

POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL: GOVERNAÇÃO, CONTEXTO LOCAL E HIBRIDISMO

EDUCATIONAL POLICIES IN PORTUGAL: GOVERNANCE, LOCAL CONTEXT AND HYBRIDITY

António Francisco Baixinho

Doutor em Educação. Investigador Integrado do Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (CeIED-ULHT), Lisboa.
ant.baixinho@gmail.com

RESUMO: A descentralização coincide com a emergência de novos modos de governação estatal que, a partir da década de 1980, se realiza por parte dos governos fortemente influenciados pelo neoliberalismo. Esse processo condiciona diferentes contextos políticos, e no caso da educação tem a finalidade de diminuir o poder dos professores e aumentar o poder e atuação dos *feudatários* – autarquias – e dos *usuários* do sistema – pais dos alunos. Assim, a partir de 1998, as autarquias locais passam a ser confrontadas com a possibilidade de um maior envolvimento na área da educação, ou seja, com a constituição de um órgão de participação democrática (CLE), na elaboração de um documento orientador (carta escolar) e na oportunidade de participarem nos órgãos de administração e gestão das escolas (Assembleia de Escola). Todavia, o desempenho contraditório do Estado central traduz-se num processo de «empurrar e puxar» entre descentralização, centralização, mercado e governação.

Palavras-chave: Centralização. Descentralização. Governação. Mercado. Neoliberalismo.

ABSTRACT: Decentralisation coincides with the emergence of new types of state governance that, from the 1980s, is held by governments which are influenced by neoliberalism. This process affects different political contexts, and in the case of education it aims to reduce the power of teachers and it increases the power and performance of the *feudatories* – municipalities – and the *system users* – the students' parents. Thus, since 1998, local authorities are now facing the possibility of greater involvement in education, ie, with the establishment of an organ of democratic participation (CLE) in the preparation of a guidance document (letter school) and the opportunity to participate in the administrative management of schools (School Assembly). However, the central government performance is nothing else than translates a process of “push and pull” between decentralisation, centralisation, market and governance.

KEY WORDS: Centralisation. Decentralisation. Governance. Market. Neoliberalism.

1 Introdução

Portugal é marcado por uma forte e longa tradição centralizadora, em que o inconsciente coletivo concebe o Estado centralizado como sempre presente e mais forte do que realmente é. Em meados do século XVIII, “[...] o Estado toma o lugar da Igreja no controlo da educação, através de processos nem sempre pacíficos, e vai-se tornar o mais importante agente de expansão da instituição escolar.” (TEODORO, 2008, p. 20) Na verdade, o sistema de ensino foi construído em vários países, entre os quais Portugal, com base no poder e autoridade do Estado (central), mas, progressivamente, se veio a transformar numa aliança entre o Estado e os professores, com a óbvia exclusão dos pais dos alunos e numa uniformização geral. (BARROSO, 2007)

Com a Revolução de 25 de abril de 1974 surge um movimento crescente de afirmação da vontade das populações locais participarem na resolução dos seus problemas e na definição dos seus destinos, que marca o (re)início de uma desejada e verdadeira emancipação dos poderes locais em termos de responsabilidades públicas. Nessa sequência, desenvolve-se no país um processo de autonomia municipal, com os seus reflexos a incidirem na política educativa nacional, especialmente ao longo da segunda metade dos anos de 1980. Os municípios passam a intervir cada vez mais na ação educativa ao liderarem e planearem políticas educativas locais mais ou menos explícitas, ao apoiarem os estabelecimentos de ensino, ao implementarem ou coadjuvarem a concretização de diversos projetos de parceria, ao investirem em técnicos, equipamentos e infraestruturas. Esse processo de reordenamento de poderes entre o Estado central e a administração local realiza-se num contexto em que emerge o discurso da competitividade e o da implementação da lógica de mercado, os quais passam a comandar a agenda política do Estado e, ao mesmo tempo, são usados interna e externamente para legitimar essa mesma agenda.

O resultado da descentralização é um *encavalitamento* de posições, uma manta de retalhos (BOUVIER, 2007) que se torna incompreensível para a maioria das pessoas. A mudança no papel do Estado fundamenta-se no discurso da racionalização, que é contraditório, visto ser essencialmente um discurso de recentralização, originando dinâmicas próprias mas também tensões entre o local e o centro. Essas

políticas são concebidas no quadro da governação (*governance*) e, de um ponto de vista retórico, destinam-se a melhorar a qualidade e a eficácia do serviço público pela criação de um mercado educacional, com a consequente redução do papel do Estado central e da modificação nas regras de financiamento e gestão, numa encruzilhada de relações com outras instâncias sociais com interesses diretos ou indiretos na educação, o que pode levar, numa situação extrema, à privatização das escolas públicas. (BARROSO, 2007)

As reformas educativas retratam, de forma generalizada, mudanças sociais e, portanto, não se trata apenas de uma questão de pedagogia ou didática, mas sim de reformas sociais que devem ser analisadas como tal.

2 Centralização *versus* descentralização no âmbito da educação

O Estado, nos países de cultura centralizada, começa cada vez mais a incumbir certas funções para as comunidades educativas. Essa descentralização minimalista, segundo Mons (2007), traduz-se na atribuição de competências restritas, principalmente transferidas no domínio da gestão dos equipamentos, dos créditos de funcionamento de certas atividades de complemento curricular e, sobretudo, num campo de intervenção privilegiada: educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico, antigo ensino primário.

No campo educativo, a introdução de lógicas de mercado ou privatização surgem por influência de discursos e práticas descentralizadoras, a maioria das vezes por via de um processo mediatizado. Simultaneamente, emerge um novo tipo de regulação, a microregulação local, cujo desenvolvimento espontâneo, voluntário ou admitido, provém de processos formais e informais de regulação local, em resultado de um complexo jogo de estratégias, negociações e ações de vários atores, quer numa perspetiva vertical entre administradores e administrados, quer numa perspetiva horizontal, entre os diversos ocupantes de um mesmo espaço de interdependência (BARROSO, 2006), escolas, territórios educativos, autarquias locais (que no caso português são municípios e juntas de freguesia), instituições sem fins lucrativos.

2.1 O ressurgimento das políticas descentralizadoras após o 25 de abril

Descentralizar, depois de 1974, passou, então, por ser a atribuição de mais poder ao denominado Poder Local, sendo o Ministério da Educação (ME) aquele que se encontrava, nos anos de 1980, em melhores condições para iniciar os primeiros passos, ao inserir as escolas nas comunidades (visto que muitos dos novos ou remodelados edifícios escolares tinham sido da exclusiva responsabilidade dos municípios) e ao transferir para a administração local a gestão dos recursos. Assim, na sequência dos debates parlamentares sobre administração autárquica – organização municipal, descentralização e financiamento (BAIXINHO, 2009) – é aprovada na Assembleia da República, posteriormente publicado em 1984, um *pacote legislativo* que transferiu para os municípios da parte continental do território uma descentralização de tarefas na área da educação, como a responsabilidade de investimento nos domínios da construção e equipamentos de estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, a ação social escolar e os transportes escolares, a criação de equipamentos para a educação de adultos e a organização de atividades de ocupação do tempo livre.

Por sua vez, em 1986 é finalmente aprovada a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Com a publicação dessa lei, passam a estar previstas formas de descentralização e desconcentração da administração educativa, prevendo-se também a possível regionalização do território nacional.

Mas a segunda metade da década de 1990 continuou marcada por um relativo atraso em relação à maioria dos países da Europa Ocidental, no que respeita ao insucesso, abandono e exclusão escolar – no ano letivo de 1996/1997 a retenção no 9.º ano de escolaridade foi de 12%, no 10.º de 24% e no 12.º de 33%; o abandono escolar no 9.º ano foi de 10% e no 10.º de 18%. Para alterar essa situação, o Governo procurou largos consensos sociais e políticos, tendo proposto um *pacto educativo* (TEODORO, 1996) cujas aspirações passavam pela concretização de um *contrato social* capaz de valorizar o papel da educação na sociedade portuguesa e de enriquecer a participação na construção da qualidade (BENAVENTE, 2004), de modo

a harmonizar a sociedade educativa por meio de um diálogo que valorizasse vontades e energias e estabelecendo objetivos positivos.

Para reduzir insucesso, abandono e exclusão escolar foram implementadas centralmente, no final da década de 1990, pelos governos de esquerda, as seguintes medidas: a possibilidade de uma diversidade curricular, a determinados alunos, pela criação de currículos alternativos (flexibilizados), de modo a possibilitar a obtenção de um diploma de escolaridade obrigatória para aqueles que deixavam a escola sem concluir as aprendizagens elementares; a criação de zonas de intervenção prioritária/discriminação positiva – territórios educativos de intervenção prioritária; o aumento significativo da oferta da educação pré-escolar.

Em 1997, é publicada a Lei-Quadro da educação pré-escolar, o que possibilitou às autarquias locais uma maior intervenção na educação com a criação de uma rede pública municipal de jardim-de-infância, visto que a taxa de cobertura da educação pré-escolar era diminuta e não correspondia à procura por parte da maioria das famílias, pois situava-se, no continente do território nacional, somente em 64,5%. No ano seguinte, é possibilitada às autarquias a criação de um órgão local para a educação, Conselho Local de Educação (CLE), bem como a elaboração das respetivas cartas escolares (DL 115-A/98 de 4 de maio). Esse novo quadro normativo no âmbito da educação foi decisivo para o ME porque permitiu *arrumar a casa* em questões tão delicadas como o isolamento do 1.º ciclo, a gestão e autonomia das escolas, a criação dos agrupamentos de escolas e a participação da comunidade educativa nos órgãos de administração e gestão escolar. O agrupamento de escolas é uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino (de um mesmo município, salvo em casos devidamente justificados e mediante parecer favorável das autarquias locais envolvidas), a partir de um projeto pedagógico comum.

Até esse normativo, a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico eram coordenados localmente, em cada município, por uma delegação escolar. Por sua vez, as escolas do 2.º, 3.º ciclos e secundárias estavam dotadas de um órgão de gestão (Conselho Diretivo), constituído e eleito exclusivamente por docentes desses níveis. Com a criação dos agrupamentos escolares é possibilitada a interligação dos estabelecimentos de vários

níveis de educação e ensino, a participação dos docentes de todos os níveis no órgão de gestão (Conselho Executivo), bem como a criação de um órgão deliberativo (Assembleia de Escola) no qual passaram a estar representados os diversos intervenientes locais (pais, parceiros sociais e autarquias), tendo o órgão a competência, entre outras, de acompanhar a realização do processo eleitoral para o Conselho Executivo/Diretor.

Em 2003, na sequência de uma mudança de maioria política na Assembleia da República e da composição do governo de centro-direita, é publicado um novo quadro normativo que estatui o Conselho Municipal de Educação (CME), em substituição do CLE, e consagra a carta educativa de acordo com o Plano Diretor Municipal. Com tal atuação, o Estado centraliza juridicamente e impõe uma normalização nacional para este órgão. Até 2003, na maioria dos municípios, não existia CLE e as cartas escolares não passavam de meros esboços. Nesse ano, os municípios são confrontados com a proposta de um novo enquadramento da Lei de Bases da Educação, que foi apresentada à Assembleia da República em 28 de maio de 2003, pelo XV Governo Constitucional, mas o Presidente da República, Jorge Sampaio, não a promulgou. Essa lei provocou constrangimentos aos municípios na elaboração das cartas escolares, visto que os ciclos de escolaridade e o ensino secundário passariam a ter outra configuração. Embora se permita aos municípios, por legislação, desde 2003, a elaboração da carta educativa, as primeiras 39 cartas aprovadas pelo ME só o foram no final de outubro de 2006. E passados mais de cinco anos da publicação da lei, em setembro de 2008, a situação era a seguinte: 269 cartas educativas homologadas, 5 em avaliação e 4 em elaboração.

É também a partir de 2003 que o ME pratica, mais acentuadamente, uma política que, embora se diga descentralizadora ao se basear na autonomia da escola, sobretudo ao nível pedagógico (TEODORO; ESTRELA, 2010), essencialmente é (re)centralizadora, porque impôs através da sua administração desconcentrada (cinco direções regionais de educação) a constituição de agrupamentos escolares, preferencialmente em agrupamentos verticais – com estes a constituírem um 3.º nível da administração desconcentrada (LIMA, 2011) –, mas também de racionalização com a substituição, em todo o país, dos agrupamentos existentes em *mega-concentrações*. Sobrecarrega por meio de um *controlo apertado* pelo centro ou pela administração desconcentrada e não concede um espaço adequado

para a construção da autonomia, o que acaba por *afogar* a própria escola em burocracia com leis, despachos e circulares.

No CME, as restrições impostas à participação da comunidade para se organizar e se pronunciar, embora de modo não vinculativo, sobre vários assuntos que dizem respeito à educação não superior, mais a forte representação autárquica e o *vazio legislativo*, em vários aspetos, fazem desse um *órgão ilusório*, pois não há obrigatoriedade de vinculação entre representados e representantes (nas propostas apresentadas ou a apresentar, no sentido de votação de posições), nem no modo de indicação de alguns membros, nomeadamente os representantes dos docentes do ensino básico e secundário.

Os municípios possuem autonomia administrativa, o que lhes permite, de acordo com a sua visão estratégica, uma organização diferenciada nas questões educativas. Em alguns municípios, o pelouro da educação é da responsabilidade do seu Presidente, enquanto noutros, é atribuído a um vereador. Há municípios em que a educação constitui uma única Divisão Administrativa ou então faz parte de uma Divisão, possuindo assim um chefe de divisão. Todavia, noutros municípios a educação é organizada num sector coordenado por uma Divisão Administrativa, que tem uma abrangência social mais vasta, sendo nesse caso o sector da educação dirigido por um chefe de serviços.

A partir de 2005 e com um novo Governo de esquerda, suportado por um partido político com maioria absoluta na Assembleia da República, é iniciado o programa Escola a Tempo Inteiro, o qual se enquadra numa agenda política em que coexistem, profundamente e ao mesmo tempo, sedução e problemas (FITZGERALD; GUNTER, 2011), porque ao ter por objetivo responder socialmente às necessidades das famílias decorrentes do atual modo de vida face à incerteza social, em que a escola tem de estar aberta o maior tempo possível e dar resposta adequada aos diversos problemas sociais, teve também por objetivo racionalizar centralmente meios físicos e humanos, o que levou ao encerramento de milhares de escolas do 1.º ciclo. Só que esse encerramento aumenta a desertificação humana tanto no interior do território nacional quanto nas localidades de menor dimensão das freguesias. De facto, desde 2006 que a administração central tem encerrado milhares de escolas do 1.º ciclo, utilizando uma regra simples

(escolas com menos de 21 alunos). Só no início do ano letivo de 2006/2007 foram encerradas cerca de 1.500 escolas.

Esse programa possibilitou o desenvolvimento de Atividades de Enriquecimento Cultural (AEC), tais como o ensino do Inglês, a música e atividades físicas e desportivas, mas trouxe para o meio local problemas associados à municipalização da educação, quando o Estado pretendeu que a responsabilização e a operacionalização fossem efetuadas pelos municípios, quando é disponibilizada uma verba anual por aluno (250 euros) que é insuficiente para cobrir todas as despesas decorrentes dessas atividades, quando condiciona os municípios na construção dos centros educativos, quando interfere com a atividade do docente titular da turma – o que indicia um claro reposicionamento do trabalho docente (COURT; O'NEILL, 2011) –, quando interpõe-se com a rede local ou municipal de atividades de tempos livres.

Alguns municípios não aceitaram as competências para a coordenação das AEC, tendo passado, neste caso, a coordenação para os agrupamentos escolares, visto que já existia uma vasta rede de atividades de tempos livres de responsabilidade municipal ou de instituições particulares de solidariedade social, mas também pelo facto de a opção político-partidária não ser a da municipalização da educação, a qual implicava a contratualização de técnicos e professores para desenvolver essas atividades, mas sim a governação democrática (LESSARD, 2006) com valorização da democracia participativa e dos orçamentos participativos.

Com a Escola a Tempo Inteiro, os municípios ficaram condicionados a construírem centros educativos (que são construídos nos centros populacionais mais adequados à concentração no mesmo espaço físico da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico), a assegurarem os transportes escolares e a distribuição de refeições escolares. Tal situação obrigou os municípios a contratarem funcionários, a adquirirem viaturas para o transporte escolar, a contratualizarem com empresas privadas ou instituições de solidariedade social o fornecimento de refeições e a contratualizarem com empresas privadas, ou em coordenação com os agrupamentos de escolas, os professores ou técnicos necessários para o desenvolvimento das AEC (e que na grande maioria dos casos desenvolvem a atividade docente de forma precária, percorrendo várias escolas por dia e

recebendo uma gratificação por hora de trabalho, que varia de município para município, entre os 8 e os 15 euros).

Para a construção dos centros educativos, alguns municípios optaram por iniciar as obras sem esperar pelo financiamento público e estabeleceram parcerias público-privadas (PPP); outros, segundo uma lógica subsidiária (BAIXINHO, 2008), recorreram aos fundos da União Europeia e ao financiamento estatal. Só que a administração central, numa lógica (re) centralizadora, coagiu o Poder Local a encerrar as escolas do 1.º ciclo de pequena dimensão e verticalizou todos os agrupamentos de escolas, contrariando, por vezes, o que estava aprovado nas cartas educativas.

3 A reformulação do Estado

As reformas na área da educação estão indo no sentido da mercantilização e na aplicação das teorias e práticas de gestão empresarial, o *New Public Management* (NPM). E, num quadro de *governance* como modo privilegiado de regulação do neoliberalismo o qual, ao tornar-se hegemónico como um modo de discurso (HARVEY, 2005), utiliza sistematicamente o poder do Estado para impor, financeiramente, os imperativos do mercado. Assim, essa nova gestão assenta numa lógica de gestão privada, cuja ênfase se encontra mais na gestão do que na política, com particular atenção para as novas competências de *capacitação* (SALAMON, 2002) em detrimento de capacidades técnicas ou profissionais; na devolução do controlo de gestão associado com o desenvolvimento de processos conducentes à territorialização, monitorização e mecanismos de prestação de contas; na imitação de determinadas práticas de gestão do sector privado, que promovem a precarização da atividade profissional.

Os principais sinais do *NPM* no campo da educação, para além da gestão local das escolas, são:

[...] a escolha e poderes conferidos aos pais e aos poderes locais; uma maior participação da comunidade na vida de uma escola, enquanto a colegialidade dos docentes é diminuída; e a *performatividade*, com a medição e monitorização dos resultados. (TOLOFARI, 2005, p. 88)

Em Portugal, a educação surge em *plena mutação* (ZANTEN, 2004) com as seguintes medidas decorrentes do NPM: a) divisão da carreira docente nas categorias de professor e professor titular (divisão que, entretanto, em 2010, foi anulada depois de negociações entre ME e sindicatos de docentes); b) racionalização de meios – administrativos e executivos – com a passagem dos agrupamentos horizontais para verticais; c) processo de configuração e divulgação dos *rankings* das escolas, como forma indutora de um “quase-mercado” educacional (MARTINS, 2009); d) redução do poder profissional dos professores (BARROSO, 2007), com a intromissão do espaço e interferência na turma, que é da responsabilidade de um determinado docente, por outros docentes/monitores ou técnicos para possibilitar a introdução e o desenvolvimento das AEC; e) contratação por empresas privadas de docentes/monitores ou técnicos para as AEC; f) políticas de carácter gestor inspiradas e legitimadas nas práticas administrativas dos países que ocupam melhor posição nos *rankings* mundiais (ANÍBAL; TEODORO, 2008), com a adoção do modelo de administração e gestão das escolas que substitui o órgão colegial, Conselho Executivo, por um órgão unipessoal (o diretor), e introduz preceitos e protótipos do “mundo económico-financeiro”, com a substituição do órgão de matriz essencialmente de participação democrática (Assembleia de Escola), por outro, em que prevalece a filosofia acionista (Conselho Geral) e que reduz o número de elementos do pessoal docente e não docente; g) fornecimento de refeições, que outrora eram confeccionadas na escola pelos próprios funcionários, por um sistema de *catering*; h) incidência de políticas de racionalização (ANÍBAL; TEODORO, 2008), com a introdução do método das quotas na avaliação de docentes e pessoal não docente; i) reforço do controlo social (TEODORO, 2010) pelo acréscimo da influência do sector da *parentocracia* (BROWN, 1990), que é visível na Escola a Tempo Inteiro no 1.º ciclo do ensino básico, nas aulas de substituição e no prolongamento do calendário escolar para a educação pré-escolar; j) dispositivos de contraprova das aprendizagens dos alunos pelos exames de Língua Portuguesa e Matemática no 9.º ano (e posteriormente nos finais de ciclo – 4.º e 6.º ano) e provas de aferição, às mesmas disciplinas, no 1.º e 2.º ciclos do ensino básico, ou seja, o currículo como “[...] um modelo regulatório, vocacionado para a especialização e controlo de resultados.” (ANÍBAL; TEODORO, 2008, p. 117)

Verificam-se, ainda, algumas medidas em linha de conta com uma perspetiva globalizante, porque “[...] mais do que definir globalização, é necessário observar os seus efeitos nas práticas escolares e curriculares e estudar de que modo influencia o pensamento curricular.” (PACHECO; PEREIRA, 2006, p. 16) A globalização hegemónica relança um projeto de desenvolvimento baseado no postulado das vantagens competitivas, o que leva à reestruturação do investimento em capital humano (TEODORO, 2010) para se alcançarem os níveis superiores nos indicadores da OCDE, e cujos efeitos nas políticas educativas resultam da reorganização dos Estados para se tornarem mais competitivos, de forma a atraírem os investimentos das corporações transnacionais para os seus territórios (DALE, 1999), isto é, as políticas educativas passaram a ter como finalidade a preparação dos alunos para poderem facilmente funcionar no “negócio” de uma sociedade global (APPLE, 1999). Nessa perspetiva, enquadrámos as seguintes medidas: a introdução da língua universal (o inglês) o mais cedo possível no currículo; a visão *tecnocêntrica* da educação com a aplicação de quadros interativos e as facilidades na aquisição de um computador portátil (o Magalhães) para os alunos do 1.º ciclo do ensino básico.

Por outro lado, a administração central atua como se fosse uma grande multinacional ao desdobrar-se em empresas numa lógica de *cotação bolsista*, com o intuito de criação de conselhos de administração e cargos de *CEO* ou *Chairman*, favorecimento de clientelas que se relacionam direta e indiretamente com o Estado (ex-governantes, arquitetos e grandes empresas) e distribuição de *jobs for the boys* para quem detém o poder. Nesse aspeto e na área educativa destaca-se a criação da empresa Parque Escolar e da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional.

A Parque Escolar foi constituída como uma instituição de direito público de natureza empresarial pelo Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de fevereiro. Essa empresa, por esta lei, ficou contemplada com autonomia administrativa e financeira e património próprio, estando sujeita à tutela dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação. A Parque Escolar tem como objetivo a modernização da rede pública de escolas secundárias e outras afetas ao Ministério da Educação. Contudo, essa empresa, ao efetuar requalificação ou modernização nas escolas, passa a deter o património destas.

Neste modo de governação persistem muitas “zonas de incerteza”, porque as escolas, depois de intervencionadas, passam para essa empresa o seu património, ficando ainda a gestão das escolas com a responsabilidade do pagamento de uma renda mensal, mas na maior parte das escolas secundárias funciona o ensino básico, para além de a sua construção ter tido o apoio dos municípios (financiamento e cedência de terrenos). Nessa fórmula, a empresa acaba por ter como missão principal o negócio, da promoção de avultadas obras por meio de contratados milionários com empresas de construção civil e a rentabilização futura do imobiliário escolar. O que, em pouco tempo, a tornou na quinta empresa pública mais endividada, com mais de 2 mil milhões de euros.

Se os princípios para a requalificação das infraestruturas escolares estavam certos, porque as escolas secundárias se encontravam num mau estado de conservação, foram reconstruídas com alguns materiais perigosos para a saúde pública e muitas delas não possuíam pavilhão polidesportivo. A realidade é a dos altos custos das PPP, o favorecimento de gabinetes de arquitetos e de grandes empresas de construção civil, a utilização de materiais de luxo e aumento das despesas com energia. Inicialmente foi orçamentado que a intervenção em cada escola ficaria (em média) nos 2,82 milhões de euros, mas depois da auditoria efetuada pelo Ministério das Finanças, até dezembro de 2011, o valor orçamentado derrapou para 15,45 milhões de euros, ou seja, quintuplicou. Por sua vez, a Parque Escolar adquiriu, por compra, sete edifícios ao ME por 79 milhões de euros e apesar de no início de 2012 ainda não ter pago, cobra anualmente, pelo arrendamento dos sete edifícios, 4,785 milhões de euros ao ME que supostamente fez a venda dos edifícios.

O fundamental é que a educação possibilite estabilidade à sociedade ao diminuir as assimetrias e ao introduzir normas de confiança e responsabilidade, sem tais normas os mercados não podem prosperar e a democracia não consegue *sobreviver*. (OLSSSEN; COOD; O’NEILL, 2004)

4 Erosão do sector público e trajetórias híbridas

Numa primeira fase, as associações de pais e encarregados de educação pressionaram o ME para que as escolas estivessem mais tempo abertas.

Como o ME não atendeu a essa reivindicação, o Poder Local começa, no final dos anos de 1990, a experimentar diferentes modelos de modo a dar resposta aos novos contextos e solicitações sociais. Assim, passam a fomentar uma rede municipal de ATLS, a coordenarem e a promoverem eventos, atividades e projetos educativos municipais, como forma de rentabilização das infraestruturas que, entretanto, foram construídas pelo poder autárquico, nomeadamente piscinas, pavilhões polidesportivos ou complexos desportivos, bibliotecas, museus, centros culturais e ambientais. Tal situação veio permitir uma maior afirmação ao poder autárquico na implementação de políticas educativas, bem como potencializar, pela visibilidade regional, nacional e até mesmo internacional, o seu património histórico-cultural e paisagístico ambiental.

Depois do ano de 2005, e com um Governo suportado por uma maioria absoluta, assiste-se a uma “renovada fase” nas políticas educativas, nomeadamente com o programa da Escola a Tempo Inteiro, quando o Estado central generaliza e homogeneiza as AEC que, entretanto, tinham sido “despoletadas” e implementadas pelo Poder Local e autárquico, ao mesmo tempo que menospreza o papel da família. Todavia, essa “generalização por decreto” não é neutra, pois o legislador é “forçado ou contaminado”, enquanto elabora a diversa regulamentação, pelo mercado, pelas associações de pais, pelas autarquias locais, pelos professores.

A atuação do Estado central manifesta-se em um sistema de “empurrar e puxar” entre descentralização, centralização, mercado e governação. Empurra para outras entidades para ter um desempenho minimalista e puxa para o seu domínio e controlo absoluto, de forma prepotente e “sem dar ouvidos a ninguém”, alguns aspetos essenciais da política educativa. O Estado central quer-se assumir, cada vez mais, como mínimo em algumas situações, como é o caso da construção de infraestruturas educativas ou da contratação de pessoal docente, de técnicos especializados, de funcionários administrativos e auxiliares de ação educativa, principalmente para o programa, que foi decretado centralmente, Escola a Tempo Inteiro. Por sua vez, o Estado central tem vindo a “afastar-se” em tarefas e serviços complementares à educação, como é o caso da atribuição a terceiros, da confeção das refeições e dos transportes escolares. Esse mesmo Estado assume-se como máximo na medida em que não “abre mão” de um currículo nacional e persiste na uniformização de práticas, valores, conhecimentos e dis-

posições (PACHECO; PEREIRA, 2006), de que resulta a sobrevalorização das disciplinas consideradas nucleares (Língua Portuguesa e Matemática) em detrimento das expressões; decide, por sua administração desconcentrada, a rede escolar, cujo maior impacto se localiza na criação de grandes agrupamentos escolares e no fecho da maioria das escolas do primeiro ciclo do ensino básico; impõe, gradualmente, processos de avaliação de resultados e de desempenho profissional; recentraliza decisões como é o caso da verticalização dos agrupamentos escolares e da autonomia da escola.

Assim, não há uma estratégia de um “Estado monolítico”, mas sim um complexo entrelaçamento de dinâmicas internas e externas ao Estado que contribuem, num contexto híbrido, para a reestruturação das políticas educativas. Essas passam, assim, a contemplar uma “conveniente distribuição de poderes” entre a administração desconcentrada, os agrupamentos escolares (na figura atual do diretor) e as autarquias locais.

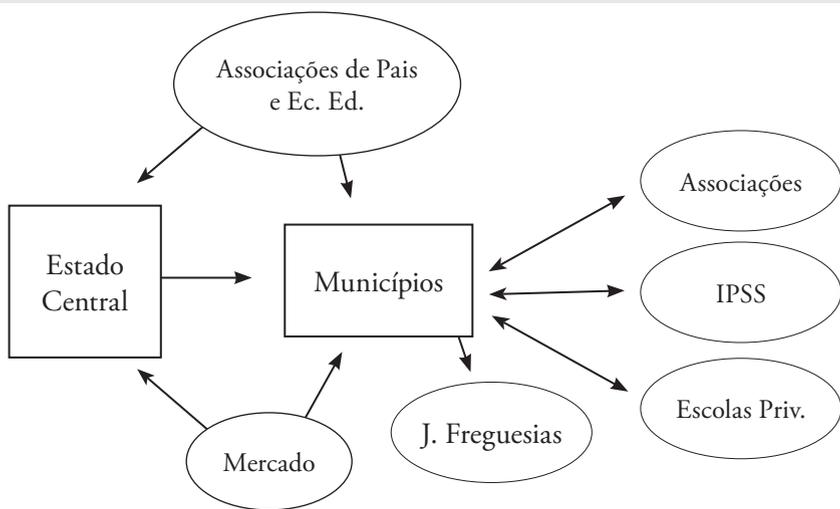


Figura 1: O entrelaçamento na definição e implementação das políticas educativas

Fonte: O autor.

Essa conveniente distribuição de poderes verifica-se ao nível do regime disciplinar, da planificação das atividades pedagógicas e técnico-pedagógicas e da avaliação de desempenho. Em matéria disciplinar, para

além da instauração de um inquérito, ou de um processo disciplinar – a docentes ou funcionários –, a nomeação de um instrutor (n.º 4 do art.º 115.º do Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro) passou a ser uma das competências do órgão de administração e gestão do estabelecimento de educação ou de ensino, isto é, do diretor. Ao nível do desenvolvimento e implementação de algumas atividades curriculares, efetua-se uma partilha de poderes, como nas AEC; quando os docentes são contratados pelas autarquias, é o órgão executivo do município que exerce o poder disciplinar, mas a tutela pedagógica é da responsabilidade do ME, com a planificação, supervisão e avaliação da atividade a ser efetuada pelos órgãos de administração e gestão das escolas. Por sua vez, apesar da transferência de competências para os municípios, o ME mantém o controlo técnico-pedagógico, no âmbito dos serviços de psicologia e orientação e de apoio educativo, bem como define os critérios e fórmula de cálculo para a atribuição dos auxiliares de ação educativa e dos assistentes de administração escolar. No que respeita ao pessoal não docente vinculado às autarquias locais, a avaliação de desempenho é efetuada pelo diretor, mas a homologação das avaliações é da competência do presidente do município, sendo o conselho coordenador da avaliação o do respetivo município.

As instituições escolares ficam, entretanto, sujeitas a um controlo de proximidade por meio “[...] de dois polos (DRE e município) de acompanhamento” (FORMOSINHO; MACHADO, 2004, p. 27), mas com o progressivo aumento da intervenção das autarquias, no âmbito da educação, a situação progride no sentido da municipalização da educação pré-escolar e do ensino básico. As políticas educativas passam, ainda, a ser concebidas numa lógica de abertura ao mercado, que abrange o financiamento e a privatização de determinadas funções e serviços educativos.

Dessa forma, o tipo clássico de “racionalização” (burocracia) de Weber¹ está sendo desconstruído e alguns dos significados do serviço público acabam por ser entregues a atores não estatais (cuja ação mercantilista se acentua com o *jogo estratégico* dos atores). A natureza da governação muda, assim, do garante do provimento do serviço público para o de entidade reguladora, com o assumir do argumento do “regulamento da qualidade” como uma prioridade. O Estado central, em nome da descentralização, da evolução e das políticas de escolha que são estimuladas pelo mercado (MAROY, 2006), passa a delegar para o controlo da comunidade

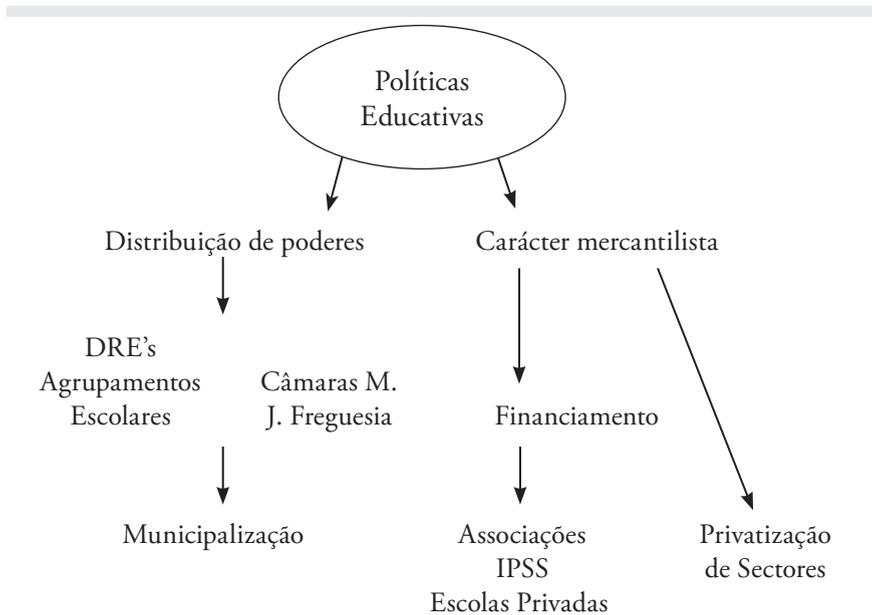


Figura 2: A configuração híbrida das políticas educativas

Fonte: O autor.

– autarquias locais, associações, IPSS, escolas privadas – alguns aspetos em determinados níveis de ensino e serviços.

Pode-se, então, ponderar até que ponto esse impacto pode influenciar o papel dos peritos burocráticos/tecnocráticos na manutenção da sua influência e do seu *status* em face da racionalização das políticas centrais? Cada vez mais estão em causa alguns aspetos da administração educativa, como a definição da rede escolar, a responsabilidade na manutenção das infraestruturas, o fornecimento de equipamentos às escolas, a organização pedagógica e o seu financiamento. Assim, uma verdadeira descentralização de atribuições e competências para as autarquias locais (municipalização) coloca em causa a existência de algumas estruturas do ME, como as direções regionais de educação.

De facto, a extinção das direções regionais de educação que ocorreu em 2013 reverteu a situação para a concentração e centralização (em Lisboa) de funções, serviços e poderes numa Secretaria do ME. Contudo, essa situação é mais uma medida de racionalização imposta pela *Troika*², do que uma medida de política administrativa/educacional do Governo português.

5 Considerações finais

A educação, embora com algumas resistências, vai-se organizando em uma nova forma, com menos Estado central e mais mercado. O campo educativo proporciona, também, a capacidade de agir da sociedade local ou pelo menos uma parte dela, o que origina uma “outra governação” (*governance*) local. A liderança original começa com a “iluminação do fogo do desejo” dos projetos, o que posiciona os municípios como “presas fáceis” para a administração central.

As políticas educativas em Portugal não são planeadas no sentido de uma verdadeira descentralização, pois continua a verificar-se, na maioria das situações, o controlo do Estado central sobre as políticas educativas e o “governo local” da educação, ou seja, ao prezar-se um “modelo híbrido” entre a regulação hierárquica e a interação cooperativa. A escola e a sua autonomia ficam, assim, dependentes de uma dupla hierarquia (ME e as autarquias locais), o que resulta numa ação política “aditiva”. Ao nível local as recomposições podem ser mais avançadas, mas são altamente variáveis de local em local, dependendo das unidades políticas e administrativas, o que origina a emergência de novos problemas de coordenação com outras instâncias locais. Verificámos, então, um paradoxo na verdadeira descentralização no âmbito da educação, visto que esta não passa de uma mera *descentralização centralizada* (SILVA; GENTILI, 1996), ou uma *desconcentralização* – numa clara alusão à articulação entre desconcentração e descentralização. (WARREN, 2008)

É desse modo que as autarquias locais funcionam em alguns aspetos como uma delegação do centro, ao resolverem muitos problemas estruturais que o sistema de ensino apresenta, isto é, quando organizam os transportes e as refeições escolares, quando constroem novas e modernas infraestruturas escolares, quando se responsabilizam pelas AEC e prolongamento escolar e contratam/coordenam de forma precária professores/técnicos para essas atividades e os sujeitam a um sistema de avaliação por quotas, quando se posicionam de *acordo* ou de *forma neutra* em relação ao fecho de algumas escolas do 1.º CEB e à alteração dos agrupamentos escolares, mesmo quando algumas destas alterações contrariam a carta educativa.

Notas

- 1 A teoria burocrática de Max Weber demonstra uma organização minuciosa, com controlo exaustivo de atividades e normas impessoais e hierárquicas bem definidas cujo objetivo é o de alcançar a máxima eficiência. Esse modelo administrativo fundamenta-se na conformidade normativa, cujas regras, regulamentos e procedimentos bem delimitados são utilizados como princípios de legitimação. A *burocracia* evidencia a estrutura e os indivíduos e institui uma organização de regras racionais, com a descrição de variáveis e de comportamentos dos seus membros. (WEBER, 1979)
- 2 Delegação constituída por responsáveis da Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional que, a partir de abril de 2011, negociaram com o Governo português as condições de empréstimo financeiro. Circunstância que levou à assinatura de um *Memorando de Entendimento* sobre as condicionalidades de política económica, em 17 de maio de 2011.

Referências

ANÍBAL, G.; TEODORO, A. A educação em tempos de globalização. Modernização e hibridismo nas políticas educativas em Portugal. In: TEODORO, A. (Org.). *Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos*. Brasília, DF: Liber Livro, 2008. p. 105-122.

APPLE, M. W. *Ideologia e currículo*. Porto: Porto Editora, 1999.

BAIXINHO, A. F. Educação e autarquias em Portugal. Lógicas de acção do poder autárquico em face do poder central e dos micropoderes locais. *EccoS revista científica*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 233-254, 2008.

_____. Os ciclos da descentralização de competências, no âmbito da educação, em Portugal. Uma análise a partir dos debates parlamentares, *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação*, v. 50, n. 8, p. 1-11, 2009.

BARROSO, J. L'autonomie et la gestion de l'école publique: entre le marché, le managérialisme et la démocratie. In: DEROUET, J-L.; NORMAND, R. (Dir.), *L'Europe de l'éducation: entre management et politique*. Lyon: Institut National de Recherche Pédagogique, 2007. p. 85-100.

_____. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, Unidade de I & D de Ciências da Educação, 2006.

BENAVENTE, A. O Pacto educativo para o futuro: um instrumento estratégico para o desenvolvimento educativo em Portugal, *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação*, v. 34, p. 69-108, 2004.

BOUVIER, A. *La gouvernance des systèmes éducatifs*. Paris: PUF – Politique d'aujourd'hui, 2007.

- BROWN, P. The ‘Third Wave’: Education and the ideology of parentocracy. *British Journal of Sociology of Education*, v. 11, n. 1, p. 65-86, 1990.
- COURT, M.; O’NEILL, J. ‘Tomorrow’s Schools in New Zealand’: from social democracy to market managerialism. *Journal of Educational Administration and History*, v. 43, n. 2, p. 119-140, 2011.
- DALE, R. Specifying globalisation effects on national policy: a focus on mechanisms?, *Journal of Educational Policy*, v. 14, n. 1, p. 1-17, 1999.
- FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. Evolução das políticas e da administração da educação em Portugal. *Administração Educacional*, n. 4, p. 7-32, 2004.
- FITZGERALD, T.; GUNTER, H. M. Dancing to a new tune? Centralisation and decentralisation in educational administration. *Journal of Educational Administration and History*, v. 43, n. 2, p. 89-93, 2011.
- HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- LESSARD, C. La “gouvernance” de l’éducation au Canada: tendances et significations. *Éducation et Sociétés*, v. 18, n. 2, p. 181-210, 2006.
- LIMA, L. C. *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora, 2011.
- MAROY, C. *École, régulation et marché*. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris: PUF, 2006.
- MARTINS, M. F. *Gerencialismo e quase-mercado educacional: a ação organizacional numa escola secundária*. Tese (Doutorado) – Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, Braga, 2009. Orientada por Licínio C. Lima, Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/10159/1/tese.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2012.
- MONS, N. *Les nouvelles politiques éducatives*. Le France fait-elle les bons choix? Paris: PUF – éducation & société, 2007.
- OLSEN, M.; CODD, J.; O’NEILL, A. *Education policy: globalization, citizenship and democracy*. London: Sage Publications, 2004.
- PACHECO, J. A.; PEREIRA, N. Globalização e identidades educativas. Rupturas e incertezas. *Revista Lusófona de Educação*, n. 8, p. 13-28, 2006.
- SALAMON, L. M. (Ed.). *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- SILVA, T. T.; GENTILI, P. (Org.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília, DF: CNTE, 1996.
- TEODORO, A. *Educação, Globalização e Neoliberalismo*. Os novos modos de regulação transnacional das políticas de educação. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2010.

_____ (Org.). *Pacto educativo: aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora, 1996.

_____ (Org.). *Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos*. Brasília, DF: Liber Livro, 2008.

_____; ESTRELA, E. Curriculum policy in Portugal (1995-2007): global agendas and regional and national reconfigurations. *Journal of Curriculum Studies*, v. 42, n. 5, p. 621-647, 2010.

TOLOFARI, S. New public management and education. *Policy Futures in Education*, v. 3, n. 1, p. 75-89, 2005. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/tolofari.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

ZANTEN, A. van. *Les politiques d'éducation*. Paris: PUF – Que sais-je?, 2004.

WARREN, M. *L'école à deux ans en France*. Un mode nouveau de gestion de la chose publique éducative. Paris: L'Harmattan – Logiques sociales, 2008.

WEBER, M. *Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

Recebido em 30 abr. 2016 / Aprovado em 1º ago. 2016

Para referenciar este texto

BAIXINHO, A. F. Políticas educativas em Portugal: governação, contexto local e hibridismo. *EccoS*, São Paulo, n. 42, p. 105-124. jan./abr. 2017.