quadro de confusão e discussão que se arrastava entre MEC e Escolas, acerca da gestão das mesmas, pois já desde o Decreto-Lei nº 172/91, se assumia nas palavras de Licínio Lima (no Debate: Municipalizar a Educação - promovido pela FENPROF em fevereiro deste ano), “uma lógica de desconcentração que viria a revelar-se um poderoso instrumento de controlo, num quadro mais geral de feição modernizadora e eficientista”, optando por “uma ideologia do tipo empresarial” e onde as escolas continuam, subjugadas a um Estado que as ignora, desautoriza e

asfixia com excessivos processos burocráticos, desde legislação em catadupa até plataformas de controlo.

Todo este processo é acompanhado pelos interessados segundo pontos de vista muito distintos, por um lado algumas das autarquias que aderiram a este projeto piloto encaram a situação como uma oportunidade, por exemplo, o Presidente da Câmara de Óbidos considera que “Portugal necessita de ativadores de mudança, pois um autarca pensa no seu território numa visão prospetiva 10-20 anos e tem de aproveitar os ativos da sua região não podendo vencer o mundo globalizado fazendo igual aos outros”, na sua intervenção no Ciclo de Seminários sobre o tema da Administração Escolar da Universidade Católica do Porto, Humberto Marques foi mais longe afirmando que esta seria uma oportunidade para que a “dimensão da escola pública tivesse hipótese de transbordar dos seus muros, introduzindo metodologias de aprendizagem que tratem alunos distintos de formas distintas, pois uma escola que não posiciona o aluno no centro não é democrática nem inclusiva”, desta forma este projeto foi encarado como uma janela de oportunidade para darem seguimento às políticas educativas do concelho pois acredita que “todos os atores da escola devem fazer parte de um ecossistema que pense e viva a escola criando um modelo educativo onde todos sintam a sua potência participativa”.

No entanto, todo o processo apresentado às autarquias em 2014, consistindo num contrato que privilegiava a eficiência e a eficácia como primordiais e numa matriz de responsabilidades controversa, fazia crescer as primeiras ondas de resistência, não apenas de algumas das autarquias mas de forma acérrima por parte de várias entidades do panorama educativo: sindicatos, professores, associações de pais, entre outras. As questões mais relevantes levantadas neste processo seriam por um lado o secretismo que rodeava toda esta negociação, sendo que tudo aquilo que era veiculado para a opinião pública nunca o foi por via institucional o que levou à desconfiança generalizada com todo o processo e por outro lado, embora o governo fosse falando de descentralização, o que se pode recolher dos primeiros contratos enviados às autarquias seria um vasto processo de

passagem de responsabilidade e poderes do MEC para os municípios mas também das escolas para os municípios, afastando assim a decisão, mais uma vez, das direções das escolas.

Estrutura e objetivos do projeto

A organização deste projeto tornou-se muito laboriosa pois não se tornou fácil apresentar de forma coerente uma reflexão teórica, juntamente com a experiência desta investigação, onde as mudanças ocorrem à medida que este texto vai sendo escrito. No geral, tratou-se sobretudo de encontrar uma estrutura para este documento, que não oferecesse uma visão parcelar e limitada deste tema da municipalização da educação, partindo de uma dimensão histórica e da síntese legislativa, passando para uma reflexão teórica de enquadramento do problema para melhor perceber os intervenientes do processo, continuando com as entrevistas relevantes para o projeto, propondo um plano de ação com o intuito de possibilitar a comunicação assente em lógicas de consenso e compromisso entre as partes, terminando com uma reflexão sobre o caminho percorrido.

Assim sendo, procuramos numa primeira fase “conhecer” os recuos e avanços da descentralização de competências para os municípios e a sua relação com a escola, tendo posteriormente centrado a nossa atenção num elemento concreto deste processo -o Programa Aproximar- e os termos em que foi elaborado este contrato, entre o MEC e os municípios e finalmente o processo de negociação entre as entidades MEC/ESCOLA/MUNICIPIO.

Para a consecução deste objetivo, foi necessário proceder a uma primeira fase que se tornou indispensável, analisando a evolução das competências adquiridas pelas autarquias, em matéria de educação, num breve resumo histórico, mais especificamente no período pós 25 de abril até aos dias de hoje, sob um perspetiva teórica e legalista dos processos. Este breve repassar sobre a legislação escolar e restante produção normativa, também no âmbito das autarquias, procura

sinalizar as grandes reformas que levaram a mudanças inovadoras ou de ruptura, acompanhadas por factos políticos e sociais relevantes, aproximando assim o passado do presente ou como diria António Nóvoa, citado por Lima, a história da educação permite a nossa capacidade de “enraizamento no presente” com “numa compreensão interveniente do passado” (Lima, 2011, p.169).

Na fase seguinte, o objetivo foi acompanhar a cronologia do aparecimento do Programa Aproximar, desde a sua “criação” legal até à sua implementação debruçando-nos sobre um instrumento em concreto que fazia parte da mesa de negociações entre os parceiros-a Matriz de Responsabilidades-. Mas como o tempo não é um fiel aliado neste projeto, os objetivos gerais: até que ponto a municipalização da educação no concelho de Matosinhos, com a adesão ao Projeto Aproximar Educação, traria ganhos de eficiência e eficácia para todos os intervenientes; Se os atores envolvidos, essencialmente as Escolas, iriam sair reforçadas na sua autonomia com o PAE; Entender de que forma foram criadas as interações para a adesão ao PAE por parte do município e das escolas; Analisar se existe uma efetiva melhoria nos canais de comunicação criados entre os parceiros, que permitem uma discussão partilhada e rápida nos vários domínios de intervenção da matriz de responsabilidades; Verificar se esta mudança preconiza uma tentativa de mobilização social na defesa da escola pública; Perceber se o PAE é apenas mais uma medida para reforçar o controlo sobre as escolas que ficarão sujeitas a uma espécie de centralismo local, imediatamente se transformaram em apenas um: Que tipo de canais de comunicação foram criados entre a autarquia e escolas para gerir a Matriz de Responsabilidades e o cumprimento do PAE? Para alcançar este objetivo, no plano de ação, enunciam-se objetivos específicos que concorrem para a sua concretização.

Na última etapa deste estudo, foi utilizada uma matriz metodológica qualitativa, recorrendo ao estudo de caso, baseando o trabalho em entrevistas aos principais intervenientes e em análise documental das leis, das atas de diferentes órgãos e ainda de diversos documentos considerados estratégicos.

Os entrevistados foram selecionados em função da relevância dos cargos exercidos, por considerarmos que a sua diversidade de funções, possibilitariam a recolha de diferentes perspetivas.

Capitulo II- Enquadramento Teórico

O papel do Estado na sociedade atual

Calheiros (2013) define o Estado como “a comunidade constituída por um povo que, a fim de realizar os seus ideais de segurança, justiça e bem-estar, se assenhoreia de um território e nele institui, por autoridade própria, o poder de dirigir os destinos nacionais e de impor as normas necessárias à vida coletiva” (p. 14).

Os programas e projetos desenvolvidos pelo “New Public Management” e pelo “Reinventing Governement” influenciaram o Governo português na publicação da Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005 a afirmar que “ um dos seus objetivos é tornar a Administração Pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico (...) de forma a melhorar a qualidade do serviço a prestar a cidadãos, empresas e comunidades, por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços”.

O dever do Estado é regular ativamente os setores que interferem com os valores democráticos. Assim o Estado tem por dever tutelar a liberdade, a igualdade de oportunidades, a dignidade física e moral, a sobrevivência digna, a educação e o saber, a saúde, a segurança e a proteção, o ambiente, isto é, os direitos e garantias previstos na Constituição da República Portuguesa. Barroso (2005) cita Bauby que, reportando-se aos sistemas sociais, define regulação como:

“...modos de ajustamento permanentes de uma pluralidade de acções e seus efeitos que permitem assegurar o equilíbrio dinâmico de sistemas instáveis (...). A regulação resulta do facto de que as regras não podem prever tudo e por isso devem ser interpretadas, postas em causa (numa adaptação perpétua em função das situações e dos objetivos). A regulação de um grupo social corresponde, assim, às interacções entre os interesses particulares de cada componente do grupo e o interesse comum ou geral do mesmo.”

Sentimos a transição de um Estado provisor e administrador direto através da burocracia governamental sobre todo o sistema educativo, para o papel de Estado definidor de objetivos tal como o designa Barroso (2005). A este propósito o autor acrescenta que:

“O Estado não se retira da educação. Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do mercado educativo” (p.732).

Apesar desta transição, Nogueira (2010) aponta que:

“Esta tendência monopolizadora do sistema educativo torna-se uma sobrecarga para os governos. Surgiram problemas emergentes de diversificação social, resultantes da heterogeneidade social dos alunos. Com a democratização da sociedade, tais factores dinamizaram o funcionamento das instituições de ensino com o aparecimento de novos actores que reivindicam uma participação educativa mais activa. Concomitante com as restrições orçamentais, o discurso político-educativo direcciona-se para a atribuição de responsabilidades para estruturas regionais sob a alçada do Ministério, a par da transferência de mais competências para os actores locais” (p.14).

Assim, nesta última década o estado na acepção de Santos, citado por Neto-Mendes (2006) apresenta duas concepções distintas: por um lado a do Estado-empresário, que se manifesta na vontade que tem de privatizar tudo o que não seja da sua exclusividade, orientando-se pelos termos da esfera económico-empresarial: ser eficiente, ser eficaz, ser empreendedor e muitas outras e por outro lado a do “Estado-novíssimo-movimento-social”, que busca o apoio de instituições sociais, que nas palavras de Santos são, “organizações sociais que (...), sendo privadas, não visam fins lucrativos e (...) sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais” (p.325). Senão vejamos, de acordo com o Despacho n.º14460/2008 o objetivo seria a implementação da escola a tempo inteiro cabendo às escolas conjuntamente com a “entidade promotora”, organizar a gestão das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) que iriam permitir a oferta para as crianças do 1º ciclo de aprendizagens enriquecedoras para o currículo e ao mesmo tempo ser uma resposta no domínio social de apoio às famílias. Ora neste caso as entidades promotoras podem ser: Autarquias locais, Associações de pais e encarregados de educação, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e AE (Despacho n.º12591/2006 - ponto 14 do preâmbulo), embora logo de seguida, no ponto 15, aponte as autarquias como a entidade preferencial de ligação.

No Relatório Técnico do CNE sobre a integração da língua inglesa no currículo do 1º ciclo do ensino básico de dezembro de 2013 podemos observar que de facto esta responsabilidade foi assumida por 82,6% das autarquias (Quadro I), no entanto, também é possível extrair da sua leitura que um dos aspetos negativos é que “enquanto entidades promotoras, algumas autarquias contrataram empresas que não tinham o devido conhecimento da realidade das escolas e das crianças nem estavam devidamente certificadas/qualificadas para o efeito. A relação entre entidades promotoras e empregadoras foi incipiente”(p.26). Quer isto dizer que de certa forma o fornecimento deste serviço, por parte do Estado obedeceu a duas lógicas apenas: a de mercado e a comunitária criando como defende Neto-Mendes(2007)“(...)tensões e conflitos na diversidade de soluções aplicadas num

mesmo território”(p.11) e como Santos(2006), citado por Neto-Mendes reconhece, “a coexistência, no tempo e no espaço, das três lógicas- Estado, mercado e comunidade- não é um processo politicamente neutro.”(p.11)

Quadro I - Distribuição das entidades promotoras de AEC, por unidades orgânicas, 2010/2011

Tipo de entidade promotora	Unidades Orgânicas	
	N	%
Autarquias	679	82,6
Agrupamentos de escolas	50	6,1
Associações de pais	53	6,4
IPSS	40	4,9
Total	822	100,0

Fonte: GEPE, 2011

Ou seja, esta experiência de contratualização entre Estado e entidades promotoras no domínio da educação veio abrir caminhos mas também apresentar limites, principalmente devido às tensões sociais causadas pela concorrência entre autarquia e as estruturas já implementadas no terreno, as lógicas de mercado subjacentes ou mesmo a interferência no apoio social já prestado pelas mais diversas entidades, por outro lado permitiu que todas as crianças fossem beneficiárias de atividades que de outra forma seriam pagas.

Os municípios portugueses e a sua intervenção na educação: breve enquadramento político e legal

Portugal assume-se como um país semiperiférico e essa condição começou a definir-se, como sustenta Barros (2013) que cita Teodoro, “logo já na longínqua transição do século XVI para o século XVII” (p.90). Note-se que o investimento na Educação está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento de cada país pois como assegura Barros (2013) “em termos de experiências e estruturas, operacionalizou-se diferentemente em vários países, em função da forma como vivenciaram e

reagiram aos processos de industrialização” (p.75). Esta condição semiperiférica não deve significar que nos devemos resignar nesta estabilidade assegurada mas segundo a mesma investigadora “implica outros sim a necessidade de ir procedendo a constantes ajustamentos diretos da realidade conjuntural nacional e a renegociações, quase sempre indiretas, da posição estrutural ocupada no sistema inter-estatal” (p.90).

No nosso país, apesar de termos com estrutura base a junta de freguesia importa-nos para o presente estudo considerar que o Poder Local assenta no município ou concelho, como uma entidade da divisão administrativa estatal. Pode acrescentar-se a propósito dos municípios que são uma circunscrição territorial dotada de personalidade jurídica e com certa autonomia administrativa, possuindo órgãos político-administrativos específicos, nomeadamente: a Assembleia Municipal que exerce o poder legislativo e a Câmara Municipal que exerce o poder executivo. Pereira (2011) cita Joaquim Araújo e diz-nos que “o modelo de organização dos municípios e da sua atividade orienta-se por princípios que estão subjacentes à maioria das organizações públicas e que assentam no modelo burocrático de organização. Isto significa que todas as atividades ali dinamizadas, acabam por, necessariamente, por ser inseridas na organização seguindo um modelo baseado numa hierarquia de autoridade formal e com um sistema impessoal de regras” (p.17). Este tipo de organização acaba por nem sempre ser eficiente quando se trata de gerir uma escola. Apesar de todo um empenhamento quer sejamos a favor ou contra o que até então se conhece sobre a municipalização da educação e, ao contrário do que seria de supor, não se pode dizer que os municípios portugueses emergiram agora como entidades novas na promoção, definição e até concretização das políticas públicas para a educação, e não sendo um objetivo central deste projeto relatar o contexto histórico da sua importância na política portuguesa, torna-se no entanto impossível contorná-lo, pois além de pertinente permitir-nos-á traçar uma *timeline* da relação entre o poder central e o poder local nesta matéria.(Neto-Mendes, 2007)

Em traços largos, podemos dizer que somos um país de tradições centralistas no campo da administração da educação, começando pela Reforma do Marquês de Pombal entre 1750 e 1777, com alguns períodos de afirmação dos ideais municipalistas.(Pinhal, 2011)

Assim, na época da Monarquia Constitucional, são aprovadas na lei uma série de medidas que atribuíam às câmaras municipais a obrigação “de cuidar das escolas de primeiras letras e de outros estabelecimentos de educação que foram pagos pelos rendimentos públicos” (Martins, Nave e Leite citados por Pinhal, 2011, p.16), transferindo para os municípios o papel de promotor da instrução pública, nomeadamente do ensino primário a toda a população (Fernandes 2004, p.36), no entanto, o que se verificou foi um alheamento dos municípios em relação ao seu papel sendo expresso pelo mesmo autor (2004) da seguinte forma: “ Este ónus nunca foi cabalmente assumido pelos municípios devido à escassez de recursos, ao desinteresse e a resistências locais, quer dos professores quer dos próprios autarcas” (p.36). Como existia esse défice enorme entre os meios que a administração pública detinha neste período e as necessidades, nomeadamente financeiras, que as autarquias exigiam face às solicitações pedidas, foram lançados por essa altura impostos para a instrução, sendo que esta verba realizada era entregue às autarquias após cobrança. No entanto o que aconteceu na prática, é que para suportar as despesas com a educação, uma grande parte da mesma era por vezes desviada dos seus fins, como por exemplo o pagamento dos professores, e distribuída por outras necessidades municipais, não existindo uma consonância entre governo e autarquias. (Almeida,2004) São conhecidos imensos documentos, entre artigos de imprensa e relatórios de inspeção dessa época que “defendem a necessidade de descentralização do ensino, ao mesmo tempo que alertam para a impreparação das autoridades locais” e continua Nóvoa (2005), “ com esta reforma, depara-se a oposição dos professores receosos de serem transformados em empregados camarários ou, pior ainda, de ficarem novamente à mercê dos pais e das comunidades”, e para terminar recorda uma pergunta, originalmente colocada

por Bernardino Machado em 1890 e que se mantém atual: “ a escola é um serviço central ou local?”.

O municipalismo português é uma realidade tão antiga quanto a nacionalidade portuguesa, no entanto o seu papel na educação nunca foi pacífico. Para António S. Fernandes numa das suas inúmeras conferências realizadas na Universidade de Aveiro, considerou que a II República não alterou o quadro das atribuições educativas por parte do município, mas modificou o enquadramento das receitas das autarquias e com este enquadramento reforçou a autonomia local o que motivou que a mudança de comportamento face à educação. Embora num âmbito geral essa intervenção foi sempre feita na ótica de contribuinte financeiro forçado, o contexto político e social foi-se modificando e impulsionando o município a adoptar diferentes posturas. Fernandes (2003) começa por enquadrar este papel, que pode ser interpretado e dividido em três fases:

- uma primeira que considera o município como mais um dos serviços periféricos do estado com obrigações contributivas para com o ensino básico e inicial, bem como prestador de apoios económicos e logísticos;
- uma segunda que encara o município já como um parceiro e agente educativo supletivo no sistema educativo público;
- uma terceira que reconhece que um município deve ir mais além nas suas atribuições e ser promotor e coordenador da política educativa local. (pp. 83-95)

Da revolução de abril até à publicação da LBSE, a ligação dos municípios com a escola era meramente financeira, embora tenham recuperado a autonomia que lhes tinha sido retirada durante a vigência do Estado Novo e lhes tenham sido atribuídas novas competências, existia uma visão muito redutora do poder local. Ao contrário daquilo que acontece nos países do norte da Europa onde a tradição comunitária é muito antiga, a situação em Portugal, segue as tendências dos países como Espanha e França onde o estado concentra em si todas as responsabilidades e mais especificamente as educativas (Fernandes, 2003). O Estado mantém assim o controle total sobre a orientação do sistema educativo, sobre as políticas

educativas, a administração do currículo, sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino e dos recursos, bem como a organização pedagógica.

Após a revolução de abril sente-se nas escolas uma agitação crescente, que leva ao saneamento de reitores, diretores e todos aqueles de alguma forma estivessem conotados com o antigo regime, ao mesmo tempo assiste-se a uma “auto-organização da gestão escolar” (Lima, 1992, p.232). Este tipo de movimentações leva a administração central a intervir, dando cobertura legal (Decreto-Lei nº221/74) às denominadas “comissões de gestão” e regulamentando sobre o processo de escolha democrática dos órgãos de gestão das escolas.

O Decreto-Lei nº735-A/74 tendo em vista a “criação das indispensáveis condições de eficácia no funcionamento das escolas” cria uma nova estrutura organizativa com o Conselho Administrativo, Conselho Diretivo e Conselho Pedagógico no topo e regulamenta os seus processos de eleição e constituição, desta maneira, arrasavam com a forma de democracia direta que faziam das assembleias de escola e plenários deliberativos os órgãos soberanos das escolas. Este despacho não gozará de muito sucesso na sua implementação, devido a variados fatores, no entanto, servirá como rampa de lançamento para o regresso a uma administração da educação centralizada, concentrada e burocrática instituída por vontade política com o Decreto-Lei nº769-A/76.

Também os municípios passavam por um abalo semelhante, o Governo Provisório instituído em abril de 74 tinha como um dos seus objetivos primordiais, modificar as condições de vida da nação a nível económico, social e político, assegurando as condições mínimas para o exercício da liberdade política e nesse sentido procuraram dar ao Poder Local um novo alento afastando o pessoal dirigente ligado ao regime deposto. A exoneração em massa dos Presidentes de Câmara e restante pessoal administrativo levou também a que as autarquias fossem geridas por comissões administrativas dinamizando e intervindo nas questões fundamentais e mais urgentes, nomeadamente habitação e saneamento básico. Segundo Oliveira (1996, p.352), a “ grande inovação desta primeira fase, ainda de rutura com o municipalismo corporativo, viria do ministro Costa Brás que,

a 15 de outubro, lançou uma nova forma de atuação do Ministério da Administração Interna: “ governar menos do Terreiro do Paço e mais nas regiões”.

Com a promulgação da Constituição Portuguesa em 2 de abril 1976, as autarquias passam finalmente, nos termos do nº 2 do artigo 235, a ser definidas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas ”e encaradas como entidades distintas e independentes do Poder Central apenas tuteladas por este, para correção dos seus procedimentos de gestão autárquica e não do mérito das suas decisões (Pinhal, 2006, p.102).

Este “poder regulamentar”, garantindo atribuições próprias e não apenas aquelas que foram delegadas pelo poder central, é o traço mais marcante deste período pós-revolucionário, reconhecendo que a descentralização e a autonomia das autarquias locais seriam os pilares estruturantes de um regime democrático. No seu artigo 238º a CRP vem reconhecer também que “as autarquias locais têm património e finanças próprias” sendo que este regime visará a justa repartição dos recursos públicos e a necessária correção de desigualdades entre autarquias. As suas receitas próprias são aquelas que resultam da gestão do seu património, das cobradas pelos serviços prestados e também uma percentagem dos impostos arrecadados pelo Estado.

Por volta de 1977 verifica-se a promulgação da Lei nº79/77 de 25 de outubro, denominada Lei do Poder Local, que embora no seu conteúdo indique que cabe às autarquias as atribuições relacionadas com a cultura e assistência, as disposições não são explícitas e as competências continuam a ser genéricas não dando grande ênfase às questões relacionadas com a educação. Como a descentralização administrativa deve ser acompanhada da descentralização financeira é publicada a Lei das Finanças Locais (Lei nº1/79 de 6 de janeiro) que aprova o Fundo de Equilíbrio Financeiro que confere ao poder local a posse de património e finanças próprias, criando capacidade de gestão às entidades locais.

Temos assim neste período entre 1974 até 1986 (quadro II), uma lógica de parceiro contributivo, para o município, que era responsável pelo apoio financeiro e até mesmo proprietário dos edifícios escolares mas não tinham qualquer capacidade de gestão sobre o seu uso. Era assim incumbido pelo estado destas tarefas públicas de intervenção educativa, meramente financeiras e bastante limitadas às quais foi aplicado o termo “competências”, no entanto, historicamente não tinham qualquer relação com políticas educativas, sendo que a agenda política local era muitas das vezes dominada por grupos influentes da região e os investimentos locais na educação eram diminutos.

Quadro II - O papel dos Municípios na Educação de 1974 a 1986

1974 – 1986	
<i>O Município como contribuinte público das despesas educativas</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Decreto-Lei n.º221/74, de 27 de Maio – regulamenta as Comissões de Gestão; ◆ Decreto-Lei – 735-A/74, de 21 de Dezembro – cria o Conselho Directivo das escolas; ◆ Lei n.º1/79, de 6 de Janeiro – aprova o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) que confere às freguesias, municípios e regiões administrativas a posse de património e finanças próprias – confere capacidade gestonária; ◆ Decreto-Lei n.º77/84, de 8 de Março – remete para os municípios a responsabilidade de investimentos em vários domínios, um dos quais a educação; ◆ Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de Março – atribui aos municípios responsabilidades relativamente aos interesses próprios, comuns e específicos das populações locais; ◆ Lei n.º35/91, de 27 de Junho ◆ Lei n.º159, de 14 de Setembro ◆ Lei n.º169, de 18 de Setembro ◆ Decreto-Lei n.º299/84, de 5 de Setembro – regula a transferência para os municípios das competências de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares e define o Conselho Consultivo dos Transportes Escolares; ◆ Decreto-Lei n.º399-A/84, de 28 de Setembro – regula as competências dos municípios no âmbito da Acção Social Escolar; 	<p><i>Pacote Autárquico</i> – estabelece os contornos legais da intervenção dos municípios da área da educação.</p>

Fonte: Pereira (2011, p. 30)

Por seu turno, a descentralização volta à agenda política com a lei nº315/I, em 28 de abril de 1980, pois o Ministro da Educação da altura, Vítor Crespo, considerava que era necessária “ a criação de um documento orientador pois a nação não podia continuar a viver no reino das experiências pedagógicas, navegar ao sabor de pressões, demagogias ou soluções fáceis” (Teodoro citado por Baixinho, 2008) e enquanto se aguardava a possibilidade da elaboração do dito

documento o Ministério da Educação ia procedendo à reformulação da sua orgânica e desconcentrando os seus serviços direccionando as suas energias para o debate de ideias na esfera dos estudos organizacionais e para a discussão dos projectos que iriam criar a Lei de Bases. Por outro lado por volta de 1984, surge uma série de diplomas entre março e setembro (Decreto-Lei nº77/84 de 8 de março; Decreto-Lei nº 100/84 de 29 de março; Decreto-Lei nº299/84 de 5 de Setembro; Decreto-Lei nº399-A/84 de 28 de setembro) que vêm regular, delimitar e coordenar as “competências” municipais, articulando a responsabilidade em matéria de investimentos públicos (administração central, local ou regional) sendo um deles a educação.

Desde a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986 até 1996, o município constitui-se como um parceiro social como ilustra o quadro seguinte.

Quadro III - O papel dos Municípios na educação de 1986 a 1996

1986 – 1996	
<i>O Município como parceiro social</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Lei n.º46/86, de 14 de Setembro – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) – <i>promove a descentralização e desconcentração das estruturas administrativas a nível nacional, regional autónomo, regional e local (artigo 43.º);</i> ◆ Decreto-Lei n.º3/87, de 3 de Janeiro ◆ Decreto-Lei n.º361/89, de 18 de Outubro 	<p>Desconcentração dos Serviços Centrais com a criação das Direcções Regionais de Educação (DRE's).</p>
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Lei n.º1/87, de 6 de Janeiro – revisão da Lei das Finanças Locais; ◆ Lei n.º31/87, de 9 de Julho – prevê a representação de dois elementos da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) no Conselho Nacional de Educação; ◆ Decreto-Lei n.º357/88, de 13 de Outubro – criação dos Conselhos de Gestão dos fundos de manutenção e conservação das escolas, com representantes da autarquia, associações de pais e estudantes; ◆ Decreto-Lei n.º26/89, de 21 de Janeiro – criação de escolas profissionais pelos municípios, entendida como resposta às necessidades locais de formação; ◆ Despacho 8/SERE/89, de 3 de Fevereiro – prevê a inclusão das autarquias nos Conselhos Consultivos dos Conselhos Pedagógicos das escolas básicas dos 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário; ◆ Decreto-Lei n.º172/91, de 10 de Maio – prevê a inclusão da autarquia nos Conselhos de Escola; 	

Fonte: Pereira (2011, p. 32)

No decurso deste período era consensual a ideia de que era necessário existir uma convergência alargada de posições relativamente à educação, nas palavras de Bártolo Paiva Campos, citado por Formosinho e Machado (2000), há que “clarificar a actual estrutura do sistema escolar e evitar a tomada de medidas avulsas, por vezes incoerentes ou contraditórias, pelos sucessivos governos bem como para proporcionar um quadro estável que viabilizasse uma reforma global e articulada do sistema educativo” (p.200).

A Lei n.º46/86 de 14 de outubro, reconhecida como Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) vem precisamente ao encontro destas pretensões e no seu artº3,b aponta como princípios organizativos “ contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias”. Esta lei vem trazer a terreno a vontade política da descentralização aliada à regionalização, o que nunca chegaria a ocorrer, nem para uma nem para outra. Nas palavras de Daniel Gameiro Francisco (1998, p.2): “Desde os domínios da legislação laboral aos compromissos sociais gerais (saúde, educação, segurança social), passando pelas tarefas da sua própria descentralização, um vasto conglomerado de acções, omissões e estímulos foi sendo fornecido pelo aparelho público no sentido de relativizar a sua própria Constituição ou subverter parte da legislação decorrente dos princípios nela inscritos.” E assim a única alteração visível é que as estruturas intermédias regionais, mais conhecidas por Direções Regionais de Educação (DRE), ficaram com uma maior capacidade de exercer o controlo sobre as escolas, reconhecida pelo Decreto-Lei n.º361/89 de 18 de outubro, continuando estas subtraídas de graus de autonomia minimamente significativos.

Apesar do número de leis e decretos publicados que nos fazem acreditar que este foi um período de abertura da administração central no sentido de conferir maiores competências às autarquias no que diz respeito à educação, a verdade é que não foi claramente consagrado o princípio da autonomia (Silva,

2006, p. 56), levando Formosinho e Machado citados em Pereira (2011) a considerar que nos anos 80, se esteve perante uma “retórica descentralizadora com práticas de centralização desconcentrada” (p.33).

Neste contexto político começou a ser preparada a Reforma do Sistema Educativo, sendo que no entretanto foram tomadas algumas medidas para aproximar as autarquias das escolas, nomeadamente: com a Lei nº31/87 de 9 de julho elegendo dois elementos da Associação Nacional de Municípios para figurar no elenco do CNE, o Decreto-Lei n.26/89 de 21 de janeiro que criou as escolas profissionais permitindo que as autarquias pudessem ser entidades promotoras e por último destacar também a inclusão dos seus representantes nos concelhos consultivos dos Conselhos Pedagógicos das escolas EB2,3 e do Ensino Secundário (Despacho 8/SERE/89 de 3 de fevereiro) e nos conselhos de gestão dos fundos de conservação e manutenção das mesmas (Decreto-Lei n.º357/88 de 13 de outubro).

Entretanto, decidiu-se testar em algumas escolas um novo regime (Decreto-Lei n.º172/91 de 10 de maio) de direção, administração e gestão escolar, onde as autarquias passariam a estar representadas, pela primeira vez, num órgão de direção, mais precisamente o Conselho de Escola (artº 9, nº1 alínea e)). Este novo modelo nada trás de novo para as escolas em termos da sua autonomia, o que se observa é sobretudo um novo organigrama das estruturas e uma maior abertura à comunidade. Lima (2011) descreve este processo num dos seus textos, e refere que uma vez realizada a experiência, foi sujeita à avaliação do Conselho de Acompanhamento e Avaliação (CAA), do qual fazia parte por indicação ministerial, sendo que no seu relatório final (1997) esta comissão aponta “uma grande falta de coerência do articulado do decreto-lei com o teor do respetivo preâmbulo”, ao que Lima remata “de resto quase uma tradição entre nós”(p.30). No entanto, esta experiência não passaria de mais um ensaio de autonomia, pois como a CAA (1997) conclui:

“ Não parece possível consagrar e regulamentar a autonomia das escolas/áreas escolares através, exactamente, dos mesmos processos, regras e linguagens que sempre serviram no passado, objetivos políticos antagónicos: ou seja, definir primeiro todas as

regras, sem exceção, e esperar depois por um exercício de autonomia, quando este envolve, desde logo, a possibilidade de intervenção na própria produção de regras” (p.18)

O trabalho intensivo na produção de legislação continua e os discursos em torno da autonomia das escolas vieram trazer alguma clareza a todo este processo mas estamos ainda muito aquém de viver a autonomia nas escolas e de ter criado infra-estruturas que permitam a municipalização da educação.

A partir de 1996 o Estado tornou-se mais num agente educativo para tal contribuiu grandemente a publicação em fevereiro de 1997, da Lei nº 5/97, que consagra o ordenamento jurídico da educação pré-escolar. Este diploma descentraliza este nível de ensino, que o estado não conseguia assegurar a toda a população, permitindo que os estabelecimentos pudessem ser criados por iniciativa particular, cooperativa e social (artº 7º), além de prever a participação das autarquias (artº 6º) que vem a ser regulamentada no Decreto-Lei nº 147/97. A Lei nº 5/97 reconhece a incapacidade do poder central em dar resposta à necessidade de oferta deste nível de ensino, colocando as autarquias em pé de igualdade com os particulares na iniciativa de criar estabelecimentos pré-escolares e ter acesso aos financiamentos previstos. Ultrapassa assim uma incongruência entre a competência para construir e manter as instalações e a impossibilidade em gerir estes estabelecimentos.

Era importante, nesta altura, que se abrisse um caminho que potenciase os pontos fortes dos regimes jurídicos testados e se encontrassem soluções aglutinadoras à ideologia descentralizadora da LBSE e as novas tendências de uma maior intervenção local. O Decreto-Lei nº 115-A/98 vem introduzir um novo ciclo na organização da administração educativa, reforçando a tendência de descentralização e/ou desconcentração verificada no período 1986 -1998. Com o objetivo de introduzir uma maior organização no sistema educativo em cada município e racionalizar a rede educativa, é publicado o Decreto - Regulamentar nº 12/2000 que visa constituir os Agrupamentos de Escolas. Este diploma visa explicitamente a racionalidade de utilização dos recursos e o reordenamento da rede educativa em cada município (nº 2 e 4 do artº 3º). Com a intenção de

promover a descentralização administrativa, a constituição dos Agrupamentos terá de ter o parecer favorável do município (artº 4º) e a iniciativa deverá partir da comunidade educativa (artº 5º). Note-se que há aqui uma clara intenção do poder político em iniciar um processo de descentralização, assente em ações dos órgãos e comunidades locais. No que respeita à intervenção autárquica, o quadro legal ficará completo com a definição das suas atribuições e competências, relacionadas com o planeamento, a gestão de equipamentos e realização de investimentos e a organização, pelas Leis n.º 159/99 de 14 de setembro e n.º 169/99 de 18 de setembro.

Por volta de 2003 é publicado o Decreto-Lei n.º7/2003 de 15 de janeiro criando os Conselhos Municipais de Educação (CME) e reconhecendo que as leis enunciadas no parágrafo anterior, foram meramente formais nada acrescentando às autarquias. Com esta lei aprova-se aos municípios a competência para elaborar uma carta educativa e a transferência de competências, tema este que será tratado mais incisivamente num capítulo posterior. Mas é também neste ano de 2003 que se instala o primeiro sobressalto na comunidade educativa com a publicação do Despacho n.º13 3131/2003, do Secretário de Estado da Administração Educativa que dá orientações precisas quanto ao encerramento definitivo de escolas, ao seu reagrupamento e ao modo de reafecção dos respetivos recursos humanos e apontando como um dos seus objetivos: “agrupar efetivamente todas as escolas localizadas no território continental, de forma a integrar todas elas em unidades de gestão...”. A contestação não se fez esperar, pois mais uma vez se ignorou por completo a voz da comunidade educativa sobrepondo-se uma lógica de modernização administrativa e de racionalização de recursos. Ao retirarem-se os órgãos próprios de cada escola considerada como unidade e deslocando-os para a escola-sede é de certa forma, segundo Lima(2011), “um processo semelhante àquele que, há muito, ocorreu com o governo das escolas igualmente deslocalizado e centrípetamente subtraído a cada uma delas” (p.113).

Assim, a partir de 2008 inicia-se uma 4ª fase que se prolonga até aos dias de hoje. O Decreto-Lei nº 75/2008, 22 de Abril evidencia o apelo à participação das

famílias e comunidades nas direções das escolas, reforçando-se as lideranças, com a criação da figura do Diretor e sobretudo, a autonomia, mas também abre a porta à agregação das escolas em “unidades administrativas de maior dimensão”. Deste apelo à participação das comunidades, surge a problemática municipal em que a discussão gira em torno da composição dos órgãos de governo de escolas e no grau de representatividade desses agentes externos, que na opinião de Lima (2011) não significa necessariamente uma maior abertura da escola à comunidade pois muitas vezes estes intervenientes possuem lacunas nos seus conhecimentos sobre as especificidades do contexto escolar e desta forma, nada mais fazem do que acompanhar o desenrolar dos trabalhos dos órgãos para os quais foram eleitos. Quanto ao exercício da autonomia por parte dos agrupamentos de escola e escolas não agrupadas, este despacho considera que os instrumentos que o promovem são: “ O projecto educativo, o regulamento interno, os planos anual e plurianual de actividades e o orçamento”(Capítulo II, nº1 do artº 9) e é da competência do Conselho Geral “aprovar o projecto educativo e acompanhar e avaliar a sua execução, bem como, aprovar o regulamento interno e os planos anual e plurianual de actividades, respectivamente”(artº13, nº1).

As novas políticas educativas implicam nos municípios um processo de transferência de competências em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes. Para tal, foi concebido o Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, uma vez que foi “considerado como muito positiva a experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito do sistema educativo, de que são exemplo incontornável a implementação da educação pré- escolar, a criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e a realização da Carta Educativa” (nota introdutória do Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de Julho).

O poder central assume as dificuldades económicas e tenta acelerar o processo de descentralização, produzindo legislação que tenta “forçar” a aceitação de competências por parte dos municípios. O município passa a ser claramente a unidade territorial para onde se pretende fazer a descentralização, contudo os municípios resistem a essa transferência argumentando principalmente com

motivos financeiros, mas não só. Desse modo, transferem-se as despesas da administração central para a administração local e reduzem-se os custos com pessoal, o que não corresponde à realidade. Considerando a necessidade de reduzir custos, acentuada com as dificuldades financeiras do estado e o recurso à ajuda externa de 2011, o poder político tenta avançar mais rapidamente com as agregações de escolas e agrupamentos para que estes tenham dimensão suficiente que permita a receção de algumas competências. Com o Decreto-Lei n.º137/2012 de 2 de julho apenas vemos mudanças nas linhas propostas para o Conselho Geral para que este disponha de um maior poder de intervenção e de decisão, e comparando com o anterior Decreto-Lei n.º115-A/98 de 4 de maio verificamos que as competências previstas para a assembleia de escola, foram apenas reforçadas e alargadas.

Nesta altura fala-se numa mudança de paradigma na educação, que se justifica com a “falência” dos modelos anteriores, e a instabilidade política fez com o governo acelerasse os processos numa tentativa de implementar uma ideia. O Despacho Normativo n.º 6/2014 de 26 de maio, sobre a organização do ano letivo mostra bem a lógica de escola-empresa com um novo modelo de gestão e organização administrativa, cheio de regras, onde o espaço de manobra da escola é meramente definido por uma fórmula matemática. Num artigo de opinião de do Público de 11 de fevereiro, Santana Castilho diz : “ Nuno Crato, Poiares Maduro e os autarcas experimentalistas trataram a Educação como se fosse uma grande rotunda e os professores como pacientes sujeitos a raio X: quietinhos, não respirem, já está!” sendo que este todo este processo de descentralização e o Programa Aproximar “teve a clareza de um pântano”.

No Relatório Eurydice de 2008, sobre Níveis de autonomia e Responsabilidade dos professores na Europa, pode ler-se: “ a descentralização e a autonomia escolar, baseadas em parte nas instruções da Nova Gestão Pública, alteraram a forma de actividade das escolas na área de recursos humanos e gestão financeira, mas também na área de ensino.” (p.69) As conclusões apontam riscos, por exemplo, relativamente aos benefícios que possam advir de uma autonomia

curricular, pois os estudos em sistemas educativos mais descentralizados mostram que por vezes se assiste ao incumprimento dos objetivos de eficácia educativa e mais importante o da igualdade. (p.71). Assistimos assim à concretização de todo um processo de agregações, contratos de autonomia e também a uma tentativa de descentralização de competências para os municípios, cujos resultados ainda são uma incógnita.

Os Intervenientes e a comunicação: MEC, CME e as Escolas

A comunicação

Todas as organizações são constituídas por pessoas e não sobrevivem sem comunicação, desta forma a transparência com que se comunica melhora o funcionamento assim como permite o alcance dos objetivos a que a dita organização se propôs. De notar, no entanto, que o ato comunicativo, na organização não surte os mesmos efeitos em todos os atores, pois a informação não é recebida nem (des)codificada da mesma forma, assim não é possível examinar a comunicação numa apenas à luz dos processos de transmissão das mensagens ou do conhecimento, "mas como uma atividade prática que tem como resultado a formação de relacionamento" (Taylor, 2005, p. 215). Para muitos investigadores, depois das lideranças, a comunicação nas instituições é o requisito-chave para as mudanças (Cunha et al., 2007, p. 434), e se por um lado é tida como causa de constrangimentos e o remédio para alguns males, por outro pode ser considerada como método/meio de resolução de muitos dos problemas organizacionais, pois como diz Cunha et al. (2007, p. 434) a comunicação "representa uma espécie de aparelho circulatório da vida organizacional".

Convém lembrar que existem diferentes grupos sociais dentro das organizações que apresentam como propósitos/objetivos/intenções: promover o desenvolvimento e a realização pessoal, para Lewin, citado por Chiavenato

(1998,p.279), “ os processos grupais(...) são processos vivos e dinâmicos decorrentes de uma constelação de forças causais, cujo estudo é difícil e complexo.”. Uma vez que estes grupos não se encontram isolados, a organização necessita de se sustentar numa comunicação que procure consensos para a resolução de problemas, e assim consiga manter o seu equilíbrio. Desta forma verificamos que os processos de decisão que se sustentam na "discussão entre participantes, na troca de informações, na própria mediatização" (Serra, 2007, pp. 1-2), ocupam um lugar de destaque nas organizações e podemos desta forma intuir que a existência e a eficácia da organização são condicionadas, pelos processos de comunicação, bem como, pela segurança, rapidez e exatidão das suas comunicações, quer a nível interno quer externo uma vez que como refere Downs (citado em Cunha *et al.*, 2007, p. 434) "uma organização humana é simplesmente uma rede comunicacional: se a comunicação falha, uma parte da estrutura organizacional também falha".

Assim, na escola, tal como nas organizações em geral, as informações produzidas e transmitidas causam impacto, na vida dos seus colaboradores e em todos os que interagem com elas. Para Chiavenato (1998) a comunicação efetiva mas acima de tudo eficaz tem dois propósitos principais enquanto atividade administrativa:

“ a) proporcionar informação e compreensão necessárias para que as pessoas possam conduzir-se nas suas tarefas.

b) proporcionar as atitudes necessárias que promovam motivação, cooperação e satisfação nos cargos” (p.272-285).

São estes dois propósitos que fazem com que exista um fluxo de informação capaz, ou seja, permite controlar o comportamento dos membros do grupo, gera motivação pois os indivíduos sentem-se esclarecidos quanto aos objetivos e ao seu desempenho, existe uma maior liberdade emocional para expressar os sentimentos e as necessidades dos membros e finalmente permite

tomar decisões conscientes baseadas no máximo de informação. Leavitt, citado por Chiavenato (1998,p.273), concluiu no final de algumas experiências que cada grupo orienta o seu comportamento pelo padrão ou canal de comunicação que o caracteriza, e a posição que cada indivíduo assume depende: da satisfação com que executa as tarefas que lhe cabem, da quantidade de atividades que exerce, do peso da sua contribuição para a organização funcional do grupo e finalmente das suas hipóteses de se tornar líder desse grupo.

A educação é uma área muito complexa essencialmente por todas as componentes e variantes que a integram, tendo passado na opinião de Teodoro (2003, p.7) "... de um obscuro domínio da esfera doméstica (...) para um tema central nos debates políticos, a nível nacional e internacional. Esta passagem (...) coloca problemas complexos ao estudo das políticas educacionais.". Como já foi frisado atrás, a crise global e as exigências de uma sociedade cuja economia tem vindo a adaptar-se a este processo de globalização e correntes neoliberais, provoca critérios altamente competitivos em qualquer área de desenvolvimento. Desta forma, cada vez mais a sociedade civil, sente-se impelida a participar na ação reformadora, refletindo sobre os problemas que a afetam e procurando ultrapassar os condicionalismos que limitam o debate para que o estado e as suas instituições não continuem a ter o monopólio das propostas e orientações das políticas globais do sector educativo.

Neste contexto, a comunicação na área educativa é um dos fatores de extrema importância pois a troca de informação entre as diversas entidades e os vários grupos que constituem o nosso "palco" social, bem como "...as demandas contraditórias e conflituais, as lógicas de ação dos atores sociais que se movimentam no campo educacional." (Teodoro 2003, p.9), ou seja, sindicatos de professores, associações de estudantes, escolas, autarquias, igrejas, partidos políticos, entre outras, cria objetivos ao nível do macro-sistema que se vão concretizar na escola e no processo ensino-aprendizagem.

Assim temos de perspetivar a comunicação como uma dimensão significativa em todos os processos, pois trata-se de um mecanismo que embora simples esconde a complexidade e muitas vezes a dificuldade que sentimos para transmitir uma informação, uma ideia ou até um simples facto mas mais ainda quando se traçam estratégias de desenvolvimento de políticas educacionais ou lançamos modelos experimentais de direção, administração e gestão de escolas.

Finalmente, há que considerar que no processo comunicacional dentro de uma organização o ruído ou barreiras existentes impedem o fluxo contínuo da informação e estas podem ser de várias ordens, a saber: pessoais, administrativas/burocráticas, excesso de informação e informações incompletas (Kunsch, 2003, p. 75). As barreiras pessoais dizem respeito ao modo como cada um, na organização, facilita ou não a comunicação, dependendo o ruído da personalidade, estado de espírito, valores em que acredita e forma de estar no contexto da organização. As administrativas, resultam do modo como a organização atua e processa as suas informações. O excesso de informação, uma constante nas instituições atuais, a «imensidão» de papéis, mensagens, impressos, reuniões, com que os recetores se deparam, criam entraves a uma comunicação eficaz devido à dificuldade em se observar e internalizar todas as mensagens. As incompletas/parciais são recebidas fragmentadas, distorcidas, por vezes, não são enviadas ou são ocultadas (Kunsch, 2003, p. 76). A filtragem e a sobrecarga de comunicação são também barreiras presentes no processo comunicativo organizacional, dos dias de hoje. Filtram-se mensagens com vista a chegarem de forma positiva ao recetor e escondem-se informações negativas nas mensagens para as hierarquias. Existe por vezes uma sobrecarga de comunicação que resulta das formas e da variedade de meios disponíveis para se comunicar e a quantidade de informação é tão grande que por vezes não se consegue dar resposta a todas as mensagens (Kunsch, 2003, pp. 76 - 77).

Considera-se que as lideranças e o perfil do líder das organizações influenciam significativamente a comunicação. Para Henry Mintzberg (1982) as figuras de

liderança nas organizações devem fundamentalmente ter um papel: ao nível relacional, agindo como representantes da sua “unidade organizacional” e estabelecendo relações com todos os colaboradores da organização, efetivos e potenciais; ao nível da informação, procurando todo o tipo de informação que interfira com as suas responsabilidades e divulgando todo o tipo de informação importante para a unidade e para todos os grupos que com ela se relacionam; ao nível da decisão, pois esta deve ser tomada com base nas informações que lhe são transmitidas e depois comunicadas a quem possa afetar.

Assim sendo pode considerar-se que a informação construída e partilhada se torna significativa para o líder e para os seus colaboradores envolvendo-os em lógicas de atuação conjuntas para a obtenção do sucesso.

O Ministério da Educação e Ciência

O termo Educação por si só, daria origem a uma tese de tão complexo e abrangente que é, no entanto, a maior parte dos autores embora apresente definições que à partida parecem diferentes colocam sempre o centro desta atividade no indivíduo e caracterizam a educação como um processo de influência que conduz à transformação das pessoas e as capacita para estabelecer ligações com o meio. Nesse sentido e sem querer entrar numa análise detalhada ao conceito, o MEC é a entidade que tem por missão “definir, coordenar, promover, executar e avaliar as políticas nacionais dirigidas aos sistemas educativo e científico e tecnológico, articulando-as com as políticas de qualificação e formação profissional.”

O organograma do MEC que segue como anexo 1 traduz a organização prevista no Decreto-Lei n.º 125/2011 de 29 de Dezembro. Pode verificar-se que é formado por 3 órgãos consultivos e autónomos: O CNE, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia e o Conselho das Escolas que têm como missão emitir pareceres, opiniões ou recomendações, sobre todas as questões educativas e que

permitam aos órgãos ativos tomar decisões, ou seja, a sua ação direta é sobre o MEC.

Temos também os serviços do MEC, compostos por 7 estruturas executivas: Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência, Inspeção-Geral da Educação (IGE) e Ciência, Direção Geral da Educação (DGE), Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE), Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência e Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEE) que garantem a implementação e concretização das políticas de gestão estratégica e de desenvolvimento de recursos afetos às estruturas educativas públicas e prestam serviços de apoio técnico aos membros do governo, estas sim com uma ação mais direta sobre as escolas, professores e outras entidades.

A partir dos anos oitenta do século passado assistimos ao início de uma política em que o Estado, ao reorganizar-se, passa a delegar noutras instituições e estruturas, funções e competências que antes eram exclusivamente suas, no Relatório da Abertura do Ano letivo 2015-2016, define-se que

“a delegação de competências é o ato pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratique atos administrativos sobre a mesma matéria. Ou seja, trata-se de um ato pelo qual um órgão transfere para outro o poder de exercício normal de uma competência, cuja titularidade lhe pertence.”(p.23)

Ao lermos o restante documento, observamos que no meio de tanta delegação e subdelegação de competências (aproximadamente 62 no total), nunca nenhuma delas é feita directamente para as escolas, assim, o estado delega apenas para os serviços desconcentrados de âmbito regional ou local competências que até então estavam concentradas nos serviços centrais e no entanto baseia a sua política educativa num regime jurídico de autonomia, administração e gestão que “visa (...) dotar o ordenamento jurídico português de normas que garantam e promovam o reforço progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica das escolas, condições essenciais para a melhoria do sistema público de educação.” (Decreto-Lei n.º75/2008 de de 22 de abril, alterado

pelo Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, que o republicou).

Para o MEC e segundo a leitura atenta do documento que “orienta” a abertura do ano lectivo 2015-2016, “a autonomia é a faculdade reconhecida à unidade orgânica de tomar decisões, no quadro das suas competências...”, nelas se inserem as que lhes são delegadas e as que são previstas nos Decreto-Lei, ou seja, organização pedagógica; organização curricular; gestão dos recursos humanos; ação social escolar; gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira. Por outro lado, o Decreto-lei n.º43/89, refere no seu preâmbulo que “a autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada” Desta forma, podemos entender que o MEC olha para o projecto educativo como o instrumento único na concretização da autonomia da escola, sendo que para Formosinho(2000)

“as competências dos órgãos diretivos aparecem, assim, mais ligadas à capacidade de pilotagem da escola, como um todo, no seu processo de transformação e desenvolvimento, de forma a transfigurar uma autonomia “consagrada” e, depois, impulsionada e “regimentada” por decreto (...) numa autonomia assumida e desenvolvida por projeto”.(p.121)

As escolas adotam o seu projeto educativo ou como uma mera formalização da lei ou então como uma efetiva oportunidade para se (re)organizarem e desenvolverem mecanismos relacionais com a comunidade envolvente (Formosinho,2000, p.123). Mas se estas margens de autonomia são discursivamente alargadas, nunca como hoje se sentiu o poder altamente centralizador da tutela alicerçado numa visão claramente economicista e burocrática da educação, uma visão castradora do espírito crítico e humanista que devia estar associado a todos os agentes educativos, pois para Escudero (2003) com a mesma frequência que as políticas apontam para a descentralização e autonomia, também conservam um controlo apertado nos fins e prioridades das instituições, racionalizam os seus recursos e avançam com mecanismos apertados para a “prestação de contas” (p.112).

Um exemplo concreto desta política educativa é o Despacho normativo n.º10-A/2015, que num relance fugaz pelo seu preâmbulo nos permite ler o seguinte:

“...A concretização da autonomia pedagógica e organizativa exige decisões sustentadas pela escola, melhores condições para as concretizar, recursos adequados e uma boa gestão dos mesmos. Os progressos obtidos por cada escola são indicativos da sua correta orientação estratégica, boa gestão pedagógica e judiciousa utilização de recursos. (...) Com o desenvolvimento desta autonomia, fomenta -se a implementação de projetos próprios, que valorizem as boas experiências e promovam práticas colaborativas, tendo em conta os recursos humanos e materiais de que as escolas dispõem (...) Cada escola, dentro de limites estabelecidos, pode continuar a decidir a duração dos tempos letivos, a gestão das cargas curriculares de cada disciplina, as opções nas ofertas curriculares obrigatórias ou complementares e, com liberdade e independência, a gestão dos seus recursos humanos e a implementação das atividades pedagógicas que se mostrem necessárias ao longo do ano letivo...”

Em Portugal, embora o MEC propale a autonomia das escolas, estas têm vindo a ser controladas externamente através de mudanças impostas e através de uma sobrecarga burocrática que as sufoca e as obriga a divergir do seu papel primordial: ENSINAR.

Os Conselhos Municipais de Educação

A 15 de janeiro de 2003 surge uma nova entidade no panorama educativo, com o Decreto-Lei n.º7/2003, são criados os Conselhos Municipais de Educação (CME), ou poderíamos simplesmente dizer “recuperados” dos anteriores Conselhos Locais de Educação (CLE) que a Lei 159/99 no seu artigo 19º já contemplava. Num dos trabalhos de avaliação externa, encomendados pelo Ministério da Educação à Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação de Lisboa (FPCE) acerca da aplicação do Decreto-Lei n.º115-A/98, é possível constatar que algumas autarquias já tinham optado por desencadear o processo de elaboração da respetiva carta

educativa e avançar para a implementação dos CLE, mesmo sem que tal fosse exigido. Desta forma, “registam-se algumas tentativas aparentes de definir políticas educativas e culturais próprias, em concordância com concepções próprias sobre o bem-público local e o seu desenvolvimento” (Pinhal, 2011,p.22), ou seja, muitos deste municípios quiseram promover uma participação concertada das instituições concelhias no domínio da educação, quer como conselheiras ou como parceiras na implementação de medidas educativas que seriam desta forma legitimadas na sua execução.

No preâmbulo do Decreto-Lei 7/2003 pode verificar-se que o objetivo que o norteia é o da descentralização administrativa. A este propósito salienta Silva (2010) que:

“o decreto é a aposta estratégica no princípio da subsidiariedade, o qual enforma uma dinâmica de modernização do Estado e um modelo de organização administrativa tendente à obtenção de melhores níveis de satisfação das necessidades reais dos cidadãos, em termos mais eficientes e eficazes e mais conformes com o sentido de autonomia responsável constituinte dos regimes democráticos. Por isso, se compreende que neste modelo assume particular relevância a concretização da transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais, reconhecendo que os municípios constituem o núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade, tendo o presente diploma por objeto a transferência de competências na área da educação e do ensino não superior” (p.28).

Assim, com a criação deste diploma, que tinha como finalidade a transferência de competências no domínio da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de ensino para as autarquias e na área da coordenação educativa para os CME, assistimos a uma medida política nascida entre convergências e divergências dos seus atores e que marca um tempo de mudança nas ações da política local. O CME é aqui apresentado como instrumento de descentralização da administração educativa devidamente configurado na sua composição, no sistema de representatividade dos professores por ciclos de ensino, estabelecendo normas de funcionamento a transpor para os Regimentos internos.

Sendo este um órgão de coordenação e de consulta, o objetivo do CME era o de promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais, permitindo a transferência de competências na área da educação da administração central para as autarquias.

Sendo, sem dúvida, um passo importante na descentralização administrativa da educação em Portugal a sua composição e a definição das suas competências veio surpreender pela negativa, sendo mesmo considerado um retrocesso em relação aos CLE, segundo Clara Cruz, “orienta os comportamentos dos atores e delimita os seus espaços de intervenção e de interação”. É possível através de notícias da época, em publicações especializadas ler inúmeros textos dos mais diversos interlocutores, que sugeriam que as autarquias não estariam preparadas para este desafio existindo questões que deveriam ser clarificadas, pois de certa forma em vez de avançarmos para uma maior autonomia das escolas, poderíamos estar, com este novo órgão, a caminhar para uma municipalização da educação em Portugal, acentuando assimetrias, a médio prazo, entre escolas de diferentes municípios e retirando às escolas a autonomia que lhes foi dada pelo decreto-lei nº.115-A/98. Por outro lado também era questionado o facto desta produção legislativa provir do Ministério das Cidades, do Ambiente e do Ordenamento do Território e não do Ministério da Educação, ganhando relevância o aspecto de ser uma mera transferência de competências do estado central para os municípios, para Joaquim Azevedo (2008), “O CME, órgão de existência obrigatória por imposição legal do estado central, funciona como plataforma democrática de participação dos diferentes atores, ao nível *meso*, na definição de uma política educativa à escala local? Ou não passa de um órgão formalmente instituído que, quando muito, serve para legitimar decisões políticas tomadas pela Câmara Municipal?” (p.34).

No final deste estudo realizado entre outubro de 2004 e dezembro de 2005, as conclusões apresentadas passaram por considerar que o “Estado português..., revelou, mais uma vez, possuir modos de regulação uniformistas e igualitaristas, bem como uma vontade de homogeneização do que pode ser diferente...” por

outro lado também “cedeu à tentação de provocar a mudança por decreto e de não abdicar do controle remoto, não tendo aprendido que a “infidelidade normativa” de que fala Licínio Lima (1998) lhe inviabiliza grande parte das pretensões exaradas nas leis...” e complementa “ mais que descentralizar, territorializar as políticas educativas, parece-nos que se trata... de uma desconcentração em que o “controle remoto” é substituído por um “controle de proximidade”...”

Passados quatro anos é possível na tese de Cruz (2012) retirar novas ilações sobre o desfasamento entre aquilo que é o quadro legal (a norma, a regra) e a prática que leva a escolhas alternativas que contornam o controle do estado central, pois na sua síntese interpretativa dos processos e modos como as diferentes autarquias estudadas se mobilizaram para o funcionamento dos respetivos CME, conclui que: “ as autarquias mobilizam os CME quando têm interesse nisso, compreendem a importância da participação dos atores... fazem a gestão corrente das suas competências e/ou projetos mais alargados e tentam resolver conflitos daí decorrentes, escrutinam decisões conjuntas e assim legitimam a sua intervenção política no espaço local, outros não perspetivam os CME para além da Carta Educativa”.(p.250)

Por outro lado, um segundo apontamento faz referência ao protagonismo que as autarquias evidenciam em todos os processos de funcionamento dos CME, “tanto como espaço de gestão tática e operativa dos conflitos ocasionados pelas sucessivas medidas políticas, como de intervenção estratégica e reflexiva no sentido de pensar as grandes linhas de ação educativa municipal”. Neste sentido a autora chama a atenção para esta reorganização do Sistema Educativo que leva à construção de cada espaço local, que não é apenas o “lugar”, como explica Ferreira citando Stoer e Cortesão (1999) “nas atuais condições de modernidade, o local é penetrado e modelado por influências sociais muito distantes, os processos educativos têm lugar entre pessoas e em situações/instituições inseridas num contexto local, mas as características entrelaçam-se com características dos contextos nacionais e transnacionais com influências do presente e do passado”, e desta forma as tarefas propostas a cada autarquia são “ complexas... e nem todos

se sentem e se mostram preparados para enfrentar este caminho”. Esta consciência da importância desta área da educação e da ausência de pessoal técnico capaz no seio das autarquias, faz com que muitas delas recorram a especialistas para encontrar argumentos legitimadores das suas decisões políticas, para que possam assim evitar conflitos neste percurso de territorialização das políticas educativas.

Por último, a avaliação que as autarquias fazem desta entidade é que é necessário proceder à sua reconfiguração do seu quadro normativo. As críticas passam pela “esfera política, no sentido de questionar a construção e a implementação da política nos seus variados processos...poem em causa os seus objetivos e competências, mas também a sua estrutura organizativa e funcional (composição, formas de representatividade, relação representantes/representados) ” ou seja “ reclamam um *outro* CME, mas não perspetivam de igual modo o seu objetivo político: deve ser consultivo ou deliberativo”.

Isto obriga, portanto, a uma reflexão acerca das competências que hoje se encontram definidas para os CME que são uma instância de coordenação, consulta e proposta, com muito pouca capacidade de regulação acerca da forma como os representantes locais do ministério da tutela tomam iniciativas sobre matérias que são conflituantes com o trabalho que vai sendo desenvolvido pelo próprio CME.

Em minha opinião, os CME podem vir a ser um espaço de intervenção local extremamente importante a partir do momento em que permitam a participação das populações locais, em toda a sua complexidade e diversidade, no exercício real de projetar, acompanhar e aferir projectos educativos dirigidos a um objetivo de progresso e emancipação social. Há, contudo um caminho a ser percorrido no sentido de operacionalizar a sua transformação nesse sentido, e esse caminho só pode começar a ser traçado no momento em que estejamos colectivamente prontos para começar a andar para que se possa chegar ao que António Nóvoa (2014) defende numa entrevista quando refere que “Portugal precisa de uma outra visão sobre a democracia, o desenvolvimento e a integração na Europa e no mundo globalizado, e de unir dois pilares fundamentais: o conhecimento e o território, a ciência e a sociedade, as universidades e as empresas.

As escolas

“A educação é o instrumento fundamental para o desenvolvimento humano”, escreve Roberto Carneiro (2001, p.51). E, assim sendo, faz todo o sentido que seja um direito e um princípio universal. O mesmo autor acrescenta que “a educação é declarada como fundamental para a coesão social, para o desenvolvimento económico, para a competitividade sustentável, para o progresso humano, para a construção da paz mundial”. Mais, a educação é a chave e “a arma mais poderosa que se pode usar para mudar o mundo” (Mandela, sd). E, também, o pilar essencial para a regulação orgânica de qualquer país no combate à pobreza, à opressão e exclusão social.

Neste horizonte, pensar a educação é, no tempo atual, refletir o sentido da educabilidade do indivíduo no centro da família, na escola e na sociedade. A educação contribui para a preservação e a renovação da base cultural comum da sociedade, bem como para a aprendizagem dos valores sociais e cívicos essenciais, como a cidadania, a igualdade, a tolerância e o respeito, e reveste-se de particular importância no momento em que todos os estados membros são confrontados com a questão de saber como lidar com uma diversidade cultural e social cada vez maior (Recomendações do Parlamento Europeu e do Conselho, 2006, p.1).

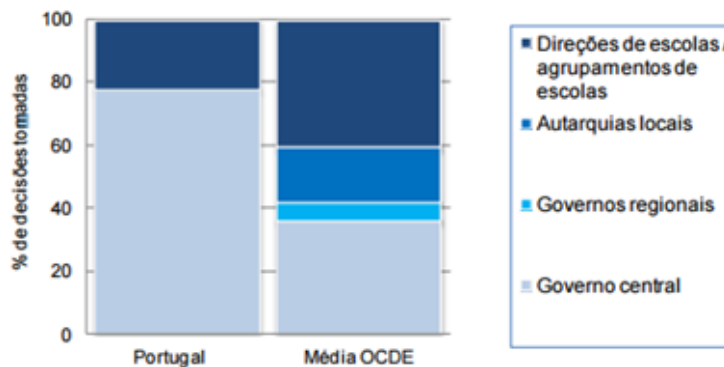
David Justino (2013) recorre à metáfora das águas de um rio para explicar o estado da educação e avalia que:

“ao fim de quase dez anos, o traço mais evidente continua a ser a do conflito permanente, fortemente mediatizado, cheio de polémicas e de combates ideológicos. É isto que constitui a agenda mediática da Educação. Se mergulharmos nas águas do rio e irmos além dos efeitos da turbulência que domina a superfície, conseguiremos ver mudanças mais interessantes: há uma clara redução do insucesso escolar expresso quer pela proporção de retenções, quer pela queda das taxas de abandono - a saída escolar precoce baixou de cerca de 45% em 2001 para metade em 2011. Nos testes internacionais, os alunos portugueses registaram melhorias nas suas avaliações. Com o ordenamento da rede escolar temos mais alunos a acederem a recursos fundamentais para a sua formação. Temos pais mais escolarizados. Infelizmente, não conseguimos reduzir as desigualdades sociais que se projetam no próprio sucesso do sistema educativo. Considerando só estes indicadores, dificilmente se poderá negar a evolução positiva da Educação em Portugal nos

últimos dez anos. Existem, porém, problemas por resolver que podem travar essa evolução: a profissionalidade docente, as condições de aprendizagem em muitas escolas, a crise social que se projeta no dia-a-dia da sala de aula, entre tantos outros problemas” (p.6).

Situando o lugar e o tempo, nas duas últimas décadas em Portugal, podemos verificar que se tem promovido de uma forma geral políticas de descentralização a nível local e escolar muito embora tenhamos que assumir que atualmente o sistema de ensino português está centralizado. Desde 2008, foram acrescentadas às responsabilidades financeiras dos municípios, desde a educação pré-escolar até ao 3.º ciclo do ensino básico no que diz respeito às infraestruturas, ação social escolar ou contratação de pessoal não docente. A reforma curricular que ocorreu em 2012 trouxe legalmente às escolas maior autonomia na definição de currículos e há hoje a possibilidade de se estabelecerem voluntariamente acordos de autonomia. Ao nível do ensino secundário, as autoridades locais ou regionais não possuem atualmente poder de decisão. As escolas portuguesas, segundo dados da OCDE adquiriram mais capacidades de tomada de decisões nos últimos anos chegando a 22% no 3.º ciclo do ensino básico em 2011 tal como ilustra a figura 1. Esta figura mostra que este resultado continua a ser modesto em comparação com as capacidades na tomada de decisões das escolas em outros países da OCDE (41%). Note-se que se tem feito um esforço de abrir as escolas à lógica da racionalidade neoliberal pois por um lado temos “a substituição do cumprimento das regras pela eficácia e controlo dos custos, bem como a preocupação com o aumento da produtividade”, assinalada por Carneiro (2006, p. 3). Por outro lado, além da desburocratização, temos a descentralização como suporte que evidencia os resultados, a participação e os sistemas abertos.

Figura 1- Percentagem de decisões relativas a escolas públicas que ministram o 3º ciclo do ensino básico, por nível de decisão, 2011



Fonte: OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.

Portugal, segundo Nogueira (2010), “reorganizou o seu sistema educativo nos últimos anos de modo a reduzir o peso da administração central e aumentar a participação das autoridades locais e da escola no processo de tomada de decisão” (p. 73). Entre 2011 e 2012, o MEC aprovou medidas para racionalizar serviços como parte do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC). A DGEstE assumiu as responsabilidades das ex-Direções Regionais de Educação que deixaram de existir em 2013, vendo o seu poder de intervenção sobre a rede escolar diminuído. Houve também a fusão de serviços para criar um sistema de governança mais coeso, eficaz e menos pesado em termos económicos e quer-se crer também em termos operativos. A partir de 2005, assistimos à reorganização da rede escolar, encerramento de escolas e implementou-se a política de agrupamentos de escolas. Segundo Pereira (2011) :

“os municípios participaram desse esforço através do Acordo Relativo à Reorganização da Rede Escolar entre o governo central e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses. Nos termos deste acordo, os municípios identificaram as escolas que deviam ser encerradas e coordenaram as medidas de reorganização escolar com o governo central. Ao nível da escola, a reforma curricular e o enquadramento jurídico dá às escolas mais autonomia sobre a gestão do currículo,

tempo de lecionação e flexibilidade no planeamento da formação de professores” (p.72).

Foi operada uma grande reforma na liderança das escolas em 2008, que estabeleceu três conselhos nas escolas: o Conselho Geral, o Conselho Pedagógico e o Conselho de Administração. As escolas do ensino básico e secundário podem, desde 2008 (Decreto-Lei n.º75/2008), assinar um acordo de autonomia com o MEC. Estes contratos possibilitam uma maior autonomia na organização pedagógica, na organização curricular, nos recursos humanos, no apoio social escolar e na gestão financeira, contribuindo para isso como instrumentos dessa autonomia: o projeto educativo, o regulamento interno, os planos anuais e plurianuais de atividades e o orçamento, para todos os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. Segundo dados do jornal Expresso “o número de escolas com contrato de autonomia cresceu de 22 escolas em 2010, para 212 escolas em 2013 o que equivale a 26% dos agrupamentos de escolas.”

No entanto, estas reformas não têm trazido às escolas um clima de satisfação por parte dos professores que se vêm espartilhados por metas, grelhas, reuniões, turmas cada vez maiores considerando tal como Graça (2014), que investir em educação hoje

“deveria ser – e não é - a promoção e a colaboração de todos os atores educativos e institucionais para o seu desenvolvimento, visando um ensino diferenciado capaz de desenvolver nos alunos aprendizagens significativas e duradoiras por meio do trabalho autónomo, cooperativo e mediado pela tutoria docente em torno de projetos coletivos e não a reedição de ensinar a muitos como se fora um só, voltando ao modelo da escolástica” (p.14).

A ordem do discurso e das transformações aceleradas operadas pela globalização contrapõe-se à lenta evolução das organizações educativas. Para que as escolas se mantenham um motor de transformação social é necessário, como salienta Carneiro (2000), que “o Estado, na prossecução das suas indeclináveis responsabilidades, vise maximizar a equidade no acesso à educação, promova o bem-estar, apoie os mais desfavorecidos e estimule a criação de capital social”

(p.33) considerando-se como adianta Rothes (2009) que “num mundo cada vez mais complexo, só dotando os cidadãos dos instrumentos de análise da realidade social e criando oportunidades de reflexão e ação políticas se poderá favorecer uma intervenção cívica mais ativa e alargada” (p.185).

Considero em primeiro lugar que quando falamos de escola esta revela-se na realidade “ um objecto de estudo complexo e polifacetado, construído sob variadas influências teóricas e tradições disciplinares” (Lima, 2011,p.148) e que muitas vezes se fala dela como um conceito que toda a gente entende e sobre o qual todos gostam de dar opiniões e interpretações mais ou menos elaboradas. Em segundo lugar, julgo que para se ter uma boa escola, se deve conferir uma real autonomia de gestão, responsabilizando os estabelecimentos de ensino pela qualidade de ensino ministrado, pela adequada gestão do seu orçamento, pela definição de objetivos e metas e respetivo cumprimento das mesmas. Tal só se torna possível se implicar a participação ativa dos todos os profissionais da educação, dos pais e cada vez com maior relevo, da comunidade educativa.

Capítulo III-Estudo empírico

O início de uma viagem

«Projeta quem quer que conceba cursos de ação com o objetivo de transformar situações existentes em situações preferidas (...).»

(Herbert Simon, cit. por Costa, 1997, p. 17)

O ser humano é dinâmico e dotado de reflexão e desde sempre se sentiu atraído pelos segredos do mundo que o rodeia, tentando encontrar explicações e relacionando fenómenos. Ao longo do tempo a ciência, nos seus mais diversos ramos, procurou encontrar um conjunto de processos de carácter rigoroso que permitem a compreensão e a explicação dos factos. O termo empírico tem origem no grego *empeirikos*, (Dicionário Priberam) e o seu significado é o de “experimentado”, ou seja, tudo aquilo que está baseado em atividades práticas, em experiências e observações. Uma pesquisa, de certa forma, torna-se num relatar das vivências que um sujeito ao procurar dar sentido ao que o rodeia, vasculha muitas vezes lugares já visitados. Nada de absolutamente original, portanto, mas ao olhar e pensar de um modo diferente determinada realidade a partir de uma experiência, a apropriação do conhecimento torna-se assim bastante pessoal.

1.Os Objetivos que nos colocaram a refletir

De certa forma, durante uma investigação algumas questões surgem de imediato no nosso caminho, enquanto outras vão aparecendo no decorrer do percurso, mas sem se perceber o que se pretende conhecer é impossível delinear uma trajetória segura. Desta forma, todo o processo de reflexão dá o seu primeiro passo com a definição de objetivos e elaboração de uma boa questão de partida, pois será ela o fio condutor desta viagem. Para Quivy e Champenhoudt (2005) esta pergunta tem de ser clara, exequível e pertinente, o que se tornou numa das

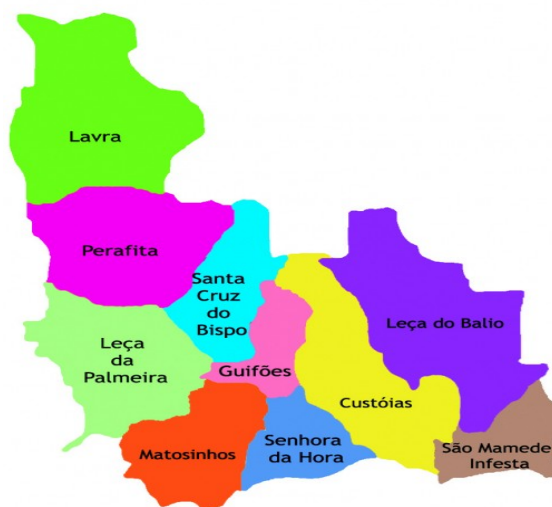
primeiras dificuldades pois num domínio inexplorado como este a que se refere a investigação, tudo nos fascina e os nossos objetivos são o mais latos possível.

Recuperando os objetivos gerais, numa abordagem interpretativa e crítica, seria perceber até que ponto a municipalização da educação no concelho de Matosinhos, com a adesão ao Projeto Aproximar Educação, traria ganhos de eficiência e eficácia para todos os intervenientes; Se os atores envolvidos, essencialmente as Escolas, iriam sair reforçadas na sua autonomia com o PAE; Entender de que forma foram criadas as interações para a adesão ao PAE por parte do município e das escolas; Analisar se existe uma efetiva melhoria nos canais de comunicação criados entre os parceiros, que permitem uma discussão partilhada e rápida nos vários domínios de intervenção da matriz de responsabilidades; Verificar se esta mudança preconiza uma tentativa de mobilização social na defesa da escola pública; Perceber se o PAE é apenas mais uma medida para reforçar o controlo sobre as escolas que ficarão sujeitas a uma espécie de centralismo local;

Há medida que foram sendo colocados estes objetivos, tornou-se óbvia a necessidade de os delimitar num só que embora pequeno, fosse mais que a mera formalidade de colocar uma questão de partida, oferecendo a outros a possibilidade de refazer este caminho, avaliando com segurança as afirmações que fizemos e as suas possíveis implicações. Assim, tendo como base todo o referencial teórico utilizado e cruzando várias informações entretanto recolhidas foi possível definir o objetivo deste projeto: Que tipo de canais de comunicação foram criados entre a autarquia e escolas para gerir a Matriz de Responsabilidades e o cumprimento do PAE?

Matosinhos e Leça da Palmeira; Perafita, Lavra e Santa Cruz do Bispo; Custóias, Leça do Balio e Guifões; S. Mamede de Infesta e Senhora da Hora, sendo as mais densamente povoadas as que são contíguas ou mais próximas da cidade do Porto, sendo as que apresentam valores de densidade populacional mais elevados as da Senhora da Hora, Matosinhos e São Mamede de Infesta comparadas com as restantes freguesias.

Figura nº 3 - Mapa das freguesias de Matosinhos



É um concelho densamente urbanizado e industrializado, desenvolvendo-se aí atividades dos três sectores económicos, nomeadamente: a pesca, a indústria petrolífera e derivados, os têxteis e maquinarias.

Do ponto de vista das escolas o concelho tem 9 agrupamentos de escolas e 3 Escolas não Agrupadas. Com estas escolas, o grau de cobertura territorial para o ensino pré-escolar, 1º, 2º e 3º ciclos é total. Os agrupamentos de escolas são o Agrupamento de Escolas Irmãos Passos; Agrupamento de Escolas Dr. José Domingues dos Santos; Agrupamento de Escolas Padrão da Légua; Agrupamento de Escolas Eng. Fernando Pinto de Oliveira; Agrupamento de Escolas de Matosinhos; Agrupamento de Escolas Prof. Óscar Lopes; Agrupamento de Escolas de Perafita; Agrupamento de Escolas Abel Salazar; e Agrupamento de Escolas da Senhora da

Hora. As restantes escolas são: Escola Secundária Augusto Gomes, Escola Secundária da Boa Nova e Escola Secundária João Gonçalves Zarco (figura 4).

Figura n. 4 – Número de alunos por AE/E, por ciclo de ensino, no concelho de Matosinhos, ano letivo 2013/2014

Agrupamento de Escolas / Escolas Secundárias	TEIP	Contrato Autonomia	Frequências						
			Pré-Escolar	1.º CEB	2.º CEB	3.º CEB	ES CH	ES Prof.	TOTAL
AE Irmãos Passos			347	745	451	608	-	-	2151
AE Dr. José Dom. Santos		✓	170	376	195	330	-	-	1071
AE Eng.º Fernando P. Oliveira		✓	437	824	605	714	-	-	2580
AE de Padrão da Légua			225	756	253	587	351	96	2268
AE de Matosinhos	✓	✓	195	825	583	344	-	-	1947
AE Prof. Óscar Lopes	✓		110	253	168	186	-	-	717
AE de Perafita	✓	✓	216	396	229	367	-	-	1208
AE Abel Salazar			115	597	444	516	232	97	2001
AE da Senhora da Hora			190	775	573	747	311	138	2734
ES Boa Nova			-	-	-	93	233	186	512
ES Augusto Gomes		✓	-	-	-	297	706	134	1137
ES João Gonçalves Zarco		✓	-	-	-	404	625	237	1266
TOTAL	3	6	2005	5547	3501	5193	2458	888	19592

Fonte: Orvalho, M. (2014) disponível em <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17218/1/Introdu%C3%A7%C3%A3o.PDF>

Relativamente ao ensino superior, no Concelho de Matosinhos existem 3 escolas de ensino superior: ESAD - Escola Superior de Artes e Design; ISCAP - Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto e ISSS - Instituto Superior de Serviço Social do Porto. As Escolas Profissionais que existem no Concelho de Matosinhos, e que abrangem as áreas de formação em informática, hotelaria e pescas, são: Escola Profissional Ruiz Costa; EPROMAT – Escola Profissional de Matosinhos; Escola Profissional Novos Horizontes LDA; CICCOPN – Centro de Formação da Indústria da Construção; EPA - Escola Profissional Alternância e Centro de Formação FORPESCAS.

Existe uma preocupação em dotar o concelho de infraestruturas com um investimento claro na educação, como se pode ler na introdução da sua Carta Educativa:

“Se a educação de uma população constitui uma das bases fundamentais do seu desenvolvimento, a construção deste pilar começa no seu sistema de ensino, na sua formação inicial, como base para uma contínua formação ao longo da vida. Importa, pois, fornecer as melhores condições possíveis às comunidades educativas para que sua actuação se transforme em êxito e, conseqüentemente, dela se retire o máximo de eficácia.”

Desta forma, podemos interpretar que o concelho está consciente que “a educação deve ser encarada como um dos elementos essenciais para o aperfeiçoamento da sociedade” (Guerra, 2003, p.168), para promover a aprendizagem de saberes, de competências e para construir um projeto de vida para bem viver, pois na visão desta autarquia: “(...) pretende-se que a Carta Educativa constitua um documento vivo, isto é, que possa responder constantemente às necessidades da comunidade e, como tal, seja actualizável e actualizado sempre que tal se verifique necessário.”

Em 2011 foi feito um relatório de monitorização de três dos objetivos traçados na Carta Educativa concluindo-se que nessas áreas de intervenção consideradas, se regista um nível satisfatório. Eram eles:

- **Determinar e avaliar o grau de execução das propostas da Carta Educativa, em face do conjunto de expectativas inicialmente criadas.** (Quanto à intervenção física do parque escolar municipal, todas as ações consideradas como primeira prioridade foram executadas ou encontram-se em fase final de execução, quanto às outras medidas a sua concretização pela via de projetos escolares e formativos, revelam níveis satisfatórios, possuindo uma grande variedade de ações mas uma maior aposta deve ser canalizada para projetos no domínio da informação e orientação vocacional.)

- **Avaliar a evolução quantitativa da rede educativa do Município, e avaliar sobre a sua adequabilidade às necessidades presentes.** (Neste ponto é feita uma análise dos recursos existentes a um nível quantitativo referindo a possível necessidade de possivelmente encerrar alguns estabelecimentos e abrir outros, embora não existisse informação suficiente.)
- **Enquadrar os resultados educativos municipais à luz dos objetivos definidos no Programa Nacional “Educação 2015”.** (Neste ponto destaca-se pela negativa, as taxas de desistência aos 14, 15 e 16 anos, que registam valores significativamente mais altos do que os registados em média para o País, mas pelo lado positivo as notas nos exames nacionais de Língua Portuguesa e Matemática, para os 9º e 12º anos de escolaridade, é bastante satisfatório registando valores que já superam as metas estabelecidas. Nos restantes indicadores o concelho situa-se para algumas das metas favoravelmente e para outras abaixo do previsto.)

Este processo de acompanhamento solicita, em conclusão, que lhe seja dada continuidade de uma forma mais regular e estruturada, pois como o referencial de análise já se encontra montado, torna-se mais fácil atuar “de forma atempada e eficiente, sobre os desvios ou as fragilidades detetadas.” (Monitorização da Carta Educativa do Concelho de Matosinhos- Relatório Final- Setembro 2011, p.97).

3.0 Percurso da investigação

3.1. O arranque para o terreno

A metodologia científica é segundo Martins (2009) — um conjunto de abordagens, técnicas e processos utilizados pela ciência para formular e resolver problemas de aquisição objectiva do conhecimento, de uma maneira sistemática. A metodologia de investigação consiste na explicitação desses procedimentos, técnicas e instrumentos utilizados na estruturação de um estudo constituindo assim as diretrizes que vão orientar a investigação científica.

A ideia veiculada na frase citada que inicia esta secção foi a “alavanca” que permite olhar e pensar no desenvolvimento deste projeto e que visa contribuir para a melhoria da comunicação dos intervenientes do PAE, uma vez, que como afirma Melo (2011, pp. 4-7) “não há desenvolvimento, não há progresso nem qualidade, sem projetar”.

Desenvolver um projeto implica que se conheça e descreva a situação atual do contexto que pretendemos transformar. Sempre que projetamos algo novo é porque consideramos que a situação na qual nos encontramos é insatisfatória ou porque prospetivamos que o ambiente pode mudar e, como tal, necessitamos de reconfigurar os modos de atuação.

O momento que atravessamos, há alguns meses, com o exercício do XIX Governo Constitucional, tinha por base políticas firmes de descentralização das mais diversas competências para as câmaras municipais, entre elas, as ligadas à descentralização da administração educativa, chamado PAE- Programa Aproximar Educação:

“A descentralização administrativa do Estado é também assumida como objetivo no Guião da Reforma do Estado, aprovado pelo XIX Governo Constitucional, em maio de 2014, e que aponta caminhos para um novo processo de transferência de competências da administração central para os municípios e as entidades intermunicipais, com o respetivo envelope financeiro mas sem aumento da despesa pública, em domínios como a educação, os serviços locais de saúde, os

contratos de desenvolvimento e a inclusão social e cultura.” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º30/2015 de 12 de fevereiro)

Mas esta lei viria já na sequência da profunda alteração estrutural do modelo de gestão intermunicipal concretizada pela Lei n.º75/2013 e que passou de certa forma despercebida pelo “ruído” provocado com a junção de freguesias. Com esta lei o governo central permite realidade distintas no território pois assiste-se à substituição das transferências totais para cada município pela preferência de um modelo de contratualização que orienta para uma negociação caso a caso, através da celebração de contratos interadministrativos (art.º120) entre estado/autarquias ou estado/Comunidades intermunicipais (CIM) dependentes da predisposição de cada um dos executivos. Desta forma, depois de ter lançado o desafio às autarquias na área da educação, o governo dispôs-se a assinar com estas, mais um contrato interadministrativo de delegação de competências.

Neste ponto do processo, as informações começam a ser confusas e por vezes contraditórias e não existem documentos oficiais que atestem a evolução dos processos, o que se sabe é que a partir desta altura a contestação subiu de tom com os Sindicatos de Professores, professores, escolas e outras entidades a quererem participar na discussão deste processo de transferência de competências. Promovem-se reuniões dos Conselhos Gerais nas escolas onde os municípios avançaram para o projeto, promovem-se debates, seminários em torno do assunto, no sentido de se alcançar um entendimento sobre aquilo que parecia ser uma reconfiguração do sistema educativo nacional.

Sendo este um momento relevante nos traços da política educativa, pois durante muito tempo as políticas desenvolvidas foram recentralizadoras e de reforço nacional, em detrimento das ações autónomas e locais, julgo que compete a cada um de nós que faz parte do sistema educativo dar o seu contributo para que se apresentem todos os problemas e todas as soluções possíveis neste percurso agora iniciado.

3.2. A abordagem ao estudo

Ao nível paradigmático situamos a investigação numa perspetiva qualitativa ou interpretativa, ao encontro do referido por Mertens (1998):

“as premissas básicas que orientam o paradigma interpretativo / construtivista são que o conhecimento é socialmente construído por pessoas ativas no processo de investigação, e que os investigadores devem tentar compreender o mundo complexo da experiência vivida a partir do ponto de vista daqueles que a vivem “ (Mertens, 1998, p. 11).

Na mesma linha de pensamento, enraizado no construtivismo de Piaget, segue a citação de Merriam (1998) quando esclarece que

“todos os tipos de pesquisa qualitativa são baseados na visão de que a realidade é construída por indivíduos que interagem com seus mundos sociais. Os pesquisadores qualitativos estão interessados em compreender o significado que as pessoas construíram, ou seja, como é que cada um dá sentido ao seu mundo e as experiências que vive” (Merriam, 1998, p. 6).”

Relativamente às técnicas de recolha de dados recorreu-se ao inquérito por entrevista e optou-se por entrevistas semiestruturadas, de notar que por mais hipotético que seja o nosso à vontade para a realização das mesmas, é necessário encontrar a melhor forma de colocar as questões, sem induzir respostas e controlando as nossas expressões corporais que podem criar desconfiança ou até rejeição por parte do outro. Os entrevistados foram selecionados em função da relevância dos cargos exercidos, por considerarmos que a sua diversidade de funções, possibilitariam a recolha de diferentes perspetivas.

Nas entrevistas semiestruturadas, o entrevistador segue um guião que tem algumas perguntas-chave que lhe permitem orientar o diálogo, ao mesmo tempo que pode introduzir outras questões à medida a entrevista se desenrola. Como salienta Quivy e Champenhoudt (2005), na entrevista

“instaura-se uma verdadeira troca, durante a qual o investigador exprime as suas perceções de um acontecimento ou de uma situação, as suas experiências, ao passo que, através das suas perguntas abertas e das suas reações, o investigador facilita essa expressão, evita que ela se afaste dos objetivos da investigação e

permite que o interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade.”

O uso de entrevistas semiestruturadas exige, segundo Rothes (2009), “um conhecimento apropriado das realidades que se pretendem estudar” (p.314). Antes da entrevista procedeu-se a um breve enquadramento do tema da investigação, foi solicitada a gravação da entrevista, em registo de áudio. Na transcrição da entrevista não se incluiu a paralinguística ou exemplos explícitos de situações que envolvessem os nomes de colaboradores da instituição, de acordo com o que foi acordado verbalmente entre o entrevistador e o entrevistado uma vez que muitas das opiniões eram ilustradas com casos do conhecimento de ambos que poriam em causa a confidencialidade do estudo. A transcrição da entrevista segue como apêndice.

Continuando na linha de pensamento de Quivy e Campenhoudt (2005), “o lugar ocupado pela análise de conteúdo na investigação social é cada vez maior, nomeadamente porque oferece a possibilidade de tratar de forma metódica informações e testemunhos que apresentam um certo grau de profundidade e de complexidade” (p.227). Esta análise de conteúdos permite após a leitura, a sistematização de ideias e atribuição de categorias para perceber quais são os pontos fortes e fracos que mais vezes são referidos pelos inquiridos com o intuito de, no desenvolvimento do projeto, reforçar os pontos fortes e propor alterações para os pontos fracos mais significativos.

Por tudo o que foi explanado, tornou-se evidente que este projeto era amplo e complexo e não poderia ser estudado fora de um contexto onde já se sabia com bastante antecedência, tudo iria decorrer no sentido da implementação a curto prazo do PAE, por vontade expressa da autarquia de Matosinhos recorrendo-se ao estudo de caso.

De acordo com Yin “um estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto real...” (2005, p. 32). Ainda segundo Yin “É a estratégia de investigação mais adequada quando queremos saber o “como” e o “porquê” de acontecimentos atuais (contemporary) sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controlo” (2005, p. 19). Por outro lado, o

estudo de caso “surge do desejo de compreender fenómenos sociais complexos”, possibilitando “reter as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real” (Yin, 1994, p. 3). Acima de tudo, procura reunir informações detalhadas com vista a abranger a totalidade do fenómeno em estudo, socorrendo-se de técnicas de recolha de informação tão diversificadas como a análise documental, a entrevista, a observação direta, entre outras. Desta forma, trata-se de um método que não só não inviabiliza alguma quantificação, numa abordagem que se quer interpretativa, como pode tirar partido do cruzamento de dados obtidos por observação indireta e dos que resultam da observação direta dos acontecimentos. Na escolha do método de estudo de caso tivemos em atenção o facto de este método proporcionar — uma oportunidade para estudar, de uma forma mais ou menos aprofundada, um determinado aspeto de um problema em pouco tempo (Bell, 2008, p. 23) mas assumimos desde já as limitações à generalização dos resultados, facto apontado pelos críticos desta abordagem que questionam o valor do estudo de acontecimentos individuais (Bell, 2008) mas acreditamos que quando bem preparados, “os estudos de pequena dimensão podem informar, esclarecer e oferecer uma base para as decisões de política educativa no interior de uma instituição ou uma rede de instituições” (*Idem*, p.181).

3.3. A análise documental

A escolha dos documentos para análise exigiu um esforço de pesquisa para interpretar as políticas públicas para o setor da educação e a sua relação com as lógicas de atuação municipal. Segundo Cellard citado Marinho (2015) “a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros”(p.57). As pesquisas efetuadas situam-se num paradigma interpretativo assumindo que as leituras realizadas, as inferências feitas, a interpretação científica e as deduções apresentadas são “um esforço cruzado de explicação da realidade social e de compreensão da ação e da monitorização

reflexiva da ação por atores sociais que são condicionados mas não determinados pelos limites estruturais que marcam essa ação social” (Rothés, 2009, p. 300).

De todos os documentos legais referidos que foram analisados e que nos permitiram o enquadramento político-legal de todo este projeto, existem dois que são essenciais e que exigem uma apresentação mais demorada.

O PAE numa primeira fase, desde logo considerado um projeto piloto, avançou apenas com os municípios que manifestaram vontade e que no passado já tinham demonstrado que eram rigorosos na gestão dos recursos públicos, mas também que apostavam na educação enquanto missão prioritária. O documento que serviu como base de arranque, denominado de “Memorando de trabalho” dividia-se em 3 grandes partes: A) Objetivo Geral; B) Projeto Piloto e C) Contrato de Descentralização para a Educação e Formação- Estrutura e Conteúdo, tendo como anexo uma matriz de responsabilidades. Nesta primeira fase as bases do projeto piloto assentavam em 5 pontos essenciais:

(B.1) Projeto em modo piloto com número limitado de municípios;

(B.2) Objetivos estratégicos do projeto piloto;

(B.3) Princípios e limites orientadores da descentralização;

(B.4) Elementos e condições específicas para a celebração do Contrato de Educação e Formação;

(B.5) Âmbito da descentralização de competências no Contrato de Educação e Formação Profissional.

Quanto à proposta inicial de contrato, as partes, MEC e município, estabeleciam uma série de objetivos em diversos âmbitos, a atingir num prazo de 4 anos:

- no âmbito da gestão escolar e políticas educativas, pois a autarquia teria que proceder a um diagnóstico municipal e elaborar em linhas gerais o Projeto Educativo Municipal (PEM), definição da rede escolar e da oferta educativa e formativa, planeamento e gestão dos transportes escolares, gestão da ação social escolar, gestão dos equipamentos que eram do MEC, sendo que aqueles que são do Parque Escolar estão sujeitos a contratos específicos, entre outras.

- no âmbito da gestão curricular e pedagógica, na definição de instrumentos que promovam o sucesso escolar e estratégias de apoio aos alunos e às famílias, definição de normas e critérios de planificação no ensino profissional e formação em contexto de trabalho, gestão da constituição de turmas, entre outras.

- no âmbito da gestão de recursos humanos, no domínio do recrutamento, gestão, formação, colocação e avaliação do desempenho do pessoal não docente e no recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local, incluindo docentes até 25% do currículo, desde que não existissem docentes na zona pedagógica respetiva e com formação para o efeito.

Na negociação deste contrato existiam também metas traçadas para a melhoria de desempenho, prevendo a delegação de competências em domínios já atribuídos às autarquias e novos domínios que até agora estariam atribuídos às escolas ou aos serviços do MEC, a exercer no território do município bem como um modelo financeiro de descentralização. Este contrato previa ainda uma chamada de atenção ao tipo de relações a estabelecer entre o município e os AE/E com autonomia e finalmente considerando a necessidade de se proceder a um acompanhamento de todo este processo, como se iria proceder à monitorização e avaliação do projeto piloto, alertando que “O contrato pode prever incentivos à eficiência, designadamente créditos horários à escola e prémios financeiros aos trabalhadores baseado estritamente na partilha de ganhos por poupança.”

Um dos aspetos positivos e de maior importância deste projeto piloto é o reforço da ideia que seria necessário clarificar o papel e as atribuições dos CME, considerado como um espaço de envolvimento institucional e órgão de coordenação concelhia da educação, pois teria todo o sentido que servisse de suporte organizacional enquadrador das escolas enquanto organizações educativas e que são o mais locais possível, não apenas na execução mas também na produção de políticas e decisões educacionais. Neste sentido este órgão receberia a capacidade de emitir pareceres vinculativos sobre a estratégia global educativa do município, decidido por um vasto conjunto de atores locais, favorecendo a participação dos cidadãos sem desresponsabilizar o estado.

Neste quadro de declaradas intenções políticas do governo em produzir alterações legislativas que avançassem com o processo, surge o segundo documento importante e basilar para este estudo a 28 de julho de 2015- O Contrato interadministrativo de delegação de competências entre o MEC e o Município de Matosinhos, intitulado Contrato n.º555/2015.

No seu preâmbulo o MEC considera que “O modelo agora materializado aposta numa maior valorização do papel dos municípios, das escolas, dos diretores dos AE/E e da comunidade na tomada de decisões através de um contrato contextualizado, consistente e fundamentado no quadro da ação local que possibilita o desenvolvimento de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa.”

Este contrato abrange 5 áreas de atuação e os respetivos domínios de intervenção, explícitas numa nova matriz de responsabilidades anexa, são elas: A- Políticas Educativas; B- Administração da E/AE; C-Currículo; D-Organização pedagógica e administrativa e E-Gestão de recursos e ainda a Relação escola/comunidade (Cláusula 2ª).

Definidos os princípios e os objetivos estratégicos a Cláusula 7ª aponta que as Partes têm os deveres e direitos de consulta e informação recíprocos e reitera na Cláusula 15ª que “O município deve estabelecer com os AE/E o modo de articulação e diálogo permanente entre os respetivos responsáveis”, sendo que uma das opções apontadas na mesma Cláusula é a constituição de um órgão permanente em sede do CME, composto por responsáveis do Município e dos AE/E.

Relativamente aos Recursos Humanos, o pessoal docente mantém a sua ligação apenas com o MEC, podendo o Município articular com os AE/E a afetação dos recursos disponíveis, bem como promover e reforçar a estabilidade do corpo docente, nos termos da legislação vigente (Cláusula 18ª). No que concerne ao pessoal não docente foi transferido em mobilidade para os quadros do município que assume a gestão total, sem prejuízo do aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual, e apenas pelo período de duração do contrato.

Quanto ao modelo de financiamento (Capítulo VI), este contrato não envolve um aumento da despesa para nenhuma das partes, e a transferência de dinheiro do MEC para a autarquia está sujeita a uma fórmula que corresponde à soma das componentes de pessoal não docente, calculado pelos critérios e fórmula das necessidades do pessoal não docente constantes da Portaria do Governo em vigor, e despesas de funcionamento dos AE/E(numa média do que foi gasto nos últimos 5 anos), obtendo para este ano o total de 12.868.793€. Esta fórmula é revista no final de cada ano escolar (Cláusula 31ª) vigorando no ano económico.

A monitorização de todo o processo será feita através de uma plataforma disponibilizada pelo MEC ao Município onde constam todos os indicadores que se visam melhorar: Percentagem de alunos em abandono escolar ou risco de abandono escolar; Taxa de retenção; Classificação das provas finais e dos exames nacionais; Variação anual das classificações das provas finais e exames nacionais. Considera-se que existiu melhoria de desempenho se em relação às duas primeiras existir uma redução e para as duas seguintes a diferença de um ano letivo para o outro for superior às diferenças registadas nas médias nacionais. Existe também a Cláusula 42ª que fala especificamente sobre os incentivos à eficiência considerando que se existir uma poupança através da redução da despesa global, 50% do produto dessas poupanças será partilhado pelo MEC para aplicarem iniciativas na área da educação nos termos designados no contrato, no entanto este incentivo só é aplicado, caso a maioria dos AE/E cumpram três das quatro metas propostas e obtenham bons resultados escolares.

Todo o processo está sujeito ao acompanhamento de uma comissão, denominada- Comissão de Acompanhamento- constituída (Cláusula 43ª) por três representantes do MEC, um membro do governo que representa as autarquias locais, dois representantes do município e os diretores do AE/E, reunindo-se trimestralmente de forma ordinária e extraordinariamente, sempre que convocada. Os AE/E também estarão sujeitos a avaliação externa por parte da IGEC (Cláusula 47ª), designadamente ao nível dos resultados, da prestação do serviço educativo, da liderança e da gestão.

Para terminar esta análise muito sucinta e superficial ao contrato, que mais não será do que uma apresentação sumária e que não dispensa nunca a sua consulta e leitura cuidada, nas disposições finais é colocada a Cláusula 51ª, denominada Comunicações, aqui são apresentados os representantes, endereços e meios de contacto: Vereador da Educação da Câmara Municipal de Matosinhos; Chefe da Divisão de Educação da Câmara Municipal de Matosinhos, Adjunta do Vereador da Educação da Câmara Municipal de Matosinhos, Chefe da Divisão da Direção Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e a representante da Direção Geral das Autarquias Locais. As alterações a este contrato estão previstas sempre que ocorram motivos que justifiquem a sua alteração (Cláusula 52ª) e a sua resolução (Cláusula 53ª) pode verificar-se por: incumprimento definitivo das obrigações contratuais por facto imputável a uma das partes, por razões de interesse público devidamente fundamentado, por vontade expressa de ambas as partes e ainda se existir uma evolução negativa dos indicadores já mencionados.

Ultrapassado o facto de ter sido um processo complicado, o resultado final alcançado surge numa matriz anexa ao contrato e onde é possível observar quais os domínios em que cada um dos intervenientes tem uma de três opções: é **Responsável, Executa** (realiza a competência) ou apenas está **Informado** sobre a execução. Temos de chamar a atenção que embora a realização de determinadas ações/competências sejam da responsabilidade do Município, estas estão assinaladas com *, o que significa que estão sujeitas a um parecer obrigatório e vinculativo do CME, ou seja, uma grande alteração relativamente à matriz original (Cláusula 14ª- ponto 3).

4.Os Caminhos percorridos

“Uma investigação é, por definição, algo que se procura. É um caminhar para um melhor conhecimento e deve ser aceite como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas que isso implica”.

Quivy e Campenhoudt (2008)

Percorridos os primeiros passos que decidiram qual o projeto de pesquisa a desenvolver e a escolha do local de estudo, o primeiro grande desafio que se colocou foi a constatação das dificuldades inerentes a quem pretende intervir no estudo de ideias ou propostas nas áreas de administração escolar que é o de saber situar-se no contexto da administração educativa ao nível dos princípios constitucionais e os consagrados na LBSE, mas não só, a parafernália legislativa é tanta e tão densa, que vamos de encontro ao primeiro obstáculo, o obstáculo da interpretação. Tentar conciliar legislação, ou os propósitos do legislador, com a efetiva aplicação no terreno é uma tarefa árdua e muitas das coisas que adquirimos pela experiência, necessitam que invoquemos diferentes concepções teóricas.

Outra das dificuldades prendeu-se com o facto de ser um tema recente e não haver muitos livros publicados mas apenas opiniões dos que se vão vendo envolvidos nestas andanças.

Um outro obstáculo sentido foi o da implementação da parte prática na recolha de dados. Existe uma diferença muito significativa entre o trajeto planeado e aquilo que é conseguido, pois além de não ser uma matéria com muita informação alguns dos atores que intervêm nos processos não mostraram muita abertura para falarem sobre ele. Para entender qual a posição das partes, solicitaram-se entrevistas a alguns diretores de Agrupamento de Escolas, Escolas não agrupadas, Ministério da Educação e ao Município de Matosinhos. Em relação ao Ministério no meio dessa indefinição política tornou-se complicado em falar com alguém, pois quem estava de saída não queria falar e os que estavam a chegar não tinham conhecimentos para o fazer. Em relação ao Município de Matosinhos entregaram todo o material solicitado e foram solícitos e atenciosos. Finalmente

em relação aos AE/E de Matosinhos, apenas uma escola se mostrou disponível para as entrevistas, e isto por intermédio de uma professora conhecida que lá trabalhava, pois as restantes não responderam a qualquer contacto por correio electrónico.

Por último o obstáculo da inovação decretada, sem a consulta prévia, sem o envolvimento dos que porão em prática a municipalização nas escolas e que são os que mais resistem à mudança, não sabemos, se vão com este processo encontrar o Cabo das Tormentas ou o da Boa Esperança.

Refletindo sobre os documentos apresentados na análise documental, entendo que neste momento existem mais dúvidas do que certezas, o Ministério tarda em assumir que a autonomia das escolas é o melhor caminho para promover a sua qualidade e apesar de enquadrar toda a legislação mostrando abertura para ela, na prática em cada artigo as escolas vêm a sua redução. É fácil de verificar que, neste contrato interadministrativo, a delegação de competências no município recolhe mais competências até agora atribuídas às escolas do que aquelas que o ministério liberta para as autarquias.

Enquanto algumas cláusulas do contrato foram aligeiradas relativamente ao primeiro memorando de trabalho apresentado, existem outras que permanecem e causam diferenças interpretativas e outras há que colidem com a legislação em vigor. Assim, a cláusula que refere os ganhos com a eficiência que dá origem a interpretações distintas embora tenha um texto completamente diferente do inicial, muita tinta fez e faz correr nos artigos de opinião, pois os indicadores são facilmente avaliáveis mas não têm em conta a multiplicidade de contextos locais. A preocupação excessiva com os resultados nos alunos (metas, rankings, médias, entre outras) deve-nos colocar a refletir sobre as consequências educativas nas nossas escolas, pois elas não são as únicas responsáveis pela aprendizagem.

Um olhar rápido sobre o Decreto-Lei n.º75/2008 alterado e republicado pelo 137/2012, permite-nos verificar para além disto, que algumas das Cláusulas acordadas colidem com o disposto no artº8 que atribui autonomia aos AE/E em muitas das competências que são agora atribuídas à autarquia, o mesmo se passa com os Conselhos Gerais (art.º13) e as competências dos Diretores (art.º20).

A confusão era tanta que o próprio CNE, órgão consultivo do MEC emitiu um parecer em 16 de fevereiro de 2015 onde dizia:

“Trata-se, inclusivamente, de um programa diferente e sem ligação ou articulação visíveis com o anterior programa de transferência de atribuições e competências definido pelo Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho. O programa «Aproximar Educação» é um projeto de outra magnitude, através do qual o Governo pretende transferir para algumas autarquias um vasto «pacote» de competências na área da Educação, a maioria delas, como mais adiante veremos, subtraídas ao conjunto de competências que a lei, atual e expressamente, atribui às Escolas.” (p.5)

Nesta teia de documentos e incongruências apenas em julho se começa a trabalhar com um documento oficial: o contrato n.º 555/2015, em que as Partes Ministério da Educação e Ciência e Município de Matosinhos chegam a acordo e onde podemos verificar a versão final da Matriz de Responsabilidades. Mas nas palavras de Azevedo (2008,p.65) citando Ludke e André (1986,p.40), “não nos podemos esquecer dos limites que esta técnica contém: o facto de os documentos serem «amostras não representativas» dos fenómenos estudados, a sua potencial falta de «objectividade» e a sua «validade» poder ser questionável”.

Surgem então as entrevistas como forma de acedermos às diferentes perspetivas dos atores atrás mencionados e que desta forma concordaram em apresentar os seus pontos de vista e o porquê das suas atitudes, pois são eles que estão no terreno, não das suposições mas da experimentação de todo o processo.

Em relação às três entrevistas uma das primeiras questões a ser colocada a todos foi: Como se viu a instituição envolvida neste processo? As respostas foram obviamente variadas: por parte da autarquia esta revelou que a educação sempre foi uma aposta no desenvolvimento do concelho: “nós já tínhamos um caminho feito e com sucesso, já tínhamos tido uma 1ª experiência 2009 com a questão do 1º ciclo e do pré-escolar e agora no fundo é uma alargar daquilo que já tínhamos, ou seja, não foi nada de inovação e alargamos essas competências às escolas secundárias porque achamos que que é sempre difícil gerir as coisas em duas vertentes: as escolas do ministério e as escolas da autarquia”, assim quando o

ministério lançou o desafio às autarquias esta avançou automaticamente, e aqui se confirma o excelente relacionamento que mantêm com as escolas pois nas palavras da Diretora: “Fomos logo abordados no início, ainda o projeto estava em embrião e existiu logo por parte do Vereador da Educação a convocatória para uma reunião com todos os Diretores e Presidentes dos Conselhos Geral para informar primeiro da existência deste projeto piloto e depois da vontade da autarquia em aderir” e confirmou que nunca tinham sido contactados pelo MEC a esse propósito, visão partilhada pelo Presidente do Conselho Geral que afirma: “Em primeiro lugar nós fomos sabendo das coisas através da autarquia e dos sindicatos”, ou seja a indefinição e essencialmente a falta de informação no arranque de todo o projeto levou a que as comunidades escolares não ficassem indiferentes, considerando que o PAE era mais um dos ataques por parte do governo central à escola pública, como transparece na entrevista do Presidente do Conselho Geral.

Como tem acontecido desde há décadas, as leis emanadas sobrepõem-se às “vivências reais” da escola e cada ministro da educação que passa, vai deixando a sua marca no sistema educativo, num pesado rol de processos burocráticos e sem atingir a tão ansiada autonomia a que se propõem nos preâmbulos com que procuram justificar as leis que publicam. No Relatório Eurydice (dezembro 2007) sobre Autonomia das Escolas na Europa- Políticas e Medidas- aponta-se que efetivamente, na maior parte dos países europeus, as medidas que visam promover a autonomia são construídas num quadro jurídico muito estrito delineadas do topo para a base, sem intervenção dos atores locais e impostas para “um vasto conjunto de domínios do sistema escolar”(p.13). O mesmo pensamento está refletido na opinião do Presidente do Conselho Geral, quando afirma que “não podemos encarar isto como uma projeto sério”, pois o “Ministério lança as coisas para a praça pública à espera que pegue” no entanto, também afirma que não participaram na discussão da matriz de responsabilidades: em primeiro lugar devido ao processo conturbado de entrada no PAE e depois porque na realidade não há tempo nem espaço na escola para que os professores reflitam sobre estes temas. Neste ponto a diretora confirma também que os responsáveis pela versão final da Matriz presente no Contrato não tiveram a concordância de todos os

intervenientes das escolas, por seu lado o Município reconhece que existem questões que só as escolas podem resolver e desta forma a sua posição foi:

“no nosso caso da delegação de competências quisemos colocar a ênfase na transferência para os agrupamentos e o que não foi para eles ficou como responsabilidade do Conselho Municipal de Educação, onde estão representados todos os diretores dos agrupamentos (12 diretores) e são eles que ficarão com a responsabilidade das decisões e as grandes opções estratégicas para o concelho pois são eles que detêm a maioria participativa.”

e reforçou a sua ideia dizendo: “(...) uma das coisas que a autarquia exigiu que fosse colocado no contrato figura na Cláusula 14, ponto 4: “ O parecer prévio do Conselho Municipal de Educação referido nos números anteriores é obrigatório e vinculativo”. Ou seja, a própria autarquia quis isso em defesa das escolas”.

De certa forma existe aqui um conjunto de boas intenções por parte da autarquia, que acha que o PAE pode funcionar pois estão mais próximos da realidade local, porque conhecem os contextos como ninguém e podem «acudir» de forma mais rápida e autónoma, como por exemplo na questão da degradação dos edifícios. Ouvindo a opinião quer da Diretora, quer do Presidente do Conselho Geral, constatamos que essa relação já existia antes, e que não é o facto de agora existir um contrato que vai promover um maior apoio, de qualquer forma a proximidade é uma mais-valia, pois nas palavras da Diretora:

“agora isto é mais fácil, pois eu vou ter com a autarquia e sei que ela tem de fazer alguma coisa, até aqui eu ia pedir-lhe mas no sentido de ajuda, porque o verdadeiro responsável era o ministério, ou seja, tornava-se mais longínqua esta ajuda pois sabíamos que tudo demorava o seu tempo e portanto a autarquia era a “pessoa” que atuava a curto prazo e se responsabilizava pelas obras e era ela também que depois negociava com o ministério o pagamento da obra”

mas por outro lado também argumenta que se isto será realmente uma mais-valia só o tempo o dirá, pois tudo é «descoberta» para as partes envolvidas.

Em relação à questão da comunicação, quando questionados sobre este parâmetro a Diretora apresenta uma situação concreta:

“Por exemplo posso dizer-lhe que na questão do pessoal não docente, na relação com os recursos humanos da câmara com quem eu nunca tinha necessidade de contactar, o que sinto é da parte dos chefes de serviço administrativos não há um interlocutor direto com a escola, é sempre muito confuso e nunca se sabe com quem se vai contactar nesse departamento, são muitos e-mails com muitas pessoas e várias pessoas a pedir a mesma coisa, está tudo um pouco descoordenado e da nossa parte quando precisamos de pedir algo em relação a esta matéria não sabemos muito bem a quem o fazer.”

O Presidente do Conselho Geral foi muito vago nas suas explicações mas pela sua resposta (e cruzando as informações recolhidas) indica que não conhece no imediato o que está a acontecer, embora a Diretora numa outra resposta tivesse afirmado que mantinha a escola informada através dos órgãos próprios ou até mesmo se um professor a questionasse sobre o processo e ele próprio tenha afirmado numa outra questão sobre as mais-valias para a escola: “Por outro lado eles emitiram um comunicado a fazer um ponto de situação de algumas coisas que estavam a fazer neste momento, nomeadamente, transferência de mais funcionários para a escola, as outras que foram ditas em reunião de Conselho Geral”. Nesta questão Orvalho M. (2014) afirmava que: “O Conselho Municipal de Educação, com outra composição integrando todos os Diretores dos Agrupamentos de Escolas e Escolas secundárias não agrupadas e com competências alargadas, poderá funcionar como um órgão de planeamento, controlo e monitorização da educação e da formação ao nível municipal.” No entanto, na entrevista em 2015 foi referido que:

“o grande óbice e a maior polémica foi por causa dos presidentes dos conselhos gerais, pois queríamos que eles também fizessem parte do CME, porque sentimos que em Matosinhos era essa a vontade, no entanto a composição ficaria demasiado grande, no entanto mais tarde saiu legislação que não permitia que eles fizessem parte o que causou algum mal-estar na comunidade”,

posição confirmada pelo Presidente do Conselho Geral que remata: “(...) retiraram foi os Presidentes dos Conselhos Gerais e não têm assento. A desculpa é que ficaria muito grande, mas há um desequilíbrio pois quem foi mais contestatário foram estes, os diretores não entram em confrontos por questões políticas.”

Em jeito de síntese, verificamos que este contrato não traz nada de inovador relativamente ao modelo que existe, uma vez que continua a ser regulado por normas emanadas do poder central, assente em indicadores obtidos pela avaliação externa que orienta o desenvolvimento curricular para os resultados de exame e não para um sólido investimento nas práticas ou concepções de currículo que todos os dias são postos em prática nas salas de aula, que incentiva a eficiência e a reduz a uma fórmula, que tem preocupação em regular e uniformizar e onde a autonomia do município e da escola se expressa em reinterpretar o que lhes chega do estado central. Por outro lado, verificamos, que mais uma vez, são os atores locais que nesta reinterpretação procuram e definem espaços de melhoria, e vão «construindo» a sua autonomia na medida da identificação das suas necessidades, e onde o mais importante meio de comunicação entre as partes é efetivamente o Conselho Municipal de Educação, com todas as vantagens e desvantagens que daí possam advir, resultando a premência de construção de um outro mecanismo que permita um melhor e mais rápido fluxo de informação entre autarquia e escolas para que haja um bom entendimento/comunicação, nesta altura crucial, entre todas as partes.

Capítulo IV- Plano de Ação

“O tempo, como o mundo, tem dois hemisférios: um superior e visível, que é o passado, outro inferior e invisível, que é o futuro. No meio de um e outro hemisfério ficam os horizontes do tempo, que são estes instantes do presente que imos vivendo, onde o passado se termina e o futuro começa.”

Padre António Vieira, 1718

Um dos maiores desafios no final de uma pesquisa é o momento estratégico em que definimos qual ou quais as ações necessárias a realizar, traçando um plano de ação, que podem transformar a realidade entretanto observada, pois se este não for coerente e prático então de nada servirá.

Mas é aqui que o nosso raio de ação se encontra muito limitado, pois estamos em «terrenos por desbravar», com medidas que muitos apontam como experimentalistas e que não foram suficientemente discutidas.

No parecer final do Conselho Nacional de Escolas sobre este assunto podemos ler:

“Este programa comporta uma profunda alteração na forma como está organizado o sistema educativo, pelo que deverá ser objeto de intenso debate público e explicação à população das suas finalidades e eventuais benefícios que comporta. Ao contrário dos contratos de autonomia, os CEFM introduzirão no já complexo e centralizado sistema educativo novas estruturas e novas tutelas que apenas servirão para criar entropia no sistema e para reduzir a autonomia das Escolas. As Escolas passarão a responder a duas entidades distintas que nem sempre se articulam”(p.11).

Para Licínio Lima, numa das muitas intervenções ouvidas neste processo, “existe neste momento uma tensão estrutural para a escola, sendo que esta do ponto de vista político e educativo é considerada uma centralidade periférica.” Sendo assim “é preciso pensar em órgãos locais que dêem coerência aos processos de decisão”. Já para José Matias Alves, numa das conferências da Universidade Católica do Porto, “ o espaço público da educação só faz sentido se ele for

deliberativo, ou seja, não basta atribuir responsabilidades às diversas entidades, é necessário que elas tenham capacidade de decisão sobre os assuntos educativos” e continua por dizer que “a operacionalização desta ideia obrigará a equacionar formas de organização dos cidadãos para o exercício destas missões”.

Depois de cruzar ideias durante todo este processo, acompanhando na escola as perspectivas dos professores, dos sindicatos e da posição assumida por vários autores em debates onde a autora deste projeto teve a possibilidade de estar presente, conclui-se que a estratégia a seguir será melhorar em primeiro lugar as funcionalidades do Conselho Municipal de Educação, criando uma comissão permanente com reuniões bimensais de articulação, pois nas palavras de Roberto Carneiro, recolhidas de num blog: “Se as pessoas não comunicam, se as pessoas não falam, não há educação. Por muito empedernidas que sejam as pessoas, é impossível dizer-se que não aprendem nada com a comunicação com as outras pessoas”. Por outro lado, a autarquia deve enviar atempadamente os documentos para as escolas através dos membros dessa comissão, para que estas possam apresentar ideias nos seus órgãos próprios.

Uma outra situação a resolver neste momento é coordenar entre as partes a escolha de uma única pessoa, que centralize a informação, quer em cada uma das escolas, quer na autarquia, para que deste modo possa estar a par de toda a informação relativa ao projeto, ou seja, essa pessoa deve desempenhar apenas a função de acompanhamento ao projeto e não ter tarefas divergentes, conhecendo os pormenores práticos das situações que carecem de rápida resolução, ter conhecimento da plataforma de monitorização e de toda a documentação que envolve as partes.

Desta forma procura-se envolver toda a comunidade, pois já que o processo está em marcha e não vai parar, pelo menos que o seja feito da forma mais transparente possível, para que cada um dos intervenientes se reveja nas posições tomadas em nome do coletivo.

Ao avaliarmos o plano precisamos de o ir ajustando à medida que se constrói, precisamos estar certos que a autonomia se vive, que enraizamos os

procedimentos nos contextos em que são aplicados. Neste processo da municipalização da educação precisamos de estar certos que concorreremos para uma sociedade mais justa, equitativa e verdadeira, que só num contexto ético-discursivo faz sentido implicar parceiros locais, comprometer as gentes, confiar e envolvermo-nos para que todos nos sintamos co-atores no processo de construção da cidadania individual e coletiva para a qual contribui indelevelmente a educação.

Objetivos	Ações/Atividades	Atores	Calendário	Avaliação
<p>Aproximar as partes intervenientes (autarquia e escolas) mostrando total transparência para a aplicação das decisões.</p> <p>Fomentar o sentimento de comprometimento com o projeto</p>	Solicitar a todas as escolas o levantamento de dados relativos a infraestruturas e outras necessidades consideradas mais prementes em cada Agrupamento de Escolas e Escolas não agrupadas.	Diretores Lideranças intermédias	janeiro 2015	O diretor e as estruturas de decisão da escola devem tomar conhecimento de todas as conclusões e ordena-las por prioridade de intervenção
Objetivo	Ações/Atividades	Atores	Calendário	Avaliação
<p>Melhorar a articulação entre as escolas e a autarquia</p> <p>Promover a aceitação do PAE por parte dos docentes dos AE/E através da comunicação</p>	Reunião do Conselho Municipal de Educação(CME) para eleger uma comissão permanente de trabalho	Representante da Câmara Municipal Diretores Restantes representantes locais	janeiro 2015	Recolha informal do “Feedback” da reunião
	Reunião nas escolas para eleger uma comissão que irá receber todos os dados e monitoriza-los	Direção Comissão de avaliação interna		A construção de instrumentos que permitam uma efetiva e rápida consulta aos dados recolhidos
	Promoção de debates nas reuniões de grupo disciplinar sobre os temas que suscitam mais dúvidas.	Todos os docentes	Ao longo do ano letivo	Recolha das atas e elaboração de um documento com as conclusões atingidas que ficará na página da escola e será também enviado por e-mail a todos os docentes.
Objetivo	Ações/Atividades	Atores	Calendário	Avaliação

<p>Definir os responsáveis pelo projeto na autarquia e em cada um dos AE/E</p> <p>Transmitir a todas as partes uma imagem de abertura e clareza dos processos</p> <p>Definir os canais pelos quais as informações são divulgadas e as suas inter-relações.</p>	Reunião do Conselho Municipal de Educação	Representante da Câmara Municipal Diretores Restantes representantes locais	fevereiro 2015	Feedback junto de todos os parceiros
	Divulgação institucional das atividades realizadas pelos intervenientes para superar dificuldades e apontar também os sucessos.	Câmara Municipal Escolas na pessoa do coordenador PTE	Ao longo do ano letivo	Registos expositivos sobre as experiências realizadas
	Criação de um guião de procedimentos.	Comissão Permanente do CME	Fevereiro 2015	Recolha das opiniões dos utilizadores.

Quadro IV - O plano de ação

Visão Final

Ao escrever a conclusão deste projeto sabemos que qualquer percurso de investigação comporta condicionantes espaciais, temporais, contextuais e intrapsíquicas que influenciam naturalmente o investigador, conduzindo a um ponto de chegada que Lima (2007) descreve “sempre transitório e aquém da capacidade de inventariação de problemas e de novas interrogações” (p.13).

Neste constante devir da contemporaneidade, a compreensão do mundo, passa pela percepção das relações que ligam o indivíduo ao seu meio. E, numa sociedade que se quer perspeticada para o conhecimento, faz sentido conceber uma cultura de participação desafiadora de uma cidadania crescente. Numa sociedade dividida, decerto que temos o direito de encorajar com firmeza o sistema educativo a situar-se ao lado da cidadania e da comunidade, no pólo oposto ao cinismo e ao individualismo, do lado do trabalho gerador de uma identidade e de competências cívicas (Perrenoud, 2002, p.13). A educação é o caminho mais direto para a liberdade e para a autonomia que devem ser exercidas com responsabilidade e postas ao serviço do bem comum. Objetivamente, educação e sociedade regulam-se reciprocamente. Os avanços e recuos de uma determinam o progresso e o retrocesso da outra. Roberto Carneiro acrescenta, a este propósito que “a Educação pode ajudar-nos a compreender o que a humanidade aprendeu acerca de si mesma, pode ajudar-nos a contextualizar a nossa existência, pode ajudar a prepararmo-nos para a mudança ou para decidir sobre o nosso próprio futuro” (2003, p.51). Pois, continua o mesmo autor, a “autorrevolução pela influência das estruturas constituintes de uma sociedade e pela ação influenciadora facilitam o auto desenvolvimento e o desenvolvimento de projetos de aperfeiçoamento quer a nível individual quer coletivo” (*idem*). Evoluímos porque estamos em sociedade.

De acordo com o que foi sendo dito, há que reconhecer que ainda existem alguns focos de resistência à municipalização da Educação no concelho de Matosinhos, há que reconhecer que os atores locais têm manifestado grande interesse em assumirem as rédeas da política local de educação porque reconhecem que esta forma de pensar e agir produz efeitos positivos porque existe um objectivo comum: dar mais qualidade à Educação local. É justo reconhecer, também, que as competências assumidas pela autarquia têm ultrapassado as impostas por decreto, promovendo um trabalho que se poderá considerar de vanguarda na medida em que vão para além dos normativos legais tal como atestava a Diretora da escola em entrevista.

O Ministério da Educação, as Escolas e os Municípios precisam de aceitar o que Habermas designa de “condição pragmática de convivência” acreditando como o autor que “todo aquele que se envolve numa prática de argumentação tem que pressupor pragmaticamente que, em princípio, todos os possíveis afetados poderiam participar, na condição de livres e iguais, numa busca cooperativa da verdade, na qual a única coerção admitida é a do melhor argumento” (p.225). Torna-se prioritário que no exercício das suas funções definidas pela matriz de responsabilidades todos se sintam igualmente importantes e considerem que o seu empenho no trabalho concorre para o sucesso do Projeto APROXIMAR a Educação.

Procurou-se olhar para a Municipalização da Educação no Concelho de Matosinhos com a pretensão de se materializar os possíveis. Possíveis que não se limitam a repetir aquilo que está mas que procuraram a partir das factidades atenuar constrangimentos e apontar novos caminhos. O plano de ação, embora «ferido» de muitas limitações, reflete a vontade de agir sobre um contexto específico para o qual foram sendo pensadas e construídas as condições materiais, objetivas e subjetivas, de realização. A autora almeja que este projeto contribua para a construção de plataformas de diálogo e melhoria da comunicação entre as partes pois acredita como José Barata-Moura, citado por Marinho (2015, p.90) que “na campanha das obras da faina educativa está em estaleiro igualmente uma outra dimensão (amiúde, desentendida): o cultivo da própria humanidade dos

agentes que interatuam. Um sorrateiro trabalho continuado em que o ser de cada um, e a qualidade humana de todos, vai ganhando espessura, densidade, e respiro.”

Bibliografia

- Almeida, A. D. (2004). O papel dos municípios na educação em Portugal. *Revista Iberoamericana de Educación*, (34/1).
- Azevedo, J.; Miranda, Silva, N. G.; Azevedo, J. (2007) - Estado, município e educação. *Conselho municipal de educação: limites e potencialidades*. Revista Portuguesa de Investigação Educacional. 61-84
- Barroso, J. (2004) “A Autonomia das Escolas: uma ficção necessária” In *Revista Portuguesa de Educação*, vol.17, número 002. Braga: Universidade do Minho: 49-83.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. In *Educação Social*. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, In <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf> acedido em 30 de Setembro de 2015
- Barroso, J.; Pinhal, J. (1996). *A Administração da Educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- Bell, J. (2008). *Como realizar um projecto de investigação*. (4.ª edição). Lisboa:Trajectos Gradiva.
- Calheiros, M. C. (2003). “Do Estado: Histórias e Conceitos”, in Paulo Ferreira Cunha, *Teoria do Estado Contemporâneo*. Lisboa: Verbo.
- Carneiro, I. F. (2006). “A Importância da Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento da Consolidação Democrática” In 4º Congresso Nacional de Administração Pública. Instituto Nacional de Administração.
- Câmara Municipal de Matosinhos. (2006). Carta Educativa do Concelho de Matosinhos.
- Chiavenato, I. (1998). *Recursos Humanos*. 5. ed. São Paulo: Atlas.

- CNE (2013). *Relatório - Integração do ensino da língua inglesa no currículo do 1º ciclo do Ensino Básico*. Lisboa: CNE
- Cruz, C. F. D. (2012). *Conselhos municipais de educação: Política educativa e acção pública*.
- Cunha, M., Rego, A., Cunha, R., e Cabral-Cardoso, C. (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*, 6ª edição revista e atualizada; Lisboa: Editora RH, Lda.
- Durkheim, E. (2009). *Educação e Sociologia*. Lisboa: Edições 70.
- Escudero, J.M (2003) “ Las caras controvertidas de ladescentralizacion, Autonomia y Municipalización de la Educación” in *II Congresso Nacional do Forum Português de Administração Educacional (s.l)*
- Formosinho, J.; Ferreira, F.I.; Machado, J.(2000). *Políticas Educativas e autonomia das escolas*. Edições ASA
- Francisco, D. G. (1998). *Regionalização: Das coisas da lógica à lógica das coisas*, Nº 120, Coimbra: Centro de Estudos Sociais de Coimbra
- Graça, V. (2014). *Que futuro?. O Estado da Educação num Estado intervencionado, observatório de políticas de educação e de formação*, pp13-17. In <http://www.op-edu.eu/media/relatorios/Op-Edu-Relatorio-2014.pdf> acedido em 30 de Novembro de 2015
- Habermas, J.(2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- IGEC (2015). Lançamento do Ano Letivo 2015-2016. In http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/LAL_2015-2016.pdf acedido em 15 de Novembro de 2015
- Justino, D. (2013). Magazine de educação. Edição n.º 16, novembro de 2013. In <http://www.portoeditora.pt/espacoprofessor/paginas-especiais/magazine->

[educacao-tema-capa-2/magazine-educacao-artigos/magazine-16/me16-dificilmente-se-podera-negar-a-evolucao-positiva-da-educacao/](#). Acedido em 15 de Novembro

- Kunsch, M. M. (2003) *Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada*. São Paulo: Summus
- Lima, L. C. (1998). *A Escola Como Organização E A Participação Na Organização Escolar – Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*, 2ª Edição, Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (2007). *Educação ao longo da vida: entre a mão direita e a mão esquerda de Miró*. São Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. C. (2008) “Políticas de Educação ao Longo da Vida: sob o signo da Modernização e Competitividade” in CUNHA, Norberto Ferreira da (Coord) (2008). *Pedagogia e Educação em Portugal Séculos XXX e XXI*. Encontros de Outono, Vila Nova de Famalicão: Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, pp. 15-31.
- Lima, L. (2014). Adult education should become more dangerous. In http://www.direitodeaprender.com.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=170&Itemid=30 Acedido em 6 de Setembro de 2015.
- Marinho. T.C. (2015). *Educação e formação de Adultos: novas rotas? O Núcleo de Educação e Formação do IEPF de Vila Real*. Dissertação de Mestrado em Estudos Profissionais especializados em Educação: Administração das Organizações Educativas apresentada à Escola Superior de Educação do Porto, orientada por João Paulo Delgado.
- Melo, L. (2011). *Desenvolvimento do Projeto de Intervenção*. Porto: ISEP.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Mertens, D. (1998). *Research methods in education and psychology. Integrating diversity whit quantitative & qualitative approaches*. London: Sage Publications.

- Mintzberg, H. (1982). In Stoner, J. A.F. *Administração* (pp.336-337). Rio de Janeiro: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1997) “A Burocracia Profissional “. In *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Miranda, J. (1998). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 2ª edição. Coimbra.
- Morin, E. (s.a). Por uma Globalização Plural, Le monde. In <http://www.globalizacion.org/biblioteca/MorinGPLural.htm> Acedido em 10 de novembro de 2015
- Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do Estado—elementos para uma reflexão. *Por uma Escola de Qualidade para Todos*. Porto Alegre: ANPAE, 1-22.
- Nogueira, J. (2000) “Jardins, Escolas e Município” In MACHADO, Joaquim *et al* (Coord.) *Autonomia, Contratualização e Município*. Actas do Seminário. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul: 57-66.
- Nóvoa, A. (s.a). Educação 2021: Para uma história do futuro. In http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/670/1/21232_1681-5653_181-199.pdf acedido em 2 de julho de 2015.
- Nóvoa, A. (2014). Apostar na Educação para Reinventar Portugal. In <http://www.canal-e.pt/apostar-na-educacao-para-reinventar-portugal-entrevista-a-antonio-novoa/>. Acedido em 24 de novembro de 2015.
- OCDE (2014). Education at a Glance 2014: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.
- Orvalho, M. (2014). A intervenção dos Municípios na Educação: o caso de Matosinhos. In Machado, J. & Alves, J.M. (Org.), *Município, Território e Educação – A Administração local da educação e da formação*. (15-25). Porto: UCP
- Pereira, F.N. L. (2011). A municipalização da educação num concelho do nordeste transmontano. Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão

Educacional apresentada à Universidade Aberta para obtenção do grau de Mestre. In

https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/1815/1/FNLP_123%20HHH_H.pdf acedido em 23 de Outubro de 2015

Pinhal, J. (2006). Descentralização da administração educacional: Os municípios e a autonomia das escolas. Uma oportunidade perdida. *A Escola entre o estado e o mercado. O público e o privado na regulação da*, 97-106.

Pinhal, J. (2011). A construção do sistema educativo local em Portugal: uma história recente. *Rev. Pensamento*, 6(12), 13-27.

Programa Aproximar a Educação- Ministério da Educação e da Ciência

Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ª ed. Lisboa: Gradiva.

Roths, L. A. (2002). Uma breve reflexão sobre o campo da educação e formação de adultos. In I. M. Silva, J. A. Leitão & M.M. Trigo (Org), *Educação e Formação de adultos - Fator de desenvolvimento, inovação e competitividade* (p.13-23). Lisboa: Ad litteram.

Silva, A.I.M. (2010). Reforço da Autonomia Escolar: O “Jogo da Corda” dos/as Directores/as das Escolas com Contrato de Autonomia Dissertação apresentada na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, para obtenção do grau de Mestre, Orientada por Elisabete Ferreira. In <file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/TM-1036.pdf> acedido em 19 de Setembro de 2015

Stoner, J.A.F. (1985). *Administração*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall.

Taylor, J.R. (2005). Engaging organization through worldview. In: May, S. e Mumby, D. K. (ED.) *Engaging organizational communication theory and perspectives: multiple perspectives*. Thousand Oaks: Sage

Teodoro, A. (2003). *Globalização e Educação- Políticas Educacionais e Novos Modos de Governança*. Edições Afrontamento, Lda.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*, (2ª ed). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Yin, Robert K. (2005). *Estudos de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Legislação

Decreto-Lei n.º53/73, de 10 de outubro. (Autonomia Administrativa dos Estabelecimentos de Ensino)

Decreto-Lei n.º221/74, de 27 de maio. (Comissões de Gestão dos Estabelecimentos de Ensino)

Decreto-Lei n.º735-A/74, de 21 de dezembro. (Gestão Democrática das Escolas)

Decreto-Lei n.º769-A/76, de 23 de outubro. (Gestão Democrática das Escolas Preparatórias e Secundárias)

Lei n.º5/77, de 1 de fevereiro. (Sistema Público de Educação Pré-Escolar)

Lei n.º79/77, de 25 de outubro. (Atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos – Lei das Autarquias)

Lei n.º1/79, de 2 de janeiro. (Lei das Finanças Locais – aprovação do Fundo de Equilíbrio Financeiro)

Decreto-Lei n.º77/84, de 8 de março. (Regime de delimitação e de coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos)

Decreto-Lei n.º99/84, de 29 de março. (Criação de Associações de Municípios)

Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de março. (Atribuições das autarquias locais e competências dos respetivos órgãos)

Decreto-Lei n.º299/84, de 5 de setembro. (Transferência de poderes em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares)

Decreto-Lei n.º399-A/84, de 28 de dezembro. (Transferência para os municípios das novas competências em matéria de acção social escolar)

Lei n.º46/86, de 14 de outubro. (Lei de Bases do Sistema Educativo)

Decreto-Lei n.º43/89, de 3 de fevereiro. (Regime Jurídico da Autonomia das Escolas dos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico e do Ensino Secundário – Territorialização das Políticas Educativas)

Despacho n.º8/SERE/89, de 8 de fevereiro. (Regulamento do Conselho Pedagógico e dos seus órgãos de apoio)

Decreto-Lei n.º172/91, de 10 de maio. (Regime de Direcção, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário)

Despacho n.º147-B/ME/96, de 1 de agosto. (Criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária – TEIP's)

- Lei n.º5/97, de 11 de julho. (Lei Quadro da Educação Pré-Escolar)

Decreto-Lei n.º27/97, de 2 de junho. (Criação dos Agrupamentos de Escolas)

Decreto-Lei n.º115-A/98, de 4 de maio. (Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Estabelecimentos Básico e Secundário)

Lei n.º42/98, de 6 de agosto. (Lei das Finanças Locais)

Lei n.º159/99, de 14 de setembro. (Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais)

Decreto-Regulamentar n.º12/2000, de 29 de agosto. (Criação e funcionamento dos Agrupamentos de Escolas)

- Decreto-Lei n.º7/2003, de 15 de janeiro. (Regulamenta os Conselhos Municipais de Educação)

Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005 (Regulamenta a reorganização da administração central)

Portaria n.º1260/2007 de 26 de setembro. (Contratos de Autonomia)

Decreto-Lei n.º75/2008 de 22 de abril (Regulamenta a participação das Associações de Pais/Encarregados de Educação no Conselho Geral)

Decreto-Lei nº 144/2008 de 28 de julho. (Regulamenta o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação)

Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto. (Define as regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia a celebrar entre os AE/E e o MEC)

Lei 75/2013 de 12 de setembro. (Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico)

Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro. (Primeira alteração à Portaria n.º 265/2012)

Decreto-Lei 72/2015, de 11 de maio. (Altera a composição do Conselho Municipal de Educação)

Decreto-Lei n.º30/2015 de 12 de fevereiro. (Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais.)

Contrato n.º555/2015.

Outros documentos

Memorando de trabalho

Projeto Educativo Municipal

Monitorização da Carta Educativa do Concelho de Matosinhos - Relatório Final

PARECER N.º 01/2015 - O Programa “APROXIMAR EDUCAÇÃO” e os contratos de educação e formação municipal- Conselho Nacional de Escolas

Apêndices e Anexos

Apêndice A

Entrevista a Dr. António Lopes e o Eng. Manuel Orvalho (em representação da Câmara Municipal de Matosinhos) no dia 20 de novembro de 2015

1-Numa primeira abordagem com a câmara foi-me apresentado um contrato piloto referente a esta autarquia e uma matriz de responsabilidades mas entretanto já tudo mudou?

Sim, entretanto já passou a contrato e publicado em Diário da República de uma forma definitiva, chama-se Contrato interadministrativo de delegação de competências e foi publicado em Diário da República como Contrato nº 555/2015 em 28 de julho de 2015. Este contrato é específico para Matosinhos pois cada autarquia elaborou o seu. Estes contratos, apenas divergem nos pormenores, por exemplo, no nosso caso da delegação de competências quisemos colocar a ênfase na transferência para os agrupamentos e o que não foi para eles ficou como responsabilidade do Conselho Municipal de Educação, onde estão representados todos os diretores dos agrupamentos (12 diretores) e são eles que ficarão com a responsabilidade das decisões e as grandes opções estratégicas para o concelho pois são eles que detêm a maioria participativa. Por exemplo, hoje irá realizar-se o primeiro CME nestas condições.

O grande óbice e a maior polémica foi por causa dos presidentes dos conselhos gerais, pois queríamos que eles também fizessem parte do CME, porque sentimos que em Matosinhos era essa a vontade, no entanto a composição ficaria demasiado grande, no entanto mais tarde saiu legislação que não permitia que eles fizessem parte o que causou algum mal estar na comunidade e foi nessa altura que surgiu uma providência cautelar para impugnação deste contrato, uma por parte do Sindicato dos Professores do Norte e outra por parte de um grupo de professores. No entanto após a notificação da autarquia destas duas providências, a autarquia continuou a trabalhar na transferência de

competências na área da educação, para ser possível em setembro o normal arranque do ano escolar e numa resolução fundamentada alegou o interesse público como motivo para não suspender o processo. Em início de outubro recebemos a resposta que o processo poderia continuar e dar execução ao contrato, embora as partes têm direito agora a recurso.

2- Qual é a importância que este município atribui à educação, comparativamente com as restantes áreas de intervenção? Concorda com uma maior atribuição de competências nesta área da educação aos municípios?

Concordo, claro com uma maior atribuição de competências ao município porque no fundo é uma territorialização das políticas. É muito mais fácil falar com alguém que está próximo do que falar com Lisboa, e as escolas neste momento, só falam com Lisboa através de plataformas e que ninguém se entende com elas. Mesmo a DGEST é uma entidade que neste momento tem poucos poderes e está muito dependente de Lisboa, funciona como um polo mas que não decide nada e as escolas sentem que não dá resposta a nada, para além disso o facto do município ter uma ligação já forte com as escolas permitirá que a rede de oferta formativa seja verdadeiramente adequada às necessidades, que é um trabalho que teremos de fazer com brevidade, entre outras, mas a questão primordial julgo ser a proximidade. Mesmo tomando como exemplo o calendário escolar, podemos pensar que um calendário nacional pode não ser adequado às especificidades de Matosinhos e neste momento foi dados aos diretores esta capacidade de intervenção, pois uma das coisas que a autarquia exigiu que fosse colocado no contrato figura na Cláusula 14, ponto 4: “ O parecer prévio do Conselho Municipal de Educação referido nos números anteriores é obrigatório e vinculativo”. Ou seja, a própria autarquia quis isso em defesa das escolas, pois quem tem a maioria dos votos são as escolas, não nos podemos esquecer que o CME por definição é um órgão consultivo mas a autarquia quis que este órgão fosse deliberativo e as suas decisões vinculativas para que as escolas se sentissem confortáveis.

3- Isto vem de encontro a uma das perguntas que tinha a fazer. Neste panorama contratual qual o papel que CME irá desempenhar?

Neste novo contrato o CME deixa de ser burocrático e consultivo e tem, como já disse um papel ativo explícito e com carácter vinculativo na cláusula 14.

4- O que é que mudou com o Programa Aproximar, estas competências por parte do município que eram antes limitadas são agora excessivas ou o município soube separar aquilo que era da escola daquilo que era do município?

As questões pedagógicas ficaram todas centradas nos agrupamentos depois há um conjunto de questões que por terem uma carácter mais alargado são decididas no CME, ou seja, nunca há um desligar das escolas no campo da decisão será sempre em sede do CME que passa a decisão e as forças que o compõe.

5- Como foi gerido todo este processo, ou seja, como foram abordados para aderir a este programa e de que forma abordaram as escolas para o projeto?

Ora isso é fácil, nós já tínhamos um caminho feito e com sucesso, já tínhamos tido uma 1ª experiência 2009 com a questão do 1º ciclo e do pré-escolar e agora no fundo é uma alargar daquilo que já tínhamos, ou seja, não foi nada de inovação e alargamos essas competências às escolas secundárias porque achamos que que é sempre difícil gerir as coisas em duas vertentes: as escolas do ministério e as escolas da autarquia e mesmo os agrupamentos que tinham do pré-escolar até ao 12º ano tinham essas dificuldades, por exemplo, tinham pessoal que era da autarquia e tinham pessoal que era do ministério, os da autarquia faziam 35 horas e os do ministério faziam 40 horas, o que era obviamente uma coisa sensível, o que cria internamente quezílias e ruído e agora isto está ultrapassado, até o facto que uns recebiam no dia 23 e outro no dia 20, em termos burocráticos são coisas que causam ruído. Em termos de competências não queremos centralizar nada na câmara, queremos que cada um mantenha a sua individualidade porque obviamente a autonomia das escolas deve ser respeitada, queremos é aprofundar essa autonomia. Assim o Ministério lançou um desafio e nós agarramos este desafio, porque o percurso que tínhamos era de sucesso, porque algumas autarquias fizeram esse percurso mas com muitos problemas pelo meio. Depois constituímos uma equipa de trabalho para esta

questão da matriz de competências, composta por membros da autarquia, por representantes dos diretores, associações de pais, pessoal não docente e fizemos uma série de reuniões sequenciais de forma a trabalhar isto, que deu muito trabalho para chegar a consensos e para obter um documento de entendimento. De seguida teve de seguir as questões processuais de ir aos órgãos competentes das escolas, os Conselhos Pedagógicos e os Conselhos Gerais, que tiveram que se pronunciar sobre os documentos. No meio disto tudo há evidentemente uma questão política que é quase inultrapassável, pois certas pessoas mesmo sem lerem os documentos já quase eram contra e vice-versa e foi um trabalho de algum desgaste e puseram em causa o caminho traçado.

6- Sente que nesse momento, de muito ruído, as coisas foram mais difíceis para chegarem a consensos, não com apenas um diretor mas com todos os diretores (12)?

Pois, por exemplo em Óbidos é só um diretor, desta forma é mais fácil, por isso como pode imaginar foram 12 Conselhos Gerais, cada um deles com mais do que uma reunião pelo meio e todas elas tensas, pois por outro lado tínhamos o ruído lateral dos sindicatos e nas escolas onde existia um núcleo sindical mais forte de professores é que foi o problema, se existirem 5 ou 6 professores sindicalizados, os outros como não ligam não é tão complicado.

7- Quais foram as condições propostas pelo Ministério à autarquia, logo à partida?

Das reuniões em que participei, e participei em todas juntamente com o Vereador, sempre vi bastante abertura do Ministério da Educação e não é só dele mas também do Ministério do Desenvolvimento Regional, Dr. Poiães Maduro, sempre houve abertura no sentido de acolher propostas nossas e também de defender a autonomia das escolas para salvaguardar eventualmente tentações de certas autarquias, nomeadamente aquelas do interior onde é tudo mais “fechado”, e depois a perspetiva do projeto piloto sempre nos pareceu que nos abria aqui uma margem de manobra para alcançarmos aquilo que pretendíamos para Matosinhos. Por exemplo, no sentido do parque escolar, na requalificação das escolas secundárias que é uma questão que vamos abordar em janeiro, pois temos uma escola que nem sequer tinha entrado nos projetos da Parque Escolar e outra que entrou mas no momento da adjudicação foi cancelada, de forma que nós

queremos agora retomar isso e o Ministério mostrou abertura em retomar isso e parecendo que não é uma mais valia para o concelho, pois isso vindo a acontecer ficamos com o parque totalmente renovado. O 1º Ciclo já está, o pré-escolar também, as EB2,3 agora é manutenção e as secundárias ficariam com um parque escolar novo.

8- Uma das questões que toda a gente aborda, e toda a gente sabe que as câmaras municipais estão cada vez mais estranguladas no seu orçamento, há uma efetiva transferência de dinheiro ou o poder central quer transferir todas estas competências e depois não transfere orçamento capaz?

Não, isso ficou escrito, e na questão do contrato tudo isso ficou esclarecido depois também tivemos de negociar com o Ministério quais seriam os melhores anos, pois haviam ali anos de referência e acharam uma média para três anos em que dois deles era zero, e aí tentamos negociar nessa base, embora eles tenham sempre transferidos verbas desde 2009, 20mil euros por escola EB2,3 para manutenção por ano e vão continuar a transferir agora juntando as secundárias agora, a parte dos orçamentos que era transferida para as escolas, foi verificado o que foi transferido para a escola no ano zero(este de 2015) e em 2016 vem a mesma verba para o município ou acrescentada com a taxa de inflação, portanto temos garantia que vamos receber esse dinheiro e como o histórico é positivo não temos razões para desconfiar até ao momento. Aliás em 2009, quando foi foram transferidas as EB2,3 tínhamos duas escolas com problemas e muito degradadas a EB de Matosinhos e a EB de Leça da Palmeira, deram-nos 15 milhões para fazermos as duas escolas, por isso foi um pacote que não estava previsto e recebemos.

9- Em relação ao processo de articulação entre escolas e autarquia, no caso da gestão das competências que tipo de canais de comunicação é que se vão criar? Acha que se vão criar mais, criar diferentes?

Esse é um caminho que se tem de percorrer a partir de agora. Hoje realiza-se o primeiro Conselho Municipal de Educação, neste vamos criar equipas e principalmente eleger uma comissão permanente que vai aprovando as questões que forem surgindo e depois em articulação com as escolas quando houver matéria a tratar trabalham-se nas comissões e

depois quando for para decidir tem de ser em plenário. É muita gente e muito difícil estar sempre a reunir toda a gente.

10- Uma das questões que se levanta aqui é que agora são três entidades, e o que passava do Ministério para as escolas, passa agora por entidade intermediária que é a autarquia. A questão é o MEC quer fazer das autarquias um micro-ministério ou realmente quer delegar as competências e a autarquia trabalha diretamente com as escolas?

O MEC ficou com muita pouca coisa, apenas questões políticas e a Inspeção Geral da Educação, o resto abriu a possibilidade à autarquia para assumir competências, mas diga-se que nós não quisemos nada para a autarquia, é para o CME para que seja representativo da comunidade, daí foi nossa ideia que neste contrato surgisse que o parecer prévio do CME fosse vinculativo, embora contra a vontade do MEC. Podia não estar cá este ponto, não estava na primeira versão do contrato e nem sei se está em todos os contratos assinados com as restantes autarquias. São eles no CME que vão delinear as grandes linhas para o concelho em matéria de educação, embora ainda não se tenham apercebido disso. Por exemplo quando falamos em políticas locais de combate ao insucesso escolar, são eles que têm traçar essas linhas orientadoras, não fazia sentido sermos nós a dizer façam isto ou aquilo e claro que isto dá mais trabalho pois exige uma maior reflexão mas podemos ter mais êxito porque vais partir de todos eles, esta também foi uma das questões apresentadas por nós em Lisboa, pois no projeto inicial estavam 3 ou 4 diretores e nós dizemos que não, só fazia sentido pertencerem todos, pois são eles os elos decisivos. E tudo o que tenha a ver com docentes ficou à margem, tudo!! As providências cautelares neste situação não têm sentido pois esse facto está colocado de lado, e claro que as pessoas podem pensar: “ há foi dado um passo mas no futuro...”, mas isso o futuro somos nós que o temos que criar e quanto a isso só há uma coisa certa, que é a morte. Não há interferência nenhuma no domínio dos docentes.

11- Existia uma série de competências na primeira matriz a que tive acesso, como por exemplo, regras de constituição de turmas que tinha passado para a alçada da autarquia, pois esta definia a sua constituição e depois o agrupamento receberia essas indicações. O que pensa sobre isso?

Isso nunca sairá daqui, agora é da responsabilidade do CME onde os diretores estão em maioria e serão eles que vão decidir sobre isso, a regra que agora sair e que seja para cumprir já foi trabalhada antes.

12- Ou seja, onde diz: “responsabilidade da Câmara Municipal” deveria dizer agora “responsabilidade do CME”.

Mas não podia dizer, por acaso nós colocamos isso só que em termos legais o contrato é estabelecido entre a Câmara e o Ministério, pois é um contrato interadministrativo, pois o CME é um órgão não é uma entidade. Mas fomos nós que levamos esta ideia para Lisboa nas atribuições a este órgão.

13- Acha que com isto tudo o Ministério quer se desresponsabilizar da escola pública?

Não se desresponsabiliza pois começando pelas verbas, no fundo a câmara é um intermediário. Existe um cronograma já estabelecido a partir de janeiro as verbas do orçamento vêm do IGEF para a câmara ao dia 16/17, têm pago sempre, sendo que nós pagamos ao pessoal ao dia 18/19 e dois dias antes temos tido sempre cá o dinheiro, depois enviamos para a escola para os pagamentos a 22/23 e por isso neste aspeto eles não se podem desresponsabilizar senão as coisas falhavam.

14- E na parte pedagógica?

As avaliações externas da inspeção continuam, ainda ontem acompanhamos uma no Agrupamento da Senhora da Hora, depois no contrato ficou estabelecido que durante o 1º ano de vigência deste contrato, todas as escolas que não têm contrato de autonomia tem que dar os passos para o ter e todos aqueles que não têm avaliação externa neste ciclo também a vão ter. No entanto temos no concelho escolas que não querem ter este contrato de autonomia, porque esta gera mais responsabilidade e sujeitam as escolas a mais escrutínio.

15- No entanto as escolas dizem que estes contratos, não vêm trazer uma “verdadeira autonomia” para elas, porque existem questões, nomeadamente legislativas que emperram o sistema de funcionamento nas escolas e muitas das suas práticas vão contra a burocracia a que as obrigam. Para tudo há um despacho, uma lei...

Sim o Ministério é muito centralizador, há sempre essa tendência mas tudo vai depender do caminho que se vai fazer a partir de agora e as coisas têm de se ir fazendo, é um caminho longo e difícil, não se carrega numa tecla e se obtém o que se quer. O que pensamos é que se houver empenhamento por parte do Ministério e por parte das entidades, câmara e escolas no projetos piloto, nós podemos fazer a diferença se tivermos margem de manobra porque quer se queira quer não, há sempre mais flexibilidade quando se trata de projetos deste tipo e existe mais abertura para chegarmos onde se quer. Um primeiro efeito prático disto é que a câmara, na questão do pessoal não docente, empenhou-se em redefinir os rácios deste pessoal nas escolas do concelho. O que acontece é que durante muitos anos o Ministério colocava na plataforma os rácios que eram seguidos pela autarquia, entretanto foi possível agora rever aqueles rácios e fomos buscar mais 27 funcionários para o concelho e a maioria para as secundárias pois aos anos que estas escolas não tinham um reforço, assim para a próxima semana vamos colocar ao todo mais 45 assistentes operacionais, no entanto, nós só agarramos isto em outubro, estamos a 20 de novembro mas com esta questão da proximidade o que acontece é que nos estão sempre a perguntar quando vamos colocar estes assistentes embora durante anos nunca tenham obtido uma resposta sequer do ministério, lá está a questão da proximidade... Só numa escola secundaria vão receber 13 funcionários, que tinham a menos. Uma das coisas que ficou clara e não estava escrita em lado nenhum e houve sempre confusão de quem era a responsabilidade dos assistentes para os alunos das unidades de ensino especial, eram da autarquia e os outros que necessitam de um acompanhamento próximo é do ministério, se eles identificarem que uma determinada criança precisa de apoio é sinalizada e é dado conhecimento à autarquia disso. Claro que surgem sempre as questões do porque este aluno e não outro, mas isso essa lista é da responsabilidade do ministério. Nós aqui em Matosinhos já temos a funcionar 4 unidades de autismo e pela primeira vez numa secundária e cada vez mais surgem alunos sinalizados com estas dificuldades. Nós temos mesmo antes desta transferência um grupo muito grande com 20 psicólogos a trabalhar nos agrupamentos para os apoiar, mas também com projetos já criados na autarquia. Temos técnicos que trabalham no projeto no pré-escolar do ALERVAMOS, MATIGA temos o projeto EPIS e estes nas horas que lhes restam vão dar apoio aos agrupamentos ao nível da orientação vocacional ou casos específicos, tivemos o cuidado de estabelecer essa ponte.

16- Acha que este programa aumenta a autonomia das escolas?

Eu acho que sim, só não aumenta se elas não quiserem, pois têm margem de manobra para isso, quando à escola se à partida não quer um contrato de autonomia não sei como podem querer depois aumentar a sua autonomia. Temos cá escolas muito difíceis, este município e não conheço outro, transfere todos os meios financeiros, pois temos um protocolo, para a gestão corrente dos agrupamentos, transferindo em duas tranches anuais e eles são responsáveis pelo pagamento da água, da luz, da ação social escolar, entre outras, mas dentro dessas verbas existe alguma flexibilidade mas temos agrupamentos que para gastar 100€, telefonam a perguntar se podem e temos outros que gerem essa fatia e não perguntam nada pois fazem uma gestão equilibrada e inteligente. Delegamos tudo neles, pois câmara não quis ficar com nada, pois nos primeiros tempos recebíamos aqui centenas de pedidos e faturas por mês era impossível de gerir uma coisa destas. Nós recebemos aqui o mapa mensalmente com as receitas e com as despesas fazemos aqui o acompanhamento, existe uma funcionária que cuida disso, e vamos acertando e gerindo. As AEC'S por exemplo são apenas para o 1º ciclo, no entanto aproveitamos a flexibilidade de ter os professores aos serviço e estendemos isso para o pré-escolar e os alunos com currículo específico individual, ou das unidades ou com dificuldades de motricidade ou alguma especificidade própria, damos psicomotricidade pelos professores de Educação Física ou levamos a hidroterapia, ou ainda as artes plásticas, mas aproveitamos todos os recursos e gastamos dinheiro do orçamento da autarquia e não do ministério para promover estas atividades. Aliás temos um aluno da Escola Secundária do Padrão da Légua que foi medalha de ouro pelo segundo ano consecutivo nas Olimpíadas Iber-Americanas de Matemática e que já foi homenageado cá na Câmara, só para ter uma ideia como é importante para nós a educação, até temos uma proposta em reunião de câmara para estabelecer um prémio com o nome dele para incentivar ao melhor aluno de Matemática do concelho.

17- Em relação à monitorização do projeto?

Foi criada uma plataforma que ainda está em fase embrionária mas que à partida vai monitorizar tudo em termos de relacionamento, de verbas, de alunos, de pessoal não docente, de resultados entre outros. O Ministério também quer, e isso foi uma das coisas que causou alguma polémica no início, a eficiência dos recursos, em termos de recursos

humanos isso ficou tudo à margem mas a nível de resultados eles querem mostrar resultados positivos que é para também dizer que este projeto tem vantagem em ser alargado ou não. E no fim do 1º ano querem saber já os primeiros dados. Muitas das vezes as direções das escolas perdem muito tempo com a gestão e administração da escola e não com a parte pedagógica, desta forma não têm tempo para o resto. Assim nas duas reuniões de acompanhamento já realizadas, definimos que a periodicidade numa primeira fase iria ser mensal e em janeiro vamos já monitorizar os resultados do 1º período, embora sabendo que isto ainda não teve impacto nenhum. Para além disso existe uma comissão de acompanhamento central, constituída pelo Ministério da Educação, o Ministério da Administração e o representante da CCDRN os diretores todos mais uma vez e o representante da autarquia. Por exemplo nesta altura relativamente ao inventário já ficou definido que os agrupamentos vão fazer o levantamento dos dados até agosto e depois a autarquia é que vai proceder à etiquetagem, etc..., pois agora é tudo da responsabilidade do município, o que vai acontecer de novo é a transferência de estruturas das Secundárias pois tudo o resto já era connosco. A monitorização é fundamental, por vezes não se faz uma avaliação prévia do que se passou e não existem dados que sustentem as políticas entretanto implementadas. Cá em Matosinhos as escolas Secundárias foram as únicas que ainda não experimentaram este tipo de relação com o município, pois para as restantes julgo que isto é tudo mais pacífico.

18- Então neste momento a pergunta que se coloca é : e o que mudou então a esta data?

Julgo que neste momento ainda não mudou muito, a única coisa que para já mudou é que no dia 1 de outubro o pessoal não docente é da total responsabilidade da câmara, o pessoal que era nosso nas EB2,3 acresce agora o das secundárias, os técnicos superiores, pessoal administrativo também passou todo para a câmara. Porque o grosso das transferências de carácter financeiro é só a partir de 1 janeiro, ou seja, como estas transferências são por ano civil, não fazia sentido a câmara assumir responsabilidades neste momento, por isso, o estado assume até dezembro e em janeiro toda a responsabilidade é transferida para o município. Neste momento vieram mais 200 pessoas a juntar aos cerca de 700 que já faziam parte, entre assistentes operacionais, técnicos superiores e administrativos das 6

secundárias, esse pessoal está todo integrado. As AEC's foram já em setembro e todas as outras em janeiro.

Muito obrigada pela entrevista e por ter aceite o convite para participar neste projeto.

Apêndice B

Questões colocadas à Diretora da Escola da Boa Nova, Leça da Palmeira- Matosinhos dia de dezembro de 2015

1- De que forma esta escola foi abordada para participar no Projeto Aproximar Educação?

Fomos logo abordados no início, ainda o projeto estava em embrião e existiu logo por parte do Vereador da Educação a convocatória para uma reunião com todos os Diretores e Presidentes dos Conselhos Geral para informar primeiro da existência deste projeto piloto e depois da vontade da autarquia em aderir. Inicialmente foi-nos dito que a autarquia só avançava se os órgãos das escolas estivessem de acordo com o projeto, mas depois as coisas foram-se desenrolando e já não foi bem assim que aconteceu. Mais tarde proposta de contrato de execução , mas não por parte da autarquia mas por parte do ministério, as escolas deixaram de figurar como parte contraente mas as partes seriam apenas o Ministério e a autarquia, ou seja, as escolas eram representadas pela vontade do Ministério.

2- Existiu por parte do Ministério um convite formal às escolas para dar conhecimento deste projeto piloto e seus fundamentos?

Não tudo o que tivemos em primeira mão e até a auscultação da vontade das escolas foi sempre feita pela autarquia. Da parte do ministério tivemos 1 ou 2 reuniões, mas vamos dizer que foi 1, para nos dar conhecimento do projeto, que já conhecíamos por intermédio da autarquia mas foi também para nos dar isto como uma dado consumado, ninguém auscultou a vontade da escola apenas nos disseram o que tínhamos que fazer.

3- Qual é sua ideia da forma como decorreram as conversações entre as partes?

Entre a autarquia e o MEC? Porque se aí colocar a escola também, como sabe por aquilo que correu nos órgãos de informação, foi muito conturbado, muita turbulência, muitas angustias de todas as partes da comunidade escolar, pois tudo o que é novo causa a insegurança e há sempre resistências e foi muito complicado.

4- Acha que o fluxo de comunicação entre as partes nessa altura funcionou e foi suficiente ou existia muita desinformação?

Penso que nós tivemos sorte em pertencer a um município em que houve muita preocupação nas escolas acompanharem sempre todos os passos que foram dados até à celebração do contrato, um bocado antes. Digo um bocado antes, porque entretanto o contrato foi assinado e nós só soubemos passado um mês, não é? Ou seja, quando estava quase terminado houve uma fase com as providências cautelares em que não soubemos como estaria tudo a decorrer, até que tomamos conhecimento que o contrato estaria assinado desde julho.

5- Mas no decorrer do processo? Como se agilizaram?

Até quase ao finalmente, na parte da discussão da matriz de responsabilidades, houve preocupação em ouvir as escolas, nós participamos em várias reuniões sempre com a autarquia, mas aqui no município de Matosinhos, penso que nos outros não aconteceu isso. Aliás a versão final da matriz de responsabilidades, que figura no contrato, foi feita em conjunto com dois diretores e dois presidentes do conselho geral , pois os outros não vieram como representantes.

6- Concorda com a composição do Conselho Municipal de Educação proposta no contrato?

O contrato em si é muito genérico e só agora que estamos numa fase de execução do mesmo é que as partes se vão apercebendo do que se vai passar, e as coisas vão sendo afinadas pois já tivemos duas reuniões de acompanhamento, quer por parte da autarquia, quer por parte do ministério. Neste sentido, eu penso que este projeto vai correr, porquê? Porque é um projeto piloto e nesse sentido há vontade da parte do MEC e da autarquia que

haja uma avaliação muito positiva pois é a partir dele que depois se vai tentar implementar a todo o país. Portanto neste momento apenas se transferiu o pessoal não docente para a autarquia e agora em janeiro vai ser transferido o edifício, mas vou-lhe dizer que conseguimos mais funcionários para as escolas porque acho que há muita boa vontade das partes em que este projeto funcione bem.

7- Sob o ponto de vista desta escola considera que este projeto é uma mais valia, ou acha que é uma continuação daquilo que já existia?

Por parte da autarquia de Matosinhos que tinha já o seu contrato de execução com as escolas do 1º ciclo e os Agrupamentos de Escola e nós não estávamos integrados nesse contrato, mas de qualquer forma as escolas secundárias e a nossa em particular que tem um edifício muito degradado, eles sempre foram muito colaborantes connosco, lembravam sempre que não era responsabilidade da autarquia mas continuavam sempre a colaborar na manutenção a apetrechar a escola de equipamento, por parte da autarquia realmente é uma continuação daquilo que já fazia pois nunca houve um voltar de costas às escolas secundárias, sempre as apoiou, por exemplo numa altura em que levantaram as coberturas do telhado, passado um quarto de hora já estavam aqui a tentar resolver o problema e como interlocutores com a DEgesTE, mas nós sabíamos que isso não era da sua responsabilidade. Agora tudo o que é inerente ao funcionamento do edifício também passa a autarquia, água, luz, gás, etc...

8- Acha que isso trás mais vantagens para a escola?

Ora o que eu sei é que a câmara só pode atura mediante as verbas que lhe são transferidas pelo ministério, não é? Acaba por existir aqui apenas um interlocutor entre o ministério e todas as escolas, e agora isto é mais fácil, pois eu vou ter com a autarquia e sei que ela tem de fazer alguma coisa, até aqui eu ia pedir-lhe mas no sentido de ajuda, porque o verdadeiro responsável era o ministério, ou seja, tornava-se mais longínqua esta ajuda pois sabíamos que tudo demorava o seu tempo e portanto a autarquia era a “pessoa” que atuava a curto prazo e se responsabilizava pelas obras e era ela também que depois negociava com o ministério o pagamento da obra. Ora se isto é uma vantagem, vamos ver pois isto é tudo muito obscuro. Por exemplo posso dizer-lhe que na questão do pessoal não

docente, na relação com os recursos humanos da câmara com quem eu nunca tinha necessidade de contactar, o que sinto é da parte dos chefes de serviço administrativos não há um interlocutor direto com a escola, é sempre muito confuso e nunca se sabe com quem se vai contactar nesse departamento, são muitos e-mails com muitas pessoas e várias pessoas a pedir a mesma coisa, está tudo um pouco descoordenado e da nossa parte quando precisamos de pedir algo em relação a esta matéria não sabemos muito bem a quem o fazer. Não há uma figura que seja a responsável.

9- Agora que já se realizou uma reunião do 1º Conselho Municipal de Educação, o que perspectiva?

Ora essa reunião vale o que vale, era para aprovação do regimento e tomada de posse dos membros, mas em relação ao regimento o próprio Presidente da Câmara, que também estava presente, achou que não tinham sido auscultados os membros e que era necessário também decidir a questão da comissão permanente e desta forma ficou tudo adiado.

10- Mas acha que faz sentido a existência dessa comissão permanente do CME, visto este ser o órgão que vai representar as escolas?

Mas essa comissão permanente é mais uma comissão de trabalho, e o que o Presidente achou, como somos 32 membros, é que sempre que fosse necessário trabalhar debater e decidir um assunto que todos deveriam estar presentes e que não devíamos delegar as nossas competências noutro membro, embora quando fosse para aprovação todos teriam de estar presentes e cada um teria um voto, como se ficou nesse impasse então para a próxima reunião é que vamos votar a necessidade ou não dessa Comissão Permanente.

11- Em relação ao CME, sendo o projeto educativo um instrumento de autonomia e identidade de casa escola, como vê a sua integração no Plano Estratégico Educativo Municipal?

Já existia um Plano Estratégico Educativo Municipal ou a Carta Educativa Municipal, mas cada escola mantém o seu projeto educativo, claro que existem determinadas dimensões que temos de ir de encontro ao que diz a Carta Educativa, que ainda estão a terminar, não percebi que a autarquia quisesse impor as suas linhas de orientação nos projetos da escola,

percebi que realmente existe um projeto de atuação e que nós teríamos no nosso projeto educativo para além das nossas próprias dimensões, teríamos que contemplar de que forma nós escola podemos contribuir para esse Projeto Educativo do concelho, mas cada escola mantém a sua identidade.

12- Sente que existe uma clara distinção na ingerência de assuntos que envolvam a parte pedagógica e a parte da gestão das infraestruturas e/ou recursos humanos?

Nesta altura não tenho ideia, porque até aqui só temos tratado da situação da migração do pessoal não docente para a autarquia, porque nem sequer é uma transferência, só daqui a 4 anos se o projeto for aceite é que se processa efetivamente. Nestas reuniões apenas se tratou disto, só para janeiro é que vamos começar também a tratar de questões pedagógicas, a rede escolar, a monitorização dos resultados escolares e só aí é que lhe poderei responder, mas nada está concretizado sobre como as coisas se fazem.

13- Em alguma altura se sentiu pressionada para adotar uma atitude ou uma posição relativamente ao que lhe foi sendo apresentado?

Não, nunca foi sempre dada a liberdade quer aos Presidentes dos Conselhos Gerais quer aos Diretores para naturalmente emitirem a sua opinião e agora temos de analisar o que é isto da opinião, é aquela que é dada como Diretor ou Presidente de um Conselho Geral que representa a vontade de uma escola ou é aquela que é pessoal? Aí estaria como professora, a dar a minha opinião, acho que aí existiu um bocado de confusão por parte das pessoas, não do Diretores que senti estarem em representação da escola, mas da parte dos Presidentes do Conselho Geral senti que cada um estava ali a defender a sua posição pessoal. Como membro da direção eu tenho de exprimir a opinião como representação da escola, não posso achar que é bom ou mau para mim quando me pedem um parecer. A minha preocupação nestas reuniões é vir delas o mais esclarecida possível, pois como as pessoas estão angustiadas com esta situação, transmitir-lhes o máximo de informação com clareza o que vai ser o nosso futuro.

14- Existe essa necessidade por parte dos restantes membros da escola em se sentirem informados com o que vai ocorrendo no processo?

Sim eu sinto que existo essa necessidade. Porque as pessoas sabem que eu vou e vêm me questionar. Em sede do Conselho Pedagógico e do Conselho Geral tento sempre transmitir e manter as pessoas mais ou menos informadas para que fiquem a saber tanto como eu pois acho que é importante.

15- Na sua opinião o que acha da monitorização do projeto piloto?

Eu não as conheço, mas pelos vistos não funcionam ainda e portanto para já tem um problema, pois já deveriam estar a funcionar e nada e depois não faço ideia daquilo que ela contém para saber o que vai acontecer mais tarde. Não sei o que vai conter, o que nos vai ser solicitado para colocar nessa plataforma, acho que o processo vai-se fazendo e foi um bocadinho apressado no início, não foi preparado, parece que havia pressa de assinar o contrato e passar logo à implementação do projeto sem sequer darem tempo a que se preparasse o próprio projeto. A sociedade sentiu isso, tudo foi muito rápido, nós nem nos apercebemos, por exemplo passaram em outubro o pessoal não docente para a câmara e estavam a pedir dados à escola em agosto em que grande parte do pessoal dos serviços administrativos estavam de férias o que foi muito difícil responder às solicitações que a autarquia nos estava a fazer.

16- Neste momento pensa que este projeto trará à escola mais coisas positivas ou negativas?

Como se costuma dizer, prognósticos só depois do jogo, pois não lhe posso dizer nada estando tudo ainda em embrião portanto a minha “sensação” pessoal é como a grande parte dos professores é o novo, a insegurança e o desconhecimento que está ligado à insegurança, pois estamos a pisar este terreno pela primeira vez e só posso fazer um balanço no final. Sinto que quando interrogo o Vereador da Educação também do lado dele não tem muita certeza daquilo de diz e por isso do lado deles também este processo está em construção. É novidade para todos, mas que acredito que se este projeto tem como objetivo final dizer correu tudo muito bem e agora através da lei é obrigatório para todas as autarquias, então eu penso que este vai correr bem.

17- Um dos objetivos apontados é a melhoria dos resultados escolares. Pensa que este programa é um facilitador imediato nesse aspecto?

Isso também depende dos projetos que eles irão implementar, estou a recordar que há uns anos a autarquia tinha o projeto EPIS que levou a evitar o abandono escolar e realmente aumentou o sucesso no ensino básico. Agora só existir este projeto por si e se ele não for concretizado através de outras ações e novos projetos para o sucesso não é a proximidade com a autarquia que trás mais sucesso, mas com certeza eles também fazem o que podem.

Muito obrigada pela sua participação e por ter aceite este convite.

Apêndice C

Questões colocadas ao Presidente do Conselho Geral, Rui Faria, da Escola da Boa Nova, Leça da Palmeira- Matosinhos realizada dia 16 de dezembro

1- De que forma esta escola foi abordada para participar no Projeto Aproximar Educação?

Em primeiro lugar nós fomos sabendo das coisas através da autarquia e dos sindicatos, surgiram documentos com o símbolo da autarquia e esta contactou a escola porque queriam apresentar uma matriz de responsabilidades e queriam também negociar para evoluir e se concordávamos com isto. Fizemos uma reunião então na escola para dar conhecimento do processo pois também já tinham uma proposta de contrato global que era altamente penalizante para os professores, e penalizante porque tinha um factor de eficiência, que ainda tem, mas que agora é camuflado quando na altura era mais explícito. Mais tarde tivemos, nesse ano antes de assinar o contrato, onde realizamos umas 5/6 reuniões de gerais professores para discutir os vários documentos que foram surgindo. Só não discutimos o contrato final. Também nos pediram para discutir a matriz mas não aceitamos porque geralmente temos muito trabalho e iriam ser criadas equipas de trabalho mas não era dado tempo de escola para o fazer, poderíamos ser destacados para o fazer, pois se era para ser um trabalho bem feito deveriam ter-nos dado tempo para isso, não queríamos nada à pressa. Se fosse nesses moldes teríamos aceitado, mas o principal motivo

da não colaboração era as penalizações que estavam previstas em relação ao corpo docente e partir daí se os princípios eram maus, não iríamos nunca trabalhar na matriz sem alterar os princípios. Decidimos que colaborariamos desde que esses princípios fossem alterados. Eu penso que a nível desta autarquia, julgo que nenhum membro do Conselho Geral aceitou a prestar essa colaboração na matriz. A opinião no entanto é que muitos dos diretores não estão contra isto, a meu ver será já uma questão política. Foi-nos perguntado se queríamos participar no projeto e que teríamos de votar a nossa participação. Foram questionados, se no caso de votarmos contra se seríamos inseridos, disseram que não e isso estava explícito, no entanto mais tarde mudaram de ideias, pois viram que iriam perder a votação e fomos todos integrados à força. Afinal depois a vontade do Conselho Geral já não seria necessária para aderir ao projeto. E as partes agora até já só são o Ministério e a autarquia.

2- Existiu por parte do Ministério um convite formal às escolas para dar conhecimento deste projeto piloto e seus fundamentos?

Nunca houve um documento oficial por parte do ministério de consulta às escolas, só mais tarde com o processo já a decorrer é que chamaram os Diretores e Presidentes dos Conselhos Gerais para uma reunião. Não começaram o processo de uma forma clara, do género, temos aqui um projeto para desenvolver, embora na altura não fosse o Presidente do Conselho Geral eu ia acompanhando.

3- Qual era então ideia dos professores sobre o projeto?

As questões de principio do modelo, ou seja, o coeficiente de eficiência, a questão de deformação a nível nacional, que tem acontecido noutros países pois pessoas que estudam mais isto notam que pode existir uma autarquia muito forte em termos educativos e ao lado termos outra que não faz nada criando muitos desequilíbrios mesmo em escolas encostadas uma à outra. Deixa de haver uma educação homogénea, em todo os país porque se pensarmos eles podem modificar até 25% do currículo e outras questões ligadas a escolas que estão inseridas em bons meios e outras com menos possibilidades de evoluírem. Se o nosso modelo não tem funcionado muito mal, porquê mudar? Porque

antes disto, existia já a possibilidade de as escolas ter contratos de autonomia, e aquilo que se via foi que foram essas que funcionaram um bocado mal, tiveram por exemplo problemas com os concursos dos professores. O principal era as dúvidas/incertezas que cria em comparação com as vantagens, pois não havia nada claramente que dissemos que ia ser vantajoso. A transferência dos orçamentos para a câmara não entendo onde isso iria melhorar a eficácia. Outra tensão era o facto de que a eficiência não poder ser medida em todas as escolas da mesma forma, naquelas onde o contexto é mais desfavorecido porventura o indicador eficiência não pode ser medido pelos resultados escolares dos alunos, pode ser só um dos indicadores, o do abandono escolar, por exemplo. Outra razão seria que localmente a escolha de professores e do currículo causa-nos dúvidas por diversas situações políticas que nos vamos apercebendo, pois temos escolhas de formadores internos que já sabemos como foram feitas. Outro dos problemas é o dos meios necessários, o ministério tem muitos meios ao seu dispor e as autarquias? Esta até pode ter e as outras? A análise deste processo requer uma análise precisa e estatística. As autarquias já pertencem aos Conselhos Gerais e nada impede que intervenham nas escolas e colaborem. As manutenções serem feitas por um organismo regional não vejo problema nisso, agora a ideia que existe é que tudo o que passa pelas câmaras são questões político-partidárias que nada tem a ver com escola. Senão vejamos, neste momento temos um partido na câmara e tem uma visão para a educação mas daqui a 2 anos temos outro que pode ter outra visão e as escolas não podem andar ao saber das políticas.

5- Mas no decorrer do processo? Como se agilizaram?

Nunca chegou à escola nenhum documento oficial para analisarmos, fomos recebendo documentos de muitos lados, inclusive de outras autarquias e era assim que tomávamos conhecimento. Não se deveria discutir nada sem chegar algo formal à escola, desta forma desconsideraram os Conselhos Gerais e as Escolas. Em geral as pessoas são renitentes à mudança, no entanto há que fazer um balanço à mudança, se realmente todos os factores são maus que condicionam e anulam o bem da educação ou por outro lado quem tem boas ideias também tem de as expor, pois se ela é boa, ninguém deve ter receio, deve até divulgar para aperfeiçoar e não for bem aceite e porque até existem outros motivos então podemos chegar a uma conclusão. Deve-se fazer um balanço pois os factores negativos

podem anular a nossa ideia original. Desta forma foram tomadas posições contra estas ideias políticas e avançadas providências cautelares nesse sentido, que embora tenham sido recusadas estão agora em período de recurso.

4- O que pensa sobre esta descentralização de competências para as autarquias?

Acho que nos últimos tempos temos assistido a uma vontade política se privatizar, e o ensino do meu ponto de vista é mais um ponto interessante, o que se está a fazer é “pegar” em algo que funcione, retirar os custos e dar a ganhar os benefícios. Aqui algo que se fala há muitos anos, é o cheque-ensino e tudo isto vem na sequência do Ministro Poiares Maduro e do seu Programa Aproximar, sendo isto em vários ramos. No entanto o que é interessante é sai a pessoa mas o projeto continua, só posso encarar isto como um ponto não negativo se existir realmente uma linha condutora e as coisas funcionem em todo o lado se existir um equilíbrio, um projeto nacional com adaptações locais, que não interfira muito e que não possibilite os compadrios. Acho que o mais complicado também é o concurso de professores pois embora existam necessidades nacionais também existem as locais e temos de ter uma forma de gerir isto, no entanto aquilo que eu percebi, é que no caso deste projeto, a mobilidade vai ser dos professores da zona o que é bom por um lado pois esta bolsa é local mas também isto causa desequilíbrios pois pode um professor estar muito bem colocado na lista nacional e estar colocado noutra sítio querendo vir para aqui e fecha-se essa possibilidade.

5- Acha que o fluxo de comunicação entre as partes funcionou? O que é que o Presidente do Conselho Geral e o Conselho Geral sabe neste momento do contrato entre autarquia e escolas?

Neste momento o contrato é público foi divulgado não diretamente ao Conselho Geral, foi assinado sem nos convidarem para nada portanto não nos deram conhecimento, nem sei se as direções estavam presentes, e soubemos em setembro numa reunião com os sindicatos que o contrato já tinha sido assinado. A expectativa era que não fosse assinado. No entanto agora está divulgado por toda a escola junto dos colegas, no entanto não é trabalhado pois cada um lê à sua maneira. Só vamos acompanhando, os professores, pois paralelamente apoiamos uma ação que está contra todo este processo. Julgo que neste

momento já houve um Conselho Municipal de Educação, foi a constituição, tomada de posse e em que o único ponto era tentar constituir uma comissão permanente e que não chegaram a acordo sequer, não tenho a certeza. Acho que essa comissão tem datas para isso não reúne assim muitas vezes, mas não sei, retiraram foi os Presidentes dos Conselhos Gerais e não têm assento. A desculpa é que ficaria muito grande, mas há um desequilíbrio pois quem foi mais contestatário foram estes, os diretores não entram em confrontos por questões políticas.

6- Sob o ponto de vista desta escola considera que este projeto é uma mais valia, ou acha que é uma continuação daquilo que já existia?

Acho que a autarquia tem um projeto interessante para o concelho, nunca ninguém colocou isso em causa, normalmente os nossos meios de comunicação com a autarquia são mais rápidos através da direção, mas o que eles fizeram até agora foi transferir bases de dados, pessoal docente, não docente e levantamento das necessidades e das avaliações, que é o que está em decurso. Por outro lado eles emitiram um comunicado a fazer um ponto de situação de algumas coisas que estavam a fazer neste momento, nomeadamente, transferência de mais funcionários para a escola, e outras que foram ditas em reunião de Conselho Geral, nomeadamente os fundos que têm para gastar neste 3,4 anos em cerca de 3 milhões e meio e como o processo vai decorrer com a atribuição de verbas para a escola. Nesta altura já não é um problema de comunicação aqui é sempre um problema de principio, as vias que existiam são as mesma de agora, e acho que as coisas funcionam relativamente bem. Por exemplo o que funciona por vezes mal é a tomada de posições, a Junta de Freguesia solicitou o pavilhão para uma atividade mas jugava que poderia usufruir dele sem autorização, quase que “informou” que ia tomar conta do pavilhão para um jantar e a Diretora teve de se opor pois achava que iria causar danos.

Mas é uma continuação daquilo que já existia pois há comunicação e há interajuda, portanto não é este projeto que veio trazer benefícios nesse campo. Fomos informados pelos Vereador no Conselho Geral que vamos sofrer uma intervenção daqui a um ano e meio na escola para cuidar do edifício e vão também fazer um levantamento do melhor modelo que consideramos aqui para a escola dentro de um orçamento.

7- O que está em causa aqui é todo o processo?

Sim, se da parte do ministério tivesse existido uma orientação para as escolas, com a apresentação de um projeto sério e com hipótese de discussão, julgo que teríamos encarado isso de outra forma. Falhamos todos um bocado, as escolas perdem muito porque por vezes o Ministério lança para a praça pública esperando que aquilo pegue, deveríamos ver que aquilo que é das nossas competências discutíamos e aquilo que não enquadrámos em lado nenhum não discutimos, para que isso tenha mais valor . Enquanto professor estive numa escola com a reforma educativa levada a cabo pelo Dr. Roberto Carneiro e na altura fizeram uma coisa muito interessante para a discussão dos novos programas. Criaram escolas piloto e colocaram os documentos à disposição e deram formação específica, e essas escolas tinham reuniões bianuais onde se juntavam os professores todos e discutia-se o que tinha corrido bem e mal para fazer um balanço e fazer ajustes e isso foi um projeto sério, pois embora fosse elaborado pelas faculdades, a metodologia seguida era muito boa, com a consulta, a experimentação e depois colocar em prática, por vezes a dificuldade é que eles não aceitavam que os seus modelos teóricos eram falíveis e na prática escolar não resultavam. Isso sim foi um projeto sério, desta forma esta ideia também poderia ter sido um projeto sólido e acho que foi aqui que falhou, porque a comunicação não veio pelas vias normais mas não tem a ver com a autarquia, onde ela erra é na falta de compromisso o que é um mau precedente (voltando ao assunto da não obrigatoriedade de participação no projeto) , em primeiro lugar era a maioria dos Conselhos Gerais que tinha de aprovar a entrada no projeto ou eles não o aderiam ao projeto, como viram que iriam perder então já foram pelo número de alunos que as escolas tinham, e se essas tinham votado favoravelmente então entrariam todas nos projeto. Não é fácil aceitar esta forma de agir e na assembleia municipal a decisão também foi essa, alegando que se tinham ganho as eleições então representavam o interesse publico da maioria e por isso se sobrepõe ao interesse das escolas e professores. Mas trabalhar contra as escolas não é bom.

8- Que o preocupa neste momento após a assinatura do contrato?

Existe uma série de coisas que a escola vais deixar de pagar, água, entre outras, mas isto pode provocar que a câmara com todas estas transferências de custos queira racionalizar recursos e diz, temos excedentes de pessoal administrativo, se eles centralizarem isso, para que precisam de tanto pessoal, espero que a otimização não seja para dispensar pessoal, pois os pontos negativos vêm por aí. O vereador disse isso claramente, pois são as vantagens da centralização, agora desde que tudo funcione bem até tem algum interesse, mas não é bom para quem já está no sistema, pois estamos a eliminar pessoas.

9- Em relação aos projetos educativos da escola e o projeto Municipal de educação tem ideia do que vai acontecer?

Numa reunião anterior, o nosso projeto educativo foi aprovado recentemente e o Vereador até achou que estava bastante bom e que estava ajustado, pois ele já foi feito com base na Carta Educativa do concelho e por isso já existia aqui uma ligação, o que nós sabemos é que no final do ano quando eles aprovarem a nova carta educativa vamos ter de ajustar novamente o nosso se houver necessidade. Uma escola tem de ter o seu projeto adequado à realidade que a contém, agora a maior dificuldade existe quando discutimos coisas como por exemplo a rede escolar. Nunca funcionou antes e na próxima reunião do CME será isso que irá a discussão, não me parece que cheguem a consenso sobre isso e será nessas áreas que vão existir sempre desacordos. Toda a gente precisa de alunos neste momento, mas existindo um bom modelo, como por exemplo uma boa rede de cursos profissionais ajustados ao concelho isso acho muito boa ideia. Isso seria otimizar, não fechar escolas por fechar, racionalizar e aquelas que têm um pior projeto educativo ou não funcionem muito bem, então criar uma equipa educativa que vá apoiar essas escolas. Não podem é impor às escolas vontades camarárias, toda a carta educativa tem de analisar o potencial das escolas que tem e da região e se ela respeitar isso então isso criaria um projeto sólido. Quase como numa escola, o projeto educativo não pode ser a realidade dos professores da escola tem de ser muito mais, ajustado a longo prazo. As potencialidades são muitas, a das escolas, do meio, das empresas, da autarquia, proximidades com faculdades se tudo for ajustado é possível construir um bom projeto educativo para o Concelho, não é por aí que as coisas não funcionam. O risco é quando as autarquias não respeitam estas ligações e querem

impor ideias, então pode-se correr o risco de perda de identidade por parte das escolas, mas julgo que não será esse o caso aqui.

Mas a meu ver a Carta Educativa deveria nascer dos projetos educativos das escolas e de outros projetos no concelho que seriam integrados formando então uma visão aglutinadora, pois estavam a valorizar cada escola nos seus pontos fortes e porventura chegaríamos a uma entidade muito mais específica.

Muito obrigada pela sua participação e por ter aceite este convite.

Anexo 1

Organograma do MEC

