Educação e autarquias em Portugal. Lógicas de acção do poder autárquico em face do poder central e dos micropoderes locais*

António Baixinho

Doutorando em Educação e Mestre em Ciências da Educação – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias; Membro da Unidade de Investigação e Desenvolvimento – Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos- Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Lisboa – [Portugal] abx@clix.pt

A tendência para a mudança no papel do Estado, ou seja, de um Estado-educador para um Estado-regulador fundamenta-se no discurso da racionalização que é contraditório, visto ser conjuntamente o discurso da recentralização, originando dinâmicas próprias mas também tensões entre o local e o centro. A territorialização das políticas educativas marca uma ruptura ideológica e cultural com a tradição centralista e universalista e produz novas formas de articulação entre o nacional e o local. Ela associa-se a uma dupla vontade política do Estado, ao redistribuir o poder entre o centro e as periferias e lutar contra as desigualdades sociais. Assim, certos municípios desenvolvem (ou tentam desenvolver) sobre o seu território, numa lógica subsidiária, as políticas educativas que são as políticas sociais locais de tipo compensatório. Por sua vez, outros municípios por meio de uma lógica de liderança assumem uma aproximação liberal, sem a fazer necessariamente de bandeira dos princípios da competitividade, da concorrência ou da eficácia que a fundamentam, mas dos princípios mais consensuais como a diversificação, a abertura ou a modernização do sistema escolar.

Palavras-chave: Carta educativa. Descentralização. Lógicas de acção. Poder local. Territorialização.

* Nota do editor: a revisão ortográfico-gramatical procurou manter a grafia do original.

1 Introdução

O processo de "autonomia" desenvolve-se em nosso país após a queda do regime em abril de 1974, quando os seus reflexos incidem na política educativa nacional essencialmente ao longo da segunda metade da década de 80. Assim, surgem no Estado "centralizado" processos de desconcentração administrativa que, por vezes, são confundidos com medidas de carácter descentralizador.

Nesse sentido, verifica-se que Portugal acompanhou a tendência para aplicar algumas políticas educativas, que emergem nas reformas da administração educacional nos anos 80 em alguns países europeus. Por sua vez, o sistema educativo português é marcado por uma profunda necessidade de mudança, em que a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) é considerada o ponto central desse processo. É também a partir desta lei que emerge a ligação da escola à comunidade educativa, o novo paradigma de administração e gestão das escolas e a reforma curricular (FORMOSINHO; FERREIRA; MACHADO, 2000); desse modo, concretizam-se medidas tendentes a descentralizar decisões que favorecem a emergência de parceiros fortes e autónomos em nível local (CANÁRIO, 1998).

A colaboração entre o Poder Central e a Administração Local, no campo da educação, assumiu formas de participação ao nível de tarefas, ou seja, no que se refere aos transportes escolares, à acção social escolar e à construção e manutenção de escolas. Porém, e nesta sequência, emergem a partir de meados da década de 1990 alguns sinais de mudança, com o surgimento de algumas políticas educativas, tais como a Lei-Quadro da educação pré-escolar, o novo regime de autonomia, administração e gestão escolar, a possibilidade de criação dos conselhos locais de educação e a elaboração das cartas educativas. Na realidade, o Poder Local[1] passa a intervir cada vez mais na acção educativa ao liderar e planear políticas educativas locais mais ou menos explícitas, ao apoiar os estabelecimentos de ensino, ao implementar ou coadjuvar a con-

1 De acordo com Branco, Poder Local é entendido como Estado Local, "um poder que é Estado, embora local" (1998, p. 29). Contudo, o Poder Local não é somente uma colectividade local ou uma representação política, mas, sim, uma componente complexa de relações entre as estruturas e os comportamentos centrais, dos líderes locais e dos grupos sociais heterogéneos e privados para a ascensão do território ou da localidade (BIAREZ, 1997).

cretização de diversos projectos de parceria, ao investir em técnicos, equipamentos e infra-estruturas. Desse modo, tenta superar um conjunto variado de situações deficitárias que o sistema educativo apresenta.

Por outro lado, o desenvolvimento local é essencialmente um modo de pensar que defende a necessidade de reintroduzir o humano na lógica do desenvolvimento, em que a acção se torne global, valorizando a componente formal e não formal e a formação ao longo da vida (FERREIRA, 2005). É nesse contexto que o "local" aspira a conquistar um espaço próprio e que desponta a problemática da centralização/descentralização, com a valorização do "local", que politicamente corresponde a uma ideia de democracia participativa, levando a um maior envolvimento dos indivíduos, num esforço comum, com vista ao desenvolvimento.

O discurso da competitividade e o da implementação da lógica de mercado comandam a agenda política do Estado e, ao mesmo tempo, são usados interna e externamente para legitimar essa mesma agenda. Conjuntamente, a reestruturação global, regional, nacional e a local modificaram a natureza e o âmbito da legitimação e o modo como este se constitui um problema para o Estado (ROBERTSON; DALE, 2001). Assim, a tendência para a mudança de um Estado-educador para um Estado-regulador (BARROSO, 2003) tem por pressuposto o discurso neoliberal de que com "menos" Estado e maior fiscalização se obtêm melhores resultados. Esse processo origina uma redefinição no papel e funções do Estado no plano social e económico, provocando constrangimentos e conflitos de poder no que respeita ao seu controlo político, com a redistribuição de poder entre o Estado e a comunidade, entre o central e o local.

Nessa perspectiva, a abertura social da escola apela para relações com outras instâncias e para uma nova etapa que passa pelo (re)investimento educativo ou pedagogismo social (CHARLOT, 1997). Assim, a escola encontra-se, actualmente, numa encruzilhada de relações com outras instâncias sociais com interesses directos ou indirectos na educação e na formação.

2 A centralização e as tentativas de descentralização da educação em Portugal

A tradição municipalista em Portugal tem origem na época medieval, em que emergem os concelhos suportados pela carta de foral, passa pelo período liberal, renasce na 1.ª República e sucumbe com o Estado Novo, levando os autarcas a serem nomeados pelo Governo. Com a Revolução de 25 de Abril de 1974, é recuperado o regime político democrático e reposto o Poder Local com representantes livremente eleitos por voto directo e universal, de acordo com a Constituição da República Portuguesa de 1976. Contudo, não existe em Portugal tradição de uma intervenção das autarquias na administração da educação. Historicamente, verifica-se uma centralização estatal, pois têm sido poucas e de dimensão insignificante as suas competências educacionais (PINHAL; VISEU, 2001), ou seja, todos os sistemas educativos ocidentais são mais centralizados que descentralizados e o sistema público de ensino, iniciado no século XIX, aceite e generalizado algures no século XX, tinha por objectivos essenciais centralizar, unificar e integrar (BARRETO, 1995).

No século XIX, com a primeira reforma da instrução primária, tentou-se descentralizar o ensino. Efectuaram-se, então, sucessivas alterações normativas, entre as quais a reforma de Rodrigues Sampaio, que visava à criação de estruturas descentralizadoras de administração e gestão para o ensino primário. No fim do mesmo século, como salienta Fernandes (1994, p. 51), verificou-se, no âmbito da educação, uma nova tentativa de descentralização de competências para as autarquias, por meio das seguintes medidas: "[…] construção e manutenção de escolas, a criação e manutenção de cursos de alfabetização, a nomeação e remuneração de professores e a concessão de subsídios aos alunos."

Com a implantação da República, a descentralização passa a ser uma das principais medidas com vista à melhoria da acção educativa, o que, por outro lado, também aumentava o poder das autarquias. Nesse sentido, a des-

centralização administrativa foi uma das propostas do programa dos republicanos que, desde há muito, ambicionavam a sua intensificação. Todavia, começam a surgir problemas, como atrasos no pagamento dos vencimentos aos professores, provocando nestes o desejo pelo restabelecimento da centralização. Assim, durante esse período efectuaram-se vários momentos de alternância entre a centralização e a descentralização da educação para as câmaras municipais (FERNANDES, 2004), por influência e acção directa de alguns políticos e pedagogos como João Camoezas e António Sérgio, em que se salienta o modelo da "escola-município".

Durante o período de vigência do Estado Novo, as autarquias locais eram responsáveis, sobretudo, pela construção, conservação e manutenção das escolas primárias, o que, de resto, constituía já um grande encargo para as autarquias sem meios e sem dinâmica. Na realidade, ao nível municipal os recursos eram escassos, as responsabilidades das câmaras em construir, manter os edifícios escolares e assegurar diversas despesas, acabavam por não ser cumpridas. Por outro lado, o empenho do Estado português na educação de uma maior percentagem da população deve-se a pressões externas, começando a ser mais significativo no início da década de 60 do século XX (FERNANDES, 1999).

É a partir da Revolução de 25 de Abril de 1974, após um ocaso de várias décadas, que os municípios portugueses recuperam a autonomia que desfrutaram e conquistam novas atribuições e competências. Assim, "[...] com a mudança política efectuada em 1974 e consolidada na Constituição de 1976, dá-se o renascimento do município como expressão da democracia local" (Id., p. 167). A descentralização volta à agenda política depois da Revolução de Abril, com a apresentação, na Assembleia da República, da proposta de Lei n.º 315/I, em 28 de abril de 1980, proporcionando um amplo debate nacional, visto que essa proposta visava à aprovação de uma Lei de Bases do Sistema Educativo que, nas palavras de Vítor Crespo, Ministro da Educação nessa altura, significava o seguinte: "[...] era minha convicção que não ter uma Lei

de Bases ou um «documento orientador» correspondia a viver no reino das experiências pedagógicas, navegar ao sabor de pressões, demagogias ou soluções fáceis" (TEODORO, 2002, p. 276).

A descentralização é um processo pelo qual, por meio da lei, se transferem poderes de decisão, até aí pertencentes a órgãos do Estado, para os órgãos próprios de entidades independentes do Estado central, e que no âmbito da Administração Pública assume duas formas: a descentralização funcional e a territorial. No primeiro caso, a descentralização verifica-se mais por razões de ordem técnica que política, com a transferência de certas funções da administração central para órgãos ou instituições especializadas; por outro lado, no segundo caso, verifica-se sem qualquer dependência hierárquica dos órgãos do poder central, sendo, então, transferidas atribuições da administração central para instituições regionais ou locais, consideradas competentes e responsáveis para decidir sobre certas matérias (PINHAL, 1994). Contudo, os processos de descentralização são usualmente antecedidos por actuações de desconcentração, "[…] em que a Administração Central tenta «vender» desconcentração por descentralização, combinando uma retórica descentralizadora com normativos meramente desconcentradores (ou mesmo recentralizadores)" (FORMOSINHO, 2005, p. 26).

Descentralizar é, então, dar mais poder ao denominado Poder Local, sendo o Ministério da Educação aquele que se encontrava em melhores condições para dar os primeiros passos, ao inserir as escolas nas comunidades e ao transferir para a administração local a gestão dos recursos. De facto, é aprovada na Assembleia da República e posteriormente publicada em 1984, legislação que atribui aos municípios do continente novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares, respectivamente o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, e o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, assim como a definição e aplicação da acção social escolar pelo Decreto-Lei n.º 339-A/84, de 28 de dezembro.

Com a publicação da LBSE, em 14 de outubro de 1986, passam a estar previstas, de acordo com os artigos 38.º e 43.º, formas de descentralização e desconcentração da administração educativa, prevendo também a possível regionalização do território nacional. Todavia, esse diploma, para além da descentralização, privilegia também a participação comunitária (n.º 2 do artigo 43º) com a renovação do serviço público educativo, que, segundo Barroso (1998, p. 33), passa pela transferência de "[...] poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão." Baseadas numa lógica cívica e comunitária de renovação da escola pública, essas estratégias visavam a um aumento das políticas de descentralização e reforço da autonomia das escolas, em que o papel do Estado passa a ser, essencialmente, o de estabelecer e regular as orientações básicas da educação.

Na sequência da LBSE, é publicado, em 3 de fevereiro de 1989, o Decreto-Lei n.º 43/89, que estabelece o regime jurídico da autonomia das escolas dos 2º e 3º ciclos, dos ensinos básico e secundário. Este diploma possibilita à própria escola elaborar e definir a sua actividade educativa, por meio dos seguintes documentos: projecto educativo, plano anual de actividades e regulamento interno. Nesse contexto, os municípios são confrontados com a possibilidade de uma maior participação na educação escolar, principalmente como parceiros no projecto educativo. Por outro lado, concretiza-se um maior envolvimento da Câmara Municipal nas questões da educação com a participação nos órgãos de direcção dos estabelecimentos de ensino não superior. Esta iniciativa foi implementada a título experimental em 54 estabelecimentos de ensino e definida pelo Decreto-Lei n.º 172/91. Nessa sequência, é consolidada a competência para os órgãos municipais poderem criar o Conselho Local de Educação (CLE), uma década depois da proposta apresentada pela Comissão da Reforma do Sistema de Ensino (CRSE), com a publicação do Decreto-Lei

n.º 115-A/98 e, posteriormente, com a Lei n.º 159/99, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Por fim, em 2003, na sequência de uma mudança da maioria política da Assembleia da República (e da composição do Governo), é publicado um novo quadro normativo que estatui o Conselho Municipal de Educação (CME), em substituição do CLE, e consagra a carta educativa de acordo com o Plano Director Municipal. Esse novo modelo apresenta algumas diferenças em relação ao anterior, pretendendo ser, no entanto, mais abrangente, pois, para além da educação escolar, engloba agora todas as formas de educação. O que há de novo e interessante nesse modelo são as competências relacionadas com a participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, a análise do desempenho do pessoal docente e não docente e a assiduidade e sucesso escolar, aliando, ainda, a forte representação autárquica (Presidente da Câmara Municipal, Presidente da Assembleia Municipal, Vereador da Educação e Presidente de uma das Juntas de Freguesia do concelho) nesse órgão, o que, de certa forma, pode perspectivar uma municipalização da educação. Ao limitar pela imposição da lei o CME na sua composição, presidência e distribuição dos seus membros, o Estado centraliza juridicamente e impõe uma normalização nacional para esse órgão, que é reforçado com o facto de esse diploma não ser da responsabilidade do Ministério da Educação, mas do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente.

3 As lógicas de acção

O objecto desta pesquisa empírica foram as lógicas de acção do poder autárquico no contexto educativo e a intervenção dos diversos actores em face da mudança no papel do Estado, cuja tendência é a de repartir o poder do centro para o espaço local. Esta investigação permitiu capturar quais as lógicas de

acção predominantes e as diferenças e similitudes segundo diferentes factores e conforme os diferentes espaços locais (Torres Vedras, Mafra e Óbidos).

De uma forma genérica, a lógica de acção de um actor individual ou colectivo designa as orientações dominantes que se emanam *ex post* da observação das práticas de certo actor no domínio de uma determinada acção, tais que elas podem ser por sensações, seja por observação, seja pelas diversas justificações das suas acções (por ele mesmo o actor ou de outros informadores). O significado de lógica não se refere, neste caso, a um raciocínio estruturante explicado num discurso, mas, sim, a uma coerência implícita entre uma série de contribuições práticas para realizar uma certa orientação. Todavia, é necessário distinguir a relação entre lógica intencional e lógica objectiva. A lógica intencional designa tudo o que contribui para organizar o sentido dado sobre o qual o actor se mobiliza e a partir do qual certas práticas são possíveis; por sua vez, a lógica objectiva designa os efeitos que decorrem da prática independentemente da consciência que há nela. A lógica de acção é construída pelo observador, que se apoia mais sobre a lógica objectiva, em que as orientações de acção são reconstruídas pelo investigador a partir de uma análise das coerências de acção e dos seus efeitos tendenciais na situação (REMY; VOYÉ; SERVAIS, 1978).

A lógica de acção pode resultar de um determinado comportamento estratégico, mas que não é sempre o caso. Ela distingue-se de estratégia, no sentido em que esta última implica que o actor tem necessariamente uma consciência, pelo menos parcial, das orientações que ele privilegia e pelas quais ele marca uma preferência relativa. A noção de estratégia implica sempre, em diversos graus, uma forma de "cálculo consciente", de "planificação e de antecipação", no qual o actor escolhe uma possibilidade de acção, conta tratar de uma situação, de seus constrangimentos e de seus recursos, de sua consciência e dos efeitos objectivos supostos de sua acção.

Assim, as acções apresentam uma forma de sentido (orientação e significação) que o observador tem mesmo de reconstruir *ex post*, em cativante

distância com o sentido dado à acção pelo actor em relação às acções num contexto e às propriedades do actor (recursos, capacidades, *ethos*, intenções explicitas etc.), mas, sim, aos seus efeitos. Isso pressupõe que há uma coerência relativa entre as orientações do actor, mesmo que todas as suas acções não possam ser equacionadas na sua lógica de acção. A lógica de acção pode com efeito também derivar de esquemas cognitivos e normativos interiorizados ou de contrariedades e oportunidades de uma situação, sem que tenha derivado de uma deliberação consciente das escolhas de acção. Por outro lado, ela pode derivar tanto de preocupações instrumentais quanto de considerações axiológicas. As lógicas de acção podem estar referidas somente a um actor colectivo, uma organização como uma autarquia no seu conjunto ou um grupo com uma lógica de acção comum, tal como "os professores", ou unicamente a um actor individual (o presidente, o director, o coordenador etc.) (MAROY, 2006).

No caso de uma organização, as lógicas de acção são o efeito das coerências que se libertam *ex post* da observação de práticas e decisões dentro da organização relativamente ao funcionamento no seu conjunto ou às suas orientações em domínios mais específicos. A unidade de análise e de escolha do actor ao qual se refere a lógica de acção resulta de opção metodológica operada pelo investigador.

4 Dinâmicas e lógicas de acção do poder autárquico

Actualmente, as autarquias encontram-se numa posição estratégica, devido à implantação de diversas políticas sociais, mas a identidade própria de cada município possibilita a concretização de lógicas com o objectivo de autonomia e territorialização[2]. Nesse sentido, são analisadas as lógicas de acção, mais preponderantes, desenvolvidas pelo poder autárquico nos municípios de Torres Vedras, Mafra e Óbidos.

2 A territorialização é uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, que são aplicados no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas. E, de um modo geral, tendem a valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da acção política (BARROSO, 1996).

Nesses municípios, o órgão CME é constituído na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. No entanto, a carta educativa começa a ser desenvolvida em Óbidos, em 2002, por iniciativa da autarquia e segundo proposta da actual directora do gabinete de educação, o que demonstra uma lógica de acção de liderança do actor autárquico em face do poder central (Quadro 1).

Poder autárquico	Lógicas de acção	Poder central	Micropoderes		
			Associações de pais e enc. educação	Agrupa-mento de escolas	IPSS
Torres Vedras	Subsidiária	x			x
	Negocial		x	x	
Mafra	Liderança	x			
	Negocial		x	x	x
	Hierárquica			x	
Óbidos	Liderança	x	x	x	x

Quadro 1 – Lógicas de acção

Fonte: O autor.

Autarquia	Constituído em:
Torres Vedras	29-06-2005
Mafra	29-09-2003
Óbidos	25-03-2003

Quadro 2 – Conselho Municipal de Educação

Fonte: O autor.

Autarquia	Iniciada em:	Concluída em:
Torres Vedras	2003	Setembro de 2005
Mafra	2004	Setembro de 2005
Óbidos	2002	Março de 2006

Quadro III – Carta educativa

Fonte: O autor.

Desde o ano de 1995 que a autarquia de Mafra possibilita para o 1.º ciclo actividades extracurriculares, por meio do projecto de Apoio ao Desenvolvimento da Expressão e Educação Físico-Motora, com os subprogramas de Expressão Físico-Motora e o de Natação. Essa autarquia disponibiliza as instalações desportivas municipais, bem como diversas colectividades, com as quais foram estabelecidos protocolos para o desenvolvimento dessas actividades que emergem com a identificação de problemas educativos concretos na população escolar, o que resulta numa lógica de acção de liderança em face do poder central e numa lógica de acção negocial em relação aos micropoderes, não no sentido de um acto comercial, mas, sim, no estabelecimento de um diálogo sobre um determinado assunto com o propósito de obter uma solução, tratado ou acordo.

Também dentro deste plano, a autarquia proporciona, desde 2004, actividades de expressão plástica e artística, assim como um programa de prolongamento de horário (1.º ciclo), com actividades de informática, leitura, música, desporto, jogos e vídeo e estudo acompanhado (acta n.º 5 do CME). Esses projectos de âmbito socioeducativos estavam nessa altura para além das competências legais da autarquia em matéria de educação, e inserem-se numa lógica de relações entre as autarquias e a comunidade educativa, constituindo um conjunto variado de situações escolares, que a administração central não resolvia.

Por outro lado, essa autarquia é pioneira na reestruturação do parque escolar do 1.º ciclo e da educação pré-escolar, com a inauguração no ano lectivo de 2002/2003, da Escola Básica do 1.º ciclo – Hélia Correia, centro educativo também denominado de "Universidade do Básico" (*website* da Câmara de Mafra), que constitui a 1.ª das 16 novas escolas-pólo para o pré-escolar e 1.º ciclo, numa média de uma escola por freguesia. Essas escolas, para além das salas de aulas, terão pavilhão desportivo, biblioteca, salas de informática, salas de expressão plástica, refeitório, e quatro terão piscina. Segundo o Presidente da Câmara de Mafra, esta autarquia "entendeu que tinha de resolver o problema das escolas com poucos alunos e sem condições em um ou dois anos, porque estes projectos para a infância são de ontem e não de amanhã"[3]. Para este objectivo, a autarquia estabeleceu uma parceria público-privada e criou uma empresa denominada Mafraeduca, que "reúne o capital de uma empresa privada (MGR – Mário Rodrigues Gouveia) em 51% e da Pavimafra, empresa municipal (49%) de modo que pudesse financiar os projectos das escolas, avaliados em 50 milhões de euros"[4], previstos e aprovados na carta educativa.

Quanto ao município de Torres Vedras, o poder autárquico desenvolve uma lógica de acção subsidiária em face do poder central para obter do Estado central apoio, colaboração e complementaridade para concretizar a remodelação e construção de novas escolas que, na carta educativa, estão previstas e orçamentadas em mais de 40 milhões. Nessa lógica, o actor autárquico aproveita a visita da Ministra da Educação e da Governadora Civil de Lisboa na inauguração do 1.º centro educativo do conselho, para fazer a sua reivindicação.

> Não ficamos à espera do QREN para concretizar todas as 25 EB e JI previstos na Carta Educativa, que são a nossa grande prioridade. Aquela escola é disso exemplo, embora seja grande a expectativa de que o QREN nos responda. Temos projectos feitos só à espera que nos digam onde fica a fila para os entregarmos. [...] Carlos Miguel

3 In: FrenteOeste, n.º 932, de 20 de março de 2008, p. 8.

4 In: FrenteOeste, n.º 932, de 20 de março de 2008, p. 8.

aproveitou a oportunidade para expressar a grande frustração pela extinção do Agrupamento do Atlântico, quando a Carta Educativa tinha sido aprovada sete meses antes[5].

5 Carlos Miguel, Presidente da Câmara de Torres Vedras, *In* Badaladas, n.º 2699, de 28 de setembro de 2007, p.6.

De salientar que esse centro educativo orçado em cerca de 1,095 milhões de euros "foi construído em parceria com a Sociedade Caracol e Filhos, como contrapartida por um loteamento" [6], o que pode levantar algumas dúvidas na forma como o actor autárquico obtém financiamento para a construção de infra-estruturas escolares.

6 In: Badaladas, n.º 2699, de 28 de setembro de 2007, p.6.

Ainda segundo uma lógica subsidiária perante o poder central, essa autarquia encerrou em dois anos 20 escolas do 1.º ciclo, colocando 282 alunos em pré-fabricados que, segundo o Presidente da Câmara, "não são contentores, são pré-fabricados ligeiros"[7], mas que permitem ao poder central recentralizar decisões.

7 In: Expresso, n.º 1840, de 2 de fevereiro de 2008, p. 32.

De facto, a carta educativa é caracterizada pelos seguintes aspectos: trata-se de uma obrigação legal, sendo sujeita, no entanto, a normas de validação externa e num clima de renegociação e clarificação de competências; é uma ferramenta técnico-política que pode ser utilizada como um poderoso instrumento de acesso a recursos financeiros (BAIXINHO, 2006).

O poder autárquico de Mafra tem uma lógica de acção diferente quanto à questão do encerramento das escolas do 1.º ciclo, isto é, "se me disserem que o encerramento das escolas tem a ver com uma perspectiva economicista rejeito-a liminarmente; se me disserem que tem a ver com uma valorização intelectual e de oportunidades das crianças, nós aí temos que nos render"[8]. No mesmo enquadramento se situa a actuação do poder autárquico de Óbidos em relação ao poder central quando, sob sua liderança, "impôs" há dois anos ao Ministério da Educação a construção de uma escola secundária no concelho.

8 Acta n.º 12 do CME.

Por meio da discussão e aprovação do Regulamento de Funcionamento dos Serviços de Apoio à Família nos estabelecimentos de educação do 1.º ciclo da rede pública de Mafra, foi estabelecido que, no ano lectivo de 2006/2007

(lógica negocial), os alunos que se beneficiam da Acção Social Escolar ficam isentos ou pagam somente 0,65 €, de acordo com o escalão em que estão inseridos; os restantes pagam 1,34 € por refeição. Desse modo, as refeições apresentam o mesmo modelo de pagamento para os encarregados de educação, que as têm nas escolas do 2.º e 3.º ciclos e secundárias, apesar de os custos inerentes ao funcionamento dos refeitórios serem suportados pela Administração Central, enquanto, no 1.º ciclo, são suportados unicamente pela autarquia (Acta n.º 9 do CME), que atribuiu a concessão, por meio de concurso público, a uma empresa privada (Acta n.º 13 do CME).

No município de Torres Vedras, os encarregados de educação pagam por uma refeição diária durante o ano lectivo de 2007/2008, para as crianças da educação pré-escolar, um valor que varia entre os 0,67 € e os 3,69 €[9]. Esta lógica subsidiária reverte em favor das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e colectividades do concelho a quem foram concedidas a confecção e distribuição diária das refeições para as crianças do 1.º ciclo e da educação pré-escolar.

9 In: Badaladas, n.º 2697, de 14 de setembro de 2007, p. 28.

Na realidade, o significado de governação nas sociedades ocidentais democráticas remete para as interacções, entre o Estado e a sociedade, dos sectores económicos e sociais, em particular. Nesse sentido, os sociólogos procedem à descrição dos jogos que são revelados nos diferentes sistemas de coligações dos actores de entidades públicas ou privadas (BOUVIER, 2007).

5 Constrangimentos e conflitos

A previsível intenção do XVII Governo Constitucional de conceder novas atribuições e competências às autarquias, no próximo ano lectivo (2008/2009), é acompanhada por constrangimentos e conflitos, como enuncia o presidente da Câmara de Mafra em relação à passagem das escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico para as autarquias: "será um processo muito

complicado e, a exemplo do que aconteceu com as escolas do 1.º ciclo, consistirá em mais um presente envenenado para as câmaras"[10]. No concelho de Mafra, existem quatro escolas desses níveis de ensino, mas com um estado de utilização e conservação preocupante, ou seja:

10 José Ministro dos Santos, em declarações ao Frente Oeste, n.º 932, de 20 de março de 2008, p. 8.

> Com uma vistoria bem feita, as escolas C+S (3.º ciclo com secundário) do concelho fechavam, dado o estado calamitoso em que algumas se encontram. Quer na secundária de Mafra, quer na C+S da Ericeira existe amianto que é cancerígeno e o Ministério da Educação sabe disso. Além dos exteriores das C+S se encontrarem mal tratados, com logradouros que não existem. Na Escola Básica 2.º e 3.º ciclo de Mafra há uma turma a funcionar por trás da cozinha e refeitório, portanto dentro de uma despensa da escola[11].

11 José Ministro dos Santos, em declarações ao Frente Oeste, n.º 932, de 20 de março de 2008, p. 8.

Os actores não são entidades abstractas; ao contrário, quando elaboram as definições de si e dos outros, inventam condutas para a construção do sistema de relações e lutam pela conquista do poder de acordo com um duplo sentido: sua história pessoal e as oportunidades e constrangimentos da situação (CROZIER; FRIEDBERG, 1992).

No concelho de Torres Vedras, por sua vez, persistem os incómodos resultantes do reordenamento escolar do 1.º ciclo. Neste concelho fecharam vinte escolas em dois anos, o que se traduziu em 466 crianças do 1.º ciclo a terem aulas em contentores e colectividades. A partir da análise de situações concretas, o investigador caracteriza e interpreta a acção concreta e particular, por meio dos jogos entre os actores (FRIEDBERG, 1995), e que se evidenciam nas seguintes situações:

> As professoras queixam-se da "falta de condições", a associação de pais lamenta que a Câmara só tenha pensado "em mostrar trabalho, esquecendo as crianças". Mas o projecto foi avante […] Carlos Miguel, o

> autarca socialista, meteu mãos à obra e apresentou projectos no valor de 25 milhões de euros, à procura de financiamento a fundo perdido. Está à espera de resposta, mas já com uma dura realidade pela frente. "Os números que vieram a lume mostram que as verbas não darão nem para um décimo do necessário", diz ao Expresso[12].

12 In: Expresso, n.º 1840, de 2 de fevereiro de 2008, p. 32.

A situação de escassez no financiamento para a (re)construção do parque escolar é confirmada pelo administrador executivo da unidade de gestão do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para a região Centro. As verbas prometidas pelo Governo para as escolas são insuficientes; segundo António Paiva, "não vamos dar resposta necessária aos investimentos do primeiro ciclo"[13]. Para este responsável, "o mais ridículo é por exemplo o nível de financiamento previsto para os equipamentos das salas, já que os montantes prenunciados não vão dar o mínimo de condições"[14]. Assim, as autarquias terão de recorrer a verbas provenientes de outros fundos comunitários ou de outras procedências.

13 António Paiva, em declarações à TSF, em 21 de março de 2008.

14 António Paiva, em declarações à TSF, em 21 de março de 2008.

De facto, os processos de administração educacional decretados pelo poder central e localmente induzidos contribuem para focos de tensão entre alguns actores representativos da comunidade educativa e o actor autárquico, e que se traduzem numa evidente fragilidade em construir respostas numa óptica de desenvolvimento local, por meio da afirmação de um projecto educativo local. A vontade descentralizadora de atribuir mais competências às autarquias produz novas possibilidades de acções concertadas, assim como obriga a superar obstáculos suplementares, que associam complicações a situações complexas.

6 Considerações finais

A tendência actual do Estado Central é a de jogar sobre uma dialéctica entre a centralização estratégica da planificação e da repartição de recursos,

por um lado e da descentralização de decisões operacionais para as autarquias, por outro. Essa conjuntura conduz a duas posições em aparente contradição, mas que evoluem em simultâneo. Assim, a mudança no papel do Estado fundamenta-se no discurso da racionalização, que é contraditório, visto que também é um discurso da recentralização, e origina dinâmicas próprias mas também tensões entre o local e o centro.

A necessidade de articular "eficiente e eficazmente" com a autarquia as questões educativas verifica-se não só em relação à educação pré-escolar e ao 1.º ciclo do ensino básico, em que as autarquias têm competências legalmente transferidas, mas também com os outros níveis de ensino, nomeadamente o 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário.

As competências atribuídas em matéria de educação são condicionadas pelos constrangimentos na aplicação das competências regulamentadas, na insuficiência de meios (humanos e financeiros) e na dúbia posição que o município usufrui no sistema educativo. As lógicas de acção do poder autárquico em face do poder central e dos micropoderes são de índole variada, mas com predominância da lógica de liderança e da lógica subsidiária.

Education and autarchies in Portugal. The logical action of the autarchic power in the face of the central power and the local points of micro authorities

The tendency for the change of the State´s role, or of a State-educator for a State-regulator is justified on the speech of rationalization, which is contradictory seeing that it is jointly the speech of recentralisation, creating own dynamics but also tensions between the local and the centre. The territorialization of the education policies determine an ideological and cultural rupture with

the centralist and universalist tradition, and produces new ways of articulation between the national and local. It is associated with a double political will of the state, when redistributing the power between the centre and the suburbs, and to fight against the social differences. So, certain municipalities develop (or try to develop) about its territory, on a subsidiary logic, the education policies which are the social policies of the compensatory kind. On the other hand, other municipalities through a leadership logic assume a liberal approach, without necessarily giving preference to the principles of competitiveness, of the competition or of the efficiency that justify it, but of the more consensual principles as the diversification, the opening or the modernization of the school system.

Key words: Action logics. Decentralisation. Education letter. Local authorities. Territorialisation.

Referências

BAIXINHO, A. *Os municípios e a educação. Um estudo sobre o contributo dos Conselhos Municipais de Educação para a construção de políticas locais*. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (policopiado), Lisboa, 2006.

BARRETO, A. Centralização e descentralização no sistema educativo, *Análise Social*, v.. XXX, 130, p. 159-173, 1995.

BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 1996.

_____. Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública, *Colóquio/educação e sociedade*, 4, p. 32-58. 1998.

_____. A "escolha da escola" como processo de regulação: integração ou selecção social? In J. BARROSO (Org.), *A escola pública – regulação, desregulação e privatização*. Porto: Edições Asa, 2003. p. 79-110.

BIAREZ, S. Le pouvoir local en devenir. In: CARDI, F; A. CHAMBON, A. (Coord.). *Métamorphoses de la formation. Alternance, partenariat et développement local*. Paris: L'Harmattan, 1997. p. 145-163.

BOUVIER, A. *La gouvernance des systèmes éducatifs.* Paris: PUF, 2007.

BRANCO, F. *Município e políticas sociais em Portugal 1977-1989.* Lisboa : Instituto Superior de Serviço Social, 1998.

CANÁRIO, R. Educação e território. *Noesis,* 48, p. 18, 1998.

CHAROT, B. (1997). Vers une mutation de la forme et du système éducatifs. In : F. CARDI; A. CHAMBON (Coord.). *Métamorphoses de la formation. Alternance, partenariat développement local*. Paris: L' Harmattan, 1997. p. 207-231.

COSTA, I. Conselho de educação visita novas escolas. *Frenteoeste*, 932, p. 8, 2008.

CROZIER, M.; FRIENDBERG, E. *L'actor et le système.* Paris: Éditions du Seuil, 1992.

FERNENDES, A. S. Educação e poder local. In: Conselho Nacional de Educação, *Educação comunidade e poder local. Actas do seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 1994. p. 45-63.

_____. Os municípios portugueses e a educação: entre representações do passado e os desafios do presente. In: FORMOSINHO, J. et al., *Comunidades educativas. Novos desafios à educação básica*. Braga: Universidade do Minho, 1999. p. 159-180.

_____. Município, cidade e territorialização educativa. In J. COSTA, J.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004. p. 35-43.

FERREIRA, F. *O local em educação, animação, gestão e parceria.* Lisboa: Fundação Caloustre Gulbenkian, 2005.

FORMOSINHO, J.; FERREIRA, I.; MACHADO, J. *Políticas educativas e autonomia das escolas.* Porto: Edições Asa, 2000.

_____. Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In:.FORMOSINHO, J.; FERNANDES, A. S.; J. MACHADO, J.; FERREIRA, F. I. *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições Asa, 2005. p. 13-52.

FRANCISCO, E. Escola Básica do 1.º ciclo e jardim de infância da Carvoeira inaugurada. O primeiro centro educativo do concelho. *Badaladas*, 2699, p. 6, 2007.

FRIEDBERG, E. *O poder e a regra – dinâmicas de acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

LIMA, R. P. Aprender a ler no contentor. *Expresso*, 1840, p. 32, 2008.

MAROY, C. *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF, 2006.

MUNICÍPIO DE TORRES VEDRAS. Câmara Municipal. Edital N.º 101/2007. *Badaladas*, 2697, p. 28, 2007.

PINHAL, J. Regionalizar a educação, *O Professor*, 41, p. 5-16, 1994.

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: Centros de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2001.

REMY, J.; VOYÉ, L.; SERVAIS, E. *Produire ou reproduire. Une sociologie de la vie quotidienne.* Bruxelas: Vie Ouvrière, 1978. v.1.

ROBERTSON, S.; DALE, R. Regulação e risco na governação da educação. Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados competitivos. *Educação, Sociedade & Culturas*, 15, p. 117-147, 2001.

TEODORO, A. *As políticas de educação em discurso directo, 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2002.

http://www.cm-mafra.pt/educacao/index.asp. Acesso em: 19 mar. 2008.

http://www.cm-obidos.pt/#notop. Acesso em: 20 mar. 2008.

http://www.cm-tvedras.pt/viver/educacao/eventos/. Acesso em: 22 mar. 2008.

http://www.tsf.pt/online/vida/interior.asp?id_artigo=TSF189762. Acesso em: 23 mar. 2008.

Recebido em 20 maio 2007 / aprovado em 13 jun. 2008.

Para referenciar este texto

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