

A TERRITORIALIZAÇÃO EDUCATIVA NA LÓGICA DE AÇÃO DO PODER LOCAL COM A AUTONOMIA DAS ESCOLAS EM PORTUGAL

THE EDUCATIVE TERRITORIES IN LOGIC OF SHARE WITH THE LOCAL POWER AND THE AUTONOMY OF THE PORTUGAL SCHOOLS

Ernesto Candeias Martins ¹

RESUMO

Os vectores principais do estudo são a descentralização e a territorialização educativa em Portugal, no contexto da relação 'escola' e 'poder local'. O autor aborda três relações dessa descentralização: a escola - comunidade educativa, a parceria socioeducativa e a política educativa local. A intervenção do poder local na educação portuguesa tem-se processado numa perspectiva instrumental virada para o desenvolvimento e para a coesão social. As autarquias constituem os parceiros responsáveis pelo ensino, e os professores valorizam a relação escola - comunidade educativa, principalmente na promoção da qualidade da educação. A relação 'escola - poder local' desenvolve-se numa interacção participativa de entrelaços redutores e promotores de dinâmicas educativas na dimensão local, com lógicas de acção e racionalização ao nível das parcerias.

Palavras-Chave: Política educativa. Autonomia escolar. Coesão social.

INTRODUÇÃO

É de todo evidente que a educação tem sido objecto de mudanças conceptuais e evoluções ao nível da sua significação (CORTESÃO, 2001), bem como parece claro que as finalidades educativas atribuídas à escola ao longo dos tempos têm sido diferentes consoante a dominação cultural e o quadro filosófico - pedagógico subjacente à matriz orientadora e organizadora do respectivo sistema educativo. A escola portuguesa tem sido palco, nas últimas décadas, de mudanças de natureza organizacional, na dimensão curricular e ao nível das relações com a comunidade.

A gestão e a administração escolar constituem uma problemática nas políticas educativas actuais em Portugal que, pela sua pertinência, estão presentes em muitos debates e publicações sobre a educação e o ensino.

¹ Professor Dr. do Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de educação (IPCB/ESECB – Portugal). E-mail: ernesto@ipcb.pt

Historicamente o sistema educativo português caracterizou-se por uma excessiva centralização e uniformização, de tal modo que a gestão das escolas foi ganhando visibilidade a partir de 1974, com a consagração legal do modelo democrático de gestão das escolas (FORMOSINHO, 2000), até que a Lei de Bases do Sistema Educativo - LBSE (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), no âmbito da Reforma do Sistema Educativo (RSE), desencadeou uma discussão acesa acerca dos aspectos centrais da administração e gestão escolar.

Neste contexto reformista, associado ao de mudança de paradigma educativo ao nível da gestão e administração das escolas, desenvolveu-se, por um lado, um processo de autonomização das escolas e, simultaneamente, verificou-se a implementação de novos modelos de administração, direcção e gestão das escolas públicas. Paralelamente, a descentralização administrativa passou a integrar os discursos políticos e o aparecimento de legislação avulsa nas últimas três décadas.

O referencial desta perspectiva descentralizadora tem implicações, por um lado, na autonomia das escolas e, por outro lado, num plano mais abrangente, na focalização e localização das políticas educativas, o que equivale a um alargamento das atribuições e das competências para o poder local (autarquias) na área da educação (RUIVO, 2000). Neste âmbito descentralizador, J. Formosinho (2000, p. 323) sublinha que “as autarquias têm vindo a assumir um papel de crescente importância no domínio da administração educativa e na vida das comunidades educativas”. De facto, este papel atribuído às autarquias identifica-se com um processo de intervenção do poder local na educação, mais visível desde a democratização social, consequente da revolução de 25 de abril de 1974, mas que se tem desenvolvido desde finais da década de 90, com suporte legal substantivado no quadro jurídico que define o alargamento de atribuições e competências do poder local na área da educação.

O marco de intervenção alargada do poder local na educação ocorre num contexto conjuntural e de orientação política administrativa, em que “[...] é o discurso da territorialização que está na ordem do dia [...]” (ESTAÇO, 2001, p. 13). Neste contexto conjuntural a realidade escolar portuguesa debate-se, no dia a dia, com a problemática da autonomia das escolas, num processo de abertura à comunidade, verificando-se um “crescente alargamento da participação dos

vários parceiros na vida das comunidades educativas” (LEMOS E FIGUEIRA, 2002, p. 7), principalmente a das autarquias.

Estamos convictos que essa intervenção do poder local na área da educação, designadamente ao nível da administração e da gestão, estabelece uma relação ‘escola-poder local’ que é condicionada por um sistema de lógicas, mormente a lógica de cultura que, condutor da construção social do grupo local, é indutora de atitudes e de lógicas de acção dos professores, dos autarcas e de outros actores educativos.

Pretendemos neste estudo analisar a inter-relação ‘escola - poder local’ com base no quadro normativo jurídico, que estatui o quadro de transferência das atribuições e competências do poder central (Ministério da Educação) para o poder local (autarquias) na área da educação. A nossa argumentação insere-se numa perspectiva conceptual, delimitada temporalmente desde a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (1986) (AFONSO, 1994, p. 25), no quadro da descentralização educativa e de implementação da autonomia escolar, com focalização no processo de transferência de atribuições e competências para o poder local na área da educação, estatuído pelo Decreto-Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Metodologicamente o estudo está dividido em dois pontos. No primeiro, abordaremos a evolução histórica de alguns termos relacionados com a escola, por exemplo, a descentralização, a autonomia, as parcerias e a territorialização educativa, destacando-se a reflexão sobre os princípios estruturantes da autonomia escolar, em que “[...] em termos teóricos, assume-se que a escola é ‘simultaneamente um locus de reprodução e locus de produção de políticas, orientações e regras [...]’” (ALVES, 1999, p. 9). No segundo ponto, analisaremos os pressupostos e o paradigma da autonomia e da gestão das escolas, no cenário das políticas educativas locais, tendo como referencial o papel das parcerias, da participação, das políticas locais de educação e da territorialização educativa.

EVOLUÇÃO HISTORIOGRÁFICA DA DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E TERRITORIALIZAÇÃO

Portugal registrou vários casos efémeros de descentralização administrativa, que não passaram do plano de intenções, associadas a uma

vasta publicação de medidas avulsas sem efeitos práticos visíveis. Efectivamente, a relação descentralizadora do Governo com os municípios emerge, numa dimensão quase instrumental, com o liberalismo. De facto, a descentralização não passou de meras tentativas de concepções organizacionais dos municípios como modelo de referência para a organização escola (FERNANDES, 2003). Este processo descentralizador marcou a educação na esfera da administração e gestão das escolas, com impacto na implementação da autonomia das escolas a par do ampliar das atribuições municipais na área do ensino e educação (CARVALHO, 1996, p. 623).

Posteriormente o processo de descentralização na instrução veio a ser encetado na 1ª República (1910-1926), em que é cometida aos municípios portugueses uma relação privilegiada com a área da instrução e do ensino, por influência e acção expressa de vários políticos e educadores/pedagogos, por exemplo, João Camoegas e António Sérgio, na linha do modelo de 'Escola-Município', com, "[...] um método organizativo inspirado nos princípios do 'self-governement' [...]" (FERNANDES, 1992, p. 15).

Após este período de excepção, o Estado Novo retoma a centralização estatal até ao projecto reformador de Veiga Simão (Lei n.º 5 de 1973) orientado à democratização do ensino e de mobilização educativa, numa tentativa de renovação educativa (FERNANDES, 1987, p. 106; TEODORO, 2001). Contudo, no dizer de Pinhal e Viseu (2001, p. 1), "[...] a intervenção das autarquias locais na administração da educação não tem tradição em Portugal, podendo dizer-se que, historicamente, têm sido poucas e de pouca expressão as suas competências educacionais [...]". A intervenção dos municípios nos domínios da instrução, ensino e educação quase não passou do plano da retórica e caracterizou-se, desde o liberalismo, por um défice de poder de acção, "[...] não passando o município liberal, republicano ou salazarista de uma extensão local do Estado [...]" (FERNANDES, 1999 b, p. 166).

Logo após o 25 de Abril de 1974 (reforçado na Constituição da República Portuguesa de 1976), ressurgiu o poder municipal como expressão da democracia local e em estreita ligação ao papel da autarquia local (FERNANDES, 1999 a). Os municípios portugueses recuperaram a autonomia que usufruíam no Antigo Regime do Estado Novo e conquistaram novas atribuições e competências próprias e exclusivas. É óbvio que a Lei das Finanças

Locais para as autarquias/municípios fez dispor outras capacidades de investimento, adquirindo uma capacidade de intervenção local em todos os domínios: “[...] um crescente envolvimento dos municípios na actividade educativa escolar e não escolar [...]” (FERNANDES, 1995, p. 54). Passou a haver a sustentabilidade da autonomia, da democraticidade e da participação numa experiência descentralizadora (BANHEIRO, 2002, p. 19).

O Estado democrático pós 1974 promoveu a democratização da educação através da escola e de outros meios formativos, contribuindo para a igualdade, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do respeito da tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e da responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva, etc.

Nesta perspectiva de democratização da sociedade e da educação, e sobretudo da descentralização, importa referir o papel das autarquias no contexto da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei n.º46/86, de 14 de Outubro) (FERNANDES, 1995, p. 57), quando estatuí uma nova matriz definidora dos princípios organizativos do sistema educativo português, no sentido da descentralização das estruturas e das acções educativas. No seguimento destas orientações normativas, emerge um processo de debate sobre conceitos como ‘democracia representativa’ ou ‘democracia participada’ e a distinção entre direcção (democrática) e gestão (profissional) na escola, segundo o paradigma de descentralização. Este discurso retórico abre caminho a práticas de centralização desconcentrada, num clima geral de Reforma Global, no dizer de J. Formosinho (2000, p. 20).

Era preciso reorganizar a administração escolar. Este foi um dos objectivos da Reforma Educativa iniciada em 1986 (LBSE), com o vector orientador da descentralização e da desconcentração de poderes “[...] visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local [...]” (RIBEIRO, 1992, p. 6). No discurso normativo, a escola assumia um lugar privilegiado nas estruturas de ensino, o que implicava um reforço na gestão participada e o exercício da autonomia.

É, pois, na implementação destas prioridades estratégicas que, como salienta Clímaco (1993, p. 12), se procede ao enquadramento legal “[...] no

âmbito da reforma da administração do sistema educativo a reestruturação da gestão das escolas é uma consequência de outras introduzidas na administração pública, nomeadamente a descentralização, da democratização da sociedade civil e ainda da própria reconceptualização da instituição escolar [...].”

Na década de 90 destacamos alguns normativos jurídicos relativos à experimentação não generalizada do modelo de gestão da autonomia das escolas, consubstanciado no Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, que definia o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Em 1998, propôs-se o regime de gestão, de direcção e administração das escolas, determinado pelo Decreto-Lei nº115-A/98, de 4 de maio, cuja fase final de implementação só ocorreu no ano lectivo de 2003-2004, com a constituição de agrupamentos de escolas.

Este modelo de gestão das escolas (agrupamento de escolas) é a expressão do desenvolvimento de políticas educativas contextualizadas no espaço e meio local em processo de abertura da escola à comunidade, no pressuposto de “[...] um crescente alargamento da participação dos vários parceiros na vida das comunidades educativas [...]” (LEMOS E FIGUEIRA, 2002, p. 7). É neste contexto conceptual que o modelo de gestão das escolas, propugnado no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, se imbuíu duma lógica política de administração educativa assente em princípios organizativos de democraticidade, de participação e de integração comunitária (AFONSO et al., 1999). Estas particularidades do regime de gestão das escolas são potenciadores de uma acrescida possibilidade de intervenção de parceiros sociais, com destaque para a participação dos pais ou encarregados de educação e das autarquias.

É da compreensão do desenvolvimento do processo de implementação da autonomia das escolas, e a sua articulação com o poder local, que se estabelece o partenariado socioeducativo (parcerias da escola com a comunidade), já que o poder local é essencial no projecto educativo das escolas, no processo de realização individual dos cidadãos e no desenvolvimento das regiões e do país.

As várias ocorrências político-administrativas de desconcentração administrativa, encetadas nos finais das décadas de setenta e oitenta, com a

publicação de legislação diversa, proporcionaram processos de desconcentração e descentralização, fundamentados no Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na tentativa de consolidar e reforçar o poder local. No Preâmbulo deste diploma lemos o seguinte:

A consagração constitucional das autarquias locais e da descentralização da Administração Pública no quadro global da organização democrática do Estado impõe que seja dada a devida relevância aos aspectos relativos à definição das atribuições das autarquias locais e à competência dos respectivos órgãos.

Esta atribuição já antes se encontrava inserida no Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, com a transferência de atribuições educativas (financiamentos para a educação pré-escolar, ensino primário, educação básica e educação de adultos, acção social escolar, ocupação de tempos livres, desporto e cultura).

A. Sousa Fernandes (1996, p. 117) é da opinião que este diploma legislativo sublinha que “o primeiro indicador de reforço municipal é uma resultante das tensões geradas a partir da aplicação pelo governo das disposições constantes no Decreto-Lei 77/84 após a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo”. No âmbito das competências atribuídas às autarquias, Lemos e Figueira (2002, p. 323) afirmam que:

O quadro legal em vigor desde o início da década de 80 atribui às autarquias competências nos domínios da construção, do equipamento, e da manutenção dos edifícios para a educação pré-escolar e para o 1º ciclo do ensino básico, da organização dos transportes escolares e da acção social escolar para as crianças da educação pré-escolar e para os alunos do 1º ciclo do ensino básico. (LEMOS E FIGUEIRA, 2002, p. 323)

Deste modo, o desenvolvimento da intervenção das autarquias locais no exercício das suas atribuições e competências promoveu níveis de relação horizontal de colaboração escola-autarquia, e vice-versa, ainda que, em muitos casos, tivesse sido uma relação informal e com práticas pouco definidas ao previsto em quadro legislativo.

A LBSE de 1986 (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro), apresentava um conjunto de princípios programáticos, definidores de uma administração descentralizada, numa apologia de descentralização e participação comunitária no sistema educativo,

com destaque para o papel das autarquias, nessa interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico (art.º 43º, nº 2 a LBSE).

Posteriormente, com o regime jurídico da autonomia das escolas (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro), salvaguardou-se os princípios da democraticidade e participação comunitária na organização, processo educativo e vida escolar (artº 3º, alíneas c e f). Mais tarde, com a publicação do regime de autonomia e gestão das escolas (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio) e do Quadro de transferência de atribuições e competências do poder central para o poder local na área da educação (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro), promoveu-se um quadro legal adequado à nova realidade do país e da educação, ao nível das relações escola - autarquia, o que evidenciou o sentido da descentralização e da territorialização educativas.

Neste sentido, as relações institucionais 'escola-autarquia' eram estabelecidas umas vezes em relacionamento vertical e outras vezes em relação horizontal, num quadro onde potencialmente é emergente um plano de tensões e conflitos, designadamente na dimensão do próprio 'poder'. Estas relações 'escola-autarquia' perspectivaram a descentralização administrativa e a autonomia do poder local, "[...] tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados [...]" (Lei n.º 159/99, art.º 2º, 2).

Assim, a intervenção municipal na educação configurou-se na Lei nº159/99, de 14 de setembro, ao conceder a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, e ao delimitar a intervenção da administração central e da administração local, o que concretiza os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Deste modo, reforçaram-se as competências das autarquias locais em matéria educativa nos domínios do planeamento e gestão da rede educativa (LEMOS E FIGUEIRA, 2002, p. 323).

De facto, o poder das autarquias na educação adquiriu um plano alargado de intervenção, com uma maior proximidade às escolas e uma indução para a

vida das comunidades educativas. Esta intervenção do poder local na educação parece caracterizar-se por condicionalismos emergentes de limitações da própria estrutura legislativa, pelo factor participação, nos termos previstos, e, conseqüentemente, por decisões resultantes dum processo participativo social em quadro de parceria (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro).

Na perspectiva da prossecução das finalidades da educação e, impelida pelo imperativo do mandato para satisfação das expectativas sociais, a escola de hoje é, de facto, cenário e objecto de profundas alterações nas dimensões social, cultural e organizacional na sua identidade e no *modus operandis*, como resposta às exigências dos tempos e solicitações das comunidades. Para o efeito, a escola redefine-se, reorganiza-se, em suma, identifica-se assim como unidade organizacional dum quadro institucional estatuído para a realização do processo educativo, no sentido dos desideratos formativos das sociedades.

Num panorama de tensões e mudanças que caracterizam as sociedades modernas e os sistemas educativos, ocorre, hoje, e em contextualização com o fenómeno da globalização, a ‘transnacionalização da educação’ (STOER, CORTESÃO E CORREIA, 2001, p. 12).

É neste plano, em que a retórica sobre a educação e a realidade social se entrelaçam no binómio ‘global-local’, de que a já aforística expressão “pensar global, agir local” retrata a pertinência dos efeitos, quiçá riscos, do fenómeno da globalização que, no domínio da territorialização, se impõe olhar para os cenários na área da educação. O campo educativo surge com características afectadas por percursos históricos do contexto em que tem lugar, surge influenciado por interesses e poderes económicos, pelas relações ‘Estado/mercado de trabalho’, por orientações políticas e ideológicas, por localizações mais ou menos centrais, e é ainda marcado por influências do global e do local que nele conflituam. Tais circunstâncias fazem com que “[...] a educação assuma características de um locus onde se concentram efeitos, tensões múltiplas e variáveis [...]” (STOER, CORTESÃO E CORREIA, 2001, p. 14).

Com a crescente valorização da qualidade da educação a merecer atenções exponenciais por parte de organizações internacionais (OCDE, UNESCO, UE), destacamos ao nível do contexto social que “[...] o sistema escolar constitui um interface privilegiado entre grupos, culturas e instituições

[...]” (CLÍMACO & SANTOS, 1992, p. 13), num cenário global em que as perspectivas de reforma educativa continuam a ser importantes. A igualdade de oportunidades educativas, a equidade, a qualidade e a importância da educação continuam a ser perenes na sociedade do conhecimento, emergindo a localização das políticas educativas, cujo enfoque recai na relação escola-sociedade e em que a escola é o centro nuclear da acção educativa.

Nesta percepção do papel instrumental das políticas educativas numa sociedade democrática e no sentido do desenvolvimento do mandato social da escola, somos remetidos para um “[...] entendimento moderno de óptica durkheimiana de que a educação deve responder antes de mais às necessidades sociais [...]” (ARROTEIA, 1991, p. 6), no confronto com exigências de mudanças na educação que implicam estratégias educativas.

Nesta linha, impõe-se relevar o novo entendimento da escola como centro da acção educativa associado aos pressupostos seguintes: por um lado, a criação de condições que possam favorecer o exercício da respectiva autonomia pedagógica e administrativa, com a consequente transferência de poderes e competências, e, por outro, a afirmação de uma cultura de responsabilidade, assumida pela administração educativa e pelos responsáveis pela gestão da escola, cultura de responsabilidade que deve ser partilhada por toda a comunidade educativa (LEMOS E GERSÃO, 1998, p. 5).

Na sequência deste entendimento da educação e na emergência de um processo reformista, a escola tem sido também colocada no centro da acção educativa, tendo em conta que “[...] no que respeita à reorganização da administração educacional, há que inverter a tradição de uma gestão centralizada, transferindo as estruturas do poder de decisão para os planos regional e local [...]” (RIBEIRO, 1992, p. 14).

É com este enfoque na localização das políticas educativas que se verifica “[...] o ressurgimento da escola como objecto local [...]” (COSTA, 1997, p. 35) e emerge com especial pertinência a problemática da administração educacional e da gestão das escolas. De facto, a gestão das escolas, associada a um processo de mudanças sociais e educativas, é assunto que as políticas educativas muito têm privilegiado em vários países e a que organizações, como a UNESCO e OCDE, têm dado também particular atenção, enquanto variável fundamental para a qualidade e eficácia das escolas.

Em associação com a qualidade e eficácia da escola, surge a problemática da gestão centrada na escola, como sublinha Afonso (1994, p. 13): os debates em curso sobre as virtudes da gestão centrada na escola, da participação da comunidade e dos pais, da eficiência, da responsabilização e da avaliação dos professores ignoram normalmente o facto de que qualquer modelo existente depende do contexto cultural, e é o produto de uma evolução histórica, o resultado de um jogo de forças determinado por conflitos gerados por interesses antagónicos.

Em nível da gestão centrada na escola, o sistema educativo português registra, nos últimos vinte anos, um processo reformista em três dimensões: da educação, do ensino e da gestão escolar (modelo de gestão escolar estatuído pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, com a constituição dos Agrupamentos de Escolas).

Neste processo reformista, a escola portuguesa foi induzida a viver desafios novos, por exemplo, a ‘democratização da escola’, consubstanciada no designado modelo da ‘Gestão Democrática das Escolas’. De escola fechada, centrada em si mesma passou-se a uma apologia de escola aberta, capaz de estabelecer relação com o meio envolvente, na realização duma escola que se torna “[...] centro privilegiado das políticas educativas [...]” (MARTINS, 1996, p. 21). Sob o signo da autonomia (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro), implementou-se o modelo de uma gestão para a autonomia das escolas, já numa perspectiva de descentralização e na afirmação da identidade da escola mediante o projecto educativo de escola.

Nesta nova concepção de escola com autonomia e numa lógica de mudança de paradigma organizacional, o projecto educativo é “[...] o instrumento de construção dessa autonomia, e a tensão gerada pela descentralização da afirmação dos diferentes projectos dos motores da evolução futura da educação [...]” (TEODORO, 1997, p. 27).

Neste contexto reformista do sistema educativo, foi lançado à escola o desafio do paradigma da escola-comunidade educativa, assente em pressupostos como a inovação educativa e curricular e a necessidade de reforma da administração educacional, isto é, a diluição de fronteiras escolares, com alargamento dos níveis de participação comunitária na escola e uma gestão escolar participada (BRITO, 1991; COSTA, 1991; FALCÃO, 2000; TEODORO,

1997), no desiderato da eficácia das escolas e da qualidade da educação. Concomitantemente, a gestão das escolas foi objecto de várias formulações normativas de orientação e estatuição de modelos de administração e gestão das escolas (SARMENTO, 2000).

Nesta afirmação da identidade local da escola, o processo evolui para uma suposta descentralização/territorialização educativa, a acontecer por via de localização e no entendimento de que a descentralização das políticas educativas e a transferência de competências para o poder local revelavam-se indispensáveis (MARTINS, 1996, p. 21-24). Assim, a política educativa deparou-se marcada por um novo projecto: a descentralização da educação sob matriz enformada por medidas políticas e dispositivos desejavelmente indutores de processos localizados e contextualizados, numa perspectiva de territorialização, aliás, tónica emergente ou difusa, mas sempre mais ou menos presente nos discursos políticos.

PARADIGMAS DA AUTONOMIA E DA GESTÃO DAS ESCOLAS

Como já referimos, na sequência da LBSE, ocorreu todo um processo de mudanças na orientação das políticas educativas portuguesas, em que foram trazidos à colação novos quadros teóricos educacionais e paradigmas de gestão escolar, novos conceitos de escola, de currículo e outros paradigmas de organização do sistema educativo e da gestão das escolas. É à luz da filosofia subjacente à LBSE e do processo reformista que se justifica uma abordagem suficientemente aprofundada aos conceitos de escola, autonomia e sua relação directa com a gestão participada num quadro de descentralização educativa.

Na verdade, os princípios da descentralização educativa, da participação comunitária e contextualização das dinâmicas escolares aparecem explicitamente consagrados na LBSE (1986, art.º 3º, alínea g). Registrava-se nesse diploma um novo entendimento da escola como lugar nuclear do processo educativo, apostando-se na implementação da autonomia nas escolas (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro) e na dimensão formativa da escola que visava à 'educação, integração, cidadania dos alunos. Ao nível da gestão do sistema educativo e do governo da escola, fez-se a apologia de princípios orientadores para a autonomia, a diversificação e a abertura institucional, num quadro de participação e descentralização (LBSE, Art. 3.º, 4.º a 10.º, art.º 43.º a 45.º). Neste

sentido, reafirma-se nos finais da década de 1980, o lugar central da escola nas medidas de política educativa.

Este paradigma de gestão da autonomia nas escolas decorre da própria LBSE e desenvolve-se no âmbito da Reforma Educativa, num contexto de “[...] desconcentração de funções e de poderes [...]” (Decreto-Lei nº43/89, Preâmbulo) que assenta em dois pressupostos: na valorização da escola pelo exercício da sua autonomia e gestão mediante um projecto educativo próprio; e na mais-valia da participação da comunidade educativa. A evolução da gestão escolar democrática e participada tomou visibilidade na institucionalização normativa da autonomia da escola (Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro), permitindo desenvolver-se nos ‘planos cultural, pedagógico e administrativo’ (art.º 2.º, 3.º), isto é, na capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo de escola em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo (art.º 2.º, 1.º).

É este princípio de que as práticas de autonomia requerem a existência de projecto educativo que se releva, por um lado, a necessidade de a escola se conhecer mais e melhor a si mesma e à sociedade/meio envolvente, com a qual é fundamental desenvolver um outro nível de relações, e, por outro, se insiste na consequente identidade e afirmação da escola como locus da acção educativa mas também como agente de mudança cultural, na prestação do melhor serviço público de educação. O desenvolvimento desta escola pública, participativa e eficaz pressupõe, à partida, a existência de autonomia da escola, com a consciência cada vez mais aguda de que o empreendimento educativo só é viável com a ‘cumplicidade’ e o empenho dos diferentes grupos institucionais da escola, das ‘clientelas’ e da opinião pública, elementos objectivos e subjectivos de uma mudança cultural (CLÍMACO E SANTOS, 1992, p. 47).

A mudança cultural a este nível integra as competências para a negociação, para a planificação e para a inovação, por desenvolvimento da ‘gestão centrada na escola’ assente nos pressupostos fundamentais da acção com dimensão científico-pedagógica e com fundamentação político-gestionária (BARROSO E PINHAL, 1996).

É na base de tais princípios e na perspectiva da descentralização, da abertura da escola à comunidade e no sentido da implementação da autonomia das escolas que, depois de três anos de aplicação experimental do regime de

autonomia institucionalizado pelo Decreto-Lei n.º 43/89, se publicou o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, que tem por objecto “[...] o regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário [...]” (art.º1º), no pressuposto de que a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais dessa nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade de educação (Decreto-Lei n.º171/91, de 10 de Maio, Preâmbulo).

A pretensão de assegurar à escola as condições que possibilitam a sua integração no meio em que se insere é também sublinhada no referido Preâmbulo, com referência explícita a “[...] exigências de estabilidade, eficiência e responsabilidade [...]”. Os princípios de representatividade, de democraticidade e de integração comunitária, inscritos no Decreto-Lei n.º43/89, são igualmente reiterados, bem como a “[...] prossecução dos objectivos nacionais e a afirmação da diversidade através do exercício da autonomia local e da formulação de projectos educativos próprios [...]”. Na verdade, o desenvolvimento do projecto educativo implica a necessária mobilização de todos os parceiros, mobilização em que é fundamental o diálogo, a partilha de contributos e a operacionalização de uma rede facilitadora das relações interpessoais e da responsabilização colectiva (CNE, 1995).

À luz destes princípios, e numa perspectiva historiográfica, que dimana deste diploma para a escola e seus órgãos, podemos considerar a insistência na localização educativa e na gestão escolar, no princípio do desenvolvimento de políticas educativas contextualizadas no espaço e no meio local, entenda-se, no sentido da territorialização educativa. Porém, este paradigma foi desenvolvido com o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que constitui a expressão substantiva das políticas educativas sobre a direcção e gestão das escolas. Todo o seu quadro conceptual assenta numa lógica de descentralização e territorialização, tendo como referência um território educativo com dois cenários: a escola e a comunidade onde se insere; ou seja, no entendimento de que a escola é lugar nuclear do processo educativo, mas igualmente espaço privilegiado para o desenvolvimento da função educativa, em parceria e articulação sistemática com outras instituições da comunidade (CANÁRIO, 1999, P. 42; DIOGO, 1998, P. 46-68; ROSÁRIO, 1986, P. 89-91; SARMENTO, 1999,

P. 39-57).

Neste entendimento, impõe-se registrar dois conceitos: o conceito de escola-comunidade educativa e o conceito de 'território educativo', referencial por excelência no processo de descentralização educativa e da autonomização da escola, enquanto "[...] unidades geo-educativas [...]". Estamos, assim, perante uma renovada concepção e viabilização da escola-comunidade educativa, aliás, a escola pressuposta pela Lei de Bases. A escola-comunidade educativa que, segundo Formosinho (1991), é uma escola com autonomia pedagógica e administrativa, isto é, enquanto comunidade alargada tem a direcção em si própria. Esta concepção de escola-comunidade educativa implica um modelo de administração descentralizado gerador de um espaço organizacional de participação em nível de escola.

Com base no significado de território como espaço, no sentido geográfico do termo, torna-se fundamental ter presente que "[...] território é o local onde se ajustam condições especiais da oferta educativa aos projectos das comunidades [...]" (Despacho n.º 147-B/ME/96), pelo que ganha outra dimensão relacional com a descentralização educativa e a conquista da autonomia pela escola, o conceito de território educativo. Assim, os territórios educativos são definidos pelas próprias práticas sociais e institucionais e resultam do esforço de integração (pela discussão, negociação e contrato) dos interesses individuais dos diferentes actores em interesses comuns, mediados pela acção do Estado (BARROSO, 1996, p. 12).

Este conceito é tanto mais relevante se consideramos os pressupostos da descentralização administrativa e da abertura da escola à comunidade, em estreita conexão com a ideia de que a territorialização é um fenómeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidades entre o Estado e a Sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o poder central e o poder local. Nesta perspectiva é fundamental considerar a escola como novo objecto científico enquanto organização (AFONSO, 1994; ARROTEIA, 1991; COSTA, 1996) e valorizar a importância da relação da escola com a comunidade educativa e a necessidade de implementação de dispositivos indutores e facilitadores da participação de parceiros sociais na escola (parceria socioeducativa).

É, pois, indispensável, na gestão da autonomia das escolas valorizar o processo em que cada vez mais assumem relevância as relações da escola com a comunidade promoverem o envolvimento das forças vivas do meio em acções da escola, com estabelecimento de parcerias locais. É na base da descentralização administrativa, e neste domínio das relações horizontais da participação na educação, que se destaca o papel das autarquias locais, enquanto parceiros educativos da escola. Esta dimensão participativa das autarquias locais na educação ganha expressão e reforço de legitimidade com a publicação da Lei nº159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, e onde se propugna um conjunto alargado de direitos e deveres do poder local na área da educação, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (Art.º 1º).

De facto, em função da proximidade dos actores sociais locais à escola, e no pressuposto de que “[...] das vantagens técnicas da descentralização [...]”, poder-se-á equacionar a intervenção das autarquias na definição e gestão das políticas educativas locais como potencial contribuinte para a realização da eficácia e qualidade da educação e na promoção da coesão social. A escola e a comunidade educativa em geral estão, pois, confrontadas com um leque alargado de intenções e medidas de descentralização, numa perspectiva de territorialização educativa, no entendimento de que a proximidade local deve ser considerada na definição das políticas educativas e na vida das escolas (RODRIGUES & STOER, 1998).

Na verdade, a participação da comunidade educativa, incluindo a dos autarcas, não só pode ser factor de facilitação da dinâmica escolar, como pensamos que é garantia de mais e melhor realização da eficácia escolar, por via da territorialização educativa. A aposta neste processo de participação comunitária e de localização educativa foi exponencialmente visível nos documentos de política educativa do Ministério da Educação tutelado por Marçal Grilo e de que o “Pacto Educativo para o Futuro”, em 1996, é a matriz política. Este Pacto surge num quadro de compromisso e de participação social, no pressuposto de que “[...] um pacto educativo para o futuro terá de ser um compromisso de criatividade e de mobilização [...]” (MARTINS, 1996, p. 20). De entre os princípios gerais desse Pacto destacamos o lugar central da escola no

processo educativo, a redefinição das “[...] relações entre o Estado, a Educação e a Sociedade [...]”, o sentido de assegurar uma maior participação das diversas forças e parceiros sociais nas decisões e na execução das políticas educativas em todos os níveis da administração, e desenvolver processos de coresponsabilização social no funcionamento do sistema educativo (DIOGO, 1998, P. 43-61; MARQUES, 1998, p. 128-133).

O desenvolvimento destes princípios consubstancia-se, designadamente, na prossecução dos objectivos estratégicos gerais, de que destacamos os seguintes: promover a participação social no desenvolvimento do sistema educativo; modernizar, regionalizar e descentralizar a administração do sistema educativo; desenvolver processos de informação estratégica e alargar as redes de comunicação; fazer do sistema educativo um sistema de escolas e, de cada escola um elo de um sistema local de formação.

Por outro lado, os objectivos estratégicos específicos seriam: transferir competências, recursos e meios para os órgãos de poder local e para as escolas; territorializar as políticas educativas dinamizando e apoiando formas diversificadas de gestão integrada de recursos e favorecendo a sua adaptação às especificidades locais; e, ainda, desenvolver os níveis de autonomia das escolas. Podemos, pois, considerar com toda a pertinência que a prossecução dos objectivos acima referidos esteve, por certo, na génese do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, e da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, numa evidente construção de dispositivos para a descentralização educativa.

Foi com este cenário de mudança na administração e gestão dos estabelecimentos escolares, na senda da territorialização educativa, consubstanciada num processo conjugado na autonomia conferida às escolas e no quadro de transferência de atribuições e competências para o Poder Local, que fez evoluir a ‘Gestão Democrática das Escolas’, ou seja, a administração e a gestão alicerçaram-se na autonomia e na participação da comunidade educativa. É na dimensão da participação comunitária que tem relevância o papel das autarquias na educação, com base no quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais na área da educação (Lei nº159/99, de 14 de setembro).

Importa, na consolidação da autonomia das escolas e na base da intervenção das autarquias locais na educação, garantir que a descentralização

educativa não seja um meio para a subjugação da educação a causas alheias ou eivadas de pressupostos assentes no desconhecimento da problemática da educação. As políticas educativas locais e regionais não podem depender dos propósitos socioeducacionais do decisor unipessoal, seja ele presidente deste ou daquele organismo regional, do líder autarca ou dirigente escolar, mas sim dos interesses comunitários, da decisão partilhada e da coresponsabilidade dos parceiros sociais.

O envolvimento das autarquias na definição e gestão das políticas educativas locais não pode evoluir para um municipalismo escolar subordinado a uma qualquer autocracia ou oligarquia locais. Antes pelo contrário, a sua acção participativa na causa da educação deve pautar-se pelos princípios que enformam a lógica de acção da parceria, e deve ser imagem de representatividade e exercício democrático em prol da qualidade educativa, do desenvolvimento e da coesão social (CARVALHO, ALVES E SARMENTO, 1999).

Mas, para que a escola concretize a autonomia com dinâmicas de participação activa dos actores sociais implicados directa e indirectamente, de todos os interessados explícita e implicitamente na educação, para que a autonomia aconteça nas escolas com a dimensão executiva e o grau de eficiência indispensáveis, é fundamental que a escola se comporte e seja considerada como unidade organizacional do sistema educativo, escola - organização capaz de estabelecer redes de nível local promotoras da 'escola-comunidade educativa' (CANÁRIO, 1999, P. 43-44; MATOS, 1996, p. 63-70).

ALGUMAS (IN) CONCLUSÕES

As reformas educativas têm sempre, de uma forma ou outra, medidas políticas de incidência directa e indirecta nos modelos de gestão nos estabelecimentos escolares. O sistema educativo português tem sido marcado por mudanças várias, que se distribuem desde a tutela na formação de professores ao modelo organizativo da escola e sua administração, passando pela democratização da escola, pelas mudanças nas práticas escolares e na organização administrativa e pedagógica e, por fim, na questão central da autonomia das escolas (SARMENTO, 2000). A direcção e gestão das escolas e a organização curricular continuam a ser a pedra de toque das propostas e

medidas de reforma e contra-reformas para a reorganização da instrução, do ensino e da educação em Portugal.

As propostas e mudanças nas políticas educativas têm ocorrido em coexistência com acontecimentos sociais e políticos de mais diversa natureza: reformas administrativas, reorganização de currículos escolares, mudanças de ministro e de Governo, entre outras (FERNANDES, 1999 a, b). Porém, a descentralização do sistema nunca foi efectivamente levada a bom termo, a sua visibilidade não passou de intenções ou meras tentativas de transferência de concepções organizacionais dos municípios como modelo de referência para a organização.

O modelo organizacional de gestão da escola portuguesa actual, definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, inclui o regime de administração e gestão das escolas, a participação dos parceiros educativos e, especialmente, o poder local na área da educação adquire uma outra dimensão também ao nível das responsabilidades e partilha de poderes. Porém, é com as atribuições e competências conferidas pela Lei-Quadro n.º 159/99, de 14 de Setembro, que esse 'poder local' ganha o estatuto de intervenção na área da educação. Esta intervenção foi reforçada pelo Decreto-Lei nº7/2003, de 15 de janeiro, no que concerne à Carta Educativa e ao Conselho Municipal de Educação.

Os Conselhos Municipais de Educação (CME), designação que substituiu os anteriores Conselhos Locais de Educação (CLE), foram criados para permitir a transferência de competências da administração central para as autarquias, no que respeita ao ensino não superior, pelo que surgem com o perfil de órgãos de coordenação territorial da política educativa. Sendo o CME uma instância de coordenação e consulta que tem por objectivo a promoção, a nível municipal, da coordenação da política educativa, articulando a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, é a este órgão que se lhe reconhece um papel importante por receber propostas adequadas ao aumento da eficácia do sistema, na promoção de soluções educativas e de respostas no sentido da satisfação das expectativas da sociedade no que respeita à educação e ao desenvolvimento.

Não obstante a reconhecida vontade autárquica e a abertura à descentralização, bem como da importância do papel dos Conselhos Municipais de Educação (CME), registamos que o modo como se procedeu à transferência

de atribuições e competências para as autarquias, assim como a constituição dos CME, sob o figurino estatuído pelo Decreto-Lei n.º7/2003 foi objecto de contestação pública diversa, designadamente por estruturas sindicais de professores.

Para além de se pronunciarem desfavoravelmente quanto ao conteúdo do diploma, designadamente no tocante a competências de análise do trabalho dos docentes e capacidade de pronúncia sobre os projectos educativos das escolas, também foram questionados e denunciados o processo de nomeações para a composição dos referidos CME e a constituição de Agrupamentos de Escolas (2002-2003 e 2003-2004) (SIMÕES, 2005). Verificaram-se mais recuos que avanços na política educativa nestes começos do século XXI no que concerne à descentralização educativa, em oposição ao que havia sido orientação e prática das políticas educativas nos finais do século passado.

Efectivamente, na sequência da estrutura orgânica emanada pelo Ministério da Educação, através do Decreto-Lei nº 208/2002, de 17 de outubro, diploma então considerado como um dos pilares da regeneração da administração educativa, a publicação do Decreto-Regulamentar n.º 10/2004, de 28 de Abril, que se esvaziou as Coordenações Educativas de poder, em favor das Direcções Regionais de Educação (DRE). No 'Preâmbulo' deste diploma, são atribuídas às DRE “[...] funções de administração desconcentrada do sistema educativo [...]”, cabendo-lhes um papel de intermediação, no pressuposto de que assim “[...] contribuem decisivamente para o sucesso da territorialização educativa [...]”. Ainda naquele Preâmbulo, podemos ler como é reforçada a descentralização administrativa nas DRE:

Às direcções regionais compete uma tarefa da maior importância em todo o processo de descentralização administrativa na área da educação, articulando a sua acção com a das autarquias locais, em particular no que diz respeito à elaboração das cartas educativas, à participação nos conselhos municipais de educação e à concretização da educação a nível local.

Infere-se deste modo que se reforça o efeito da proximidade e se valoriza a decisão na base do melhor conhecimento das realidades locais pelos responsáveis das Escolas e das Coordenações Educativas, designadamente nas relações com as autarquias, e na efectiva afirmação da autonomia. Contudo, os Coordenadores Educativos vieram a desempenhar um papel directo na

constituição dos Agrupamentos de Escolas e na designação de representantes da educação para os Conselhos Municipais de Educação.

Apesar de algumas virtualidades reconhecidas ao actual ordenamento jurídico de direcção e gestão de escolas, ele ficou a meio caminho, e aquilo que era o cerne da proposta do Conselho de Reforma do Sistema Educativo, ou seja, o dotar as escolas de uma verdadeira direcção e autonomia ficou adiado mais uma vez, mantendo-se disfarçada num discurso de autonomia e participação a centralização e controle pela administração, quase inalteradas nos seus aspectos essenciais (FERNANDES, 2003, p. 13).

Provavelmente estas fragilidades e constrangimentos organizacionais decorrem da dúbia autonomia dum menor interiorização, do envolvimento directo dos potenciais implicados no processo – professores, alunos, pais/encarregados de educação, autarquias -, designadamente na constituição dos agrupamentos de escolas, no pressuposto de que a constituição desses agrupamentos resultasse de dinâmicas locais e do levantamento rigoroso das necessidades educativas, designadamente através das cartas escolares concelhias, e no respeito pelo princípio regulamentar de que a iniciativa de constituição de agrupamento de escolas “cabe à comunidade educativa, através dos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos interessados, do município, bem como do director regional de educação da respectiva área” (Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto, art.º 5º, n.º1).

As autarquias não enjeitam de todo assumir o alargamento de competências, desde que advenham daí as devidas contrapartidas. A posição autárquica perpassa as reivindicações associadas aos propósitos e medidas efectivas de alargamento de atribuições e competências para a área da educação, pretendendo contrapartidas de teor financeiro que devem ser equacionadas com as intenções e fundamentos dos decisores da política educativa. Com este quadro de necessidades e implicações, Matos (1999, p. 2) entende que “[...] não é possível uma política bem sucedida na educação, sem que sejam conferidos, aos municípios, os meios financeiros compatíveis com a exigência das responsabilidades que lhes estão a ser cometidas pela Administração Centra [...]”.

Neste sentido das resistências à participação dos municípios em áreas educativas, Fernandes (1999 a, p. 161) constata que:

Esta intervenção depara com resistências de vária ordem baseadas em interpretações distorcidas que construíram estereótipos municipais nada condizentes com as realidades vividas que pretendiam relatar e que tornam as relações entre escola, município e governo um campo ainda envolto em incompreensões e mal-entendidos. (FERNANDES, 1999a, p. 161)

Neste campo de relações entre o governo central, a escola e o município e da aplicação da política educativa referente à gestão das escolas, verificou-se avanços e recuos nos últimos anos, designadamente ao nível das disposições legislativas e das orientações avulsas. Em abono da verdade, as autarquias fazem hoje bastante mais do que a lei claramente determina, havendo um conjunto de competências morais que as Câmaras querem assumir e que vão muito para além da Lei (CANÁRIO, 2000, P. 128-130; MATOS, 1996, p. 67-68).

O que, de facto, se alterou foi a política municipal de investimento na educação, a sua nova imagem perante os munícipes e as crescentes relações de cooperação horizontal entre escolas e câmaras municipais/juntas de freguesia. Esta proximidade dos actores sociais à escola e à educação origina um envolvimento das autarquias na gestão das políticas educativas locais, com um significativo contributo à qualidade da educação e de promoção da coesão social e da eficácia da escola. Esta participação e alargamento de intervenção das autarquias na educação suscitaram reacções de exigências de clarificação e contrapartidas por parte de autarcas, e de protesto, nomeadamente por parte dos professores.

Haverá, pois, que redefinir com clareza e rigor os limites de intervenção do poder local na educação, já que o reforço da dimensão local da escola exige alterações nos modos de regulação, organização e boas práticas de gestão (BARROSO, 2000, p. 209). O cenário educativo actual caracteriza-se pela implementação da autonomia das escolas com entrosamento na complexidade do desenvolvimento da territorialização educativa. Também consideramos importante perceber em que medida se perspectiva o desenvolvimento 'da territorialização educativa', no exercício da autonomia escolar com a participação das autarquias locais. O processo de transferência de competências para as escolas, no quadro da sua autonomia, deve ser articulado com as medidas a tomar nos seguintes domínios: reorganização e redefinição funcional do aparelho de Estado, a nível central e regional; processo de transferência de

competências para as autarquias; e coresponsabilização da sociedade local na prestação do serviço público de educação nacional, através de múltiplas parcerias socioeducativas.

ABSTRACT

The main vectors of the study are the educational decentralization and the territories ploughs in Portugal, through to under problem of home loops to school-power. The author to consider three dimensions of analysis: educative school-community, partner-educative, partnership and local educative politics. In argument of these pointers, we perceive that intervention of local power in education if you process in an instrumental perspective will be local development and social cohesion. The autarchies and teachers value this relation educative school-community, and, generically, to paper of autarchy in promotion of educational school quality and education quality; teachers express you reserve that to paper in connected scopes with the autonomy of school and professional characteristics of teachers. Local relation school-power is developed in participative interaction of reducing and promotional bows of educational dynamic in local dimension, with logics of share and rationalization to the level of the partnerships.

Keywords: Educative politics. School autonomy. Social cohesion.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. et al. **Que fazer com os contratos de autonomia?** Porto: ASA, 1999.
- AFONSO, N.G. **A reforma da administração escolar:** a abordagem política em análise organizacional. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1994.
- ALVES, J. M. **A escola e as lógicas de acção.** As dinâmicas políticas de uma inovação instituinte. Porto: ASA, 1999.
- ARROTEIA, J. C. **Análise social da educação.** Leiria: Roble, 1991.
- BANHEIRO, L. **A centralização e a descentralização nas escolas primárias do distrito de Santarém (1878-1901).** 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa. 2002.
- BARROSO, J. **Autonomia e gestão das escolas.** Lisboa: Ministério da Educação, 1996.
- BARROSO, J. A Escola como espaço público. In: TEODORO, António. **Educar, promover, emancipar:** os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma pedagogia emancipatória. Lisboa: Universitárias Lusófonas, 2000, p. 201-222.
- _____. PINHAL, J. (Orgs.). **A administração da educação:** os caminhos da descentralização. Lisboa: Colibri, 1996.

- BRITO, C. **Gestão escolar participada**: na escola todos somos gestores. Lisboa: Texto, 1991.
- CANÁRIO, M. B. B. Parcerias educativas e relação escola/comunidade. **Cadernos de Educação de Infância**, n. 52, p. 42-44, 1999.
- CANÁRIO, R. Territórios educativos de intervenção prioritária: a escola face à exclusão social. **Revista de Educação**, IX, 1, p. 125-134, 2000.
- CARVALHO, A.; ALVES, J.M; SARMENTO, M.J. **Contratos de autonomia, aprendizagem organizacional e liderança**. Porto: ASA, 1999.
- CARVALHO, R. **História do ensino em Portugal**: desde a Fundação da Nacionalidade até o fim do regime de Salazar-Caetano. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.
- CLÍMACO, M.C.; SANTOS, J. **Monitorização das escolas**: observar o desempenho conduzir a Mudança. Lisboa: Ministério da Educação, 1992.
- _____. **Uma gestão para os anos 90?** Lisboa: Noesis, 25, 1993, p.12-14.
- CNE. Conselho Nacional de Educação. **Educação, Comunidade e poder local**: actas do seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994. Lisboa: CNE, 1995
- CORTESÃO, L. Gulliver entre gigantes: na tensão entre estrutura e agência, que significados para a educação? In: STOER, Stephen, CORTESÃO, Luísa & CORREIA, José Alberto. (Orgs.). **Transnacionalização da educação**: da crise da educação à “educação” da crise. Porto: Afrontamento, 2001.
- COSTA, J. A. **Gestão escolar**: participação, autonomia, projecto educativo da escola. Lisboa: Texto, 1991.
- _____. **O projecto educativo da escola e as políticas educativas locais**: discursos e práticas. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1997.
- DIOGO, J. M. L. **Parceria escola-família, a caminho de uma educação participada**. Porto: Porto, 1998.
- ESTAÇO, I. M. R. *A escola, as parcerias e a mudança*: teoria e prática - contributo de um estudo empírico. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2001.
- FALCÃO, M. N. **Parcerias e poderes na organização escolar**: dinâmicas e lógicas do conselho de escola. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2000.
- FERNANDES, A. S. A distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo. In: **Seminário**: a gestão do sistema escolar (Comunicação). Braga: Comissão de Reforma do Sistema Educativo, 1987.
- _____. O governo das escolas: antecedentes da gestão democrática no período Liberal e Republicano. **Noesis**. Lisboa, 25, 1992, p.15-17.
- FERNANDES, A. S. Educação e Poder Local. Educação, Comunidade e Poder Local. **Actas**. Seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994. Lisboa: CNE - Conselho Nacional da Educação, 1995, p. 45-63.
- _____. Os municípios portugueses e a educação: as normas e as práticas. In: BARROSO, João e PINHAL, João. (Orgs.). **A administração da educação, os caminhos da descentralização**. Lisboa: Colibri, 1996, p. 113-124.

_____. Descentralização educativa e projecto de regionalização. In: FORMOSINHO, João et al. **Comunidades educativas, novos desafios à educação básica**. Braga: Minho, 1999 a, p. 181-198.

_____. Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente. In: FORMOSINHO, João et al. **Comunidades educativas, novos desafios à educação básica**. Braga: Minho, 1999, p. 159-180.

_____. O actual ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas - potencialidades e limites. Administração e avaliação das escolas. **Notícias da Federação - 2**. Porto: Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, p. 7-24, 2003.

FORMOSINHO, J. Prefácio. In: COSTA, J. A. **Gestão escolar: participação, autonomia, projecto educativo da escola**. Lisboa: Texto, 1991.

FORMOSINHO, J. et al. **Políticas educativas e a autonomia das escolas**. Porto: ASA, 2000.

LEMOS, J.; FIGUEIRA, J. **Estatuto dos Parceiros da Comunidade Educativa: legislação anotada**. Porto: Porto, 2002.

LEMOS, J.; GERSÃO, T. **Autonomia e gestão das escolas: legislação anotada**. Porto: Porto, 1998.

MARQUES, M. Comunidades educativas e parcerias. **Colóquio educação e sociedade**, 4 – Nova Série, 1998, p. 123-140.

MARTINS, G. O. Uma ideia aberta de «Pacto». In: **Pacto educativo: aspirações e controvérsias**. Lisboa: Texto, 1996, p. 17-24.

MATOS, A. Autarquias e educação: das competências às experiências. In: BARROSO, J.; PINHAL, J. (Orgs). **A administração da educação, os caminhos da descentralização**. Lisboa: Colibri, 1996, p. 61-66

_____. Editorial. **Educação e ensino**. Associação de municípios do distrito de Setúbal, Ano 10, n.º 19, p. 2, 1999.

PINHAL, J.; VISEU, S. A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão. **Relatório Sectorial 6**. Inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do Continente. Lisboa: Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação - Universidade de Lisboa, 2001.

RIBEIRO, A. C. **Reflexões sobre a reforma educativa**. Lisboa: Texto, 1992.

RODRIGUES, F.; STOER, S. **Entre parceria e partenariado: amigos amigos, Negócios à Parte**. Lisboa: Celta, 1998.

ROSÁRIO, M. J. Gestão escolar e autonomia das escolas: que contributos para a dança organizacional? **Ler educação** (ESE Beja), v. 19, n. 20, p. 85-94, Jan./Jul., 1996.

RUIVO, F. **O estado labiríntico: o poder relacional entre poderes local e central em Portugal**. Porto: Afrontamento, 2000.

SARMENTO, M. J. (Org.). **Autonomia da escola**: políticas e práticas. Porto: ASA, 1999.

_____. **Lógicas de acção nas escolas**. Lisboa: Instituto Inovação Educacional, 2000.

SIMÕES, G. M. J. **Organização e gestão do agrupamento vertical de escolas**. Porto: ASA, 2005.

STOER, S.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. A. (Orgs.). **Transnacionalização da educação**: da crise da educação à “educação” da crise. Porto: Afrontamento, 2001.

TEODORO, A. **Poder e participação em educação**. Lisboa: Universitárias Lusófonas, 1997.

_____. **A construção política da educação**: Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo. Porto: Afrontamento, 2001.