

261 - DO GOVERNO DAS ESCOLAS DE INSTRUÇÃO PRIMÁRIA AO GOVERNO DAS ESCOLAS DO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO: UM OLHAR A PARTIR DA LEGISLAÇÃO

Lisete Almeida¹, Carlinda Leite², Preciosa Fernandes³

Resumo

Neste texto, pretendemos analisar processos de governo das escolas do actual 1º ciclo do ensino básico (CEB), focando o olhar na legislação mais significativa orientadora dos processos de gestão e administração desde o séc. XIX até à actualidade. Com base nesta análise perspectivamos, no final, possibilidades que a descentralização posterior à reforma educativa do final dos anos 80 (séc. XX) oferece para a participação dos agentes educativos deste nível de ensino no governo do ensino básico.

Abstract

In this text we will analyse several primary school management procedures, by pointing out the most significant legislation that supervises the management and administration procedures from the nineteenth century till the present time. Based on this analysis, we will be able to put into perspective the possibilities that the decentralization done after the educational reform in the late eighties (twentieth century) gave to the participation of the educational agents of this education level in the management of the primary/elementary school.

1- Introdução

Com a presente comunicação pretendemos realizar uma retrospectiva legislativa sobre a institucionalização da escolaridade obrigatória e a acção do Estado no governo das escolas que, acompanhando as alterações discursivas, deixaram de ser designadas por escolas primárias para passarem a ser conhecidas como escolas do 1º CEB.

Neste percurso, destacamos a legislação produzida com a intenção de implementar a escolaridade obrigatória, a sua organização e o seu funcionamento, desde o Decreto do Governo nº 220, 28.Set.1844 - que instituiu a obrigatoriedade da frequência da escola de instrução primária, para crianças dos 7 aos 15 anos com residência próxima da escola - até à actualidade, onde a escolaridade obrigatória é de 9 anos, tal como passou a ser estabelecido em 1986 pela publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). Os processos de

¹ Doutoranda na FPCE-UP sob orientação das Professoras Doutoradas Carlinda Leite e Preciosa Fernandes, membro do CIIE, Porto, bolsista da FCT, almeida.lisete@iol.pt

² Professora na FPCE-UP e membro do CIIE, Porto, carlinda@fpce.up.pt

³ Professora na FPCE-UP e membro do CIIE, Porto, preciosa@fpce.up.pt

administração e de governo das escolas primárias/1ºCEB, neste contexto temporal, ganham particular ênfase pelo que consideramos relevante produzir uma reflexão sobre o papel dos professores do 1º CEB nas tomadas de decisão.

Neste trabalho, baseamo-nos essencialmente na análise dos normativos legais que consideramos mais relevantes convocando, contudo, para o seu enriquecimento, os contributos de alguns autores que sobre esta temática têm desenvolvido estudos e produzido conhecimento. A análise tem início no segundo quartel do séc. XIX, no princípio da escolaridade obrigatória e atravessa todo o séc. XX destacando-se aqui o período posterior à publicação da LBSE onde emergem políticas de territorialização educativa, associadas “à ideia da valorização do local” (Leite, 2005:15). Alarga-se ainda ao contexto mais recente (anos 2000) de implementação do regime de autonomia das escolas e da sua organização em agrupamentos verticais. No quadro destas políticas de territorialização da educação que atribuem maior protagonismo aos actores locais nas decisões educativas, interrogamos, na parte final desta comunicação, a participação dos professores do 1º CEB nessas tomadas de decisão.

2- As escolas de instrução primária no início da escolaridade obrigatória

Apesar da escola pública laica para o ensino das crianças portuguesas ter o seu início no século XVIII, com a acção do Marquês de Pombal, que retira à Igreja o domínio da educação passando-o para o Estado é a reforma de Costa Cabral, publicada no Decreto do Governo nº 220, 28.Set.1844, aquela que declara a escolaridade obrigatória assumindo o poder central um papel interveniente na sua implementação. Esta reforma decreta a obrigatoriedade da frequência da escola de instrução primária, para crianças dos 7 aos 15 anos que habitassem em localidades onde existissem escolas para o efeito ou que vivessem nas proximidades. A instrução pública é, então, organizada em dois graus: no 1º grau ensina-se a ler, a escrever, a contar, os princípios gerais de moral, a doutrina cristã e civilidade, os exercícios gramaticais e a história portuguesa; no 2º grau estes saberes são alargados a outras áreas como a gramática portuguesa, desenho linear, geografia e história geral, história sagrada do antigo e novo testamento, aritmética e geometria com aplicação à indústria, escrituração. O governo das escolas fica a cargo do Conselho Superior da Instrução Pública, estruturado em 3 secções - instrução primária, instrução secundária e instrução superior -, que está encarregado da direcção, regimento e inspecção geral de todo o ensino. Cada uma dessas secções possui um director com atribuições e deveres específicos. Na instrução primária e secundária os delegados deste Conselho Superior, em tudo o que não respeitar a doutrinas e métodos de ensino, são os governadores civis e, sob a sua autoridade, os administradores do concelho. Ainda pela leitura do Decreto referido verificamos que, por nomeação real, em cada distrito administrativo pode existir um comissário de estudos, coadjuvado por subdelegados, que inspeciona todas as escolas de instrução primária para verem o seu estado.

Estas medidas para implementar a obrigatoriedade escolar surgem quando Portugal apresentava taxas de analfabetismo muito elevadas. Os estudos de Candeias e Simões (1999:168) mostram-nos que em 1850 a taxa de analfabetos no nosso país era de cerca de 85%, taxa muito superior à de outros países europeus. O decreto referido, apresenta grandes alterações para a educação em geral e, cinquenta anos depois, em 1900, a taxa de analfabetos diminui para os 75%, continuando, contudo, o desfasamento em relação à Europa. Helena Araújo (1996:167), ao estudar a construção da escola de massas em Portugal, refere a

existência de 1199 escolas primárias em 1854, número que vai crescendo atingindo as 4495 em 1899. Todavia, a autora refere também que, “em 1867, apenas 17% das crianças entre 7 e 15 anos estavam na escola” (*idem*:169) o que comprova que a expansão da escola de massas foi lenta e precária.

3 - De um ensino primário obrigatório de 3 anos para um ensino de 6 anos de escolaridade

O início do séc. XX marca a mudança de um regime monárquico para um regime republicano. Ao nível das políticas educacionais, este novo regime republicano produz legislação variada que traz alterações de fundo para a educação, nomeadamente no que respeita aos anos de escolaridade, às questões pedagógicas e ao governo das escolas. De entre essa legislação, o Decreto nº 9:223, 29.Mar.1911 constitui o primeiro normativo que regulamenta o ensino primário, perspectivando-o em 3 graus: o grau elementar, de 3 anos e obrigatório para ambos os sexos; o grau complementar de 2 anos e o grau superior de 3 anos. No que respeita à gestão educacional e pedagógica competia à Direcção Geral de Instrução Pública as funções educativas e de governação, à Inspeção do Ensino Primário as funções de natureza pedagógica e ao Conselho Superior de Instrução Pública a resolução dos restantes problemas. Como se pode ler no art. 52º “as despesas com o serviço da instrução primária são pagas pelo Estado e pelas Câmaras Municipais”. Relativamente à Administração Escolar o art. 62º refere que “a administração do ensino infantil e primário e a protecção dos alunos ficam a cargo das Câmaras Municipais e dos conselhos de assistência escolar”. As Câmaras Municipais nomeavam um delegado que cumpria e fazia cumprir a lei, controlava as faltas, verificava as entradas e saídas de verbas na caixa económica escolar e, ainda, articulava o ensino com a autarquia, a inspeção e o conselho de assistência escolar.

Esta orientação educacional manteve-se até 1919, ano em que foi publicado o Decreto nº 6:137, 29.Set., que no art. 33º refere que “o ensino primário geral será obrigatório e gratuito para todas as crianças de um e outro sexo dos sete aos doze anos de idade”, sendo o ensino primário geral de 5 anos e o ensino primário superior de 2 anos. Este normativo, no art. 101º, determina a figura de um director em todas as escolas do ensino primário, nomeado pelo Governo entre os professores da escola, sob proposta do inspector do círculo⁴ que articula as suas funções com as juntas escolares⁵ e administra a escola, comunicando ao inspector as irregularidades. Estas juntas escolares, em funcionamento entre 1919 e 1925, introduziram alguma tendência para descentralizar o sistema de ensino, ainda que os seus membros reunissem obrigatoriamente com a presença do inspector⁶ ou de um seu delegado.

A situação altera-se com o golpe de estado de 28 de Maio de 1926 que implementa a Ditadura Nacional. Neste contexto político, a educação sofre novas alterações. O Decreto nº 13:619, 17.Mai.1927 divide o ensino primário em três categorias: Infantil dos 4 aos 7 anos para ambos os sexos; o primário elementar, dos 7 aos 11 anos, ensino obrigatório para ambos os sexos leccionado em regime separado e dividido por 4 classes; o primário complementar para ambos os sexos dos 11 aos 13 anos. Três anos mais tarde, publica-se o Decreto nº 18:140, 28.Mar.1930, que, no art. 1º, divide o ensino primário elementar em dois graus, sendo

⁴ O Capitulo XV, da fiscalização do ensino, refere a especificidade dos inspectores dos círculos escolares.

⁵ As juntas escolares são constituídas nos termos do artigo 41º, do decreto nº5/787-A, 10.Mai.1919

⁶ Com funções pedagógicas e fiscalizadoras – art. 210, Decreto nº 6:137, 29.Set.1919

o primeiro de três classes e o segundo diz “respeito ao programa da 4ª classe”. O art. 2º refere como obrigatório a prova de exame do 1º grau. Relativamente ao processo de alfabetização, Candeias afirma que “a tomada a cargo pelo Estado de uma parte fundamental da educação das crianças portuguesas, não é atingida nestes primeiros trinta anos do século XX” (1996:61).

A Constituição da República de 11 de Abril de 1933 dá origem ao regime do Estado Novo. A 11 de Abril de 1936 é publicada uma lei que remodela o ministério da instrução pública, que passa a chamar-se ministério da educação nacional, e que cria a junta nacional da educação com sete secções sendo a segunda, a do ensino primário. Nesta fase do Estado Novo, e recorrendo a Lopes (2007), há que reconhecer o rápido impacto no empobrecimento da organização do ensino primário, e que passou pelo encerramento (em 1931) de escolas com menos de 40 a 50 alunos, de impedimento de frequência de crianças com mais de três reprovações (em 1932), criação de postos escolares entregando o ensino às regentes escolares, da abolição do princípio da gratuidade escolar (em 1933) e dos livros únicos e ideologicamente marcados. Além destas medidas, e por ter sido considerado que “os professores são essenciais à eficácia do regime” tomaram-se medidas que assegurassem “o objectivo central de fazer dos professores agentes ideológicos do Estado” (*idem*:181).

Ainda durante esta fase, o Decreto-Lei nº 27:279, 24.Nov.1936, enunciou “medidas de urgência” tendo em vista “o duplo objectivo de assegurar a todos os portugueses um grau elementar de cultura (...) e de se dar enérgico e eficiente combate ao analfabetismo”. Estas medidas incluíram alterações nos programas, imposição do livro único e a determinação de que o ensino primário elementar devia cumprir o “ideal prático e cristão de ensinar bem a ler, escrever e contar, e a exercer as virtudes morais e um vivo amor a Portugal”. Do ponto de vista da gestão, o ensino primário passa a ter dois directores adjuntos ao director geral, nomeados pelo ministro, chefes de sessão: um com funções administrativas e outro com funções pedagógicas e disciplinares.

O Decreto-Lei n. 40:964, 31.Dez.1956, no art. 1º, estabelece a instrução primária obrigatória “até aprovação do exame de 4ª classe, para todos os menores do sexo masculino”, mantendo 3 anos para o feminino, evidenciando, no que respeita ao sexo masculino, um avanço em relação à legislação anterior. A igualdade de frequência obrigatória da 4ª classe para ambos os sexos surge apenas quatro anos mais tarde com o Decreto-Lei nº 42 994, 28.Mai.1960. Pelo Decreto-lei nº 45 810, 9.Jul.1964, dá-se o ampliação do ensino primário obrigatório e gratuito para ambos os sexos, para 6 anos, organizados em dois ciclos: o elementar de 4 anos e o complementar de 2 anos.

De acordo com Candeias e Simões (1999:165), o percurso efectuado para que todas as crianças tivessem acesso à leitura e à escrita foi longo, “sendo só em meados da década de 50 do século XX que todas as crianças com idades compreendidas nos parâmetros da lei se encontravam matriculadas na escola”.

No início dos anos 70, Veiga Simão apresenta as linhas gerais de um projecto que prevê a expansão, a modernização do Sistema Educativo e a “democratização do ensino”. Nos princípios fundamentais desse projecto político, a lei nº 5/73, 25.Jul., podemos ler que incumbe especialmente ao Estado, além de assegurar a todos os portugueses o direito à educação, “tornar efectiva a obrigatoriedade de uma educação básica generalizada como pressuposto indispensável da observância do princípio fundamental da igualdade de oportunidades para todos”. Devido à revolução de 1974 esta lei não chegou a ser implementada na totalidade.

4 - A instauração de um modelo de “gestão democrática”

A década de 70 marca o início de uma nova forma de gestão. Preciosa Fernandes afirma que este período pós 25 de Abril constitui “um momento de ruptura ideológica face a concepções e práticas educativas de homogeneização” e que nele se “afirmaram ideais de uma educação democrática passíveis da construção de espaços de novas cidadanias” (Fernandes, 2007:81). No mesmo sentido, Leite (2002:252) considera que, neste período, “no campo da educação, Portugal não ficou alheio ao que se tinha passado na década de 70 e de 80 em vários países”.

Com efeito, a legislação produzida em pleno rescaldo da revolução enfatiza a participação de outros elementos, para além dos professores directores de escola, na gestão da escola. O Decreto-Lei nº 176/74, 29.Abr., exonera os Reitores e Directores nomeados por Marcelo Caetano, substituindo-os por Comissões de Gestão constituídas por professores, estudantes e funcionários administrativos e auxiliares eleitos em Assembleias Gerais de Escola, primeiro, de braço no ar e, depois, por voto directo e secreto. Para legalizar o processo de eleição e regulamentar o funcionamento das Comissões de Gestão o Decreto-Lei nº 221/74, 27.Mai., cria os novos órgãos colegiais mas, contudo, deixa expresso no seu artigo 2º que apenas lhes caberiam “as atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão”.

Ainda no mesmo ano, o Decreto-Lei nº 735-A/74, 21.Dez., vem terminar com as Comissões de Gestão e instituir uma organização das escolas do ensino preparatório e secundário, (não o ensino primário) dependente dos órgãos e serviços centrais do Ministério da Educação e Cultura, com base em três órgãos: Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo. Relativamente a esta medida, Stoer (1985:67) considera que ela se traduz numa “deslocação do poder” por imposição das bases que se apropriaram de poderes de decisão, desenvolvendo processos de democracia directa. Porém, e como refere Licínio Lima, as práticas de autogestão pedagógica ensaiadas nas escolas durante este período revolucionário representaram “uma realidade efémera, com incidência muito diferenciada de escola para escola, construída localmente e a partir de baixo, desafiando os governos e a administração” (Lima, 2008:1).

No tocante ao ensino primário, o Despacho nº 68/74 estatuiu a gestão escolar neste nível de ensino por um período experimental de um ano, sendo esclarecido e complementado pelo Despacho nº 1/75. Porém, a gestão democrática no ensino primário é apenas regulamentada pelo Despacho nº 40/75, 8.Nov., que define as atribuições dos órgãos de gestão, no âmbito discriminado das várias Direcções-Gerais do Ministério da Educação e Investigação Científica. Sem carácter obrigatório, incentiva a participação dos pais através das suas associações, autarquias, comissões de moradores e de aldeias. Os directores de escola e encarregados de direcção (até 2 lugares) são eleitos pelo Conselho Escolar. Este documento legal organiza ainda as comissões de concelho ou de zona escolar definindo a existência do delegado escolar e do número de coordenadores pedagógicos e o coordenador de Acção Social Escolar.

Contudo, depois desta fase em que o ensino primário teve uma aproximação legal aos princípios da “gestão democrática”, com a participação nas eleições para os diferentes órgãos de gestão e da colegialidade das decisões, assiste-se à extinção deste modelo de gestão em 1977, o que não aconteceu nos outros níveis de ensino. A este propósito Amélia Lopes refere

que foram “tentadas profundas transformações no ensino primário” mas, “as escolas concretas e os seus professores pouco se mobilizaram” (Lopes, 2007:182).

Quatro anos mais tarde, o Decreto-Lei nº 538/79, 31.Dez., no art. 1º e 4º, vem afirmar a universalidade, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino básico com duração de 6 anos e que engloba as crianças com idades compreendidas entre os 6 e os 14 anos. Este decreto relativamente à escolaridade obrigatória refere que a mesma “concretizar-se-á pela acção conjunta dos órgãos da Administração Central, das Regiões Autónomas e da Administração Regional e Local, com respeito pelo princípio da descentralização administrativa” (ponto 3, art.2º).

5 - A LBSE e o início de uma política de territorialização da educação

Ao nível da gestão das escolas, no início da década de 80, não há alterações no funcionamento do 1º CEB. Em 1984 é publicada nova legislação que atribui às autarquias competências em matéria escolar: i) o Decreto-Lei nº 77/84, 8.Mar., que define as competências municipais em matéria de educação e ensino; ii) o Decreto-Lei nº 100/84, 29.Mar., que determina a intervenção dos municípios nos domínios da educação e do ensino; iii) o Decreto-Lei nº 299/84, 5.Set., que transfere para os municípios competências em matéria de organização, financiamento e controlo dos transportes escolares.

A seguir é publicada a Lei nº 46/86, 14.Out., primeira Lei de Bases do Sistema Educativo Português, que estabelece a escolaridade obrigatória de 9 anos. Esta Lei atribui ao Estado a responsabilidade na promoção da democratização do ensino garantindo o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares. Determina, ainda, no quadro dos princípios de uma integração comunitária, que a direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos do ensino básico seja assegurada por órgãos próprios, para os quais são eleitos representantes de professores e pessoal não docente. A organização do ensino básico, de acordo com o ponto 1 do artigo 8º, “compreende três ciclos sequenciais, sendo o 1º de quatro anos, o 2º de dois anos e o 3º de três anos”. Pela primeira vez surge a designação de 1º CEB cujo “ensino é globalizante, da responsabilidade de um professor único ...” e que se mantém até hoje.

A organização das actividades lectivas para o 1º CEB é regulamentada pelo Despacho Conjunto nº 25/SERE/SEAM/88, 2.Ago. No seu capítulo IV refere que é “conveniente o agrupamento de escolas sempre que a situação vise criar condições adequadas a um melhor funcionamento pedagógico, enriquecendo os órgãos de gestão e evitando o isolamento profissional dos docentes”. É expresso também que os agrupamentos se constituem a nível de conselho escolar, tendo em atenção que o presidente do conselho escolar será eleito de entre os directores ou encarregados de direcção das escolas agrupadas. Esta organização escolar por agrupamentos só veio a concretizar-se em 2000.

Em 1989 é publicado o Decreto-lei nº 43/89, 3.Fev., que estabelece o regime jurídico da autonomia às escolas oficiais dos 2º e 3º ciclo e às secundárias, omitindo o 1ºCEB. Aquele normativo reforça o estipulado na LBSE relativamente à administração do sistema educativo e à política de descentralização educacional, ao referir, no primeiro parágrafo, a necessidade de “reorganização da administração educacional, visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local”. No mesmo decreto-lei é ainda expresso que compete à Escola elaborar um projecto educativo

“dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere”.

Os anos 90 configuram um período rico em produção legislativa no que respeita ao governo das escolas e que revela agora uma atenção particular ao 1º CEB. De facto, o Decreto-Lei nº 172/91, 10.Mai., que concretiza os princípios de participação, democraticidade e integração comunitária, integra o 1º CEB no novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas. As escolas do 1º CEB são organizadas em áreas escolares, constituindo cada uma delas um núcleo, com órgãos próprios de direcção, administração e gestão: como órgãos de direcção temos os conselhos de escola e de área escolar; como órgãos de administração e gestão temos o director executivo, o conselho administrativo e o coordenador de núcleo; como órgãos e estruturas de orientação educativa temos o conselho pedagógico e as estruturas de orientação educativa. A avaliação deste modelo feita pelo Conselho de Acompanhamento Avaliação, de acordo com Lima (2004), apresenta severas críticas ao funcionamento do regime de administração escolar, o que leva o governo a suspender a sua generalização, a encomendar um novo estudo e a legislar em 1998.

Neste contexto, e na sequência de um estudo encomendado a João Barroso, é publicado o Despacho nº 147-B/ME/96, 1.Ago., que vem definir o enquadramento legal de constituição dos territórios educativos de intervenção prioritária e que configura uma outra forma de gestão que agrupa os estabelecimentos de educação numa lógica de atenção ao local, onde também se inserem as escolas do 1º CEB.

Este modelo de organização escolar está na base da reestruturação do processo de autonomia e gestão das escolas que surge com o Despacho Normativo nº 27/97, 2.Jun. que refere “a progressiva descentralização da administração educativa para os níveis regional e local” e lança, em regime de experiência, os agrupamentos de escolas.

Perspectivando a autonomia das escolas e a descentralização como “aspectos fundamentais de uma nova organização da educação” é publicado o Decreto-lei nº 115-A/98, 4.Mai.⁷, que vem integrar o 1º CEB e os jardins-de-infância “numa organização coerente de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, o que até agora não tem acontecido”. A apresentação de propostas de criação de agrupamentos para integração de estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, é da competência das DRE, “ouvidos o Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento, do Ministério da Educação, os municípios e os órgãos de gestão das escolas envolvidos”. A administração e gestão das escolas são asseguradas por órgãos próprios: assembleia; conselho executivo ou director; conselho pedagógico; conselho administrativo. Fica também estabelecido que nos agrupamentos verticais em que funciona a educação pré-escolar ou o 1º CEB, um dos membros do conselho executivo seja deste nível de ensino. A coordenação de cada estabelecimento de educação ou de ensino integrado num agrupamento de escolas é assegurada por um coordenador eleito pela totalidade dos docentes desse estabelecimento.

Na intenção de concretizar os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, é publicada a Lei nº 159/99, 14.Set., que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e delimita a intervenção da administração central e local. No domínio da educação destacam-se as seguintes atribuições: planear e gerir os equipamentos; assegurar os transportes escolares e gerir os

⁷ Com a nova redacção dada pela Lei nº 24/99, 22.Abr.

refeitórios; participar no apoio às crianças no domínio da acção social escolar; apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa; participar no apoio à educação extra-escolar; gerir o pessoal não docente da educação pré-escolar e do 1.º CEB.

Em síntese, a legislação em análise permite constatar que a década de 80 do séc. XX marca o início de um processo de territorialização da educação e de autonomia das escolas que a década de 90 vem ampliar, evidenciando-se nesta última uma maior atenção ao 1º CEB.

6 - A constituição dos agrupamentos verticais e o novo regime de autonomia das escolas

A primeira década do século XXI trouxe mudanças significativas à gestão das escolas do 1º CEB com a formação efectiva de agrupamentos horizontais e verticais em todo o território nacional, com a implementação de órgãos próprios de administração e gestão das escolas e com a extinção definitiva das delegações escolares.

Os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos são fixados pelo Decreto Regulamentar nº 12/2000, 29.Ago., que determina, no art. 4º, a obtenção de “parecer favorável do município” e, no art. 5º, refere que “a iniciativa para a constituição de um agrupamento de escolas cabe à respectiva comunidade educativa, através dos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos interessados, do município, bem como do director regional de educação da respectiva área”. Contudo, como referem Leite e Fernandes (2007:52), “no processo de constituição dos agrupamentos nem sempre participaram todos estes actores educativos”. No art. 14º, este decreto refere que compete à administração central “assegurar as condições físicas de funcionamento dos órgãos de administração e gestão do agrupamento, bem como as despesas relativas a pessoal”, ao município “assegurar a construção, manutenção e conservação das instalações dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, bem como o fornecimento do equipamento e material didáctico e a prestação dos apoios sócio-educativos aos mesmos níveis” e à freguesia “fornecer o material de limpeza e de expediente aos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico”. Com um enfoque mais de ordem pedagógica, a Lei nº 92/2001, 20.Ago., aprova o Programa de Requalificação Pedagógica do 1º Ciclo que visa: valorizar estas escolas; atribuir aos professores novos meios de trabalho e de acção pedagógica; complementar a acção das autarquias locais. Para tal, desenvolverá acções no âmbito do material pedagógico, da informatização, dos manuais escolares e dos centros de recursos.

No quadro desta política de territorialização da educação, e tendo em vista o ordenamento da rede educativa, em 2003-2004, é publicado Despacho nº 13313/2003, 8.Jul., que na sua introdução enuncia ser “essencial a concretização do processo de agrupamento de escolas”, privilegiando os agrupamentos verticais e, só excepcionalmente, os horizontais. No início do ano lectivo 2004/2005 o processo de constituição de agrupamentos de escolas deveria estar concluído, numa lógica vertical, o que aconteceu, de facto. Contudo, este processo nem sempre foi pacífico como o revelam o estudo realizado por Leite e Fernandes (2007).

Mais recentemente, e no sentido de consolidar a dinâmica de agrupamentos e de implementar as actividades de enriquecimento curricular no 1º CEB é publicado o Despacho nº 16795/2005, 3.Ago., que determina o regime de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de 1º CEB.

Neste mesmo contexto político, é redefinido o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei nº 75/2008, 22.Abr., que revoga os anteriores. Este documento prossegue três objectivos: o “reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”, através de um órgão colegial de direcção, o conselho geral; o “favorecimento da constituição de lideranças fortes”, criando o cargo de director; o “reforço da autonomia das escolas” que se atinge “pela participação determinante dos interessados e da comunidade no órgão de direcção estratégica e na escolha do director e, por outro lado, pelo desenvolvimento de um sistema de auto -avaliação e avaliação externa”. O conselho geral aprova e acompanha a concretização do regulamento interno, do projecto educativo e do plano anual de actividades. O director é um órgão unipessoal, eleito pelo conselho geral, a quem compete a administração e gestão do agrupamento de escolas nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial. Na linha das políticas que têm vindo a ser implementadas, este documento retoma a organização do sistema em agrupamentos de escola, definindo-os como “uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas de um ou mais níveis e ciclos de ensino”.

7 - Considerações finais

A análise legislativa feita nos pontos anteriores permite a construção de uma leitura que evidencia que as políticas educativas têm seguido uma orientação que se desloca, gradualmente, de uma lógica centralista para uma lógica descentralista e de territorialização da educação. A territorialização da educação pressupõe uma menor dependência do Estado e a atribuição de maior protagonismo aos actores locais nas questões educativas, permitindo-lhes tomar decisões possibilitadoras de um desenrolar contextualizado e rápido de situações problemáticas, tendo em vista a sua melhoria. Como sustenta Leite (2005:16), “o movimento que aposta na articulação das escolas com as instituições locais, e na atribuição de responsabilidades a esses territórios locais, tem como crença que (as) medidas de políticas educativas e curriculares gerarão uma educação de melhor qualidade”. No entanto, para que tal aconteça, a interacção quotidiana entre as escolas e a comunidade local, à qual se tem vindo a adicionar progressivamente a intervenção autárquica, exige acções diferenciadas, contextualizadas e, por vezes, de decisão imediata, situação de difícil gestão e que não acontece num modelo centralizado.

Como a análise que aqui apresentámos permitiu constatar, a transferência de poder para o nível local, ganha alguma expressão no contexto da reforma educativa dos anos oitenta e é reforçada com a legislação produzida posteriormente, nomeadamente com o Dec. Lei nº 115 A/98 e muito recentemente com Decreto-Lei nº 75/2008, 22.Abr., medidas que vêm fortalecer a orientação descentralista das políticas educacionais. Mas, como em outros processos de mudança, este tem vindo a revelar-se moroso, sofrendo avanços e recuos, e a necessitar de ser recolocado periodicamente.

Na verdade, a escola, os professores e outros agentes educativos locais têm vindo a assumir novos papéis num processo lento de adaptação e de criação de estruturas que possibilitem uma acção educativa num território concreto, colectivamente participada, partilhada e responsabilizada. Este andamento lento por parte das escolas parece desenrolar-se em contrapasso com os mandatos actuais da escola que preconizam uma escola “que institua

uma forte relação com os contextos e a comunidade em que está inserida” (Leite *et al*, 2001:11) e que se organize “para a participação de todos/as os/as intervenientes no processo educativo” (*idem*:35). Isto é, uma escola entendida como local de decisão cabendo-lhe um papel essencial na substituição de uma “cultura de isolamento pela da participação, partilha e cooperação” (*idem*:91) na construção de processos que potenciem as suas condições para a reconhecermos como uma “escola curricularmente inteligente” (Leite, 2003).

Mas, no quadro desta reflexão há que interrogar: que papel para os professores do 1ºCEB nas tomadas de decisão?

Focando a atenção nas escolas do 1º CEB, a situação actual de agrupamentos de escolas parece ter constituído uma oportunidade para o estabelecimento de uma cultura de colaboração entre todos os níveis de ensino. O estudo efectuado por Leite e Fernandes (2007) aos agrupamentos da cidade do Porto, dá conta que os docentes do 1º CEB possuíam grandes expectativas na formação de agrupamentos, pois viam nesta mudança uma forma de impedir o isolamento, diminuir as tarefas administrativas e aumentar a interacção com o poder local. Contudo, ao relacionar esta variável com a situação real verifica-se uma quebra acentuada em todos os níveis de ensino o que nos leva a concordar com as autoras de que “não se está a conseguir cumprir os ideais para que apontou” (*idem*:71).

Com a integração nos agrupamentos verticais, cada escola do 1º CEB passou a ser coordenado por um/a professor/a, inicialmente eleito pelos/as colegas e agora⁸ designado pelo/a director/a. Relativamente ao cargo de coordenação, o relatório da avaliação internacional, cuja análise corrobora, refere que os coordenadores “são subvalorizados e que desempenham um papel importante ao assumir a responsabilidade pelas escolas individualmente e ao assegurar a qualidade das áreas nucleares e das actividades de enriquecimento curricular ao nível da escola” (Matthews *et al*: 2009:80). Alerta ainda o mesmo relatório que como os coordenadores não têm uma posição clara na estrutura de liderança do agrupamento é necessário proceder a “uma revisão de fundo do seu papel e das suas condições de trabalho” (*idem*:81)⁹.

Pelos discursos oficiais constatámos que está assegurada a integração e a participação dos docentes deste nível de ensino em todos os órgãos de decisão do Agrupamento. Compete assim, às lideranças dos agrupamentos e a estes docentes, com uma identidade profissional própria, com modos de trabalho pedagógicos particulares associados à monodocência, com um passado e um presente rico em articulações com a comunidade, tirar partido deste saber vivido para encarar com optimismo e responsabilidade o seu papel nos órgãos de decisão. Compreender o nível de participação dos professores do 1º CEB nas decisões educacionais e curriculares é, pois, o objectivo geral do trabalho de doutoramento em que se insere esta primeira componente focada para o olhar da legislação.

⁸ Art. 40º, Decreto-Lei nº 75/2008, 22.Abr.

⁹ A 8 de Abril de 2009 é publicado o Despacho nº 9744/2009 que prevê, no art. 3º, a redução da componente lectiva para os coordenadores de estabelecimento.

9 – Referências Bibliográficas

- Araújo, H. C. *Precocidade e “retórica” na construção da escola de massas em Portugal*. EDUCAÇÃO, SOCIEDADE E CULTURAS, nº 5, 1996, pp: 161-174.
- Candeias, A. *Ritmos e formas de alfabetização da população portuguesa na transição de século: o que nos mostram os censos populacionais compreendidos entre os anos 1890 e 1930*. EDUCAÇÃO, SOCIEDADE E CULTURAS, nº 5, 1996, pp: 35-64.
- Candeias, A. e Simões, E. *Alfabetização e escola em Portugal no século XX: Censos Nacionais e estudos de caso*. ANÁLISE PSICOLÓGICA, 1 (XVII), 1999, pp:163-194.
- Fernandes, P. (2007) *O currículo do Ensino Básico em Portugal na transição para o séc. XXI – um mapeamento de discursos políticos, académicos e de” práticos”*. Tese de doutoramento. FPCE-UP
- Leite, C. (2002). *O currículo e a multiculturalismo no Sistema Educativo Português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/FCT.
- Leite, C. (2003). *Para uma escola curricularmente inteligente*. Porto: Porto Editora.
- Leite, C. *A territorialização das políticas e das práticas educativas*. In: Leite, C. (org). (2005). *Mudanças Curriculares em Portugal. Transição para o século XXI*. pp. 15-32. Porto: Porto Editora.
- Leite, C. e Fernandes, P. *A organização das escolas por agrupamentos – de uma autonomia prometida a uma prática comprometida*. In: Leite, C. e Lopes, A. (2007). *Escola, Currículo e Formação de Identidades*. pp: 51-72. Porto: Edições ASA.
- Leite, C., Gomes, L. e Fernandes, P. (2001). *Projectos Curriculares de escola e de turma. Conceber, gerir e avaliar*. Porto: Edições ASA.
- Lima, L. *O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada*. REVISTA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO, 17 (2), 2004, pp: 7-47.
- Lima, L. *Da “gestão democrática” das escolas à pós-democracia gerencial?* REVISTA OPS!, nº 002, 2008, pp; 1-3.
- Lopes, A. *A identidade dos professores do 1º CEB entre o passado e o futuro*. In: Leite, C. e Lopes, A. (2007). *Escola, Currículo e Formação de Identidades*. pp: 173-192. Porto: Edições ASA.
- Matthews, P., Klaver, L., Lannert, J., Conluain, G. Ó e Ventura, A. (2009). *Política educativa para primeiro ciclo do ensino básico. 2005-2008. Avaliação internacional*. ME: GEPE.
- Stoer, S. *A Revolução de Abril e o sindicalismo dos professores em Portugal*. CADERNOS DE CIÊNCIAS SOCIAIS, nº 3, 1985, pp: 61-83