

Encontro Internacional História dos Municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje.
Instituto de Educação – Universidade de Lisboa
7 de Dezembro de 2012

Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais

David Justino

CESNOVA – Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa

Contextos da mudança nos sistemas nacionais de ensino

O que é que está a mudar nos sistemas nacionais de ensino que nos leva a refletir sobre o papel dos municípios, das comunidades locais e das escolas na educação e nas políticas educativas? Em que medida essas mudanças se inserem num processo de reconfiguração dos sistemas nacionais de ensino e das políticas educativas?

Uma parte significativa da produção científica tende a explicar esses processos de mudança em torno de duas teses fundamentais que se podem sintetizar em duas ideias: a da crise do *Estado Educador* e a dos efeitos da *Globalização* sobre os sistemas nacionais de ensino. Uma e outra são indissociáveis, defendendo alguns autores que a crise do modelo de regulação educativa subjacente à ação do Estado-Nação tem como causa principal a ação desestruturante da Globalização sobre os sistemas nacionais, pela “contaminação” das lógicas de mercado (BARROSO, 2003; AFONSO, 2001).

Num recente artigo (JUSTINO, BATISTA, 2013) tentámos precisar alguns dos conceitos em causa bem como contestar algumas teses centradas na *territorialização e os efeitos da globalização sobre as políticas educativas*. Em síntese, defendemos que a referida crise do Estado Educador expressa muito mais o que Daniel Bell antecipava em 1998 como sendo uma “desadequação de escala” do modelo de Estado dominante a nível mundial e que resumia numa constatação simples: “... o estado-nação está a tornar-se muito pequeno para os grandes problemas da vida, mas muito grande para os pequenos problemas da vida” (BELL, 1988). Segundo aquele sociólogo americano, o estado-nação revelava cada vez mais uma dupla incapacidade: a de lidar com os problemas globais (fluxos de capitais, desequilíbrios dos mercados, deslocalizações e perdas de postos de trabalho, etc.) e ao mesmo tempo a de responder à crescente diferenciação e complexificação social e cultural das sociedades nacionais, pela excessiva normalização e centralização burocráticas.

Neste contexto, a tese sobre a “crise do Estado-nação” deveria ser ponderada em função do duplo movimento de reconfiguração do Estado moderno: o da *transnacionalização* (SASSEN, 2003) e o da *descentralização*. A ação conjugada e indissociável destes dois movimentos foi

problematizada por Robinson (2004) no que respeita à estruturação de um novo sistema global de produção:

National production systems are reorganized as national circuits of accumulation become broken down and functionally integrated into global circuits. This signals the rise of a new global economy. The global fragmentation and decentralization of national productive processes involves the dismantling of national economies and the construction of a single global production system. Globalization has been characterized by the rise of truly transnational capital not necessarily tied to specific countries.

O problema que se poderá colocar é o de saber até que ponto este duplo movimento de mudança é susceptível de se aplicar aos processos de reforma dos sistemas nacionais de ensino. A primeira limitação prende-se com a diferente natureza dos bens privados que circulam nos mercados, quer sejam bens de capital quer mercadorias, e dos bens públicos e semipúblicos que poderão incluir o serviço de educação. A escala de mobilidade e a interação nos mercados é manifestamente diferente. Os primeiros sustentam o movimento da globalização, os segundos operam privilegiadamente na escala local e as leis do seu mercado não seguem a mesma lógica na interação da oferta e da procura. A segunda limitação prende-se com o papel do Estado-nação que no primeiro caso assume-se privilegiadamente como regulador nacional e no segundo como garante e provedor de um serviço maioritariamente público, para além do seu papel de regulador coercivo.

É neste sentido que à ideia da “globalização da educação” (CARNOY, 2002; DALE, ROBERTSON, 2002) preferimos o conceito de *transnacionalização* dos sistemas nacionais de ensino, especialmente aplicável aos novos modos e mecanismos de regulação que designámos por *regulação induzida*, traço característico comum quer ao papel de organizações internacionais (UNESCO, OCDE, IEA, etc.) quer ao de instituições europeias cuja ação sustenta a tese de europeização dos sistemas de ensino (JUSTINO, BATISTA, 2013; GALVÃO, 2010; ANTUNES, 2005).

Os movimentos de *descentralização*, no particular domínio da reforma dos sistemas nacionais de ensino têm sido analisados de forma exaustiva quer pela literatura académica quer pelas organizações vocacionadas para a concepção e discussão de políticas públicas de educação. Um traço comum à maior parte dos estudos que privilegiam a análise comparada das experiências de descentralização é a extrema diversidade dos processos e dos pontos de partida das respectivas reformas. Para essa diversidade muito contribui a dinâmica e as estratégias dos atores e instituições em presença, mas na maioria dos casos o papel do Estado e da administração centralizada assume-se como relevante, quer como promotora quer como negociadora da delegação de poderes e competências dos níveis inferiores da hierarquia administrativa, quer se trate de regiões, municipalidades, comunidades ou escolas (FISKE, 1996; FLORESTAL, 1997; MCGUINN, 1999; CARNOY, 1999).

É neste contexto que se identificam, no domínio das políticas educativas, as primeiras tentativas de teorização sobre políticas públicas descentralizadas (CHARLOT, 1994) em que sobressai o conceito de *territorialização*. Este conceito generalizou-se de forma acrítica entre os investigadores dedicados às temáticas da administração escolar sem que se questionasse os seus pressupostos (AFONSO, 2001; BARROSO, 1997; CANÁRIO, 1999; CRUZ, 2007; PACHECO, 2000, entre outros).

Em nosso entender o conceito de *territorialização* revela-se inadequado. Os sistemas nacionais de ensino são, pela sua natureza e configuração, territorializados. Sempre o foram enquanto entendidos como “sistemas”, mesmo antes de se terem “nacionalizado”. Ao identificar que o “vetor principal da descentralização educativa é o da territorialização da decisão” e ao definir este processo como “o reconhecimento de que os territórios são recursos instrumentais para a democratização e a eficiência”, José Augusto Pacheco, na esteira de B. Charlot, incorre numa tautologia. Mesmo quando entende serem esses “territórios” expressões da “multiplicidade dos atores”, das “estruturas” e dos “discursos”, a expressão não deixa de se revelar inadequada (PACHECO, 2000, p. 141-143). Se os processos de descentralização educativa são, na maior parte dos casos, desencadeados pelos poderes centrais, têm como principal fundamento a necessidade de encontrar respostas diferenciadas para problemas diferenciados. Ora, essa pressão tendente à descentralização decorre da incapacidade do Estado em lidar com os processos recentes de progressiva diferenciação social e cultural das sociedades modernas. Essa diferenciação não tem uma expressão predominantemente territorial.

Em trabalhos mais recentes a associação dos conceitos de *descentralização* e *territorialização* continua a constituir-se como matriz teórica da análise das políticas nacionais de educação como se fossem dois conceitos distintos, ainda que complementares (CRUZ, 2012).

Existem mais dois conceitos geralmente associados às políticas e aos processos de descentralização educativa: o de *municipalização*, quando aplicado à transferência de poderes e competências nas autarquias locais, especialmente os municípios, e o de *autonomia* quando essa transferência se processa para as escolas. Independentemente da natureza, âmbito e relevância dessa transferência, trata-se de duas tendências distintas de descentralização. Mas, em qualquer dos casos, estamos perante processos mais ou menos negociados e consagrados por norma coerciva do poder central. Raramente, no particular caso português, resultam da iniciativa e reivindicação das comunidades e poderes locais. É neste contexto que entendemos tratar-se de uma partilha do poder de regulação, definindo-o por *regulação partilhada* (JUSTINO, BATISTA, 2013).

Do efeito combinado dos processos de *transnacionalização* e de *descentralização* identificamos uma das características marcantes da evolução recente dos sistemas de ensino: o da sua *desnacionalização*, decorrente dos efeitos de regulação induzida (à escala transnacional) e de regulação partilhada (à escala regional e local). A forma como esses efeitos de combinam e interagem nos diferentes sistemas de ensino determinam particularidades não desprezíveis, especialmente do que resta do poder de regulação coerciva dos Estados e administrações centrais.

No particular caso do sistema de ensino português, a hipótese de que partimos aponta para a manutenção do fundamental do poder regulatório no Estado e na respectiva administração central, reproduzindo, no fundamental, o quadro altamente centralizado do sistema herdado do Estado Novo.

Atualmente, as políticas públicas de educação colocam-se perante o dilema de uma descentralização mais eficaz e alargada e a salvaguarda da centralidade considerada indispensável à prossecução de reformas que racionalizem o financiamento e qualifiquem as aprendizagens. Mais do que uma reconfiguração dos modos de regulação, o desafio coloca-se na necessidade de eliminar focos e tensões com efeitos claramente desreguladores, como são os exemplos do recrutamento, colocação e avaliação dos professores.

Um segundo dilema poderá ser ainda considerado: como conciliar as duas principais tendências de descentralização, entre a transferência de poderes e competências para os Municípios e para as escolas? Enquanto que as críticas à autonomia das escolas não se têm revelado contrárias a uma maior responsabilização das “comunidades educativas”, os processos de municipalização têm gerado maior controvérsia pelo receio de uma transferência da tutela administrativa para as Câmaras, hipótese rejeitada por alguns agentes educativos com base na suposta experiência histórica portuguesa da Monarquia Constitucional e da República.

Descentralização em perspectiva histórica

Um dos traços característicos do processo de formação do sistema de ensino português, durante o regime liberal oitocentista, é o da tensão permanente entre concepções mais centralizadas que dominaram o seu funcionamento até finais da década de 70 e a alternativa descentralizadora que vai emergir a partir de então, a qual se retomará no regime republicano e nos primeiros anos do Estado Novo. De certa forma, essa era uma tensão característica do sistema administrativo liberal o qual, “assentava na dicotomia entre descentralização administrativa e centralização política, presente ao longo de toda a monarquia constitucional” (ALVES, 2011, p. 12)

Desde a primeira proposta de Rodrigo da Fonseca Magalhães (1835) até à criação da Direção-geral de Instrução Pública (1859) a regulação estava centralizada num Conselho Superior de Instrução Pública. A divergência inicial sobre a sua localização em Lisboa ou Coimbra acabou por pender para a cidade universitária após a revogação do diploma cartista por parte de Luís Mouzinho de Albuquerque (1836). Em 1844, o diploma da reforma do Governo Costa Cabral confirma esse quadro institucional e confere à Universidade a maioria dos lugares e das competências de regulação do sistema de ensino.

Só em 1859, por iniciativa de Fontes Pereira de Melo, se cria a Direção Geral de Instrução Pública e simultaneamente o Conselho Geral de Instrução Pública, em substituição do Conselho Superior, cuja localização é estabelecida em Lisboa com uma alteração da sua composição, favorecendo as escolas superiores de Lisboa e do Porto e a Academia Real das Ciências de Lisboa, em detrimento da Universidade de Coimbra. O novo Conselho Geral passa a funcionar junto do Ministro do Reino e este tutelava a primeira tentativa de criar uma estrutura administrativa susceptível de desenvolver uma burocracia dedicada ao sistema de ensino.

Durante este primeiro período a concepção dominante era claramente centralista a qual se mantém até à legislação de Rodrigues Sampaio (1878).

A primeira formulação de uma política descentralizadora foi proposta por D. António da Costa através do Decreto de 16 de Agosto de 1870. No parecer que acompanha o diploma, aquele que passou por ser o primeiro ministro da instrução pública apontava como a primeira entre as mais importantes causas do atraso educativo a “organização centralizadora” que bloqueava a concretização do desígnio de uma “educação nacional”. Por isso enunciava como objectivo principal do seu diploma a descentralização da instrução primária para a “localidade”:

A reforma que temos a honra de apresentar a Vossa Majestade é radical. A instrução primária, até agora centralizada nas mãos do estado, passa para a localidade.

*Sem querermos aduzir para aqui o tratado comparativo da organização do ensino nas outras nações, baste-nos assentar num ponto fundamental: e é que somos nós a única das nações europeias onde a educação e instrução se acham centralizadas na ação governamental.*¹

Porém, a opção descentralizadora fundamenta-se num argumento bem simples:

Em Portugal o município dá para a educação primária a quarta parte unicamente do que dá o estado. O município em França em vez de dar quatro vezes menos, dá cinco vezes mais; na Itália doze vezes mais; na Baviera três vezes mais; na Suíça e na Holanda nove vezes mais; na Áustria oito vezes mais; na Prússia dez vezes mais.

É o problema do financiamento que faz descobrir na análise comparada com outros países europeus a solução para o estrutural deficit de financiamento, para mais num Estado que se debatia com as primeiras dificuldades de obtenção de crédito e de receitas para o seu programa de melhoramentos materiais, agravado agora pela crise financeira dos últimos anos da década de 60. O município e a paróquia deveriam tomar em mãos “uma parte mais ativa na difusão do ensino popular”.

Este diploma não conheceu a regulamentação necessária à sua implementação e sucumbiu à queda do Governo Regenerador, sendo reposta a legislação de Costa Cabral. Coincidência ou não, a crise financeira motivada pela retenção das remessas dos emigrantes portugueses no Brasil foi superada pela retoma das transferências dando lugar a um pequeno período de acentuado crescimento económico. Nova crise financeira em 1876 e António Rodrigues Sampaio decide retomar o diploma de D. António da Costa, reformulando-o e fazendo-o aprovar em 1878 sob a forma de Lei de 2 de Maio, completada pela Lei de 11 de Junho de 1880 e, no ano seguinte, regulamentando-a pelo Decreto de 28 de Julho de 1881 (SILVA, 2012).

A década de 80 vai ser marcada pela descentralização, com a especial transformação do pagamento dos professores passar a ser feita pelas Câmaras Municipais e pelas Juntas de Paróquia. A experiência teve um sucesso assinalável na cidade de Lisboa (SILVA, 2012), mas terá sido um enorme pesadelo a nível nacional. Os prenúncios da crise financeira de 1891 faziam-se sentir desde, pelo menos, a crise brasileira de 1889 com a retração do afluxo de capitais a que se seguiu o Ultimato e a Revolta Republicana do 31 de Janeiro no Porto. Em Abril de 1890 é criado o Ministério da Instrução Pública e Belas Artes, velho sonho que remontava a Feliciano de Castilho, mas que, desde logo, põe fim à experiência descentralizadora.

O intuito da criação do novo ministério era a recorrente resposta “ao estado de evidente atraso da instrução e da educação nacional”, mas a medida considerada de urgente necessidade era a de “reunir no ministério da instrução publica e belas artes todo o ensino oficial da instrução primaria elementar e complementar, que a lei de 2 de maio de 1878, n'uma aplicação rasgada do principio da descentralização administrativa, confiou á iniciativa

¹ Parecer anexo ao Decreto de 16 de Agosto de 1870, Legislação Régia, Assembleia da República, <http://legislacaoregia.parlamento.pt/V/1/45/74/p476>. Nesta como em outras citações, atualizámos a ortografia.

e direção das câmaras municipais e das juntas de paróquia”². O balanço da experiência descentralizadora era descrito do seguinte modo:

Das leis de 1878 e 1880 não resultou nenhuma das vantagens esperadas: a generalização e regularização do ensino, a eficaz fiscalização e inspeção da instrução primária, a severa execução dos preceitos legislativos respeitantes à nomeação do pessoal docente e edifícios escolares, e o sensato aproveitamento das verbas destinadas a este ramo do ensino, são outros tantos problemas a resolver, cujas dificuldades se agravam de dia para dia, e cuja solução se me antolha absolutamente impossível sem a devolução para o estado dos serviços, que acima deixo indicados.

A recentralização de algumas competências delegadas nos municípios e nas juntas de paróquia pela legislação de Rodrigues Sampaio não revelava por si só o que tinha corrido mal, mas um discurso de Teófilo Ferreira - deputado, redator da publicação *O Ensino* e professor primário, então diretor da Escola Normal de Marvila - proferido na sessão de 26 de Junho de 1890 esclarece algumas das causas desse processo:

Sr. presidente, é necessário que nos convençamos que a província não é Lisboa. O que se passa nos concelhos sertanejos com os professores de instrução primária é simplesmente horroroso.

Todos os meus colegas, com mãos súplices e levantadas, imploram e reclamam a centralização do ensino.

Querem depender do poder central; mas não desejam, de modo algum, continuar subordinados à nefasta interferência das corporações administrativas e seus delegados.

Quando eu aplaudia e sustentava na imprensa a descentralização do ensino primário, confiava que as localidades compreenderiam facilmente a importância dos serviços que se lhes entregavam, e que se dedicassem cordialmente aos melhoramentos compatíveis com os seus recursos orçamentais, dotando convenientemente a instrução primária e atenuando eficazmente as desgraçadíssimas circunstâncias económicas, em que se debatia a nobilíssima classe do magistério oficial, digna de melhor sorte e merecedora das atenções e prerrogativas que, em todos os países civilizados, são dispensadas e cuidadosamente mantidas a esses indefesos obreiros do progresso.

Mas, com pesar o confesso, não sucedeu assim!

(...)

A descentralização é, pois, em teoria, surpreendente, magnífica.

Já confessei quantos encantos me mereceu.

Fui até um dos seus mais convictos apostolizadores, como se depreende de vários escritos; mas hoje mudei de opinião, pois são os próprios professores, que solicitam e almejam o advento do sistema contrário.

Esta é que é a verdade.

(...)

Estas razões e essas arbitrariedades não resultam somente das faltas em que muitas câmaras do país incorrem, demorando meses e meses o pagamento dos vencimentos e gratificações aos professores primários; mas ainda das flagrantíssimas injustiças com que prostergam sacratíssimos direitos adquiridos nas nomeações efectuadas por tais corporações.

² Diário das Câmaras dos Deputados (DCD), Sessão de 16 de Junho de 1890, p. 685.

Algumas câmaras há até que se comprazem em realizar a lenda atribuída a Rodrigo da Fonseca: a lista graduada dos concorrentes a quaisquer cadeiras vagas é voltada de baixo para cima, de sorte que os últimos classificados ficam sendo os primeiros.

(...)

A verdade é esta: o nosso povo não se achava preparado nem educado para descentralizações de nenhuma espécie, e por isso o sistema implantado em 1878 deu resultados quase nulos, como todos sabem.

O que hão de fazer as câmaras municipais, cujos presidentes dificilmente rabiscam o seu nome?

No que eles mais pensam é em colocar nas escolas os idóneos, desgraçadíssima invenção da lei de 1878, filhos dos seus compadres, sem habilitações de espécie alguma, preterindo, por mil modos, os direitos legítimos dos professores dignos e honrados.

E mais nada³.

Vindo de um convicto defensor da descentralização do ensino esta declaração não deixa de surpreender. Mas mais interessantes são as razões invocadas: atrasos no pagamento de salários, clientelismo e compadrio nas nomeações, ignorância dos presidentes de Câmara. Eis as consequências da descentralização ainda hoje invocadas por algumas forças representativas da classe dos professores. Não conhecemos a extensão do problema nem a justiça das acusações, mas a crer nas denúncias de Teófilo Ferreira, a indignação dos professores primários seria consequência da violação dos seus “direitos legítimos”, especialmente o estatuto de funcionários públicos tutelados pelo Governo Central. A descentralização quebrava o laço fundamental que associava a profissionalização ao estatuto de funcionário público (NÓVOA, 1987, p. 511).

Conhecido como defensor acérrimo dos direitos dos professores primários, Teófilo Ferreira confrontava-se com a dura realidade de um bom princípio ter sido desvirtuado porque “o nosso povo não se achava preparado nem educado para descentralizações de nenhuma espécie”.

Em discurso posterior Bernardino Machado assume uma posição mais conciliadora. Por um lado subscreve a criação do Ministério da Instrução Pública e Belas Artes, por outro mantém os elogios moderados à legislação de Rodrigues Sampaio. Tentando fugir da polémica opção entre descentralização e centralização da administração educativa, o regenerador da ala mais liberal enaltece o princípio da regulação partilhada entre o central e o local:

Nem centralizador nem descentralizador exclusivamente, este sistema timbra de liberal. O estado não abdica o governo das escolas, tão pouco o monopoliza, reparte-o liberalmente com as localidades. E, para o tempo em que foi legislado, e substituindo-se a uma legislação centralizadora que já envelhecera, o novo sistema significou um progresso incontestável. Não é perfeito, mas, como é, merece que o aperfeiçoem, não que o subvertam. Excelente em muitas das suas linhas gerais, vale pelos princípios que consagra, e tem ainda valia para a nossa veneração pelo nome ilustre de António Rodrigues Sampaio com que se condecora. (MACHADO, 1896, p. 171)

³ Pp. 889-896.

Porém, o argumento principal estava na análise do ritmo da criação e abertura de escolas primárias, que terá sido bem superior na década de 80 do que em qualquer outro período anterior. A descentralização havia permitido “fomentar a educação, mas também com as segundas vistas de aliviar o orçamento do estado” (MACHADO, 1896, p. 180). O elogio à descentralização fez-se ainda pelo argumento de que o Estado se desresponsabilizou do investimento que lhe deveria ter cabido:

Estado e localidades tinham de se votar à cultura fundamental dos cidadãos, competindo entre si fervorosamente para a multiplicação e prosperidade indispensável das escolas; e a verdade é que o poder central fez pouquíssimo, quase nada, em comparação do que fizeram os poderes locais, quaisquer que fossem as irregularidades por estes cometidas, irregularidades a que, de resto, deplorando-as como toda a gente, manda a boa razão que eu declare que se não costuma dar as justas atenuantes (MACHADO, 1896, p. 188).

Para Bernardino Machado, mais do que um insucesso das localidades, deveria ser atribuído ao estado central a origem dos problemas sentidos na rede de escolas de instrução primária: “O ministério do reino, pode-se concluir, não serviu a descentralização primária, explorou-a” (MACHADO, 1896, p. 200). Mesmo a acusação destacada por Teófilo Ferreira de se prejudicarem os professores habilitados por contratação de pessoas “idóneas” da confiança dos presidentes de câmara, era refutada por Bernardino Machado argumentando com a insuficiência de professores habilitados por parte das escolas normais. Reconhecendo algumas situações pouco recomendáveis, Bernardino Machado, não deixava de defender serem essas situações insuficientes para revogar a legislação de Rodrigues Sampaio. O mal estava na administração do estado, não no voluntarismo das câmaras.

Não obstante os argumentos bem fundamentados de Bernardino Machado, a recentralização do ensino primário concretizou-se pelo Decreto de 6 de Maio de 1892 e reforçou-se ainda pela legislação de João Franco (1894). A experiência de descentralização era remetida para o baú das experiências “generosas” mas “mal sucedidas”. O novo contexto de dificuldades financeiras acrescidas, resultantes da crise económica e financeira de 1891-92, constituía o quadro favorável ao controlo férreo da despesa pública e à eliminação de vários serviços, especialmente o da inspeção escolar.

Com a República nova experiência descentralizadora é decretada com o diploma de 29 de Junho de 1913. O financiamento das despesas do serviço de instrução primária voltaria a ser repartido entre o Estado e as Câmaras, cabendo a estas o pagamento dos ordenados dos professores, rendas de casa, mobiliário, material escolar e outras despesas de manutenção dos edifícios. Regressava-se também à nomeação, transferência e demissão dos professores do ensino primário a cargo das autarquias. Ou seja, retomava-se alguns dos princípios de descentralização educativa da legislação de Rodrigues Sampaio.

Decretadas em 1911, as medidas de descentralização entraram em vigor em 1913. Cinco anos bastaram para que o novo quadro jurídico colapsasse. O Decreto de 12 de Julho de 1918, assinado por Sidónio Pais, determinou que os “serviços da instrução primária” que estavam sob tutela das Câmaras Municipais “passam a ser administrados pelo Estado, a partir do ano económico de 1918-1919”. A justificação era simples: não obstante o “prestigioso intuito” que presidiu à descentralização consagrada pela legislação dos primeiros anos da República, a mesma “não tem produzido no maior número dos municípios

os benefícios que deveriam resultar da autonomia administrativa desses serviços”⁴. No ano seguinte recupera-se a criação das Juntas Escolares (Decreto de 10 de Maio de 1919), compostas por representantes das Câmaras e dos Professores, o que representaria uma solução mitigada, mas que viria a ser revogada por novo diploma de 12 de Maio de 1922 (CARVALHO; 1986, p. 679). Neste último diploma as juntas escolares são acusadas “das maiores ilegalidades”, invoca-se o facto de estarem “de tal forma divididas e os seus membros tão incompatibilizados, que a sua existência só prejudica a boa Administração do ensino”, aludindo ainda aos “processos dos concursos” que são retidos pelas Juntas durante “muitos meses, com grave ofensa dos direitos dos concorrentes”, conduzindo ao “caos na administração do ensino”⁵. Em definitivo o Decreto de 19 de Maio de 1925 acabaria por extinguir as Juntas Escolares.

A polémica instalada vai contar com uma parte dos movimentos associativos dos professores, maioritariamente contrários à descentralização (ADÃO, 2004, p. 116) ainda que as Juntas Escolares recolhessem algum apoio no limitado período em que funcionaram.

O centralismo na administração do sistema educativo consolidar-se-á no Estado Novo, aproximando-se do modelo extremado de uma regulação coerciva, autoritária e de pendor fortemente nacionalista e endoutrinadora. Com esse modelo, o conceito de *Estado Educador* ganha a sua máxima expressão, em que o papel das escolas, das comunidades e das autarquias se remete à estrita concretização das orientações superiores.

A imagem da descentralização ficaria, entretanto, associada às efémeras experiências dos regimes liberal e republicano e ao seu insucesso real ou, pelo menos, à não consensualização de um modelo cujos resultados são, no mínimo duvidosos. No discurso centralista passaria sempre a constar as experiências dos vencimentos em atraso, do caciquismo no recrutamento, da desqualificação do pessoal docente, das injustiças nos concursos. O discurso da descentralização educativa, fortemente influenciado pelos seus teóricos pioneiros, de Alexandre Herculano a Henriques Nogueira e a D. António da Costa, cedo se transformou num mito democrático de devolução às raízes comunitárias da vontade popular. Sintomaticamente, as soluções descentralizadoras reforçavam-se sempre nas conjunturas de escassez de financiamento, funcionando como alternativa à crise das contas públicas e transformando municípios e paróquias no último recurso indispensável à multiplicação e sustentação das escolas que mal cobriam a totalidade do território nacional. Só que nem os municípios nem as paróquias dispunham desses recursos nem a vontade real de os mobilizar se fazia sentir, tão habituados que estavam a conceber a escola como uma dádiva do Estado – quantas vezes entendida de duvidosa graça - e o provimento de um lugar de mestre escola como mais um privilégio a conceder a um protegido do campanário.

A ilusão do fim do Estado Educador e os mitos da descentralização e da autonomia

Uma das questões mais enigmáticas relativas à evolução do sistema de ensino em Portugal prende-se com a transição do modelo de organização do ensino herdado do Estado Novo para o modelo do regime democrático. As transformações ocorridas logo após a revolução, sendo profundas no que diz respeito ao currículo, à administração das escolas e ao controlo

⁴ *Diário do Governo* de 13 de Julho de 1918, p. 1186-7.

⁵ *Idem*, 12 de Maio de 1922.

macro das novas instituições democráticas, revelaram-se superficiais no que respeita a qualquer reconfiguração descentralizadora. Aparentemente os mecanismos de regulação coerciva, de carácter burocrática e administrativa, mantiveram-se praticamente intactos, o mesmo é dizer, fortemente centralizados. Ousaríamos dizer, que o conceito de *Estado Educador* se poderia aplicar a preceito a dois regimes políticos de tão contrária natureza.

Para além das alterações curriculares, cuja porta já havia sido aberta pela Reforma Veiga Simão, a mais decisiva mudança operou-se no poder conquistado pelos professores na afirmação de um modelo autogestionário das escolas de forte pendor profissional e na rápida substituição da burocracia dos serviços centrais. Com esta mudança consagrou-se o que João Barroso designou por modelo de regulação “burocrático-profissional” baseado “numa ‘aliança’ entre o Estado e os professores, combinando uma ‘regulação estatal, burocrática e administrativas’ com uma regulação ‘profissional, corporativa e pedagógica” (BARROSO, 2005, pp. 736-737).

Vai no mesmo sentido a percepção de António Nóvoa ao reconhecer “a continuidade de uma visão centralizada do sistema de ensino, num tempo histórico em que a emergência de um poder local democrático teria permitido imaginar outras alternativas; as referências à descentralização e à autonomia das escolas estiveram sempre presentes, mas os passos dados nesta direção foram de uma enorme timidez” (NÓVOA, 2001, p. 6).

A transição deste modelo “burocrático-profissional” para um modelo “pós-burocrático”, ainda que comum a um conjunto de cinco países europeus (Portugal, França, Bélgica francófona, Hungria e Inglaterra) foi bem mais modesto nos países com maior tradição centralista, Portugal e França, como João Barroso destacou: “... em Portugal e na França as transformações processam-se mais lentamente e de maneira menos radical” em grande parte devido “à importância que continua a ter, nestes países, o referencial tradicional da “escola pública” e ao peso que a administração central preserva na estrutura do poder do Estado”. Mesmo que se reconheça que em países de forte “tradição centralista ... a evolução faz-se no sentido de aumentar o poder de decisão ao nível intermédio ou local”, o problema que se coloca é o de saber qual a expressão (dimensão absoluta e relativa no conjunto do sistema de ensino) dessa descentralização e qual a sua natureza (BARROSO, 2005, pp. 737-738). É esse exercício que importa fazer, ainda que de forma aproximativa e sumária.

Em primeiro lugar, importa destacar uma das formas de descentralização geralmente secundarizada: o ensino particular. No início da década de 80 o número de alunos matriculados no ensino básico e secundário representava cerca de 6% do total de alunos matriculados nestes dois níveis de ensino. Vinte anos depois essa razão passa para 13% e no final da primeira década deste século, esse valor já tinha ultrapassado os 16%. Ou seja, o peso dos alunos matriculados quase triplicou em 30 anos. Como fonte de regulação alternativa à escola pública não deixa de ser assinalável esta progressão.

Em segundo lugar, o ensino superior assistiu a um dos processos de mudança mais profundos na sua história contemporânea: aumento da oferta do ensino público e particular numa progressão constante até ao final da primeira década do século XXI, cobertura do território nacional numa malha relativamente densa, aumento da autonomia das instituições públicas em todos os domínios, especialmente no científico e pedagógico. Neste particular domínio do sistema nacional de ensino até poderemos dizer que a descentralização terá mesmo induzido um aumento da desregulação da oferta.

Em terceiro lugar, comparando com o observado nos dois pontos anteriores, os processos de descentralização nos ensinos básico e secundário de carácter público foram os mais modestos e em muito pouco afectaram o poder de regulação coerciva central.

Na perspectiva da municipalização as transferências de poderes foram, por um lado, onerosas, e, por outro lado, meramente simbólicas. Durante a década de 80 foi transferido para a tutela das autarquias o parque escolar do 1º ciclo num processo cujos contornos haveriam de manchar as relações entre o estado e o poder local. O estado de degradação em que se encontra esse parque escolar era de tal ordem que o ónus da manutenção e reabilitação acabou por recair quase em exclusivo sobre as finanças autárquicas. O que o Estado transferiu foi “uma dor de cabeça” sem qualquer poder acrescido de regulação.

As sucessivas tentativas de transferir o restante parque habitacional do ensino básico esbarraram na desconfiança por parte do poder local relativamente ao limitado financiamento que lhe estava associado e ao estado de degradação de uma grande parte das escolas. A recente aceitação de protocolos de transferência por parte de algumas autarquias foi em número limitado e entre as que aceitaram, enfrentam o cenário da sua devolução.

Quatro outros domínios registaram alterações: o dos transportes escolares, o da ação social escolar, o dos funcionários auxiliares e o das atividades de enriquecimento curricular. A gestão dos transportes escolares ganhou especial relevo com o reordenamento da rede escolar, especialmente a do primeiro ciclo de ensino. A gestão da ação social escolar é partilhada com as administrações das escolas sendo mais extenso no pré-escolar e primeiro ciclo. A transferência do pessoal auxiliar para as autarquias levanta ainda problemas de tutela e as atividades de enriquecimento curricular vieram substituir ou complementar competências já afectas a instituições de solidariedade social e a associações de pais.

Um segundo domínio do processo de descentralização para os municípios prende-se com a gestão da rede e das ofertas educativas. O lançamento das cartas educativas concelhias e dos conselhos municipais de educação em 2003 tinham como intenção lançar as bases para a descentralização efetiva de uma gestão da rede de ofertas educativas que fosse partilhada entre os serviços centrais e as organizações locais. Porém, ao voluntarismo e à expressão simbólica dessa descentralização não corresponderam as dinâmicas necessárias à concretização daqueles objectivos. Como muito bem conclui Clara Cruz, “uma medida que poderia ter sido emblemática no processo de descentralização (quer pelo seu conteúdo, quer pelo que lhe está subjacente e/ou lhe é complementar) se revela um exemplo ilustrativo dos limites e das potencialidades do processo de descentralização da educação em Portugal nas últimas décadas” (CRUZ, 2012, p. 259). “Limites” acanhados, “potencialidades” extensas, concretizações frustrantes acrescentaríamos.

Sendo relevante pelo conjunto diversificado de serviços prestados, todas estas competências são periféricas e de carácter suplementar em relação à atividade central de gestão das escolas e do processo ensino. Essa atividade mantém-se, no fundamental, no domínio da regulação coerciva central: seleção, recrutamento, afectação e avaliação de desempenho dos professores, financiamento, currículo, avaliação externa, inspeção, organização pedagógica, mantêm-se sob controlo central do Estado.

Pelo menos num destes poderes, a tendência até terá sido de maior centralização: a avaliação externa. O efeito regulador das aprendizagens que o sistema centralizado de exames tem vindo a desempenhar é evidente. De certa forma, esse efeito compensa a

crescente desregulação que a formação inicial de professores e o respectivo processo de recrutamento têm vindo a revelar. A autonomia pedagógica e científica das instituições de ensino superior responsáveis pela formação inicial de professores contribuiu para que o Estado e a administração central da educação tivessem perdido o controlo sobre esse recurso estratégico.

Na perspectiva da autonomia das escolas importa lembrar que a atual Lei de Bases do Sistema Educativo é omissa relativamente ao conceito de autonomia das escolas. Aplica-o apenas às instituições de ensino superior. Isto não quer dizer que o tema tivesse ficado afastado da problemática das políticas públicas de educação, desde logo com a aprovação do Decreto-Lei nº 43/89 da responsabilidade do então Ministro Roberto Carneiro. O princípio também viria a ser consagrado no Decreto-Lei 115-A/98, ainda que não tivesse produzido qualquer efeito prático até 2004.

O primeiro contrato de autonomia foi celebrado entre o Ministério da Educação e a Escola das Aves em 2004, considerando o particular projeto de organização pedagógica e administrativa daquele estabelecimento. Três anos mais tarde é que um novo diploma (DL 75/2008) avança com a contratualização da autonomia das escolas e a medida é concretizada num primeiro grupo de 22 estabelecimentos de ensino público.

É igualmente no quadro do novo regime de gestão e autonomia das escolas (2008) que se reconfigura a participação dos diferentes parceiros educativos nos Conselhos Gerais, órgão responsável pela seleção do Diretor e pela definição da estratégia de desenvolvimento educativo das escolas.

Sem menosprezar as alterações introduzidas por este novo regime na gestão das escolas, a maior parte dos estudos é convergente na avaliação de que, no domínio da autonomia, a retórica tende a iludir a real dimensão dos seus efeitos (Veja-se a síntese recente realizada por FERREIRA, 2012, pp. 16-19).

João Barroso sintetiza de forma muito precisa as principais características do processo de mudança operado nas políticas públicas de autonomia e gestão escolar (BARROSO, 2009, pp. 994-995) com especial destaque para o que identifica como “tensão entre uma ‘lógica burocrática’, centrada numa regulação externa através de procedimentos administrativos de coordenação e controlo, e uma ‘lógica pedagógica’, centrada na auto-regulação pelos profissionais, no que se refere à organização do trabalho e às matérias pedagógicas” e pela “inexistência de uma política articulada” entre a reestruturação do Ministério da Educação e os processos de descentralização para as escolas e as autarquias. Neste contexto, Barroso conclui que a “organização centralizadora e burocrática ... continua a dominar a administração da educação em Portugal” (BARROSO, 2009, , p. 995).

É neste contexto que falamos da ilusão do fim do Estado Educador expressa nas teses da afirmação do “Estado Regulador” ou do “Estado Avaliador”. Os pilares fundamentais da organização centralizadora e burocrática do Estado mantêm-se e os processos de descentralização, ainda que não desprezíveis, têm sido limitados, num quadro de regulação partilhada que poderá evoluir no sentido de uma maior responsabilização dos níveis periféricos: escolas, municípios e comunidades locais. Por enquanto, a autonomia e a descentralização educativa continuam a assumir-se como mitos que alimentam a retórica pública sem que se vislumbre uma alteração relevante do quadro centralista tradicional. Mesmo assim, esses níveis periféricos denunciam alguns sinais de mudança que importa

considerar pelo que representam de construção de instrumentos inovadores e potencialmente criadores de uma cultura de autonomia.

As redes colaborativas de escolas e municípios como novas fontes de regulação descentralizada

A experiência das redes de escolas e de professores em vários países ocidentais é conhecida e reconhecida como um instrumento poderoso de qualificação das aprendizagens, da formação de professores, da monitorização e difusão de inovação pedagógica e organizacional das escolas. A investigação de Ann Lieberman e Maureen Grolnick sobre 16 redes de escolas e professores nos Estados Unidos evidenciou essa experiência (LIEBERMAN, 1996) cuja continuidade e sucesso é entendida como um “poder oculto” de extrema eficácia na melhoria dos desempenhos escolares (CROSS, 2004). David Hargreaves tem destacado o papel das redes colaborativas em Inglaterra quer no domínio da inovação educacional, quer na formação contínua de professores ou na gestão escolar (HARGREAVES, 2003). Robert McMeekin partiu do exemplo de três redes colaborativas (a “Accelerated Schools Project” nos Estados Unidos, a rede “Fe y Alegría” sustentada pelos Jesuítas em alguns países da América Latina e “Sociedad de Instrucción Primaria” sediada em Santiago do Chile) para avaliar o seu impacto na prossecução de objectivos de equidade e na criação de climas institucionais favoráveis ao sucesso escolar, especialmente entre alunos carenciados (MCMEEKIN, 2003). Na Holanda são também conhecidas redes colaborativas de escolas visando a troca de experiências pedagógicas, o debate em torno da aplicação das diretivas governamentais e o desenvolvimento de novas metodologias e formas de organização pedagógica (VEUGELERS, 1995).

Em Portugal, as redes colaborativas de escolas são um fenómeno relativamente recente. Estas formas de organização em rede emergem para responder a problemas educativos concretos (abandono, insucesso, partilha de recursos, gestão de tecnologias, etc.) e baseiam-se na cooperação entre diferentes atores educativos (escolas, autarquias, associações de pais, centros de investigação, empresas, etc.). Ainda que reconhecidas pelo Ministério de Educação, não estão sujeitos à sua tutela nem foram por ela promovidas: resultam da iniciativa de parceiros e organizações periféricas que trabalham em colaboração.

De um primeiro mapeamento das redes atualmente em funcionamento (JUSTINO, BATISTA, 2013) encontramos casos de associação de escolas com centros de competências, com centros de investigação universitária, com empresas e com autarquias, em combinatórias múltiplas, mas com fins relativamente distintos: promoção do ensino das TIC, partilha de recursos didáticos, estratégias pedagógicas de combate ao insucesso escolar, envolvimento de parceiros visando a redução do abandono escolar e o insucesso, promoção da “excelência educativa” através da inovação pedagógica e organizacional.

Em qualquer destes casos estamos perante novas fontes de regulação educativa de natureza *voluntária, indutiva e partilhada*, que operam a partir de níveis descentralizados do sistema de ensino.

Em primeiro lugar, trata-se de uma regulação decorrente da iniciativa e vontade dos parceiros da rede, independente das orientações do poder central e da sua legitimação normativa.

Em segundo lugar, porque o seu efeito de regulação decorre do confronto das práticas e da adoção voluntária das soluções ou modelos de intervenção quer se tratem de escolas, autarquias, associações de pais ou de empresas locais. Trata-se, neste sentido, de uma regulação que induz à mudança, mas não a impõe como modelo universal nem a condiciona, potenciando a adaptação das soluções às características da organização.

Em terceiro lugar, trata-se de um tipo de regulação que atua na aparentemente limitada margem de autonomia dos parceiros, mas com elevado potencial de mudança. O envolvimento em algumas destas redes de escolas, empresas e autarquias favorece a mobilização de recursos adicionais, precisando a competência e contributo de cada parceiro para o valor acrescentado da rede.

Em quarto lugar, trata-se de uma regulação partilhada entre a administração central e organismos periféricos organizados em rede, ou seja, o resultado de uma combinação entre regulação coerciva e regulação voluntária descentralizada.

Por último, o recurso à organização em rede, assente em dinâmicas horizontais, desburocratizada e envolvendo parceiros que estabelecem entre si laços de colaboração, partilha de recursos e identidade de propósitos, confere-lhe a flexibilidade e capacidade adaptativa que as estruturas hierarquizadas, verticais e burocráticas dificilmente demonstrarão.

Não se tratando de um movimento português, a forma como estas colaborativas de escolas têm aparecido e crescido em Portugal em torno de projetos visando promover o melhor a qualificação da oferta pública e o aumento dos níveis de desempenho educativo, deixa antever que poderão chegar onde as políticas públicas sucessivas nunca conseguiram ter sucesso, especialmente no combate ao insucesso, ao abandono e na adoção de práticas inovadoras de ensino e de organização pedagógica.

Será decerto muito cedo para se fazer uma avaliação do contributo destas redes e dos resultados destas experiências. Porém, identifica-se uma reorientação das culturas escolares para potenciar a relação entre ensino e resultados escolares a partir da qual questiona a profissionalidade docente, os métodos de ensino, a organização pedagógica, a mobilização e afectação de recursos, ao mesmo tempo que se abre à participação de outros agentes externos à escola.

BIBLIOGRAFIA

ADÃO (2004) Áurea e REMÉDIOS, Maria José, "Os 'Congressos Pedagógicos' na 1ª República: espelhos da(s) identidade(s) dos professores primários". *Revista Lusófona de Educação*, 4, pp. 107-119.

AFONSO (2001), Almerindo Janela. "A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição". *Sociologia, Problemas e Práticas*, 37: 33-48.

ALVES (2011), Daniel; LIMA, Nuno; URBANO, Pedro. "Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Mártens Ferrão de 1867. Uma reforma administrativa efémera".
http://atlas.fcsh.unl.pt/docs/DanielAlves_NunoLima_PedroUrbano_2004_Estado_e_socieda_de_em_conflito_o_Codigo_de_Martens_Ferrao_de_1867.pdf

ANTUNES (2005), Fátima. "Globalização e europeização das políticas educativas: percursos, processos e metamorfose." *Sociologia, Problemas e práticas* 47: 125-143.

BAIXINHO (2011), António Francisco. "Educação e autarquias. Lógicas de ação do poder autárquico face ao poder central e os micro-poderes locais". *Revista Lusófona de Educação*, 18, 81-95.

BARROSO (1997), João. *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa, Ministério da Educação.

BARROSO (2005), João. "O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas". *Educação e Sociedade*, vol.26, nº 92, pp. 725-751.

BARROSO (2009), João. "A Utilização do Conhecimento em Política: o Caso da Gestão Escolar em Portugal", *Educação e Sociedade*, vol. 30, nº 109, pp. 987-1007.

CANÁRIO (1999), Rui. "A Escola, a Autonomia e a Territorialização da Ação Educativa". *Aprender* 23: 25-31.

CARNOY (1999), M. *Globalization and Educational Reform: what planners need to know*. Paris: IIEP.

CARNOY(2002), Martin, and Diana Rhoten. "What does globalization mean for educational change? A comparative approach." *Comparative Education Review* 46.1: 1-9.

CHARLOT, B. *L'école et le territoire. Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin, 1994.

CROSS (2004), Rob & Andrew Parker. *The Hidden Power of Social Networks: Understanding How Work Really Gets Done in Organizations*. Harvard Business School Press, Boston.

CRUZ (2007), Clara Freire. "Conselhos Municipais de Educação: política educativa e ação pública". *Revista de Ciências da Educação* 4: 67-75.

CRUZ(2012), Clara Freire. *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Ação Pública*. Dissertação de Doutoramento em Educação – Administração e Política Educacional, IEUL: 40-41.

DALE&ROBERTSON (2002), Roger, and Susan L. "The varying effects of regional organizations as subjects of globalization of education." *Comparative education review* 46.1 (2002): 10-36

FERREIRA (2012), José Manuel Pinto. *O Impacto do Contrato de Autonomia Através das Percepções dos Actores Educativos: o caso da Escola-Piloto ES/3 João G. Zarco*. Universidade Lusófona do Porto – Instituto de Educação, Porto.

FISKE (1996), Edward B. *Decentralization of education: Politics and consensus*. World Bank Publications.

FLORESTAL (1997), Ketleen, and Robb Cooper. *Decentralization of education: legal issues*. World Bank Publications.

FISZBEIN, Ariel. *Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe*. World Bank Publications, 2001.

GALVÃO (2010)., Maria Emília Baía Ferra. "A europeização da educação e formação em Portugal (2000-2009): o ensino profissionalizante." <http://run.unl.pt/handle/10362/8419>

GINN (1999), Noel, and Thomas "Welsh. Decentralization of education: why, when, what and how?". *Fundamentals of Educational Planning*, n. 64, Unesco – International Institute for Educational Planning.

HARGREAVES (2003), David H. *Education epidemic: Transforming secondary schools through innovation networks*. Demos, 2003.

JUSTINO (2013), David e Susana Batista. "Redes de Escolas e Modos de Regulação do Sistema Educativo". Em vias de publicação pela revista *Educação, temas e problemas*. Universidade de Évora. Disponível em *working paper*: <http://sociologia.davidjustino.com/?p=641>

LIEBERMAN (1996) Ann & Maureen Grolnick, "Networks and Reform in American Education", *Teachers College Record*, Vol. 98 Number 1, p. 7-46.

LIMA (2006), Licínio C., et al. *A Educação em Portugal (1986-2006) Alguns contributos de investigação*. *Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*. 8: 10-20. Disponível em <http://www.debatereducação.pt>

LIMA (2009), Licínio C., *A democratização do governo das escolas públicas em Portugal*. Disponível em <http://hdl.handle.net/1822/11727>

MACHADO (1896), Bernardino. *Affirmações Publicas. 1888-1893*.Coimbra, Imprensa da Universidade.

MAGALHÃES (2006), Justino. "O Local e a Educação: para a História do Município Pedagógico". *Revista de Administração Local*, nº 215, Setembro-Outubro, 2006, p. 607-614.

MAGALHÃES(2010), Justino. *Da Cadeira ao Banco. Escola e Modernização (Séculos XVIII-XX)*. Lisboa: Educa/ Unidade de I&D de Ciências da Educação.

MARTINS (2005), Édio. "Carta Educativa: Ambiguidades e Conflitualidades". *Revista Lusófona de Educação*, 6, 139-151.

(MCMEEKIN, 2003) Robert W., "Networks of Schools". *Education Policy Analysis Archives*, 11(16), p. 1-22.

MOK (2004), Ka Ho. *Centralization and decentralization: Changing governance in education*. Springer Netherlands.

NÓVOA (1987), António. *Le temps des professeurs*, 2 vols. Lisboa: INIC.

NÓVOA (2002), António. "O espaço público da educação: imagens, narrativas e dilemas", NÓVOA, António... [et. al] - *Espaços de Educação, tempos de formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Disponível ainda em <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/4797>.

PACHECO, José Augusto. "Políticas curriculares descentralizadas: autonomia ou recentralização". *Educação & Sociedade*, 2000, 21.73: 139-161.

ROBINSON (2004), William I. "What empire? Whose hegemony? The transnationalization of capital and the Gramscian critique of 'statolatry'." CONFERÊNCIA ANUAL DA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, Montreal.

SILVA (2012) Carlos Manique da, "A expressão da Reforma de António Rodrigues Sampaio no Município de Lisboa ou a afirmação de um 'Governo dos Assuntos Educacionais'". *Educação e Filosofia*, Universidade federal de Uberlândia, v. 26, n. 52, pp. 449-464.

VEUGELERS (1995), Wiel & Henk Zijlstra. "Learning Together: in-service education in networks of schools", *British Journal of In-Service Education*, 21:1, 37-48.