



UNIVERSIDADE
FERNANDO PESSOA
WWW.UFP.PT

@.ufp

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Luís Mário Paulo Martins

Evolução do papel do Estado no sector da Educação

A caminho da privatização?

Ano lectivo 2014/ 2015

Evolução do papel do Estado no sector da Educação. A caminho da privatização?

Evolução do papel do Estado no sector da Educação. A caminho da privatização?

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Luís Mário Paulo Martins

Evolução do papel do Estado no sector da Educação. A caminho da privatização?

Ano lectivo 2014/ 2015

Luís Mário Paulo Martins

**Evolução do papel do Estado no sector da Educação.
A caminho da privatização?**

Trabalho apresentado à Universidade Fernando Pessoa como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Administração educacional e escolar

Resumo:

Neste trabalho, pretende-se demonstrar que, contrariamente ao que a opinião pública e publicada afirma, não há nenhuma “privatização” do ensino público em Portugal. Através de um estudo da legislação publicada pela tutela nas últimas duas décadas, detectaram-se e analisaram-se as transformações estruturais operadas no sector da educação, que traduzem assim duas tendências paralelas: descentralização das decisões para as escolas e racionalização dos gastos em educação. Por seu turno, o Ensino Particular e Cooperativo tem ocupado o lugar que sempre ocupou na sociedade portuguesa, o de complementaridade na resposta ao serviço público de educação.

Palavras-chave: privatização, descentralização, racionalização, serviço público de educação.

Abstract:

This study intends to show that contrary to what has been said and written, there isn't a privatisation of the state education in Portugal. The analysis of the existing legislation issued by the Ministry of Education in the last two decades unveiled the structural transformations in education which present two parallel tendencies: decentralisation of decisions to schools and rationalisation of the costs with education. Whereas private education has always remained with the same importance in Portuguese society, the one of complementarity in the answer to the state education.

Key words: privatisation, decentralisation, rationalisation, state education.

Dedicatória e agradecimentos

Em primeiro lugar, dedico este trabalho à minha família (mulher e filhos) que foi a “vítima” inocente deste trabalho, durante quase dois anos, tempo durante o qual dediquei muito tempo às leituras, seminários e investigações.

Em segundo lugar, os meus agradecimentos vão para a Professora Manuela Sampaio, pela orientação, apoio, amizade e dedicação, estando sempre disponível para as minhas dúvidas, mas também para palavras de incentivo. Agradeço-lhe também pelos comentários e sugestões que me facultou durante todas as fases desta dissertação permitindo a conclusão deste trabalho.

Por fim, um obrigado muito especial a algumas pessoas que permitiram que levasse esta tarefa a bom porto, a saber, os professores João Barroso e Estela Costa do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, que me facultaram bibliografia muito útil, e sem quem esta dissertação não seria a mesma.

Índice

	Páginas
Siglas e abreviaturas	7
Introdução	8
Parte I Enquadramento histórico-teórico	14
1) Enquadramento histórico	15
2) <i>New Public Management</i>	17
3) Do estado interventor ao estado regulador	18
Parte II O Ensino privado em Portugal	21
1) Serviço Público e propriedade pública	22
2) Lugar do ensino particular e cooperativo no âmbito do regime democrático.	23
3) Os contratos de associação.	25
4) Os contratos simples	25
5) Novo estatuto do Ensino Particular e Cooperativo	27
6) Síntese	28
Parte III A Política de racionalização na educação	30
1) Política de racionalização de estruturas	31
2) Política de racionalização de Recursos Humanos	37
3) Política de racionalização pela Avaliação	45
4) Racionalização pela revisão curricular e pela constituição das turmas	46
Parte IV A Política de descentralização e autonomia em educação	49
1) Descentralização, territorialização e autonomia.	50
2) A descentralização em acção.	54
3) A territorialização e os T.E.I.P.	60
4) A autonomia e os contratos de autonomia.	62
5) A municipalização das escolas.	65
Considerações finais	68
Referências bibliográficas	72

Siglas e abreviaturas

- A.P.** – Administração Pública
- B.C.E.** – Bolsa de Contratação de Escola
- C.A.E.** – Centro de Área Educativa
- C.A.F.** – *Common Assessment Framework*
- C.N.E.** – Conselho Nacional de Educação
- C.S.A.F.** - Contrato Simples de Apoio à Família
- D.R.E.** – Direcção Regional de Educação
- E.C.D.** – Estatuto da Carreira Docente
- E.P.C.** – Ensino Particular e Cooperativo
- I.G.E.** – Inspeção-Geral da Educação
- I.G.E.C.** – Inspeção-Geral de Educação e Ciência
- L.B.S.E.** – Lei de Bases do Sistema Educativo
- L.V.C. R.** - Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações
- M.E.** – Ministério da Educação
- M.E.C.**- Ministério da Educação e Ciência
- O.E.** – Orçamento de Estado
- P.O.** – Programa Operacional
- N.P.M.** – *New Public Management*
- P.E.** – Projeto Educativo
- P.I.** - Projeto de Intervenção
- P.I.B.** – Produto Interno Bruto
- Q.E** – Quadro de Escola
- Q.A.E** – Quadro de Agrupamento de Escolas
- Q.R.E.N.** - Quadro de Referência Estratégico Nacional
- R.C.T.F.P.** – Regime de Contrato de Trabalhador em Funções Públicas
- R.H.** – Recursos Humanos
- S.I.A.D.A.P.** – Sistema Integrado de Avaliação dos Agentes da Administração Pública
- T.E.I.P.** - Território Educativo de Intervenção Prioritária
- Z.E.P.** – *Zones d'Education Prioritaires*

INTRODUÇÃO

Começa-se esta reflexão explicando o motivo que me levou a incluir um subtítulo nesta dissertação através de uma pergunta directa e fechada. Longe de ser uma pergunta retórica, esta foi a questão inicial que desencadeou a minha curiosidade desde a primeira hora. Será que o sistema de educação em Portugal está a caminhar para um modelo do tipo “anglo-saxónico” deixando para trás o nosso modelo “Europeu”?

Nas palavras de Paulo Guinote (2012), historicamente, este modelo anglo-saxónico é característico do “Noroeste atlântico da Europa, bem como dos E.U.A” tendo-se desenvolvido “principalmente a partir de iniciativas das comunidades locais, por regra congregadas em torno de uma aprendizagem da fé protestante”, sendo desenvolvidas “de forma descentralizada” e associada “ a uma ideologia individualista, de liberdade pessoal de iniciativa” sobretudo “privada em que o Estado central é encarado mais como um entrave do que como um ajudante”.

Por seu turno, ainda segundo o mesmo autor, a este modelo anglo-saxónico opõe-se um outro modelo mais característico da “Europa do Sul” que tem uma rede escolar mais universal, como consequência “da acção e pressão de um poder político progressivamente laico e, partir do Século XVIII”, sendo por isso mais centralizado, quanto ao papel do Estado e quanto à definição da maior parte das políticas educativas.

Assim, perante estes dois modelos, confrontamo-nos, muitas vezes, com estas afirmações ou chavões do tipo “estão a privatizar o ensino público” ou “estão a destruir o ensino público não superior para privilegiar o privado”. Assim, quando se fala em privatização na educação básica e secundária, estaremos mesmo a referir “ o acto ou efeito de privatizar; de transferir o que é estatal para o domínio da iniciativa privada” (Dicionário Verbo); isto é, existe uma transferência programada e persistente de recursos públicos proveniente do Orçamento de Estado (O.E.) para o sector privado? Por isso, a minha *démarche* deveria passar por obter dados fiáveis da evolução dos gastos em educação não superior e concretamente, no que se refere às transferências do Orçamento do Estado (O.E) para escolas do Ensino Particular e Cooperativo (E.P.C), com vista a compreender se, por exemplo, o Estado Central estaria a desviar verbas do O.E para entidades privadas. Numa primeira fase, consultaria dados mensuráveis sobre as transferências do O.E. para as instituições do Ensino Particular e Cooperativo, e

analisados ao longo do tempo, numa segunda fase, para depreender se existia alguma tendência consistente nessa área. Mas, ao consultar o relatório do Conselho Nacional de Educação (C.N.E.) 2013, eis que os dados, que depois de recolhidos e analisados, não mostravam o que se pretendia provar, chegando-se à seguinte conclusão: não havia nenhuma privatização do ensino obrigatório (básico e secundário), nem desvio de recursos do O.E. para o sector privado. Depois de consultar estes dados, não poderia com toda a fundamentação prosseguir nesta “caminhada” contra o desvio de recursos públicos a favor dos privados.

Perante este aparente “beco-sem-saída”, esta minha dissertação e este projecto de investigação pareciam condenados ao fracasso. Mas, recordando os procedimentos metodológicos plasmados no *Manuel de recherche en Sciences sociales* de Luc Van Campenoudt e Raymond Quivy (2011) aconselhado pela professora Maria do Carmo Sequeira, ter-se-ia de voltar à questão inicial e redefinir novos pressupostos e novas questões, pois o ângulo de análise e de observação tinha mudado, implicando assim um “novo começo” metodológico. De facto, tal como se afirma na página 25:

Une recherche est par définition quelque chose qui se cherche. Elle est un cheminement vers une meilleure connaissance et elle doit être acceptée comme tel, avec tout ce que cela implique d’hésitations, d’errements et d’incertitudes.

Perante a constatação de que, através de uma abordagem quantitativa, não se conseguiria “responder” à questão inicial, decidiu-se investir numa abordagem qualitativa, uma vez que seria possível analisar com mais liberdade o tema. De facto, a pesquisa qualitativa proporcionaria uma compreensão mais profunda do problema num contexto mais abrangente. Pois, apesar de compreender que algo tinha mudado e estava a mudar no ensino obrigatório não superior, não se conseguir dar-lhe um nome, então, pondo de lado muitas leituras já realizadas, procedeu-se a novas incursões bibliográficas para contextualizar o estudo num campo mais específico: mudanças estruturais nas políticas públicas. Assim, leu-se e releu-se muita legislação específica sobre a gestão das escolas, sobre a avaliação e alterações legais em vários domínios da vida escolar, definindo um tipo de trabalho muito mais minucioso do que previamente se imaginara fazer. Numa segunda fase então, deixando de lado toda a bibliografia mais teórica, concentrei-me no estudo dos instrumentos legislativos publicados nas últimas duas décadas, com vista a compreender as alterações orgânicas e estruturais que se tinham verificado nesta área. Assim, investiguei e elenquei os diplomas sobre a administração escolar desde o vinte e cinco de Abril de mil novecentos e setenta e quatro, procurando-

se todos os diplomas que tinham uma correlação com a avaliação nas escolas, mas também os que diziam respeito aos professores e nomeadamente ao estatuto da carreira docente. Ao ordenar cronologicamente os normativos de acordo com as várias áreas e lendo a introdução e a contextualização inicial, conseguia-se rapidamente depreender se o diploma era “reformista” ou não, ao introduzir transformações significativas no sector. Eliminando uns e aprofundando a leitura de outros, foi possível começar a delinear zonas de mudança sistemáticas neste sector, pois vocábulos como “descentralização”, “autonomia” e “desconcentração” ou por outro lado “eficiência”, “eficácia” e “racionalização” repetidos na legislação deixavam transparecer duas tendências claras e inequívocas. A partir destas leituras “superficiais” estava assegurado a descoberta das duas tendências paralelas, que aparentemente, têm marcado de forma contínua o panorama educativo em Portugal desde o final do século passado: a racionalização dos custos e a descentralização e autonomia na gestão escolar. Nesta fase, estar-se-ia naquilo que Campenhoudt & Quivy designam como a problemática:

La problématique représente une étape charnière entre la rupture et la construction. Elle va souvent conduire à reformuler la question de départ qui, réélaborée en cours de travail, deviendra progressivement la question effective de la recherche. (2011, p.81)

De facto, os mesmos autores referem a propósito da reformulação da problemática, na página 103 e 104 que:

Expliquer sa problématique est l’occasion de reformuler la question de départ. Cette reformulation remplit deux fonctions qui constituent à la fois deux avantages.

La première est d’obliger à recentrer son projet après avoir élargi les perspectives d’analyse. Pour faire oeuvre utile, il faut savoir limiter ses ambitions. Cette limitation doit porter à la fois sur l’objet, sur l’approche théorique et sur le dispositif méthodologique au sens strict.

La deuxième fonction de la reformulation de la question de départ consiste à la préciser davantage dans les termes de l’option théorique développée dans la problématique.

Concluindo mais à frente que:

Par ces clarifications, modifications et approfondissement successifs, la question de départ deviendra progressivement et véritablement la question centrale de la recherche dans laquelle se résumera l’objectif du travail.

Desta forma, depois de clarificar a questão de partida, numa terceira fase, podia-se então aprofundar as leituras dos normativos, agora, com duas “etiquetas” claras e descobrir em cada um delas tendências específicas nos vários domínios de intervenção do legislador. Completaram-se as leituras deste primeiro grupo de legislação com mais diplomas que iam surgindo referenciados, ou por serem revogados os anteriores ou por serem alterados, conduzindo a outras leituras inesperadas, conseguindo assim

reconstituir o que tinha sido a evolução das decisões políticas na área da educação não superior. Estava-se agora, noutra fase mais trabalhosa do ponto de vista metodológico, que no entender de Campenhoudt & Quivy será o tempo da observação e do trabalho de campo (Ibidem, p. 142) porque é:

Une étape essentielle dans toute recherche en sciences sociales. Ces disciplines peuvent en effet être considérées comme de disciplines *empiriques* en ce sens qu'elles impliquent toujours une récolte et l'analyse de matériaux *concrets* tels que des réponses aux questions posées dans un questionnaire, des données statistiques, des propos recueillis dans le cadre d'entretien, des documents produits par une organisation quelconque, des documents audiovisuels ou électroniques ou encore des observations effectuées directement sur les lieux de vie des personnes étudiées.

Decidi assim fazer incidir a análise e reflexão sobre dados objectivos, os normativos legislativos, ficando de lado qualquer outro tipo de observação, numa primeira fase.

Procedeu-se então à análise de cada tipo de legislação de forma cronológica, destacando a transformação estrutural que cada normativo introduzia. Foi-se assim reconstruindo de forma progressiva e sistematizada a evolução das decisões de políticas públicas na área da educação obrigatória, apontando e analisando os impactos e as consequências que cada decisão tinha no sistema educativo. Para esse efeito, decidi introduzir uns quadros sínteses no final de cada vector de actuação das políticas públicas, com a finalidade de sistematizar o enquadramento legal e a consequência prática dessa decisão.

Por fim, quanto à estrutura final do trabalho, defini uma nova estrutura da dissertação, mais abrangente sobre a evolução das políticas públicas na área da educação e o lugar do ensino particular e cooperativo no sistema de educação, por forma a dar corpo a um pensamento estruturado sobre esta questão. De facto, apesar deste trabalho já não se debruçar directamente sobre a questão do E.P.C, como tinha previsto, não se podia ignorar esta questão de partida, pelo que decidi a referência a essa realidade. Analisei os normativos legais que delimitavam o funcionamento desse tipo de ensino, no quadro da noção de serviço público e nas modalidades contratuais que implicavam participação do O.E. no seu financiamento.

Quanto à estrutura da dissertação em si, na primeira parte, após uma contextualização histórico-teórica, que se debruça sobre a evolução do papel do Estado no século XX, delimita-se a seguir o quadro de aplicação da nova gestão pública (N.P.M.), como actuação reformista do Estado Social e da evolução da função do

Estado nas últimas décadas, passando de intervencionista e regulador na educação não superior.

Na segunda parte, aborda-se a questão do ensino privado em Portugal, nomeadamente o seu lugar no sistema de educação e enquadrado no conceito de serviço público. Assim, o enfoque da reflexão incide sobretudo nas modalidades de financiamento público do Ensino Particular e Cooperativo (E.P.C): os chamados “contratos simples” e os “contratos de associação”. Concluiu-se esta parte com uma reflexão sobre o novo estatuto do E.P.C, marcado por uma desburocratização e maior autonomia; e por uma análise de dados objectivos sobre o financiamento do E.P.C por recursos públicos.

A terceira parte incide na descrição e análise das diferentes modalidades e fases de racionalização da despesa na área da educação, através da apresentação dos diferentes instrumentos legislativos postos em prática pela tutela e pelo poder central com vista a promover as “poupanças” na organização e no funcionamento das organizações escolares.

Na quarta parte, focalizei o estudo nas diferentes formas e áreas de intervenção que promoveram a descentralização e a autonomia das escolas face à tutela, defendendo-se sempre que maior autonomia implicava maior responsabilidade, nomeadamente na gestão de todos os recursos (humanos, financeiros etc.) e na melhoria da qualidade do serviço prestado. Assim, descrevem-se as diferentes configurações organizacionais que o poder central foi implementado no terreno, desde os T.E.I.P. (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária), escolas com contrato de Autonomia, passando por “Escolas municipalizadas”. Infelizmente, não foi possível obter a opinião de directores escolares representativos de cada um dos três tipos de “contratualização”, através de um breve questionário no qual cada um iria referir o que levou a instituição que dirige a dar esse passo para uma certa forma de autonomia.

De facto, a resposta ao breve questionário dirigido aos directores escolares representativos das três tipologias estudadas teria contribuído para um trabalho mais empírico sobre as questões abordadas, nomeadamente quanto aos benefícios e problemas de cada um deles. Mas, este contributo dependia da disponibilidade institucional e pessoal dos seus destinatários.

Quanto a outras dificuldades encontradas, destacaria o que Campenhoudt & Quivy designam por “boulimie livresque” (2011, p. 42), visto que, inicialmente, me

perdi nas minhas leituras, optando depois por restringi-las ao essencial e focalizar-me sobre os textos que realmente iam ao encontro das questões levantadas.

Por fim, a questão da “municipalização” das escolas ficará em aberto, uma vez que se trata de um processo em fase experimental e envolta em alguma polémica. De facto, não existia nenhuma legislação específica para analisar, para além de um memorando com linhas gerais. Assim, decidiu-se apresentar a questão genericamente e tecer algumas considerações sobre o processo em si, deixando para outra investigação a possibilidade de explorar o tema.

Em forma de ressalva, refere-se o facto deste trabalho não seguir as alterações incluídas no novo Acordo Ortográfico.

I Parte

Enquadramento histórico-teórico

1) Enquadramento Histórico.

No século XX, vigoraram no chamado mundo desenvolvido dois modelos económicos associados às concepções do lugar e do papel do Estado na sociedade. O primeiro, o chamado “Estado Social” ou “Estado de providência”, foi teorizado ainda no final do século XIX e implementado por Bismark no primeiro pós-guerra na Alemanha, antes de ser aplicado como política nacional nos Estados Unidos através do *New Deal* por Roosevelt, após a primeira grande depressão. Generalizou-se no mundo ocidental, após a segunda guerra mundial, sobretudo nos países afectados pelo conflito, caracterizando-se pela existência de uma segurança social tendencialmente universal, políticas públicas e activas de emprego, mediação pública das relações laborais entre patronato e sindicatos, mas sobretudo, pela intervenção directa do Estado na vida económica e social dos países, resultando desta forma no aumento das suas funções na sociedade. Na verdade, o Estado via-se e era visto como único veículo para resolver os problemas sociais das populações e assegurar o bem-estar geral do cidadão. Com este modelo de Estado mais interventivo, o modelo de Administração Pública criado caracterizou-se pela ampliação das funções e pela profissionalização e o crescente aumento do poder dos seus funcionários. Com estas funções mais alargadas, a Administração Pública (A.P.) assentou a sua organização e os seus princípios na “teoria burocrática” desenvolvida por Max Weber. (Nunes, 2004).

Entre nós, foi durante o Estado Novo que a Administração Pública portuguesa centralizada e hierarquicamente organizada se foi formando de forma progressiva, tanto a nível das estruturas como das chefias intermédias, como forma de controlo político do “aparelho do Estado” pelo poder central em Lisboa. Todavia, apesar de existir um Estado burocrático centralizado forte, este não foi o garante da existência de um Estado Social, tal como se foi construindo nos países europeus durante “as trinta gloriosas”. Este conceito, definido por Jean Fourastié em 1979 na obra “Trente glorieuses ou la révolution invisible”, correspondia ao período pós-guerra, compreendido entre 1946 e 1975, no qual os países europeus, nomeadamente no quadro do Plano Marshall, conheceram um crescimento económico excepcional de forma contínua, que se traduziu por um aumento generalizado do poder de compra e do consumo das populações, pelo aumento da taxa de natalidade (*Baby-boom*) e da esperança média de vida, associado a um grande aumento da produtividade laboral, possível pelo desenvolvimento industrial e técnico. (Nunes, 2004).

Esta prosperidade económica possível pelo investimento directo do Estado permitiu a criação de uma Administração Pública (A.P.) forte e dinâmica, pois a riqueza criada pela economia possibilitava a manutenção desta estrutura burocrática. Mas, na Europa, a crise económica dos finais dos anos 70 e 80 do século XX dificultou o financiamento desta A. P. e do Estado Social que lhe estava associado. Efectivamente, as populações tinham-se habituado, mediante o pagamento de impostos, a serviços públicos gratuitos em vários sectores (saúde, educação etc.), mas este “modelo social europeu” não conseguia introduzir as transformações necessárias para lidar com a crise económica que afectava algumas das sociedades ocidentais, legitimando assim as críticas dirigidas à dimensão do Estado e às suas despesas.

De facto, até nos países com “forte tradição libertária e de descentralização” se tinha notado “um progressivo crescimento do papel do Estado Central, em meados do Século XX” provocado por “contingências vividas na primeira parte do Século XX (em particular com as consequências da Grande Guerra e da Grande Depressão)” (Guinote, 2012). Então, as críticas feitas ao papel do Estado eram oriundas dos sectores ideologicamente identificados como mais “liberais” e procurando novas soluções de reforma para o sector público. É nesta linha que aparece a ideologia do *New Right*, (Nova Direita) que teve o seu apogeu nos Estados Unidos com a Administração de Ronald Reagan e no Reino Unido com os governos de Margaret Thatcher, criticando severamente o “Estado social”, e traduzindo uma visão radical sobre a Administração Pública sintetizada, por João Bilhim (2009, p. 120) ao afirmar que “este modelo liberal partiu de uma imagem altamente negativa da administração: negligência quanto ao interesse público; excesso de despesa; falta de interesse do funcionário na obtenção de resultados; monopólio de funções; adopção pelos funcionários e administradores das políticas que lhes sejam mais favoráveis”. Para isso, era necessário uma “redução do tamanho do Estado pela privatização, terceirização e voluntarismo; descentralização de serviços; desregulamentação; forte liderança política do topo à base, lealdade externa aos programas do governo; ocupação de cargos-chave por pessoas comprometidas com a vida político-partidária, em vez de funcionários de carreira, aplicação de técnicas de gestão por resultados ao nível da execução, como gestão por objectivos, prémios, incentivos à produtividade; decisão centrada na análise do custo benefício” (Bilhim, 2009, p. 120).

Em suma, esta visão do Estado pretendia reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, resultando para o cidadão, na qualidade de beneficiário ou utente, numa

maior eficiência da administração pública. A reforma do aparelho do Estado passou, predominantemente, a ser norteadada pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura “gerencial” nas organizações, que configurou alguma ruptura com a administração pública burocrática. (Nunes, 2004)

Desta feita, independentemente dos contextos nacionais e institucionais, alguns países ocidentais têm vindo a seguir, fundamentalmente, este novo modelo de origem anglo-saxónica, que se pode resumir nos seguintes aspectos: uma maior orientação para o cliente, o desenvolvimento de novas formas de prestação dos serviços, a adopção de novas tecnologias e o aumento dos mecanismos de prestação de contas centrados nos resultados. (Neves, 2001)

2) New Public Management

É neste contexto que assume a “falência do modelo social europeu” e de reformas empreendidas no mundo ocidental, que tem vindo a ser implementada uma nova prática política na gestão do Estado teorizada no N.P.M. (*New Public Management*) que pretendia “salvar” o tradicional “Estado Social”, reduzindo a intervenção do Estado na vida económica e social das nações. (Barroso, 2000, p. 59) Assim, a este modelo corresponde uma Administração Pública (A. P.) mais neutral, que se limite a executar as decisões Governamentais de acordo com as regras da boa gestão, orientada pelos valores de “eficiência” e “eficácia”. As estratégias reformistas adoptadas para mudar a estrutura e o funcionamento da A. P. passavam por cortes orçamentais, pela venda de bens do Estado, pela privatização, contratação de serviços, e introdução de indicadores de desempenho, pela gestão por objetivos, e outras técnicas de gestão próprias do sector privado. Estas medidas reformistas enquadravam-se num novo modelo de reforma gestionária, que foi considerado capaz de responder aos problemas económicos e sociais, melhorando o funcionamento da Administração Pública. (Bilhim, 2011).

Assim, esta tendência, já presente entre nós, parte do pressuposto de que “ tudo o que é público é ineficiente e, portanto, devem adoptar-se processos, modelos e técnicas de gestão privada. Trata-se da concepção gestionária, identificada com o *New Public Management*” (Rocha, 2005, p. 8) que se apresenta “como uma alternativa à gestão pública tradicional, importando práticas e modelos da teoria clássica, já que o que era importante era controlar a despesa.” (Rocha, 2005, p. 9), baseando-se também na:

(...) gestão profissional, (...) explicitação das medidas de performance, ênfase nos resultados; fragmentação das grandes unidades administrativas; competição entre agências; adopção de estilos de gestão empresarial; e insistência em fazer mais com menos dinheiro.” (Rocha, 2005, p. 10).

Esta nova abordagem de gestão, ideologicamente marcada, assentava em sete vertentes interligadas: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação claras; maior ênfase no controlo e nos resultados e não nos processos; desagregação das grandes unidades do sector público em favor de unidades mais pequenas e inovadoras; introdução de maior competição no sector público, nomeadamente através da baixa dos custos; primazia dos estilos e práticas de gestão provenientes do sector privado, e maior ênfase na disciplina e parcimónia na utilização dos recursos públicos (Hood, 1991).

3) Do Estado interventor ao Estado regulador

Como forma de remediar o *status quo* do “Estado Social”, o Estado central foi obrigado a repensar a sua intervenção na vida económica e social do país, ao reduzir o seu papel de fornecedor directo de serviços públicos, mantendo, apenas, um papel de regulador, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, iniciando a transferência de competências para esferas mais locais de atuação, ou a subsidiar organismos privados ou da área social para fornecerem o serviço (Bilhim, 2011).

Assim, para além de uma política clássica da privatização de alguns sectores do Estado (águas, telecomunicações, energia etc.), assistiu-se também a uma ampla reforma administrativa que consistiu na fragmentação de alguns sectores da administração pública, que eram postos em competição entre si e controlados através dos seus resultados, otimizados por um novo modelo de gestão pública e com a adopção de novos processos de controlo dos serviços públicos, os chamados indicadores, que permitem medir o grau de execução dos objectivos dos trabalhadores, dos serviços e dos dirigentes.

Na educação, foram empreendidas reformas profundas em vários aspectos da organização escolar, na gestão dos R.H. (Recursos Humanos) e nos poderes dos dirigentes escolares (que veremos posteriormente neste trabalho), através de decisões políticas inovadoras, e por isso tomadas fora da esfera dos principais interessados corporativos (os professores), por forma a terem o impacto e os resultados estruturantes esperados no sector. Na verdade, tal como afirmam Meny & Thoenig (1992, p.134), a

decisão política, para ser inovadora, não pode ser tomadas por alguém do sistema, pois esta seria muito conservadora ou “míope”. Foi o que aconteceu com o afastamento progressivo dos sindicatos quanto às políticas educativas, que representavam interesses sectoriais, com uma racionalidade própria. (Meny & Thoenig, 1992, p. 147)

Por outro lado, a influência das teorias neoliberais no domínio da educação promoveu um “encorajamento do mercado” traduzido sobretudo “na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente económica (“globalização”), na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc. e modelos de gestão empresarial), como referentes para a “modernização” do serviço público de educação, na promoção de medidas tendentes à sua privatização.” (Barroso, 2005, p. 741)

Assim, através da criação da noção de “mercado” em áreas como a educação, o Estado pode assumir um lugar de supervisão através de “um processo activo de produção de regras de jogo que compreende não só a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores, em função dessas mesmas regras” (Barroso, 2005, p. 731). Assim sendo, a regulação “(entendida como a intervenção das autoridades governamentais na prestação de um serviço público) é vista como movimento oposto à privatização (entendida como transferência para as autoridades não governamentais, com fins ou sem fins lucrativos, do controlo e prestação desses mesmos serviços)” (Barroso, 2005, p. 733), por isso, há que distingui-las claramente, não sendo, no entanto, contraditórias, porque, se por um lado, a noção de “privatização” na educação remete para a transferência de recursos públicos para a área dos privados interessados em fazer parte do mercado educativo (Barroso & Viseu, 2003, p. 900), esta poderá caracterizar-se também pela progressiva aproximação da gestão da “coisa pública”, como fazem os privados, no quadro da “redução do papel do estado e a criação de mercado” (Barroso, 2005, p. 741). Assim, a criação do “mercado da educação” tem sido e, provavelmente continuará a ser, objecto de regulação por parte do Estado, constituindo “o caminho inovador que vai resultando desta dinâmica entre o mercado e a intervenção do Estado” (Bilhim, 2011, p 174).

Desta forma, o poder político foi delineando paulatinamente um caminho de progressiva descentralização e autonomia das organizações escolares, mas sem nunca dar total “liberdade” ao decisor local quanto às políticas públicas a implementar (Meny & Thoenig, 1992). De facto, o M.E. (Ministério da Educação) nunca abdicou totalmente

da sua quota-parte na decisão política, proporcionando liberdade às organizações escolares para resolverem problemas, mas chamando a si sempre as melhorias registadas pelo sistema educativo.

Em suma, esta descentralização através da regulação aparece, segundo João Formosinho *et alii*:

(...) como uma característica de uma sociedade crescentemente liberal e de retracção do Estado, limitando-se à mera função de regulação de relações privadas entre os cidadãos”, sendo os sistemas de educação pública “ compatíveis com as modalidades contratuais estabelecidas entre as várias entidades responsáveis pela educação pública. (Formosinho *et alii*, 2010, p. 34).

II PARTE

O ensino privado em Portugal

1) Serviço público e propriedade pública.

A noção de serviço público foi teorizada ainda no Estado Novo por Marcello Caetano ao afirmar que correspondia “ao tipo de serviço administrativo cujo objectivo consiste em facultar por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade colectiva individualmente sentida” (Caetano, 1980, p. 240). Esta noção de serviço público defendia que ao “serviço administrativo” (...) “pertenceria em princípio a respectiva gestão” (Bilhim, 2011, p. 171), admitindo, todavia, “ que em certos casos a pessoa colectiva de direito público entregasse a gestão do serviço público a particulares” (ibidem), identificando-se desta forma “serviço público com serviço administrativo, organicamente vinculado à Administração, dependente do Direito Público” (ibidem). Mas, esta visão do serviço público era norteadada “por preocupações incompatíveis com as regras de concorrência sobre que assenta a economia de mercado, tem sido altamente criticada e posta em causa nas últimas décadas, no mundo e em Portugal” (Bilhim, 2011, p. 172).

Assim, esta concepção do serviço público interligada com a noção de serviço administrativo acabaria por não fazer jurisprudência entre nós, nomeadamente com Freitas do Amaral que defendia que a Administração Pública:

(...) aparece como prestadora de serviços ou como prestadora de bens, nomeadamente quando funciona como serviço público: no serviço público escolar, assegurando educação aos cidadãos; ou no serviço da segurança social, através das prestações que a Previdência ou o Serviço Nacional de Saúde fazem aos cidadãos que deles beneficiam. (Amaral, 1988, p. 64).

Esta nova abordagem acabaria por distinguir a noção de “serviço público” de “prestação de serviço”, conceito este mais apropriado para caracterizar o papel do Estado na actualidade. De facto, actualmente, há “um duplo sentido” quanto à definição de serviço público, pois “tanto designa o organismo que presta o serviço, como diz respeito à missão de interesse geral a ele confiada” (Bilhim, 2011, p. 173). Assim, “ é com o objectivo de favorecer ou de permitir a realização da missão de interesse geral que a autoridade pública pode impor obrigações de serviço público específicas ao organismo que presta o serviço” (Ibidem).

É o que acontece ao Estado em Portugal que estando “ vinculado à prestação de serviços públicos ligados à satisfação de direitos fundamentais dos cidadãos, por imperativo constitucional” (Bilhim, 2011, p 173), encontra-se aberto “ à cooperação com o sector privado, desde que salvaguardado um «conteúdo mínimo» de serviço

público”. (Ibidem), resumido por João Bilhim (2011, p. 174) que afirma que o “ serviço público compreende a satisfação de necessidades colectivas individualmente sentidas, através do fornecimento de bens ou serviços abaixo do seu custo”, por exemplo com o sector da saúde e da educação, que encontraram no sector privado e social para o primeiro, e particular, cooperativo e social para o segundo, respostas coerentes e responsáveis que garantam a prestação do serviço público universal e gratuito (ou parcialmente gratuito) de um “ bem público”.

Esta tendência de “desresponsabilização” progressiva do Estado do seu papel interventor centrou as suas críticas:

(...) na incapacidade do Estado em gerir sectores económicos inteiros, pelo fraco dinamismo face aos clientes, pela entropia face à evolução tecnológica, pela ausência de reais economias de escala nos custos, pelo condicionamento político dos preços, pela escassa independência das instâncias de regulação” (Bilhim, 2011, p. 172).

Recentemente, na decorrência das restrições orçamentais, apareceu a discussão da liberdade de escolha na área da educação. Assim, defendia-se que os pais deveriam poder escolher o tipo de estabelecimento de ensino que os educandos deveriam frequentar, independentemente dos seus rendimentos ou do local de residência/ trabalho dos pais: leia-se entre escolas públicas e Ensino Particular e Cooperativo. Assim, como um dos caminhos possíveis para reduzir as despesas no sector da educação, estaria a introdução do chamado “cheque-ensino”. Cheque este que também aparece no debate em torno da “liberdade de escolha” no ensino obrigatório, recentemente lançado aquando da aprovação do novo estatuto do E.P.C.

Segundo Paulo Guinote (2012), este modelo de “cheque-ensino” decorre da dialéctica histórica existente entre os modelos “anglo-saxónico” e o “europeu”. De facto, segundo o mesmo, esta questão do “cheque-ensino” surgiu no início da segunda metade do século XX, através de um artigo de Milton Friedman, no qual a educação é “encarada como um serviço cujos prestadores as famílias deveriam poder escolher livremente”, defendendo-se a sua “ desnacionalização”. Esta concepção traduzia uma nova “concepção liberal de organização dos serviços públicos, em que a eficácia deve ser aferida pelo mercado” cabendo ao Estado “providenciar aos cidadãos os meios materiais para exercerem uma livre escolha” (Ibidem).

2) Lugar do ensino particular e cooperativo no âmbito do regime democrático.

A Constituição da República Portuguesa assegura “o direito de criação de escolas particulares e cooperativas” (artigo 43, ponto 4), garante que “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.” (artigo 74, ponto 1) e assegura “o ensino básico universal, obrigatório e gratuito” (ponto 2). Com esta atitude, a lei fundamental vem assumir tacitamente a universalidade do acesso à educação por parte do cidadão, independentemente da natureza da organização, mantendo-se neutral e deixando a liberdade de escolha ao poder de discricionariedade do cidadão.

Assim, desde cedo no nosso regime democrático, nasceu a ideia de que a rede de ensino poderia ser assegurada por entidades privadas. Assim, o ensino particular e cooperativo, através da Lei 9/79 de 19 de Março, aprovando a lei de bases do Ensino Particular e Cooperativo (E.P.C), passou a ser parte integrante no que o legislador definiu como “Sistema Nacional de Educação” (artigo 3.º; ponto 2), pois ao Estado:

(...) incumbe criar condições que possibilitem o acesso de todos à educação e à cultura e que permitam igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino” (ibidem; artigo 1).

Para isso, o mesmo Estado “apoia e coordena o ensino nas escolas particulares e cooperativas” (artigo 6.º; ponto 1), e assegura-se “do normal funcionamento das escolas particulares e cooperativas” (ponto 2; alínea a) para “salvaguardar a idoneidade civil e pedagógica das entidades responsáveis e os requisitos técnicos pedagógicos e sanitários adequados” (ibidem), mas também:

Conceder subsídios e celebrar contratos para o funcionamento de escolas particulares e cooperativas, de forma a garantir progressivamente a igualdade de condições de frequência com o ensino público nos níveis gratuitos e a atenuar as desigualdades existentes nos níveis não gratuitos” (ibidem; alínea d).

Depois, o E.P.C., aprovado pelo decreto-lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, passou a prever a celebração de contratos de financiamento com escolas particulares localizadas em zonas consideradas carecidas de escolas públicas, com vista a assegurar, naqueles territórios, o acesso de todos à educação, em condições de gratuitidade tal como no ensino público. Com este decreto-lei, o legislador reafirma o reconhecimento “aos pais da prioridade na escolha do processo educativo e de ensino para os seus filhos”, estando o Estado obrigado à “igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino”. Por isso, compete-lhe “homologar a criação de estabelecimentos de ensino particular e autorizar o seu funcionamento” (capítulo II; artigo 4; alínea b)) mas também “apoiar os

estabelecimentos de ensino particular através da celebração de contratos e da concessão de subsídios e de outros benefícios fiscais e financeiros” (ibidem, alínea f)).

Com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (L.B.S.E.), aprovada pela Assembleia da República através da lei n.º 46/86 de 14 de Outubro, o legislador vem reconhecer que “ o sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação” (artigo 1.º, ponto 2), seja ele desenvolvido “segundo um conjunto organizado de estruturas e de acções diversificadas, por iniciativa e sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas” (artigo 1.º, ponto 3), assegurando-se assim o “respeito pelo princípio da liberdade de aprender e de ensinar” (artigo 2.º, ponto 3), e respeitando “ o direito de criação de escolas particulares e cooperativas” (ibidem).

O Estado reconhece, assim, “ o valor do ensino particular e cooperativo, como uma expressão concreta da liberdade de aprender e ensinar e do direito da família a orientar dos filhos” (artigo 54, ponto 1), pelo que se reconhece os “estabelecimento do ensino particular e cooperativo que se enquadrem nos princípios gerais, finalidades, estruturas e objectivos do sistema educativo” como fazendo “ parte integrante da rede escolar” (artigo 55.º, ponto 1). Portanto, os mesmos serão tidos em consideração” no alargamento ou no ajustamento da rede (...) numa perspectiva de racionalização de meios, de aproveitamento de recursos e de garantia de qualidade” (artigo 55.º, ponto 2).

Desta feita, o Estado poderia assim celebrar “contratos com escolas particulares que, integrando-se nos objectivos do sistema educativo, se localizem em áreas carecidas de escolas públicas” (decreto-lei n.º 553/80, de 21 de Novembro, Capítulo II; Secção III; artigo 12.º; ponto 1), definindo dois tipos de contratualização com os privados: contratos de associação e contrato simples.

3) Os contratos de Associação

Os contratos de associação estabelecem regras de financiamento directo do Estado a estabelecimentos de E.P.C. destinados a “zonas carecidas de escolas públicas, pelo prazo mínimo de um ano” (Ibidem; artigo 14.º; ponto 1), garantindo “a frequência das escolas particulares nas mesmas condições de gratuidade do ensino público” (ibidem; ponto 2) e atribuindo “ um subsídio por aluno igual ao custo de manutenção e funcionamento por aluno das escolas públicas de nível e grau equivalente” (Ibidem; artigo 15; ponto 1). Ao fim destes anos, a criação de quase uma centena de contratos de

associação com escola particulares, traduziu, dirão alguns, uma vontade política de “abrir o setor à iniciativa privada, colmatando a falha nalgumas zonas de “escolas de serviço público gratuito”. Por outro lado, outros afirmarão que se trata de um preconceito ideológico em relação à gestão da *res pública*. Pois, muitos são aqueles que criticam a gestão pública não orientada para os fins lucrativos das organizações escolares, desvalorizando a eficiência e a eficácia do gestor público face ao privado.

Assim sendo, ao longo dos anos, a tutela foi legislando para regular o financiamento do Estado dos Estabelecimentos de Ensino particular e Cooperativo. O Decreto-Lei 138-C/2010, de 28 de Dezembro define o enquadramento legal de financiamento das escolas privadas ao abrigo de “contratos de associação”, estabelecendo o princípio do subsídio por turma. A Portaria n.º 1324-A/2010, de 29 de Dezembro, que regulamenta aquele diploma, determina a apresentação de um estudo de rede escolar com uma proposta de número de turmas para as escolas com “contrato de associação”, que garanta a estabilidade da rede, a partir do ano lectivo de 2011-2012.

Em suma, este modelo de escolas com Contrato de Associação parecem corresponder de forma genérica ao que no sistema anglo-saxónico se designa por “*charters schools*”, pois estas “são de iniciativa e gestão privadas, com um contrato (carta) concedido pelo poder público” e recebem “um financiamento para funcionarem e atingirem os objectivos definidos no referido contrato” (Guinote, 2012). Todavia, o modo de organização da “*charter school*” diverge do modo de funcionamento das escolas tradicionais, uma vez que nesse sistema “professores, gente de negócios, organizações sem fins lucrativos, pais ou outros podem formar uma cooperativa ou parceria” (Ibidem) e contratualizar directamente a prestação do serviço público de educação com as entidades públicas.

4) Os contratos simples

Por outro lado, o decreto-lei 553/ 80 de 21 de Novembro previa ainda outra relação contratual com os privados, através do Contrato Simples de Apoio à Família (C.S.A.F.) destinado aos alunos que frequentassem “escolas particulares não abrangidas por contratos de Associação” (ibidem; Artigo 17; ponto 1), definindo “o montante do subsídio por aluno e a redução da propina a que a escola se obriga” (Artigo 17; ponto 2), estando aqui o Estado a financiar indirectamente o Ensino Particular e Cooperativo. Este figurino jurídico pretendia fomentar a livre escolha dos pais quanto à frequência

dos estabelecimentos de ensino, tendo as famílias de suportar o remanescente financeiro entre a comparticipação do Estado, de acordo com os rendimentos auferidos e a propina exigida pela escola.

5) Novo estatuto do Ensino Particular e Cooperativo

Mais recentemente, a tutela aprovou um novo estatuto do ensino particular e cooperativo com o decreto-lei n.º 152/2013, de 4 de Novembro, que veio introduzir alterações significativas na relação contratual entre o M.E.C. (Ministério da Educação e Ciência) e os agentes privados. Esta relação era considerada como “uma componente essencial do sistema educativo português, constituindo um instrumento para a dinamização da inovação em educação”, ao pretender, por um lado, “aprofundar e concretizar o princípio da integração na rede de oferta pública de educação, numa lógica de articulação de toda a rede de ensino, de forma a melhor atender às necessidades dos alunos, a otimizar o investimento público e aproveitar as capacidades instaladas, não constituindo prioridade do Estado a construção de equipamentos escolares nas zonas onde existe oferta.” Por outro lado, através da aprovação deste diploma, o legislador pretende romper “com o passado e abre caminho a uma nova realidade de uma autonomia semelhante à das escolas públicas com contrato de autonomia, que se pretende que seja progressivamente alargada à generalidade das escolas, cabendo ao M.E.C. (Ministério da Educação e Ciência) um papel cada vez mais focado na regulação e fiscalização do sistema educativo”, mas reforçando a autonomia pedagógica atribuindo “a cada escola a liberdade de se organizar internamente de acordo com o seu projeto educativo, nomeadamente “ através da consagração da flexibilidade na gestão do currículo”. A tutela põe também “definitivamente fim à figura do paralelismo pedagógico, e em consequência à dependência relativamente às escolas públicas, ao mesmo tempo que se exige que as escolas do ensino particular e cooperativo sejam autónomas e autossuficientes.” O paralelismo pedagógico era um enquadramento legal transitório durante alguns anos até à autonomia pedagógica que obrigava as Escolas Particulares e Cooperativas a dependerem de escolas públicas em questões burocráticas tais como emissão de certidões e de diplomas, matrículas, posse dos registos individuais dos alunos etc.

Assim, a tutela, através deste estatuto, define um novo quadro legal de relacionamento com os estabelecimentos do ensino particular e cooperativo, reforçando a sua autonomia pedagógica e curricular, mediante a regulação e a fiscalização, uma vez

que os estabelecimentos particulares de ensino passam a poder determinar, de acordo com seu projeto educativo, a sua organização, as suas prioridades pedagógicas e curriculares (artigo 37.º), dentro de limites definidos no diploma, mas, obrigando-se ao dever da transparência e da informação à comunidade no que toca aos procedimentos, às regras de funcionamento, ao corpo docente, aos órgãos de direcção da escola (artigo 39.º). Há simplificação do processo de abertura de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo (artigo 25.º, 26.º e 27.º), por não existirem tantas questões burocráticas como no estatuto anterior e por terem desaparecido conceitos como “autorização provisória” de funcionamento durante três anos lectivos e “autorização definitiva”.

Em suma, a palavra-chave do novo diploma é a autonomia, ao fazer desaparecer a figura jurídica do paralelismo pedagógico, forma transitória de “autonomia”, pondo em pé de igualdade ensino público e privado no que toca à supervisão da I.G.E.C. (Inspeção Geral de Educação e Ciência) (artigo 7.º), realização de exames (63.º), transferência de alunos (artigo 58.º), direito e deveres dos mesmos (artigo 52.º), constituição de processo individual dos alunos (artigo 48.º) e da emissão da certificação e diplomas (artigo 66.º), deixando de depender de escolas da rede pública, como acontecia anteriormente.

6) Síntese.

Mas, contrariamente ao que se pretende fazer crer, o Ensino Particular e Cooperativo (E.P.C.) financiado pelo Estado não tem tido, na última década, nenhuma expansão, mas sim uma diminuição nas duas modalidades de parceria (Contrato de Associação e Contrato Simples de Apoio à Família), tanto em número de estabelecimentos de Ensino como em número de alunos abrangidos.

Tabela 2.2.6. Estabelecimentos de educação e ensino privado não superior e alunos (Nº) abrangidos por contrato simples, por NUTS II.

Ano	Norte		Centro		Lisboa e Vale do Tejo		Alentejo		Algarve		Total	
	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos
2001/02	121	13 993	40	2 265	240	12 306	9	880	16	792	426	30 236
...												
2010/11	116	10 229	34	1 834	227	9 233	7	475	17	727	401	22 498
2011/12	116	9 496	34	1 703	221	8 883	7	435	16	702	394	21 219
2012/13	113	10 000	33	1 800	227	9 200	7	435	16	710	396	22 145

Tabela 2.2.5. Estabelecimentos de educação e ensino particular e cooperativo não superior e alunos (Nº) abrangidos por contrato de associação, por NUTS II

Ano	Norte		Centro		Lisboa e Vale do Tejo		Alentejo		Algarve		Total	
	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos	Nº Estab.	Nº Alunos
2001/02	31	22 505	46	22 123	14	12 014	5	1 208	0	0	96	57 850
...												
2010/11	20	15 543	46	18 562	16	13 726	3	924	0	0	85	48 755
2011/12	20	15 065	44	17 367	15	13 030	2	741	0	0	81	46 203
2012/13	20	15 031	44	17 365	15	13 100	2	741	0	0	81	46 237

Notas:

a) A partir do ano letivo 2010/11, além da alteração do modelo de financiamento, que deixa de ser por aluno e passa a ser por turma, há estabelecimentos de ensino que passaram a ser exclusivamente financiados pelo POPH.

b) A Região do Algarve não tem contratos de associação.

De facto, a opinião pública, através de um discurso político e jornalístico centrado numa nova regulação do ensino, tende a ter uma visão errónea sobre a questão do ensino particular, interiorizando frases feitas e preconceitos de carácter ideológico. Na verdade, o Ensino Particular e Cooperativo (E.P.C.) sempre existiu entre nós e este tipo de ensino, que recebe subvenções ou apoios estatais existe há mais de três décadas, foi-se acomodando onde o ensino público não existia, substituindo assim o Estado centralizado na satisfação de um serviço público básico. Nos últimos trinta anos, a rede pública de ensino também se expandiu a todos os níveis, quer territorialmente, quer na diversidade de oferta, chegando ao ponto de saturação que a baixa natalidade viria a denunciar. Por conseguinte, o chamado “desinvestimento” verificado na área da educação não se traduziu na transferência de recursos financeiros da escola pública para o E.P.C. Trata-se sim mais de uma tendência global de decisões políticas públicas, que têm vindo a corrigir a trajectória da despesa do O.E. nessa área, invertendo a tendência aquando da universalização do ensino obrigatório, no período pós-revolucionário.

Não podemos por isso falar em “privatização” do ensino, pois as mudanças operadas neste sector são de outra natureza e nada têm a ver com essa realidade. São transformações próprias de uma sociedade com poucos recursos financeiros, onde eficácia, racionalização e descentralização devem ser as noções orientadoras.

Serão estas noções próximas da prática da gestão do mundo empresarial e por isso dadas à confusão do entendimento geral da população?

III Parte

Política de Racionalização na educação

A política de racionalização na área da educação, inaugurada entre nós no início dos anos dois mil, resultante do peso excessivo do setor no Orçamento de Estado (O.E.), veio interromper uma política de universalização do acesso e do investimento nas infraestruturas e de qualificação do sistema educativo.

De facto, no período pós revolucionário, o consenso político em torno das questões da educação foi traduzido numa aposta no sector de educação, permitindo criar uma escola pública universal, tal como afirma João Barroso (2013, p. 15) citando Andy Green (2008) “a escola pública desenvolveu [-se] com base num voluntarismo político, claramente centralizador, que pressupunha um forte consenso social no valor da educação e nas modalidades da sua organização” tendo-se consolidado “ a própria existência de um *sistema nacional de ensino* hierarquizado por idades e níveis de escolaridade”

Todavia, no seguimento da linha de redução do peso da educação na despesa social do O.E., já iniciada nos anos sessenta e setenta nos países anglo-saxónicos e nos anos oitenta em países europeus (Barroso, 2007), foi a vez de Portugal repensar a sua política em termos orçamentais a partir do novo milénio, nomeadamente através de medidas de racionalização e de redução da despesa global do Estado na área da educação, no segundo mandato de António Guterres, no XIV governo Constitucional, quando as contas do O.E. denunciavam já um desequilíbrio entre receitas e despesas.

1) Racionalização de estruturas

Esta política de racionalização teve vários axiomas de atuação. Assim, numa primeira fase, já com o decreto-lei 115-A/ 98 de 4 de Maio, de uma forma ainda muito tímida e embrionária, se preconizava a constituição de agrupamentos escolares, que visavam entre outros aspectos, “a realização de uma política coerente e eficaz de rede educativa, numa lógica de ordenamento do território”, nomeadamente através da carta educativa concelhia. Esta política de constituição de Agrupamentos escolares veio configurar uma tentativa de dar coerência organizacional ao percurso dos alunos durante a educação básica, mas permitindo ainda um maior controlo e supervisão, almejando a eficácia e eficiência, através da existência de uma conselho Executivo com poderes reforçados.

Numa segunda fase, em 2003/2004, no XV governo, chefiado por Durão Barroso, no âmbito da política do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e

do Ambiente, iniciou-se uma política racionalização da rede escolar com a aprovação do decreto-lei 7/2003 de 15 de Janeiro. Este diploma, para além de criar os conselhos municipais de educação, levava cada autarquia a definir a sua Carta Educativa que era vista como “instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município” (artigo 10.º). Tinha, por outro lado, como objectivos “assegurar a adequação da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, por forma a que, em cada momento, as ofertas educativas disponíveis a nível municipal respondam à procura efectiva que ao mesmo nível se manifestar.” (artigo 11.º; ponto 1) e reflectir o “processo de ordenamento a nível nacional da rede de ofertas de educação e formação, com vista a assegurar a racionalização e complementaridade dessas ofertas” (ibidem; ponto 2), tendo por objectivo a definição de uma rede educativa que se entende pela “configuração da organização territorial dos edifícios escolares, ou dos edifícios utilizados em actividades escolares, afectos aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, visando a sua adequação às orientações e objectivos de política educativa, nomeadamente os que se referem à utilização mais eficiente dos recursos e à complementaridade das ofertas educativas” (ibidem; artigo 13.º). Assim, a Carta Educativa é um documento que permite adequar a oferta educativa do município à procura efectiva, fazendo dessa oferta um instrumento de desenvolvimento, pois, trata-se de um documento que permite, de uma forma estruturada, racionalizar a oferta educativa de cada concelho, adequando-a às necessidades diagnosticadas e valorizando o papel das comunidades educativas que o integram e os projectos educativos das escolas. A definição desta Carta Educativa no âmbito de uma política mais global de ordenamento do território das cidades obrigaria o poder local a identificar e a corrigir sobreposições de serviço educativo, como viria a acontecer na oferta educativa noturna nalguns centros urbanos, contribuindo para uma efectiva racionalização de custos nesta área.

Ainda o mesmo governo, que fez aprovar pela Assembleia da República a Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro que estabelecia um conjunto de princípios e de normas para a organização da administração directa do Estado, defende que “a organização, a estrutura e o funcionamento da Administração Pública devem orientar-se pelos princípios da unidade e eficácia” (artigo 3- Princípios; ponto 1), defendidos através da “aproximação

dos serviços às populações, da desburocratização, da racionalização de meios, da eficiência na afectação de recursos públicos, na melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos”. (Ibidem). No que à racionalização diz respeito, o legislador defendia que deviam “ser prosseguidas a economia de meios e a eficácia da actuação administrativa, evitando-se a criação de novos serviços e a dispersão de funções ou competências por pequenas unidades orgânicas.” (ibidem; ponto 5). Quanto ao processo da criação, reestruturação, fusão e extinção de serviços, definidos no capítulo VI do mesmo diploma, a Assembleia da República define as condições e os procedimentos a adotar para a racionalização de estruturas e equipamentos na dependência do Estado. Prevê-se, por exemplo, a extinção de organismos cuja existência ou missão se encontram esgotados e impede-se a criação de novas estruturas “cujas missões sejam ou possam ser prosseguidas por serviços existentes.” (artigo 26.º- Racionalização de serviços). Com esta lei, estava traçado o caminho para a reestruturação do Estado e da Administração Pública. Assim, em 2006, com a aprovação do decreto-lei n.º 200 de 25 de Outubro, o M.E. vem especificar nomeadamente as condições para a “Extinção, fusão e reestruturação de serviços e racionalização de efectivos” (artigo 3.º), definindo-se as fases e as modalidades dos diferentes processos anteriormente referidos.

Foi neste enquadramento legal que se iniciou uma política de encerramento de estabelecimentos do 1.º ciclo com o (P.E.R.E. E.B.1) Programa Especial de Reordenamento da Rede de Escolas do 1º ciclo do Ensino Básico e de agregação de escolas, nomeadamente em zonas rurais, afectando sobretudo o interior do país, acelerando assim a tendência de litoralização da população, já visível desde a década anterior e que viria a anteceder o encerramento de muitos serviços públicos (relatório do C.N.E. 2013, p. 12). Assim, “desde 2001, o parque escolar perdeu cerca de 7 mil estabelecimentos dos diferentes graus de ensino público, o que equivale a uma redução para metade” que correspondem a duas tendências distintas “reordenamento das escolas do 1.º ciclo e o processo de agregação de estabelecimentos em agrupamentos escolares” (relatório C.N.E. 2013, p. 11). Desta forma, e segundo o mesmo relatório:

Os programas de reordenamento da rede do 1.º ciclo tiveram maior impacto nos últimos dez anos e visaram o encerramento dos estabelecimentos, primeiro com menos de dez alunos, depois com menos de 20 alunos.

Verificou-se assim “o encerramento de cerca de 80% destas escolas existentes em 2001” (ibidem; p. 12), de facto, em 2007, com a aprovação do Q.R.E.N. (2007/2013), assistimos a um novo *élan* no encerramento de escolas do 1.º ciclo do ensino básico, no âmbito da criação de centros escolares, através do Programa Nacional de Requalificação da Rede Escolar do 1.º ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar.

Nesse sentido, foi entretanto criada uma equipa que visava o reordenamento e a requalificação da rede escolar do pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, através da publicação do Despacho n.º 14759/2008 de 28 de Maio, que reconhece que “a rede escolar do 1.º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar regista ainda um relevante conjunto de constrangimentos e fragilidades que urge ultrapassar, apesar dos reconhecidos esforços que têm vindo a ser desenvolvidos pelos diferentes municípios do País”. Defende por isso “a reconfiguração da rede de edifícios escolares na perspectiva da criação dos centros escolares”, através da construção de novas escolas do 1.º ciclo, no âmbito do conceito de centro escolar, integrando, sempre que possível, instalações para a educação pré -escolar”. Assim, a criação dessa equipa pretende:

Criar condições operacionais que facilitem o desenvolvimento de um programa nacional destinado à requalificação do parque escolar do 1.º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar, com enquadramento nos P.O. (Programas Operacionais) Regionais do Quadro de Referência Estratégico Nacional (Q.R.E.N.) 2007 -2013.

A criação de Centro Escolares pretendia modernizar o parque escolar ao nível do Ensino pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico ao permitir aos alunos mais novos o acesso a espaços educativos modernos com uma maior dimensão e os recursos adequados ao sucesso educativo. Assim, o objectivo era investir em escolas com mais do que um nível de ensino, aumentar o número de alunos por escola para favorecer a socialização dos mesmos, criando ainda condições para que os estabelecimentos funcionem em regime normal e ir fechando os edifícios de construção precária ou mais antigas.

Mais recentemente, numa lógica de coerência territorial, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010 de 14 de Junho, foram aprovadas “orientações para o reordenamento da rede escolar, com vista a garantir três objectivos”. Assim, “em primeiro lugar, visa-se adaptar a rede escolar ao objectivo de uma escolaridade de 12 anos para todos os alunos.” Por outro lado:

Pretende-se adequar a dimensão e as condições das escolas à promoção do sucesso escolar e ao combate ao abandono. E, finalmente, em terceiro lugar, promover a racionalização dos agrupamentos de escolas, de modo a favorecer o desenvolvimento de um projecto educativo comum, articulando níveis e ciclos de ensino distintos.

Esta resolução determina ainda alguns mecanismos que prosseguem a racionalização da rede escolar, através da definição de que “as escolas do 1.º ciclo do ensino básico devem funcionar com, pelo menos, 21 alunos”.

Determinou-se ainda que: serão encerradas aquelas escolas em que um só professor ensina, ao mesmo tempo, um número reduzido de alunos do 1.º ao 4.º ano e em que não existem as infraestruturas adequadas, como cantina, biblioteca, ou equipamentos informáticos.

Foi decidido ainda “extinguir, até ao início do ano lectivo de 2010-2011, os agrupamentos de escolas constituídos exclusivamente por estabelecimentos do mesmo nível de ensino (agrupamentos horizontais de escolas)”, passando a integrar agrupamento verticais (com vários níveis de ensino). Assim, seria possível “racionalizar os agrupamentos de escolas, de modo a promover o desenvolvimento de um projecto educativo comum, articulando níveis e ciclos de ensino distintos.”

Esta política de racionalização traduzida em encerramento e agregação de estabelecimentos de ensino “na constituição dos agrupamentos de escolas” com coerência interna e territorial é vista como “processo inovador que não encontra paralelo na maior parte dos países europeus e cujo objetivo é o de conferir escala e coesão à gestão escolar e o de integrar verticalmente os diferentes projetos educativos.” (relatório do C.N.E. 2013, p. 13).

Esta política de encerramento de estabelecimentos escolares com menos escolares e de agregação de escolas para formar Agrupamentos escolares maiores, apesar de polémica, tem contribuído para a racionalização de R.H. na área do pessoal docente, mas também não docente. Efectivamente, ao encerrar ou agrupar escolas, a tutela faz um aproveitamento mais eficiente dos assistentes técnicos operacionais e administrativos para uma realidade organizacional mais abrangente. Assim, o poder central ou a autarquia, consoante o caso, pôde transferir funcionários de escolas a extinguir ou a fundir para agrupamento maiores, colmatando desta forma a escassez evidenciadas noutras escolas.

O mesmo viria a acontecer com o pessoal docente de um agrupamento escolar ou escola, que veio a ser objecto de agregação. A junção de duas organizações escolares obrigou ao redimensionamento do Q.E. / Q.A.E, uma vez que passaria a existir uma

única direcção escolar, em vez de duas. Assim, desapareciam horas de reduções da componente lectiva para exercer cargos directivos e outras reduções nos horários, como por exemplo para o cargo de professor bibliotecário.

Globalmente, todas estas decisões políticas de racionalização configuram o que Meny & Thoenig (1992, p. 131) classificam como “grandes decisões” por marcarem definitivamente o panorama educativo nacional, ao consagrar por exemplo uma escolaridade completa de doze anos e uma de viragem irreversível na configuração física das nossas escolas, pondo fim a uma realidade educativa característica do antigo regime. Acabavam as escolas nas aldeias, dando lugar a escolas modernas em zonas mais urbanas. Estas “grandes decisões” são momentos de eleição nas políticas públicas que marcam uma descontinuidade quer no tempo quer no espaço a realidade da educação em Portugal (Ibidem).

Diploma	Finalidade
Decreto-lei 115-A/ 98 de 4 de Maio	Constituição de Agrupamentos escolares.
Decreto-lei 7/2003 de 15 de Janeiro	Conselho municipal de educação e Cartas educativas.
Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro	Princípios e normas para a organização da Administração pública.
Decreto-lei 200/ 2006 de 25 de Outubro	Procedimentos para a extinção, fusão e reestruturação de serviços e racionalização de efectivos.
Programa Especial de Reordenamento da Rede de Escolas do 1º ciclo do Ensino Básico	Encerramento de escolas do 1.º ciclo.
Despacho n.º 14759/2008 de 28 de Maio,	Criação de Centros Escolares .
Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010 de 14 de Junho	Reordenamento da rede pública de Estabelecimentos de ensino.

2) Racionalização dos Recursos Humanos

A primeira tendência na política de racionalização dos R.H. é a “ideia é flexibilizar as relações de trabalho, através da aplicação da Lei de Contrato Individual de Trabalho a todos os funcionários que não desempenhem funções associadas ao conceito de autoridade” (Rocha, 2005, p. 14). De facto, o legislador pretendia aproximar o estatuto de alguns funcionários públicos (médicos, enfermeiros, professores etc.) da realidade dos trabalhadores do sector privado, para tornar menos rígida e mais contingente a gestão dos efectivos, permitindo a sua mobilidade e a sua redução, à excepção dos que exerciam funções de soberania.

Com a Lei n.º 23/2004 de 22 de Junho, a Assembleia da República aprova uma nova figura jurídica de relação laboral na A.P., através da introdução de contratos de trabalho na esfera pública, aplicando o Código do Trabalho e suas implicações aos agentes do Estado, mas não lhes conferindo “a qualidade de funcionário público ou agente administrativo, ainda que estas tenham um quadro de pessoal em regime de direito público.” (artigo 2.º - regime jurídico; ponto 2). Esta modalidade de relação laboral, que pretendia “precarizar as relações de trabalho, recorrendo, por sistema, aos contratos a prazo” (Rocha, 2005, p. 14) viria a confirmar-se na área da educação com a aprovação do decreto-lei 35/2007 de 15 de Fevereiro, onde o legislador viria a reconhecer que “a rigidez das regras de contratação administrativa de serviço docente (...) em vigor não se mostra totalmente compatível com a versatilidade e a dinâmica que caracterizam as exigências de trabalho subjacentes”, razão pela qual se pretende a “obtenção de padrões mais elevados de racionalidade e eficiência na gestão dos recursos humanos afectos ao sistema educativo, assim como para a melhoria das condições de estabilidade na vida das escolas.”

Desta forma, o diploma vem definir novas regras de contratação “para situações cada vez mais limitadas, centradas na satisfação de necessidades de carácter ocasional, descontinuado ou superveniente que não sejam colmatadas por pessoal dos quadros, designadamente as decorrentes do desdobramento de turmas, acréscimo de alunos, criação de novos cursos, desenvolvimentos de projetos especiais ou de formação, ocupação plena dos tempos escolares ou ainda da substituição de pessoal destacado para outras actividades”, com a introdução de um novo tipo de relação jurídica laboral na A.P: “o contrato de trabalho, na modalidade de contrato a termo resolutivo, como o modelo de enquadramento jurídico-laboral do pessoal docente adequado à satisfação das necessidades temporárias ou urgentes das escolas.”

Por outro lado e ainda na mesma linha, com a aprovação da Lei 12-A / 2008 de 27 de Fevereiro, mais conhecida como “Regime de Vinculação, Carreiras e Remunerações” que veio estabelecer novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações para os trabalhadores em exercício de funções públicas, definiu-se um novo regime jurídico aplicável ao emprego público (Bilhim, 2009). Esta lei aprovada na Assembleia da República viria a reformar o sistema de carreiras, ao reduzir o número excessivo de categorias existentes na A. P. e a reduzir a massa salarial, através do controlo dos salários, limitando as progressões automáticas na carreiras antigas, uma vez que as remunerações passariam a estar condicionadas pela avaliação do desempenho dos funcionários, introduzindo-se incentivos à melhoria da qualidade dos serviços públicos e passando a ter três componentes: remuneração base; suplementos remuneratórios e prémios de desempenho. Este novo quadro legal viria a criar novos conceitos de gestão estratégica dos R. H. na esfera da Administração Pública. Assim, na esfera da vinculação “passou a existir apenas três modalidades de relação jurídica de emprego público: a) contrato de trabalho em funções públicas; b) nomeação; c) comissão de serviço” (Bilhim, 2009, p. 133) Por outro lado ainda, substitui-se os “quadros de pessoal para se apoiar em mapa de pessoal de actualização anual, com identificação dos postos de trabalho necessários”, condicionados “ pelas atribuições, objectivos (anuais e plurianuais) e recursos financeiros do organismo” (Bilhim, 2009, p. 132), criando uma nova figura jurídica: a “mobilidade”, pois através destas alterações jurídicas, o estado passou a poder gerir de forma mais eficiente os seus recursos humanos e a poder proceder à sua mudança de serviços, por forma corresponder às necessidades das organizações.

Ainda na linha de aprovação da lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, a lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro aprovou o R.C.T.F.P (Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas), que viria a alterar as regras de trabalho na área da Administração pública, no que à remuneração do trabalho nocturno se refere. Na verdade, com a consagração do ponto 3 do artigo n.º 153 do referido R.C.T.F.P., o trabalho considerado suplementar quanto à remuneração por ser realizado em período nocturno, sê-lo-ia a partir, a partir das vinte e duas horas, o que veio a ter algum impacto na área da educação, nomeadamente na carga lectiva dos docentes do ensino nocturno. Assim, a majoração das horas lectivas docentes em cursos nocturnos só viria a verificar-se, não a partir das dezanove horas como era hábito, mas mais tarde, fazendo aumentar o número de horas lectivas que o docente deveria cumprir na escola e obrigando as direcções

escolares a racionalizar mais uma vez os R.H. de acordo com a graduação profissional dos professores, e reduzindo por essa via a contratação externa.

De novo, estas alterações legislativas, decididas pelo poder central, significaram um reajustamento do Quadro das Escolas (Q.E.) ou Quadro de Agrupamento de Escolas (Q.A.E), no que toca ao pessoal docente e ao pessoal não docente, permitindo uma redução substancial do número de professores necessários para o bom funcionamento do sistema educativo. Esta nova realidade viria a fazer parte integrante da política de R.H. na A.P. e a contribuir de forma decisiva na estratégia de racionalização na área da educação, sobretudo no que toca ao pessoal docente, nomeadamente no início do ano letivo, onde são registados mudanças de escola por parte de professores do Quadro de Escola ou de Agrupamento de Escolas, aumentando a instabilidade laboral e por conseguinte promovendo a desmotivação dos próprios docentes nas suas tarefas profissionais.

Outra linha de actuação nesta política de racionalização dos R.H da educação centrou-se na revisão do Estatuto da Carreira Docente (E.C.D) vigente. Assim, no XVII governo, estando o M.E. sob tutela de Maria de Lourdes Rodrigues, através do decreto-lei n.º 15/ 2007 de 19 de Janeiro, para além de se reconhecer que as outras versões anteriores do estatuto cumpriram “a importante função de consolidar e qualificar a profissão docente, atribuindo-lhe o reconhecimento social de que é merecedora”.

Mas, o legislador observa que:

Com o decorrer do tempo e pela forma como foi apropriado e aplicado, acabou por se tornar um obstáculo ao cumprimento da missão social e ao desenvolvimento da qualidade e eficiência do sistema educativo, transformando-se objectivamente num factor de degradação da função e da imagem social dos docentes.

Por isso, foi considerada a “necessidade de uma profunda alteração do Estatuto da Carreira Docente como um imperativo político” porque era:

(...) impossível organizar as escolas com base na indiferenciação, é indispensável proceder à correspondente estruturação da carreira, dotando cada estabelecimento de ensino de um corpo de docentes reconhecido, com mais experiência, mais autoridade e mais formação, que assegure em permanência funções de maior responsabilidade e que constitua uma categoria diferenciada.

Assim, uma das alterações introduzidas e que mais contribuiu para a racionalização dos R.H na área da educação foi, em primeiro lugar, a divisão da carreira entre as categorias de professor e professor titular, reservando-se a estes últimos o desempenho de funções de coordenação e de supervisão pedagógica, no âmbito da

avaliação de desempenho docente, no cumprimento da componente não lectiva do horário. De facto, este novo estatuto já não contemplava nenhuma redução da componente lectiva para o exercício de cargos de chefia intermédios (Coordenador de Departamento, Delegado de Grupo Disciplinar, Coordenador de Directores de Grupo etc.) nas estruturas das organizações escolares, reservando, assim, o desempenho dessas funções aos professores titulares que, pela sua experiência, antiguidade e conseqüente horário lectivo reduzido, deveriam ocupar-se dessas tarefas.

Por outro lado, este novo normativo acabava com o que muitos docentes do ensino básico consideravam uma injustiça face aos professores do ensino secundário. Assim, os docentes que só leccionassem níveis do ensino secundário deveriam cumprir um serviço lectivo de vinte e duas horas, e já não vinte horas, tal como nos restantes ciclos, à excepção do 1.º ciclo e ensino pré-escolar que continuavam obrigados a cumprir as vinte cinco horas lectivas. Na mesma linha de racionalização, o mesmo diploma previa reduções da componente lectiva, só a partir dos cinquenta anos de idade e com quinze anos de serviços, em vez desta redução se operar aos quarenta anos de idade.

Desta feita, com a entrada em vigor deste novo E.C.D., que consagrou um aumento do serviço lectivo dos docentes do ensino secundário, a alteração das reduções da componente lectiva pela idade provocaram directamente uma redução significativa dos horários disponíveis no sistema educativo público, obrigando a uma maior mobilidade dos professores do Q.E / Q.A.E, racionalizando os R.H e a uma redução da contratação externa, reduzindo mais uma vez o peso da Educação no O.E.

Por fim, a tutela prosseguiu a sua política de racionalização dos R.H., nomeadamente ao definir um novo quadro legal das habilitações para a docência e nas orientações para a organização das actividades lectivas, destinadas às escolas no final de cada ano lectivo para preparação do ano escolar seguinte.

De facto, quanto às habilitações para a docência, o decreto-lei 27/2006, de 10 de Fevereiro defendia a “redefinição dos critérios de distribuição do serviço docente nas escolas, de forma a permitir racionalizar a gestão dos recursos humanos disponíveis e garantir uma mais justa colocação dos docentes em função das necessidades decorrentes dos novos planos curriculares e conteúdos programáticos”. Este diploma procedeu “à criação dos grupos de recrutamento para efeitos de colocação destes profissionais” mediante “o reagrupamento e reorganização dos actuais grupos de docência, operando a

sua transfiguração, fusão, desdobramento e renumeração, com a definição de novas áreas de recrutamento e a respectiva qualificação profissional.”

Desta feita, com vista à racionalização dos grupos de recrutamento, houve fusão de grupos já existentes em um só (fusão do 4.º - A -Física e Química- e 4.º - B - Química e Física- para o 510; fusão dos 6.º e 7.º grupos de docência - Contabilidade e Administração e Economia- para 430; fusão dos grupos 8.º-A (Português, Latim e Grego) e parcialmente o 8.º - B (Português e Francês) para o grupo 300 e a fusão mais significativa de todas e com maior impacto entre os grupos 2.º (Mecanotecnia), 3.º (Construção Civil), 12.º- A (Mecanotecnia), 12.º- B (Electrotecnicia), 12.º- C (Secretariado), 12.º- D (Artes dos Tecidos), 12.º- E (Construção Civil e Madeiras), 12.º- F (Artes Gráficas), 12.º - F (Equipamento) e 12.º- F (Têxtil) para criar o grupo 350 de Educação Tecnológica. Houve ainda reorganização do antigo grupo 8.º B entre os grupos 300 (Português) e 320 (Francês); assim como desdobramento quanto ao antigo 9.º grupo (Inglês e alemão) originando os grupos 330 (Inglês) e 340 (Alemão). Este novo normativo obrigaria a recalcular a dimensão do Quadro de Pessoal docente de cada escola, tendo em conta a qualificação profissional dos docentes, levando nomeadamente muitos para a situação de “horário zero” e posteriormente para as disposições previstas na mobilidade interna, com implicações mais gravosa para os docentes, a partir da aprovação da lei 12-A/ 2008 de 27 de Fevereiro. Por exemplo, o decreto-lei n.º 132/2012 de 27 de Junho passou a considerar a “obrigatoriedade de apresentação ao concurso de modo a minorar o desperdício de recursos humanos docentes sem componente lectiva”, razão pela qual o mesmo diploma na sua secção II - Mobilidade interna - regulamenta os procedimentos a adotar pelos candidatos sem componente lectiva, ocupando a primeira prioridade na afectação das vagas a disponibilizar. Assim, este dispositivo legal pretendia uma melhor utilização dos R.H., promovendo uma mobilidade efectiva dos professores do Q.E / Q.A.E, aquando do preenchimento das vagas que surgiam anualmente.

Na mesma linha de acção, o decreto-lei 132/ 2012 de 27 de Junho considerou ainda no seu artigo 25.º (Necessidades temporárias), ponto 1, que as necessidades temporárias “que resultem da não satisfação pelos concursos interno e externo, das variações anuais de serviço docente e as correspondentes à recuperação automática dos horários da mobilidade interna”, pelo que no artigo seguinte (26 – ordenação das necessidades temporárias) se determina ainda que:

Para a satisfação de necessidades temporárias dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, os docentes são ordenados de acordo com a sua graduação profissional e na seguinte sequência: a) Docentes de carreira dos agrupamentos de escolas ou de escolas não agrupadas que tenham sido objeto de extinção, fusão, suspensão ou reestruturação desde que, por esse motivo, tenham perdido a sua componente letiva; b) Docentes de carreira dos agrupamentos de escolas ou de escolas não agrupadas e de zona pedagógica com ausência de componente letiva; c) Docentes de carreira dos agrupamentos de escolas ou de escolas não agrupadas que pretendam exercer transitoriamente funções docentes noutra agrupamento de escolas ou em escola não agrupada.

Esta norma viria mais uma vez racionalizar os R.H. disponíveis, ao destinar horários temporários para professores do Q.E/ Q.A.E, situação que era exclusiva para os professores contratados, reajustando desta forma os horários docentes, provocando uma menor necessidade de R.H. exteriores à escola, mas evitando também a situação de “horário zero” e por conseguinte a mobilidade interna. Para além deste quadro geral previsto no concurso plurianual, o legislador volta a referir-se à obrigatoriedade quanto ao concurso interno, tal como consta a título de exemplo o despacho normativo n.º 7A/2013 de 10 de Julho, no seu artigo 4. (docente sem componente lectiva); ponto 1. “os docentes que permaneçam sem titularidade de turmas atribuídas com pelo menos 6 horas são, obrigatoriamente, opositores à mobilidade interna nos termos do disposto no n.º1 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 132/2012, de 27 de Junho.” Este normativo anual vem reforçar mais uma vez a decisão política de racionalizar estrategicamente os R.H., ao não permitir a permanência de professores do Q.E. / Q.A.E sem componente lectiva.

Em segundo lugar, desde a aprovação do decreto-lei 75/2008 de 22 de Abril que modificou radicalmente a estrutura e o funcionamento das escolas, a tutela, na definição do calendário escolar para o ano seguinte, tem vindo também a ser mais abrangente, dando instruções claras e inequívocas quanto à organização das actividades lectivas dos alunos e à composição do horário letivo dos docentes, visando desta forma condicionar a organização do serviço docente letivo e não letivo. Assim, estes despachos normativos deram instrumentos reforçados às direcções escolares para poderem gerir os R.H. existentes com mais eficácia, através da possibilidade de um docente do Q.A / Q.A.E poder leccionar em mais do que um grupo de recrutamento, tendo para o efeito habilitação profissional para tal, como consta por exemplo do Despacho normativo n.º 6/2014 de 26 de Maio (Capítulo II - Recurso Humanos docentes; artigo 4; ponto 3):

Os docentes podem, independentemente do grupo pelo qual foram recrutados, leccionar outra disciplina ou unidade de formação do mesmo ou de diferente ciclo ou nível de ensino, desde que sejam titulares da adequada formação científica e certificação de idoneidade nos casos em que esta é requerida.

Por outro lado ainda, no mesmo despacho no seu ponto n.º 11, o legislador decidiu que:

Sempre que num grupo de recrutamento se verifique a necessidade de afetação ou de reafetação de horas letivas resultantes, designadamente de impedimentos temporários de professores, serão as mesmas distribuídas, quando possível, a docentes em serviço na escola.

Esta norma vem limitar mais uma vez a possibilidade de recorrer a R.H. exteriores à organização escolar e otimizando os já existentes. Por fim, na mesma linha de optimização e ainda no mesmo despacho normativo no ponto n.º 12, com vista à racionalização de R.H, a tutela determinava que:

Na definição das disciplinas de Oferta de Escola ou de Oferta Complementar é prioritária e determinante uma gestão racional e eficiente dos recursos docentes existentes na escola, designadamente dos professores de carreira afetos a disciplinas ou grupos de recrutamento com ausência ou reduzido número de horas de componente lectiva.

Com esta publicação anual de normas orientadoras para o ano escolar subsequente, o M.E. tem tido possibilidade de estreitar o leque de opções educativas oferecidas aos alunos, através de regras restritivas na definição do horário lectivo docente, retirando às direcções escolares a possibilidade de interpretação mais “soft” do E.C.D. e demais diplomas, evitando equívocos e aceções abusivas da legislação a aplicar.

Existiu ainda outra tendência nesta área da organização do ano lectivo, mas desta vez relativamente às habilitações, ao agilizar as regras para a leccionação em outros ciclos de ensino para além do da habilitação profissional. Assim, podemos ler por exemplo no despacho normativo n.º 7-A/2013 de 10 de Julho, no seu artigo 3.º (Atividades de Enriquecimento Curricular) ponto b) que:

As Expressões Artísticas e Físico-Motoras, o Apoio ao Estudo, a Oferta Complementar e as Atividades de Enriquecimento Curricular são distribuídos de forma articulada entre os docentes da escola possuidores de formação e perfil adequados, com o objetivo de otimizar o preenchimento da respetiva componente lectiva.

Esta disposição permitia por exemplo que professores do 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico e até de níveis secundários desse Agrupamento de Escolas possam assegurar a leccionação de actividades de Enriquecimento Curricular, racionalizando os R.H. existentes na escola, prescindindo assim da contratação externa de professores para

esse efeito e contribuindo para a redução da despesa do O.E. afeta ao sector da educação.

Em suma, todas estas “grandes decisões” (Meny & Thoenig, 1992, p. 131) políticas e globais (Ibidem, p. 132) traduzem uma vontade do poder em transformar estruturalmente o sector da educação, no que se refere aos seus agentes mais directos, os professores. Mudanças no seu vínculo, no seu estatuto e nas várias componentes dos seus horários, procuravam, por um lado, otimizar e racionalizar os R.H, mas também resultaram em transformações profundas nas condições de trabalho e na sua segurança no emprego, que poderão ter reflexos na motivação dos professores. Assim, ou por força de reformas antecipadas, ou por desmotivação de muitos professores que deixam o ensino, foi notória a diminuição do quadro de pessoal docente, pois só “nos últimos três anos, o saldo é claramente favorável à saída [de professores]. Entre 2011 e 2013, o número de professores a nível nacional terá sofrido uma quebra de cerca de 22 mil efectivos” (Relatório C.N.E, p.8).

Diploma	Finalidade
Lei n.º 23/2004 de 22 de Junho	Aprova o regime de Contrato de Trabalho na A.P.
Decreto-lei 35/2007 de 15 de Fevereiro	Novo Regime de contratação de Professores.
Lei 12-A / 2008 de 27 de Fevereiro	Novo Regime de Vinculação, Carreiras e Remunerações.
Lei n.º 59/2008 de 11 de Setembro	Novo Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (R.C.T.F.P).
Decreto-lei n.º 15/ 2007 de 19 de Janeiro	Novo Estatuto da Carreira Docente.
Decreto-lei 27/2006, de 10 de Fevereiro	Define novos grupos de recrutamento .
Artigo n.º 25 do decreto lei 132/ 2012 de 27 de Junho	Permitir que professores do Q.E / Q.A.E sem componente lectiva ocupem lugares temporários.
Despachos normativos sobre organização do ano escolar seguinte e ocupação de	Permitir a mobilidade interna de professores com componente lectiva

tempos lectivos	inferior a seis horas.
Despacho normativo n.º 7-A/2013 de 10 de Julho	Atribuição de componente lectiva a professores Q.E. /Q.A.E. em actividades de enriquecimento curricular.

3) Política de racionalização pela Avaliação

A Lei n.º 10/2004 de 22 de Março, aprovada pela Assembleia da República, viria a criar um Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho destinado à Administração Pública, mais conhecido por S.I.A.D.A.P. destinado a “todos os organismos da administração directa do Estado e dos institutos públicos, a todos os seus funcionários e agentes bem como aos dirigentes de nível intermédio.” (artigo 2.º -âmbito de aplicação)

Este normativo supunha a avaliação dos funcionários em articulação com a avaliação dos serviços, pretendendo fazer com que se centralizasse mais a atenção na gestão da A.P., nomeadamente dos seus trabalhadores, através da identificação dos seus potenciais; valorizando-os pela formação e pela progressão nas carreiras, através da avaliação do desempenho e do cumprimento de objectivos, para poder distinguir os melhores.

Esta nova legislação tinha como vantagens uma maior focalização na eficiência das pessoas que trabalhavam na A.P., evitando custos injustificados com os desperdícios, distinguindo os melhores e criando exemplos de boas práticas nos serviços, como forma de racionalização dos recursos financeiros e humanos na prestação de serviços à comunidade.

Na legislatura seguinte, através da aprovação da lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro que implementa o S.I.A.D.A.P. (versão 2007), que “ é um sistema integrado o que significa que é um sistema que exige que em simultâneo seja feita a avaliação do organismo (S.I.A.D.A.P. 1), a avaliação dos dirigentes (S.I.A.D.A.P. 2) e a avaliação dos funcionários (S.I.A.D.A.P. 3) (Bilhim, 2009, p. 145), o legislador viria a dar coerência aos desempenhos dos serviços, dos dirigentes e dos colaboradores, independentemente da área do Estado. Assim, este novo normativo tem a flexibilidade necessária (Bilhim, 2009, p. 145) para ser aplicado a nível central, regional e autárquico. O que lhe permite enquadrar as especificidades das várias administrações, dos vários serviços públicos, das diferentes carreiras e das áreas de aplicação.

Globalmente, esta lei pretende desenvolver uma cultura de gestão orientada para resultados, tendo por base a definição de objectivos previamente estabelecidos. Por outro lado, insiste-se na auto-avaliação e na auto-regulação como forma de mobilização dos trabalhadores em torno de uma missão de serviço público, reconhecendo o mérito e assegurando a diferenciação e valorização dos níveis de desempenho, traduzíveis no vencimento auferido.

Diploma	Finalidade
Lei n.º 10/2004 de 22 de Março	Novo sistema de Avaliação dos Funcionários Públicos.
Lei 66/ 2007 de 28 de Dezembro	Sistema integrado de avaliação na A.P.
S.I.A.D.A.P. 1	Avaliação do organismo.
S.I.A.D.A.P. 2	Avaliação do dirigente.
S.I.A.D.A.P. 3	Avaliação do funcionário.

4) Racionalização pela revisão curricular e pela constituição das turmas

A publicação do decreto-lei 6/2001 de 18 de Janeiro aprovava novos princípios na organização curricular, deixando às escolas alguma flexibilidade na gestão das horas a atribuir a cada disciplina, mas sempre de acordo com princípios gerais para cada área do saber. Assim, no 1.º ciclo do Ensino Básico, determinavam-se tempos mínimos para a leccionação das áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Estudo do Meio, procurando reforçar saberes básicos e o desenvolvimento de competências essenciais nos primeiros anos de escolaridade. Nos 2.º e 3.º ciclos, consagrava-se uma matriz curricular, dentro da qual cada organização escolar teria de gerir o horário de acordo com as necessidades ou oportunidades definidas no Projecto Educativo (P.E.). Para além, desta flexibilização da organização dos tempos lectivos, eram consagradas áreas transversais (áreas curriculares não disciplinares: Formação Cívica, Estudo Acompanhado e Área de Projecto) que possibilitavam o desenvolvimento de competências que visavam “a realização de aprendizagens significativas e a formação integral dos alunos, através da articulação e da contextualização dos saberes”.

Desde 2001, os vários governos têm vindo a consolidar esta reforma curricular estruturante e considerada fundamental para o desenvolvimento integral dos alunos. Mas, face à emergência da crise financeira e à necessidade de cumprir o pacto de

Estabilidade e de Crescimento que implicava “poupanças” na área da educação, a aprovação do decreto-lei n.º 18/2011 de 2 de Fevereiro, vem reconhecer:

(...) como um dos objectivos em matéria de educação a consolidação da organização curricular da educação básica, introduzindo, sem rupturas, melhorias e aperfeiçoamentos na organização do currículo e das aprendizagens, do mesmo modo que nesta área se desenvolve a autonomia das escolas.

Mas, por outro lado, vem proceder “ainda à reorganização dos desenhos curriculares dos 2.º e 3.º ciclos”, procurando “deste modo, a optimização, e simultaneamente a diminuição da carga horária lectiva semanal dos alunos”, para além de uma reorganização dos tempos lectivos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico em períodos de quarenta e cinco minutos ou noventa minutos. Nos 2.º e 3.º ciclos, “consagra-se ainda a eliminação da área de projecto do elenco das áreas curriculares não disciplinares”, e determina-se que a área curricular de Estudo Acompanhado nos dois ciclos, destinada em prioridade às disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática, seja assegurada por apenas um professor (anexo 2, alínea e); e anexo 3), alínea g)), ao contrário do que acontecia até à data.

Por outro lado ainda, no 2.º ciclo, no anexo 2, é decidido na alínea c) que também a “leccionação de Educação Visual e Tecnológica compete a um professor” originando assim uma redução significativa dos horários docentes do 2.º ciclo, “empurrando” para a situação “horário 0” muitos docentes do quadro de recrutamento 240 e para os procedimentos de mobilidade interna, o que acabaria por provocar uma grande redução de contratação externa nessas áreas.

Desta forma, o efeito conjugado de todas estas alterações curriculares tomadas neste diploma originou uma redução clara de R.H. na área da educação, nomeadamente no 2.º ciclo, provocando um reajustamento significativo do Q. E. / Q.A.E. das escolas e alterações profundas no funcionamento das organizações escolares. Este exemplo de decisão política traduz o que Meny & Thoenig (1992, p. 130) identificam como resultado “das opções da tirania dos interesses”, pois as autoridades portuguesas, perante o Memorando de Entendimento e o poder dos nossos credores financeiros, representados na *Troika*, optam pelas opções que têm impacto directo e significativo na redução da despesa geral do Estado.

Por outro lado, a racionalização das despesas nesta área teve um contributo importante dos despachos que regulamentavam o processo de matrículas e a constituição das turmas, estabelecendo por exemplo o número mínimo e máximo de alunos por cada turma nos ensinos básico e secundário, tendo assim a tutela a

possibilidade de reduzir ou aumentar a dimensão das mesmas impactando directamente na afectação de recursos humanos docentes. Assim, por uma mera decisão política, através do despacho ministerial que determina por exemplo o aumento do número de alunos por turma, a tutela tem originado alterações profundas na vida das escolas e dos seus R.H. Pois, por cada aumento do número de alunos por turma, haverá menos turmas a distribuir pelos professores, originando desta forma uma diminuição de docentes necessários na escola.

Deste modo, a título de exemplo, o despacho n.º 14026/2007 de 3 de Julho e o despacho n.º 13170/2009 de 4 de Junho aprovavam que “as turmas do 1.º ciclo do ensino básico, nas escolas de lugar único que incluam alunos de mais de dois anos de escolaridade, são constituídas por 18 alunos ” e que “as turmas do 1.º ciclo do ensino básico, nas escolas com mais de um lugar, que incluam alunos de mais de dois anos de escolaridade, são constituídas por 22 alunos” e “as turmas dos 5.º ao 12.º anos de escolaridade são constituídas por um número mínimo de 24 alunos e um máximo de 28 alunos ”. Mas, o despacho 5106-A/ 2012 de 12 de Abril viria a determinar que “as turmas dos 5.º ao 12.º anos de escolaridade são constituídas por um número mínimo de 26 alunos e um máximo de 30 alunos” e “ nos cursos científico humanísticos e nos cursos artísticos especializados, nos domínios das artes visuais e dos audiovisuais, no nível secundário de educação, o número mínimo para abertura de uma turma é de 26 alunos e de uma disciplina de opção é de 20 alunos”, situação confirmada um ano depois no despacho 5048-B/ 2013 de 12 de Abril nos artigos 20.º e 21.º.

Diploma	Finalidade
Decreto-lei 6/2001 de 18 de Janeiro	Novos princípios na organização curricular.
Decreto-lei n.º 18/2011 de 2 de Fevereiro	Redefinição das áreas curriculares e do número de professores por cada área.
Despachos sobre normas a observar na matrícula dos alunos e sua renovação, na distribuição dos alunos, no período de funcionamento dos cursos e na constituição das turmas, nos ensinos básico e secundário	Aumentar ou diminuir o número de alunos por turma .

IV parte

Política de descentralização e autonomia em educação

1) Descentralização, territorialização e autonomia.

Quando olhamos friamente e à distância para o “sistema nacional de ensino” termo utilizado por João Barroso (2013, p. 15) citando Andy Green (2008), podemos, de facto, detectar, entre nós, um sistema “hierarquizado por idades e níveis de escolaridade, com programas próprios e complementares, com regras pré-definidas de entrada, de frequência e de saída, com sistemas universais de avaliação. Tudo isto sob o controlo do Estado, particularmente, através do financiamento e atribuição de recursos, pela autorização de abertura de escolas e sua inspeção, pelo recrutamento, formação e certificação dos professores (...) pela imposição de programas curriculares estandardizados e pela certificação nacional dos diplomas.”

Todavia, se olharmos com mais pormenor para essa realidade na sua evolução, poderemos observar sem grande dificuldade que tem vindo a verificar-se uma tendência de descentralização e conseqüente autonomia de algumas decisões para a esfera da escola, apesar de, no que à autonomia diz respeito, João Barroso a ter caracterizado em 2005 (p. 2) como sendo primeiro uma “ficção, pois foi muito importante nos discursos, mas com pouca tradução nos actos políticos”; mas, ainda segundo o mesmo, também como “uma mistificação”, destinada a justificar o aumento do controlo sobre a escola através “do discurso da libertação”. E quanto à descentralização, o mesmo voltou a frisar em 2013 (p.16) que:

Em Portugal, desde os anos 80 do século passado, a descentralização se torna uma palavra-chave de quase todos os programas de governo, embora com reduzidos efeitos práticos, muitas vezes com recurso a argumentos contraditórios (desde a promoção do mercado e da concorrência, ao reforço da democracia local e da participação).

Acaba depois por defini-la como a tentativa de:

(...) aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica. (ibidem, p. 17)

Desta forma, para João Barroso (2013, p. 13), descentralizar corresponde:

(...) à necessidade de se proceder à recomposição do papel do Estado, através de uma diminuição da sua função de prestador direto do serviço público, mas conservando a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da equidade da oferta educativa.

Isto através da “contratualização” e do “estabelecimento de parcerias entre os vários agentes públicos e privados”, mediante uma regulação “pós burocrática” (Barroso, 2013, p.18), onde o “ controlo *a priori*, pelas normas, é substituído pelo controlo *a posteriori*, pelos resultados.” E onde se assiste “igualmente ao desenvolvimento da “*regulação pelos instrumentos*” (boas práticas, contratos, avaliação, etc.)” (ibidem, p. 18)

Em suma, este defende que:

(...) na regulação pós-burocrática – o principal objetivo consiste em reformular o papel do Estado na definição, provisão e controlo das políticas educativas. Nuns casos, reduzindo um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controlo sobre os processo e dispositivos de avaliação (Estado avaliador). (ibidem p. 18-19)

Segundo João Barroso, uma das marcas da regulação pós-burocrática é da “territorialização” das políticas educativas” (2013, p. 20) que envolve a “descentralização administrativa”, a “concessão de uma maior autonomia às escolas”, o estabelecimento de formas de contratualização local, como o “partenariado”, entre outros),” que é vista por uns “ como um instrumento para a introdução de uma “lógica de mercado” no funcionamento e regulação do sistema educativo, e portanto para uma outra forma de “privatização” da escola pública” (ibidem, p. 20) e por outros é entendida como:

(...) expressão da tendência das sociedades pós industriais de transferirem para a periferia a gestão das contradições que o centro não pode resolver. Ou ainda, como forma de manipulação pelo Estado Central que financia localmente as políticas que ele determina sozinho. (ibidem, p. 20)

É neste quadro que João Barroso (2007, p. 86) parece rever-se no que ele definia como *selfmanagement*” que tem vindo a ser adotado como estratégia para reduzir o peso do Estado no setor, ao criar a noção de “mercado de educação”, o poder político pretendeu dar um *input* de concorrência no setor por forma a otimizar os resultados, quer sejam eles pedagógicos, financeiros ou outros.

Logo, este “self-management” (Barroso, 2007, p. 87) pressupõe, para além de concorrência a noção de *accountability* (prestar contas com responsabilidade), responsabilizando a escola como organização pelo sucesso / insucesso da mesma. Passo importante nesta política de *accountability* foi com certeza o decreto-lei 75/2008 de 22

de Abril, que veio transformar por completo a orgânica da escola pública e o seu modo de funcionamento. Assim, a existência de um director, cargo unipessoal, eleito, não pelos seus pares, mas pela “comunidade escolar”, originou mudanças profundas na vida da organização escolar. O director passou a ser o rosto da escola, responsável e responsabilizável perante o Conselho Geral pela “política” seguida na instituição. Para tal, foram introduzidas na gestão escolar, práticas do N.P.M. (*New Public Management*) (Barroso, 2000, p.59), teoria preconizada nos países anglo-saxónicos nos anos 80 para “salvar” os serviços públicos da privatização total. Assim, defendia-se a orientação da gestão para os resultados e o controlo da qualidade; a visão do cidadão considerado como um cliente ou um utilizador; a definição de um plano estratégico com indicadores mensuráveis e, claro, a autonomia da gestão através da descentralização, que trataremos oportunamente de forma autónoma.

Assim, por um lado, o N.P.M. defendia a visão do utilizador do serviço público de educação como um cliente o que decorre de uma visão “empresarial”, que obriga a um controlo da qualidade do “serviço” prestado, e que levou já nos anos noventa à preocupação com a auto-avaliação e auto-regulação das práticas de gestão. Assim, dando cumprimento à Lei 31/2002 de 20 de Dezembro, nasceram práticas de auto-reflexão e de autoconhecimento, desde observatórios da qualidade, passando por modelos mais elaborados como o modelo C.A.F. (*Common Assessment Framework*), que, a partir do início deste século, se transformou no instrumento de diagnóstico organizacional eficaz, face às exigências do “mercado” (M.E. /M.E.C., Pais, sociedade, comunidade local etc.). Esta metodologia era inspirada no Modelo de Excelência da E.F.Q.M. (*European Foundation for Quality Management*) e no modelo da Universidade Alemã de Ciências Administrativas (Speyer), adequado às características e especificidades de uma organização pública. Com a sua implementação, visava-se iniciar um processo de melhoria contínua dos sistemas educativos e das organizações escolares. Entre nós, este modelo de auto-avaliação orientado para a noção de qualidade adequou-se na perfeição, ao diagnosticar pontos fracos e áreas de melhoria, e perspectivando uma melhoria contínua.

Esta auto-avaliação e auto-reflexão eram ainda reforçadas por práticas de controlo de qualidade no que toca às aprendizagens dos alunos, através de uma possível medição da qualidade educativa, visível e medida através do sucesso, primeiro nas Provas Globais, depois nos Exames Nacionais do Ensino Básico e do Secundário, mas também mediante a realização dos testes intermédios e das Provas de Aferição.

Mais ainda, a partir de 2002 /2003, a (I.G.E.) Inspeção Geral de Educação passou a desempenhar um papel central na política de controlo da qualidade do sistema educativo, através de inspecções periódicas e sistematizadas às escolas, onde, para além de fazer um diagnóstico dos pontos fracos e fortes de cada organização, media a eficácia de vários componentes da escola, de acordo com uma escala pré-definida.

Nessa mesma linha, a institucionalização de *rankings* nacionais veio incrementar um sentimento de competição e de concorrência entre escolas, nomeadamente através da publicitação dos resultados escolares obtidos pelos alunos nos diferentes exames realizados nos vários ciclos de ensino. Assim, segundo o C.N.E (2013, p.14):

O principal desafio do sistema de exames é o de ganhar credibilidade junto da opinião pública e dos agentes educativos, bem como o de assegurar a estabilidade de critérios que permitam a comparabilidade entre anos.

Por fim, foi sendo implementada uma política global de planeamento estratégico para a boa gestão das organizações escolares. Primeiro, aquando do decreto-lei 115-A/98 de 4 de Maio, o projecto educativo da escola destinava-se a planear, ainda que de forma incipiente, a curto, médio e longo prazo o futuro da organização.

Depois, com os relatórios da I.G.E., as escolas foram levadas a delinear um plano de acção de melhoria, por forma a planear estratégias e mecanismos que levassem à correcção das imperfeições detectadas, obrigando a gestão, os professores e demais intervenientes a comprometerem-se com metas ambiciosas de melhoria do serviço prestado à comunidade. Desta forma, cada organização passou a delinear uma estratégia colectiva, de acordo com os seus recursos, com vista a corrigir ou aperfeiçoar os domínios identificados como pouco eficazes na medição dos resultados obtidos ou na sua evidência.

Entretanto, com a aprovação do decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, como forma de promover a responsabilidade do gestor postulante à direcção da instituição escolar, o legislador definiu a apresentação de um projeto de intervenção por parte do candidato ao Conselho geral, com contornos de plano estratégico pessoal, no qual se definem as metas a curto, médio e longo prazos, metas que se propõe alcançar, mas tendo em conta os constrangimentos e as potencialidade do meio e do contexto e prevendo os riscos e as estratégias de remediação para corrigir os imprevistos. Cada director define assim com seu P.I. (Projecto de Intervenção) um caminho a trilhar a partir de um diagnóstico à organização, apontando metas e resultados a atingir, tendo em conta os R.H. disponíveis mas também a comunidade em que a escola está

envolvida, adotando assim procedimentos de gestão típica do planeamento na área do privado.

Esta nova abordagem na gestão pública traduz uma posição baseada naquilo que Meny & Thoenig designaram por “racionalidade de substância” (Meny & Thoenig, 1992, p. 144), que se caracteriza pela atitude de pessoal “ex-ante” e de responsabilidade do director que assume funções de gestor público, “empenhando a sua imagem pública” perante a comunidade que o elege. (ibidem). Este diploma permite assim reforçar o poder de decisão dos directores, transferindo capacidade decisória de gestão para quem pode, em nome do Estado, resolver problemas e seleccionar soluções (ibidem, p. 129)

2) A descentralização em acção

Relativamente às práticas de descentralização, destacam-se as mais significativas, a saber:

“A primeira área de actuação da administração central a ser descentralizada” foi relativa à “transferência para os municípios de algumas competências que a administração central vem levando a cabo, em particular as que concernem ao serviço de transportes escolares.” (decreto-lei 299/ 84, de 16 de Agosto). Com este diploma, o poder político central determinava um caminho de promoção da responsabilidade autárquica num domínio muito sensível para as populações, pois à Constituição da República Portuguesa não bastava “assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito” (artigo 74 – ensino- ponto 2; alínea a). Era por isso necessário que todos tivessem o acesso à educação, independentemente do local de residência, pois nalgumas regiões do interior do país, as deslocações para as escolas poderiam ser mais um entrave.

No final da última década do século passado, num esforço de descentralização das políticas educativas, o poder político decide promover a criação de entidades regionais no âmbito da orgânica do M.E. Assim, o decreto-lei n.º 141/93 de 26 de Abril aprova a cinco Direcções Regionais de Educação (D.R.E.) que eram

Serviços regionais do Ministério da Educação, dotados de autonomia administrativa, que, a nível regional, asseguram a orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de educação e ensino não superior. (Artigo 1- natureza).

As cinco D.R.E. (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) eram por sua vez organizadas “a nível municipal ou intermunicipal” (...) “por portaria conjunta dos

Ministros das Finanças e da Educação” em “centros de área educativa” (artigo 2- âmbito Territorial das D.R.E. - ponto 2) a quem era incumbido “assegurar a coordenação, orientação e apoio aos estabelecimentos de educação e de ensino não superior.” (artigo 2 - âmbito Territorial das D.R.E.- ponto 3). Estes Centros de Área Educativa (C.A.E.) viriam a tomar forma com a publicação da Portaria n.º 79-B/94, de 4 de Fevereiro que previa para os mesmos a tarefa de:

(...) assegurar a coordenação, a orientação e o apoio aos estabelecimentos de educação e de ensino não superior da respectiva área de intervenção, agora com novas atribuições atinentes à gestão das escolas do 1.º ciclo, em consequência da extinção das direcções escolares.

Consciente da dificuldade de apoiar eficazmente as escolas a partir das instalações do M.E., o legislador defendia que era urgente a “criação em concreto destes centros, por forma que o sistema desconcentrado de gestão do sistema educativo se possa desenvolver harmoniosamente”. Esta consciência da urgência revela assim determinação na resolução de problemas na gestão política de um sector, confirmando a opinião expressa em Meny & Thoenig (1992, p. 129) segundo a qual “a decisão ocupa um lugar essencial nos actos públicos, porque nisso se joga a partida” (tradução nossa).

Em 2001, tal como já referido anteriormente, com do decreto-lei n.º 6/2001 de 18 de Janeiro, que procede à reorganização curricular do ensino básico, ao consagrar uma flexibilização do currículo por parte das escolas, passou-se a poder ajustar a carga horária de acordo com a realidade de cada comunidade educativa, sendo considerado por João Formosinho “um instrumento importante para o exercício da autonomia das escolas” (Formosinho, 2010, p. 51). Assim, e ainda segundo João Formosinho esta reorganização curricular do ensino básico contribuiu “para a construção de um currículo nacional baseado no desenvolvimento de um *benchmark* comum, que conjuga o conhecimento de referência com as aptidões adquiridas no momento de determinar a escolaridade obrigatória” (Ibidem)

Por outro lado, houve ainda a “consagração no currículo de três novas áreas curriculares não disciplinares” a Formação Cívica, o Estudo Acompanhado e a Área de Projecto, “bem como a obrigatoriedade do ensino experimental das ciências, o aprofundamento da aprendizagem das línguas modernas, o desenvolvimento da educação artística e da educação para a cidadania e o reforço do núcleo central do currículo nos domínios da língua materna e da matemática.” O diploma defendia ainda a

articulação entre os vários ciclos do ensino básico e a transversalidade dos saberes, promovendo a cooperação entre os professores.

O decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro consagra uma vertente na descentralização, ao transferir:

(...) efectivamente competências para os conselhos municipais de educação, um órgão essencial para a institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho, e relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino.

As competências deste novo órgão local radicam por exemplo no “acompanhamento do processo de elaboração e de actualização da carta educativa (...) com vista a, assegurando a salvaguarda das necessidades de oferta educativa do concelho, garantir o adequado ordenamento da rede educativa nacional e municipal” (Artigo 4- competências – alínea b). O seu objectivo era também assegurar:

(...) medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de actividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania (Ibidem, alínea f).

A nível do 1.º ciclo, com a aprovação do decreto-Lei n.º 212/2009 de 3 de Setembro “procedeu-se a uma efectiva descentralização de competências para os municípios em matéria de educação,” (...) “em matéria de actividades de enriquecimento curricular do 1.º ciclo, designadamente, no ensino do inglês e de outras línguas estrangeiras, na actividade física e desportiva, no ensino da música e outras expressões artísticas e nas actividades organizadas pelas escolas.” Para tal, a tutela viria a regulamentar o apoio financeiro no âmbito do programa de actividades de enriquecimento curricular, através da publicação do Despacho n.º 14 460/2008 de 26 de maio em que “o Ministério da Educação partilha com as autarquias locais a responsabilidade pelos estabelecimentos de ensino pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico e ainda a necessidade de continuar a consolidar e alargar as atribuições e competências das autarquias ao nível destes níveis de ensino”. Para tal, o M.E. aprova o regulamento de acesso ao financiamento do programa das actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, definindo no capítulo I (âmbito de aplicação); artigo 1.º (objecto) “o regime de acesso ao apoio financeiro a conceder

pelo Ministério da Educação no âmbito do programa das actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico”, definindo uma “comparticipação financeira a conceder pelo Ministério da Educação às entidades promotoras.” (artigo 3 – apoio financeiro), através da candidatura formalizada pelo “envio de *dossier* composto pelos seguintes elementos e documentação: *a*) Identificação da entidade promotora e respectivo parceiro, caso aplicável; *b*) Planificação das actividades de enriquecimento curricular; *c*) Número de Identificação de Pessoa Colectiva (N.I.P.C.) de todas as entidades envolvidas; *d*) Acordos de colaboração fixados entre as entidades em causa” (Artigo 4.º - pedido de financiamento).

O Decreto-lei n.º 176/2012 de 2 de Agosto que vem dotar as escolas de maior autonomia, através da agilização das decisões de gestão dos recursos, com vista a corresponder ao alargamento da escolaridade obrigatória até aos dezoito anos, nomeadamente mediante a criação percurso escolares mais adequados às necessidades, por exemplo com cursos vocacionais no ensino básico e profissionais no ensino secundário. Assim, reforça-se o poder das escolas:

(...) na oferta de alternativas mais acautelada com os interesses vocacionais e profissionais dos alunos e, em simultâneo, uma orientação vocacional, profissional que permita um aconselhamento aos jovens.

Quanto à descentralização de competências, nomeadamente em termos financeiros, para as autarquias, frisa-se a viragem estrutural operada com a aprovação do decreto-lei n.º 144/ 2008 de 28 de Julho, que vem consagrar o quadro de transferências de competências específicas para as autarquias locais efectuando-se “uma efectiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação”, aprofundando uma “verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes” uma vez que foi avaliada “como muito positiva a experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito sistema educativo, de que são exemplo incontornável a implementação da educação pré-escolar, a criação e funcionamento dos conselhos municipais de educação e a realização das cartas educativas.” Assim, logo em 2008, a tutela através do O.E. foi autorizada:

(...) a transferir para os municípios as dotações inscritas no orçamento dos ministérios relativas a competências a descentralizar nos domínios da educação, designadamente as relativas ao pessoal não docente do ensino básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, à gestão do parque escolar e à acção social nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

Na mesma linha, foram transferidas para os municípios as competências de nas áreas de:

(...) *a)* Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; *b)* Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; *c)* Actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; *d)* Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; *e)* Acção social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; *f)* Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.

A transferência de competência no que se refere ao pessoal não-docente do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico, de acordo com o artigo 5.º do referido decreto-lei (gestão do pessoal não docente) passou a ser assumida pelas autarquias locais nas áreas nas áreas de “*a)* Recrutamento; *b)* Afectação e colocação do pessoal; *c)* Gestão de carreiras e remunerações; *d)* Poder disciplinar.” Assim, na política de Gestão Estratégica dos R.H. das autarquias, o legislador, vem, através da Portaria n.º 1049-A/2008 de 16 de Setembro, definir os critérios de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas ou escola não agrupada, com a aplicação de uma fórmula específica.

Por outro lado, os caminhos percorridos pelas políticas públicas no que toca à gestão dos R.H têm sido de descentralização progressiva na afectação dos professores, de acordo com as necessidades não permanentes. Assim, este movimento tem permitido às escolas por exemplo recrutar directamente os técnicos necessários (psicólogos, professores de áreas tecnológicas etc.) tal como os professores para substituições temporárias.

Muito recentemente, com a aprovação do decreto-lei n.º 83-A/ 2014 de 23 de Maio, a tutela pretendeu descentralizar e autonomizar ainda mais a colocação dos professores para as escolas públicas com contrato de autonomia (de que falaremos a seguir), permitindo-lhes seleccionar os candidatos de acordo com as características do Projecto de Educativo e as prioridades definidas no processo de autonomia, tal como já acontecia há vários anos com as escolas T.E.I.P. (Território Educativo de Intervenção Prioritária).

A criação da Bolsa de Contratação de Escola (B.C.E.) vem instituir uma seriação de candidatos ordenados de acordo com ponderações decididas pelas escolas, valorizando-se experiências profissionais e académicas específicas, que permitam seleccionar “os melhores candidatos” para a função a desempenhar, concretizando uma prerrogativa de que quem tem alguma autonomia tende a actuar de acordo com realidade e as circunstâncias locais (Meny & Thoenig, 1992, p. 147)

Para além da criação da B.C.E. (Bolsa de Recrutamento de Escola), o mesmo diploma continua a prever a “contratação de escola” nos mesmos termos em que feito até à data (ver também decreto-lei n.º 132/2012 de 27 de Junho), no artigo n.º 38.º:

(Objeto) 1 - As necessidades temporárias de serviço docente de formação em áreas técnicas específicas podem ser asseguradas pelos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, mediante contratos de trabalho a termo resolutivo a celebrar com pessoal docente ou pessoal técnico especializado.
2 - Para efeitos do número anterior, consideram –se necessidades temporárias: *a)* As que subsistam ao procedimento da reserva de recrutamento, após 31 de dezembro; *b)* Os horários inferiores a oito horas letivas, desde que não sejam utilizados para completamento; *c)* As que resultem de horários não ocupados na reserva de recrutamento e na bolsa da contratação de escola; *d)* As resultantes de duas não aceitações, referentes ao mesmo horário, nas colocações da reserva de recrutamento.

Com estes dois procedimentos de recrutamento e selecção de R.H. descentralizados, o legislador vem mais uma vez ao encontro dos anseios das direcções das escolas, no que se refere ao processo de colocação de docentes, ao promover esta descentralização. Todavia, como bem sabemos, a experiência da B.C.E na sua estreia não foi gloriosa, uma vez que esta “descentralização” enredou-se em procedimentos burocráticos e técnicos que minaram a confiança neste processo de recrutamento docente descentralizado, talvez por desconfiança da tutela que manteve este processo muito centralizado, não deixando este papel às escolas, que já provaram conseguir fazê-lo com eficácia aquando da contratação a nível de escola. Processo este que já levava vários anos de existência e que tinha demonstrado corresponder perfeitamente aos desafios.

Diploma	Finalidade
Decreto-lei n.º 299/ 84, de 16 de Agosto	Descentralização da gestão dos transportes escolares para as autarquias.
Decreto-lei n.º 141/93 de 26 de Abril	Criação das D.R.E. (Direcções Regionais de Educação).

Portaria n.º 79-B/94, de 4 de Fevereiro	Criação dos C.A.E. (Centros de Áreas Educativas).
Decreto-lei 6/2001 de 18 de Janeiro	Descentralização da gestão do currículo a cargo das escolas.
Decreto-lei 7/2003 de 15 de Janeiro	Descentralização de competências para os Conselhos Municipais de Educação.
Decreto-lei n.º 144/ 2008 de 28 de Julho	Descentralização financeira para as autarquias.
Decreto-Lei n.º 212/2009 de 3 de Setembro	Descentralização das ofertas de enriquecimento curricular para as escolas.
Despacho n.º 14 460/2008 de 26 de Maio	
Decreto-lei n.º 176/2012 de 2 de Agosto	Maior agilização nas ofertas educativas das escolas.
Decreto-lei 83-A/ 2014 de 23 de Maio	Criação da B.C.E.

3) A política de autonomia e os contratos de autonomia

Por outro lado, a política de autonomia passou a ter como principal meta: o controlo da qualidade do serviço prestado, uma vez que o Estado centralizador não conseguia assegurar essa tarefa, pelo que “a autonomia das escolas só tem sentido quando entendida como instrumento para a concretização do único propósito desejável: aumentar a qualidade das aprendizagens” (relatório C.N.E. 2013, p. 14). De facto, tal como também observam João Formosinho *et alii*, a autonomia das escolas instalou-se através de “modalidades contratuais (...) entre o Ministério da Educação e as escolas” visando “melhorar a qualidade do serviço público de educação que elas prestam” (Formosinho *et alii*, 2010, p. 33).

Mas, historicamente, o conceito de autonomia foi implementado já com o decreto-lei n.º 48/ 89 de 3 de Fevereiro, que, ao reconhecer que prática tradicional na organização de administração educacional se caracterizava pela centralidade, pretende agora a “desconcentração de funções e poderes” e o “reforço da autonomia”, através da “elaboração de um projeto educativo próprio”. Essa autonomia verificava-se em “vários

domínios” como o da “gestão de currículo e programas e actividades de complemento curricular”, mas também “na gestão administrativa e financeira”. Esta autonomia traduziu-se no decreto-lei nos capítulos III “ autonomia pedagógica” e IV “ autonomia escolar”.

Esta autonomia viria a ser reforçada anos mais tarde em 1991, com o decreto-lei n.º 172 de 10 de Maio, quando, logo no seu preâmbulo, o legislador reconhece “ que a reforma do sistema educativo pressupõe uma inserção da escola na estrutura de administração educacional que obriga à transferência de poderes de decisão para o plano local”, reforçando a necessidade da “afirmação da diversidade através do exercício de autonomia local e formulação de projetos próprios. Esta transferência de competências viria a verificar-se por exemplo com a institucionalização do “Conselho de Escola” representando toda a comunidade educativa intra-escolar e com poderes alargados de aprovação, definição e supervisão da direcção. A autonomia administrativa e financeira das organizações escolares foi entregue ao Conselho Administrativo, ficando o Conselho Pedagógico incumbido por zelar pela autonomia pedagógica.

Mais tarde, “autonomia” e “descentralização” são as palavras-chave que nortearam o decreto-lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio, reforçando os poderes das escolas e seus órgãos ao delegar competências específicas na comunidade local, através por exemplo da figura jurídica do “contrato de autonomia”.

A autonomia consagrada neste diploma centra-se em dois vectores. Em primeiro lugar, verifica-se no funcionamento das organizações escolares, através da aprovação do Regulamento Interno (R.I) (artigo 6); do Projeto Educativo (P.E) (artigo 3) e do Plano Anual de Actividades (P.A.A.) (artigo 3), mas também da constituição de Agrupamento escolares, integrando estabelecimentos escolares do pré-escolar e do 1.º ciclo. O segundo vector do desejo de autonomia por parte da tutela traduz-se, no capítulo VII do mesmo diploma, nas disposições que prevêm a celebração de Contratos de Autonomia, entre o M.E., a escola e a autarquia.

Apesar da possibilidade estar na lei desde 1998, o primeiro contrato de autonomia celebrado entre o Ministério da Educação e uma escola (Escola das Aves) aconteceu em 2004, tendo em conta o particular interesse do projeto de organização pedagógica e administrativa apresentado pelo estabelecimento de ensino.

Só em 2007, a tutela delineou numa primeira versão as modalidades da celebração de um contrato de autonomia, através da portaria n.º 1260/2007 de 26 de Setembro e depois, mais recentemente, com a portaria n.º 266/2012 de 30 de Agosto,

com uma regulamentação mais exaustiva, quanto à celebração dos referidos contratos. Nesta última versão, a tutela delimita os contornos de uma parceria estratégica para o desenvolvimento da organização escolar, através de metas e compromissos de ambas as partes, claramente definidos e estrategicamente delineados.

Esta possibilidade de celebração de Contratos de Autonomia entre as escolas e o M.E.C configura o que Meny & Thoenig classificam como “grande decisão” (1992: p. 131), pois revela uma opção política estratégica de fundo, tomada aos mais alto nível e que “ tem história” (Ibidem), ao dar continuidade a uma tendência de descentralização progressiva das decisões para as organizações escolares.

Diploma	Finalidade
Decreto-lei n.º 48/ 89 de 3 de Fevereiro	Primeira referência à necessidade de autonomia das escolas.
Decreto-lei n.º 172/ 91 de 10 de Maio	Reforço da autonomia das escolas.
Decreto-lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio	Prevê-se a criação de contratos de autonomia.
Portaria n.º 1260/2007 de 26 de Setembro	Regulamentação dos contratos de Autonomia .
Portaria n.º 266/2012 de 30 de Agosto	

4) A territorialização e os T.E.I.P.

A noção de territorialização no quadro da autonomia da escola veio a ser consagrada e legislada com autorização da criação dos Territórios de Intervenção Prioritária (T.E.I.P.). A criação dos T.E.I.P., entre nós, pareceu seguir a tradição das políticas de promoção da igualdade de oportunidades através de medidas de discriminação positiva que outros países haviam já posto em prática, nalguns casos com trinta anos antes. Nos anos 60 do séc. XX, os Estados Unidos da América implementaram programas de combate à pobreza e a Inglaterra criara as denominadas *Educational Priority Areas*. Nos anos oitenta, foi a vez da França de criar as Z.E.P. (*Zones d'Éducation Prioritaires*), implementado em bairros em que os alunos tinham baixas condições socioeconómicas, tendo como objectivo primeiro, através de um projecto comum de acção melhorar de forma significativa dos resultados escolares. Este Plano a nível nacional tinha como esqueleto três aspectos comuns: resultados escolares abaixo da média; reforço dos meios humanos (professores, educadores, psicólogos etc.)

e uma nova metodologia de acção baseada no parceria e no desenvolvimento de projectos, incentivando o trabalho colaborativo entre os docentes. Barbieri (2003)

Na verdade, a experiência francesa parece ter sido a fonte inspiradora para os T.E.I.P. em Portugal, tanto mais que ambas coincidiram no tempo. As experiências implementadas nas Z.E.P. mostravam que era possível articular recursos, mobilizar parceiros educativos, levar as escolas a respeitar as necessidades específicas dos alunos, conquistando-os para as aprendizagens e, deste modo, minorar os fenómenos de exclusão. Para tal, a tutela concedia apoios financeiros e pedagógicos adicionais aos estabelecimentos de ensino inseridos em meios desfavorecidos e problemáticos. (Barbieri, 2003).

Desta forma, aqui, a ideia de autonomia seria evidenciada pela ideia de “uma maior participação da comunidade local” prevendo “uma acção colectiva que se concretize numa educação assente em princípios de solidariedade social, de igualdade de oportunidades e de coesão nacional (Ibidem, p. 49).

Por outro lado, a ideia de “territorialização das políticas educativas” é demais evidente no caso dos T.E.I.P., pois o seu

(...) projecto educativo adquire uma grande centralidade, uma vez que exprime a interpretação de um mandato político, exprime as intenções educativas da comunidade educativa e local a que se refere, constituindo-se ainda no documento que vai legitimar o T.E.I.P., enquanto organização educativa. (Ibidem p. 66).

Desta forma, todo e qualquer Projecto de um T.E.I.P. é por excelência um exercício de autonomia em acção, pois, ao ser aceite pela respectiva direcção regional de educação, passa a ser um compromisso escrito de um contrato entre duas partes, no qual a escola dispõe de recursos suplementares para atingir determinados indicadores de desempenho. É claro que mais autonomia implica mais responsabilidade.

Assim sendo, entre nós, depois da criação de turmas do ensino básico ou recorrente com percurso alternativo com a publicação do despacho 22/SEEI/96, o termo T.E.I.P. só viria a ser institucionalizado com o despacho 147-B/ME/96, onde seriam as próprias escolas a serem objecto de intervenção prioritárias e não de grupos específicos de alunos, através de um projecto educativo submetido à tutela, com o compromisso de meios reforçados assegurados pela tutela, ao garantir à escola alguma autonomia no seu funcionamento e na sua organização, nomeadamente ao nível dos R.H. Este processo de criação dos T.E.I.P. é considerado por João Formosinho (2010, p.49) “um instrumento poderoso para o exercício da autonomia das escolas num território”, porque pela

primeira vez a tutela abdicava de algum poder de decisão sobre a organização e o funcionamento das escolas, deixando alguma liberdade às escolas.

Mais de uma década volvida sobre a experiência sobre a primeira “geração” de T.E.I.P., o M.E. voltou a legislar de forma muito mais determinada e criteriosa sobre a criação de T.E.I.P. (2.^a geração), através da publicação do despacho normativo 55/2008 de 23 de Outubro, abrangendo mais escolas ou os agrupamentos escolares de todo o país, e já não nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, com elevado número de alunos em risco de exclusão social e escolar, bem como os estabelecimentos de ensino já existentes no primeiro programa T.E.I.P.

Mais tarde, com o despacho normativo n.º 20/2012, de 03 de Outubro foi alargado o Programa T.E.I.P. (3.^a fase) que procurava integrar um novo conjunto de agrupamentos de escolas e de escolas para atingir a meta das cem escolas fixada para este projecto que procurava:

Reforçar a autonomia das escolas que estando integradas em contextos particularmente desafiantes, devem ter projetos próprios, fortemente alicerçados em evidências e no conhecimento que detêm sobre a realidade local.

Todavia, à maior autonomia das escolas corresponde um maior acompanhamento por parte dos serviços do M.E.C, reforçando mecanismos de auto-regulação e de monitorização dos resultados obtidos.

Globalmente, este alargamento da rede de escolas abrangidas pelo Programa T.E.I.P., através de apresentação de P.E., contratualizado com a tutela, foi considerado como positivo pelo “esforço de articulação em rede colaborativa, superando o isolacionismo da organização inicial.” (Relatório C.N.E, 2013, p. 14). Pois, passados estes anos de Projeto T.E.I.P., e, apesar das suas virtudes evidentes ao poder-se organizar as equipas pedagógicas e reforçar o apoio pedagógico para a resolução das suas finalidades, “uma das questões mais problemáticas reside no impacto social da identificação das escolas com o projeto. Seria conveniente avaliar até que ponto a marca “escola T.E.I.P.” não reproduz o estigma social que se pretendeu superar.” (relatório C.N.E. 2013, p. 14). De facto, a designação T.E.I.P. tem vindo a tornar-se num rótulo por vezes embaraçoso para as escolas, por estas assumirem que se encontram em zonas com problemas socioeconómicos, que se traduzem em populações estudantis com perfis diferentes e que poderão comprometer a consecução do Projecto Educativo. O desafio das T.E.I.P. será cada vez mais, a partir do reforço de recursos financeiros e humanos

(horas, terapeutas, técnicos especializados ...) inverter uma tendência que pode levar a uma certa segregação “educativa”, para onde os “maus alunos” seriam encaminhados. (Barbieri, 2003, p. 65)

Diploma	Finalidade
Despacho 22/SEEI/96	Turmas de Percursos Alternativos.
Despacho 147-B/ME/96	Escolas incluídas em Territórios Educativo de Intervenção Prioritária (TEIP 1. ^a geração).
Despacho normativo 55/2008 de 23 de Outubro	Criação da T.E.I.P. 2. ^a geração.
Despacho normativo n.º 20/2012, de 03 de Outubro	Criação da T.E.I.P. 3. ^a geração.

5) A municipalização das escolas

No presente ano lectivo, o M.E.C., através do P.A.E.- Programa Aproximar Educação – que se enquadra “no âmbito de um projeto piloto de cariz pedagógico e administrativo, promotor da eficiência dos recursos educativos, que permita adquirir conhecimento e experiência para preparar decisões futuras” (Memorando p. 3), pretendeu desta forma promover a descentralização de competências na área da educação, mediante a celebração de um contrato de educação e formação municipal com as autarquias subscritoras, cujo objectivo é a “descentralização, por via de delegação contratual, de competências na área da educação e formação, dos serviços centrais do Estado para os municípios”. (Memorando p. 2) Assim, este contrato inicia-se no ano lectivo 2014/2015 e “tem a duração de quatro anos ao final da qual, mediante e dependendo os resultados da avaliação realizada, a delegação passará a ser definitiva.” (Memorando p. 9).

Por um lado, esta contratualização:

(...) respeita e pode mesmo aprofundar a autonomia e diversidade das unidades orgânicas (Agrupamentos de Escolas e Escolas, adiante designadas por AE/E), num quadro de articulação entre agentes e entidades locais (Autarquia, AE/E) que este projeto procura assegurar. (Memorando p. 2).

Por outro lado, pretende apostar:

(...) numa maior valorização do papel dos municípios, das escolas, dos diretores dos AE/E e da comunidade na tomada de decisões através de um contrato contextualizado, consistente e fundamentado no quadro da ação local que possibilita o desenvolvimento de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa. (Memorando p. 2)

Assim, a delegação de competências da tutela para a autarquia:

(...) regula o exercício pelos A.E/E de competências nos seguintes domínios: 1. Gestão curricular; 2. Gestão pedagógica; 3. Gestão de recursos humanos; 4. Gestão financeira; 5. Gestão de equipamentos e infraestruturas. (Memorando p. 6)

A nível financeiro, a contratualização deve seguir alguns princípios inovadores como o do “não aumento da despesa para o M.E.C.” (Memorando p. 11), pois assenta num “Modelo Financeiro (...), baseado numa lógica de “valor por aluno” (Memorando p. 11) e “pode prever incentivos à eficiência, designadamente, créditos horários à escola e prémios financeiros aos trabalhadores baseado estritamente na partilha de ganhos por poupança.” (Memorando p. 12) e estabelece:

(...) um mecanismo de concertação para resolução de desvios ao modelo financeiro estabelecido (designadamente por ocorrência de eventos excepcionais e imprevistos, ou reforço ou quebra da procura,...).(Memorando p. 12).

Esta opção política de transferência da gestão total das escolas para as autarquias parece confirmar a tendência, já iniciada na última década, de comprometer ainda mais o poder local com a gestão do sector da educação. De facto, depois da transferência da responsabilidade dos transportes escolares, das AECs, da conservação dos edifícios do pré-escolar e do primeiro ciclo para os municípios, passou-se recentemente para a gestão do pessoal não docente do ensino básico, faltando só a colocação do pessoal docente. Não esqueçamos ainda que o poder local já estava deveras implicado nos destinos da educação em Portugal, desde a criação dos Conselhos Municipais de educação (já referidos anteriormente), passando pela presença de representantes na Assembleia de escola e mais recentemente no Conselho Geral, com uma maior representatividade.

Na verdade, esta decisão política de contratualizar directamente com os municípios a gestão dos estabelecimentos escolares representa uma continuidade e um reforço na estratégia de promoção da autonomia das escolas. Depois da celebração de contratos com escolas em T.E.I.P. e de contratos de Autonomia com outras escolas que pretendiam mais independência nas suas decisões, a tutela decidiu determinar, desta vez, de forma unilateral o “destino” de algumas escolas. De facto, se a contratualização T.E.I.P. e com Contrato de Autonomia era uma decisão conjunta entre o M.E.C. e a

escola, neste caso, a organização escolar não é parte interveniente no processo de decisão. A determinação da municipalização das escolas de um concelho é da única responsabilidade do município, independentemente da vontade das escolas, configurando assim uma decisão de cariz político, impondo uma mudança estrutural e global num determinado concelho e deixando ao município a capacidade de negociar depois essa “autonomia” com cada organização.

Em suma, a actual maioria política do país parece apostar numa solução de transferência total das responsabilidades do estado central para o poder local na área da educação, através desta experiência piloto de “municipalização” de escolas públicas.

No entanto, todo este processo em torno da “municipalização” das escolas públicas tem estado envolto em polémica, pelo secretismo com que a questão está a ser tratada. De facto, os sindicatos do sector têm vindo a público denunciar o afastamento das organizações representativas dos professores na discussão, uma vez que uma das questões mais sensível é a possibilidade da “nova gestão camarária” poder vir a beneficiar financeiramente com a redução do quadro do pessoal docente.

Finalmente, podemos afirmar que, no caso desta experiência se revelar um sucesso, o caminho para a gestão local das escolas geridas estará aberto, dependendo de uma opção política clara. Caso haja alguma mudança da cor política do poder, poderemos esperar uma inflexão nesta área? Mas, como se tem demonstrado neste trabalho, parece haver uma continuidade de políticas públicas na área da educação.

Diploma	Finalidade
Programa Aproximar Educação	Promover a transferência de responsabilidades de gestão escolar para as autarquias

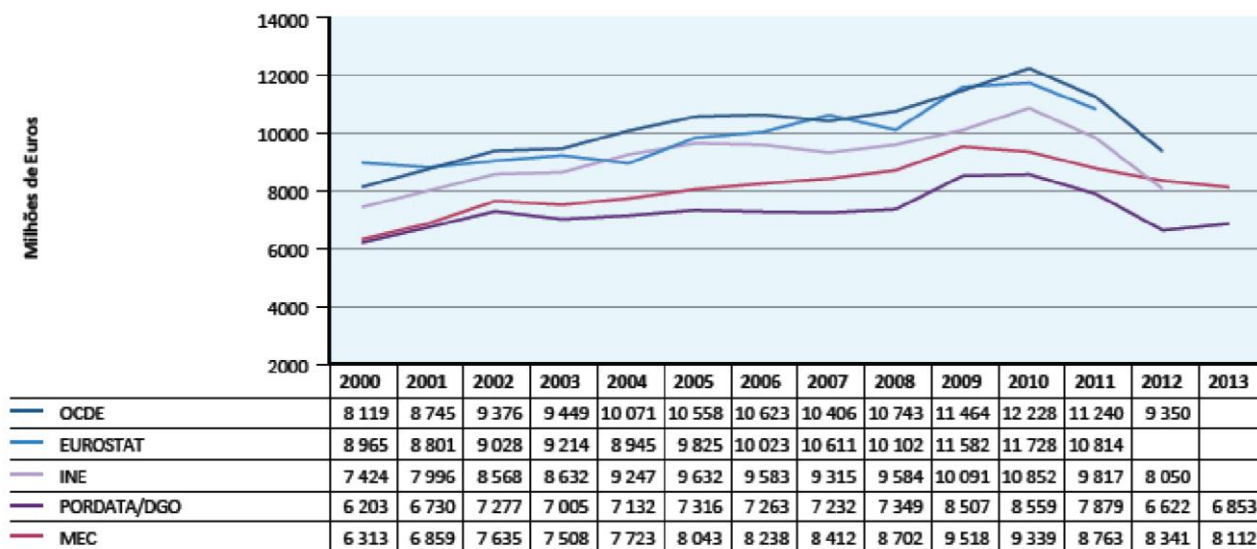
Considerações finais

Depois destas breves reflexões sobre os caminhos seguidos pelo sector da educação obrigatória e não superior em Portugal, pode-se depreender com facilidade que este tem vindo a reduzir o seu peso no conjunto da economia do país, por absorver menos recursos financeiros.

Na verdade, como se tentou mostrar anteriormente, não tem havido “uma privatização” do ensino em Portugal, pois não tem havido transferências avultadas de recursos financeiros do sector público para o privado, mas sim um caminho de desaceleração dos gastos totais nesta área.

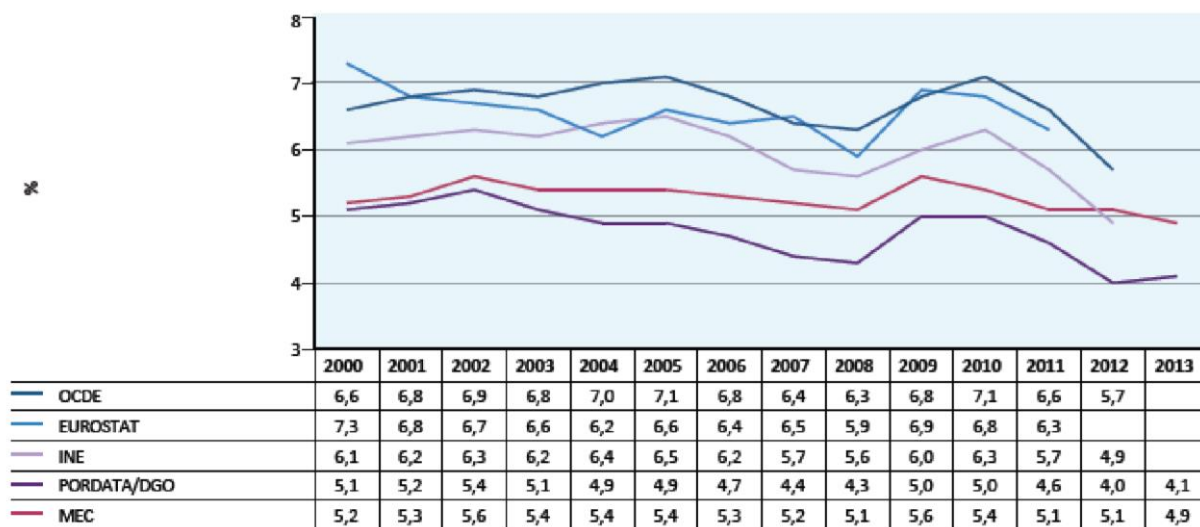
Na verdade, olhando para os dados fornecidos pelo C.N.E., pode concordar-se com as considerações expostas no seu relatório de 2013, que conclui que “desde 2011, a despesa do M.E.C. tem vindo a cair. Depois de atingir um máximo em 2009, registou-se nos últimos 4 anos uma redução de 1,4 mil milhões de euros, representando uma redução de 5,6% para 4,9% do P.I.B.” (página 7.).

Figura 5.1.1. Evolução da despesa do Estado em Educação. Portugal, 2000-2013



Fontes: OCDE; Eurostat; INE; PORDATA/DGO; DGPGF-MEC, 2000-2013.

Figura 5.1.2. Evolução da despesa do Estado em educação em percentagem do PIB Nacional. 2000-2013



Fontes: OCDE; Eurostat; INE; DGO/PORDATA; DGPGEF-MEC; Banco de Portugal, 2000-2013.

Relatório C.N.E. 2013 p. 253

Com efeito, ao observar estes gráficos, e independentemente do organismo citado pelo C.N.E., conclui-se que, hoje em dia, o sector de educação absorveu ligeiramente pouco mais do que consumia no início da década de 2000 (gráfico da figura 5.1.1), apesar de esta despesa ser menor em percentagem do P.I.B. (gráfico da figura 5.1.2.), depreendendo-se que houve desinvestimento financeiro na área, uma vez que o P.I.B cresceu entretanto. Isto é, comparativamente, apesar do país ter crescido em termos de riqueza nacional, não se investiu mais na área da educação, ao contrário do que se afirma tão categoricamente nos *mass-média*.

Este “desinvestimento” na área da educação teve, como já foi demonstrado, vários caminhos seguidos pelo poder político, tal como aponta o relatório do C.N.E.:

(...) entre outros factores, geralmente identificados como contributos para a redução da despesa em educação importa lembrar que a maior parte deles não tem efeitos diretos imediatos. Quer o ordenamento da rede escolar, os ajustamentos curriculares ou o aumento do número máximo de alunos por turma, produzem efeito diferido sobre a despesa, que será apenas observável a médio e longo prazos”. (Relatório C.N.E, p. 8).

Por isso, não se deveria falar em “privatização” da educação ou do ensino público em Portugal, para descrever a evolução das políticas públicas neste setor, pois o termo adquiriu uma conotação pejorativa aos olhos da sociedade, nomeadamente, neste quadro de “resgate financeiro” operado pela *Troika* no nosso país. Por analogia, a privatização

das “águas”, da electricidade etc. contaminou o vocábulo, conotando-o com a acepção da palavra “ tornar privado” e abrindo a oportunidade de negócio na área da educação não superior, à semelhança do que já sucedeu com a saúde por exemplo.

O termo “privatização” neste contexto sectorial da educação poderia ter adquirido outro sentido mais próximo de “ tornar igual ao privado” ou “assemelhar-se aos privados”, porque de facto foi o que tem vindo a suceder, ao serem adoptadas regras de racionalização de estruturas e de R.H. e optimização de resultados escolares e financeiros (controlo dos *outputs*), ou ainda com a criação de procedimentos de auto-avaliação e avaliação externa, como se de uma auditoria se tratasse, medindo a eficácia e a eficiência de cada organização, ao transformar alunos e pais em clientes ou consumidores de um bem, deixando de ser um direito constitucionalmente garantido. De facto, João Formosinho e Joaquim Machado caracterizam as medidas tomadas no sector da educação como “um processo de *modernização* que pretende aplicar os princípios do sector privado à gestão dos sector público” através de “medidas de avaliação das escolas (...) num linha de acção que procura preservar o serviço público de educação, imprimindo-lhe, no entanto, maior eficiência, eficácia, flexibilidade e capacidade de resposta aos problemas emergentes” (Formosinho & Machado, 2010, p. 476).

Por outro lado, as escolas passaram a planear estrategicamente a, curto, médio e longo prazos, através da introdução de um Plano de Melhoria no âmbito de disciplina(s), da apresentação obrigatória de um Projecto de Intervenção pelos candidatos a Director, pela elaboração do Projecto Educativo da organização, tal como é prática corrente nas empresas, tendo em conta as suas fragilidades e constrangimentos, mas potenciando as suas forças e oportunidades. Desta forma, interiorizaram-se também termos na redacção dos documentos internos e estruturantes das escolas como “mercado”, “*benchmarking*”, “concorrência”, “*rankings*”, “planeamento estratégico”, “qualidade” etc. tornando-os vocábulos próprios da área da educação, aproximando as escolas das regras de funcionamento de qualquer organização lucrativa.

Em suma, o caminho seguido pelas políticas públicas na área da educação, independentemente da cor política, tem sido de progressiva descentralização e de autonomia das organizações escolares face à tutela. A esta descentralização e autonomia progressivas, se bem que reclamadas há muito pelas escolas, correspondeu sempre a uma maior responsabilização. Mais poder para as escolas parece traduzir-se sempre em maior exigência na prestação do serviço e maior eficiência na gestão.

Mas, ao permitir diferentes formas de “autonomia” (T.E.I.P., com contrato de Autonomia e Municipalizadas), a tutela parece experimentar diferentes caminhos nesta tendência inexorável para a “desintervenção” ou “desresponsabilização” pela gestão directa das escolas, preferindo adoptar uma estratégia de regulador de um mercado onde público e privado coabitam de forma pacífica. Esta multiplicidade de soluções apresentadas parece legitimar a existência de várias opções possíveis para permitir maior autonomia às escolas, traduzindo uma vontade política inequívoca e sem retrocessos. De facto, o poder central, independentemente da cor política, tem seguido uma trajectória consistente na adopção das políticas que têm permitido agilizar a gestão das escolas, numa tendência de eficiência e de racionalização compatível com as melhores práticas de gestão. Por isso, nestas últimas duas décadas, não se registaram grandes retrocessos nas decisões políticas, quando se verificava uma mudança da configuração da Assembleia da República.

Por fim, este trabalho abre caminho para uma outra reflexão possível sobre as consequências destas decisões políticas na qualidade pedagógica e nos resultados escolares. De facto, importaria estudar em que medida a racionalização de custos e as decisões de descentralização tiveram um impacto nas aprendizagens dos alunos e na taxa de abandono. Escolas mais eficientes na gestão e mais autónomas potenciaram ou não uma melhoria da qualidade educativa?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Do Amaral, Diogo Freitas. (1986) *Direito Administrativo (II)*, Lisboa.

Barroso, João. (2000) “Autonomie et mode de régulation local dans le système éducatif” in *Revue Française de Pédagogie*, n.º 130, janvier-février-mars (p. 57-71)

Barbieri, Helena (2003) “Os TEIP, os projectos educativos e a emergência de perfis de emergência” in *Educação, Sociedade e Culturas*, n.º 20.

Barroso, João (2005). “Nova gestão pública e autonomia das escolas” in *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa, Universidade Aberta.

Barroso, João (2006). “La régulation de l'éducation comme processus composite: le cas du Portugal” in: Maroy, Christian. *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris: PUF, pp. 281-314.

Barroso, J. (2007). “L'autonomie et la gestion de l'école publique: entre le marché, le managerialisme et la démocratie”. In: Jean-Louis Derouet et Romuald Normand, dir. *L'Europe de l'éducation: entre management et politique*. Lyon: Institut National de Recherche Pédagogique, pp. 85-100.

Barroso, João (2013). “A Emergência do Local e os Novos Modos de Regulação das Políticas Educativas” (pp. 13-25). *Educação: Temas e Problemas*. N.º 12 e 13. *A escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*. Évora. CIEP (Centro de Investigação em Educação e Psicologia)

Barroso, João (2004). “A autonomia das escolas uma ficção necessária”. In: *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17 (2), pp. 49-83. (publicada em 2005).

Bilhim, João Abreu de Faria, (2011) *Questões atuais de gestão de recursos humanos*, Lisboa, ISCSP.

Bilhim, João Abreu de Faria. (2008) *Teoria Organizacional – estruturas e pessoas.*

Lisboa: ISCSP.

Bilhim, João Abreu de Faria. (2009) *Gestão Estratégica de Recursos Humanos, 3ªed.,*

Lisboa: ISCSP.

Caetano, Marcello (1980) *Manual de Direito Administrativo, 10.ª ed.,* Coimbra, Livraria Almedina.

Campenoudt, Luc Van & Raymond Quivy (2011) *Manuel de recherche en Sciences sociales. 4.ª ed.* Paris, Dunod.

Formosinho, João (2010). “ A autonomia das escolas em Portugal – 1987/2007” in *Autonomia da escola pública em Portugal, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão* pp. 43-55.

Formosinho, João et alii (2010). “Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas ” in *Autonomia da escola pública em Portugal, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão* pp. 31-42.

Formosinho, João & Joaquim Machado (2013). “A regulação da educação: do estado novo à democracia”. (pp.27 -40) Educação: Temas e Problemas. N.º 12 e 13. *A escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais.* Évora. CIEP (Centro de Investigação em Educação e Psicologia)

Machado, Joaquim & Formosinho, João. (2010). "Da avaliação ao contrato-programa de desenvolvimento da escola: as preocupações pedagógicas e curriculares dos gestores escolares", Trabalho apresentado em Avaliação e Currículo: 22º colóquio Internacional da ADMEE-Europa/Évaluation et Curriculum: 22eme Colloque International de l'ADMEE-Europe, In Avaliação e Currículo: Actas do 22º colóquio Internacional da ADMEE-Europa/Évaluation et Curriculum: Actes du 22ème Colloque International de l'ADMEE-Europe, Braga.

Neves, Arminda. (2001) *Serviço Público: Para uma Cultura de Gestão na Administração Pública*. Évora.

Nunes, Ana Bela e Valério, Nuno. (2004) *História da Economia Mundial Contemporânea*, Lisboa: Ed. Fundamentos.

Meny, Yves & Thoenig, Jean Claude (1992) (tradução do Francês) “la decisión pública” in *Las políticas públicas*, Barcelona Editorial Ariel S.A (pp. 129-157)

Legislação referenciada

Gestão escolar

Decreto-lei n.º 43/89 de 3 de Fevereiro – diploma que regulamento a gestão escolar

Decreto-lei n.º 172/ 91 de 10 de Maio – diploma que define o modelo de administração escolar.

Decreto-lei n.º 115-A/ 98, de 4 de Maio - regime jurídico de autonomia e gestão das escolas do ensino não superior.

Decreto regulamentar n.º10 /99, de 21 de Julho - Regime de Autonomia, Administração e Gestão.

Decreto-lei n.º 75/ 2008, de 22 de Abril - Novo regime jurídico de autonomia e gestão das escolas do ensino não superior).

Decreto-lei n.º 137/ 2012, de 2 de Julho - alteração ao decreto lei 75/ 2008 de 22 de abril.

Habilitações para a docência e orientações para organização das actividades lectivas

Decreto-lei n.º 27/2006 de 10 de Fevereiro – define os novos grupos de recrutamento e as habilitações para a docência.

Decreto-lei n.º 43/ 2007 de 22 de Fevereiro - Aprova o regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário.

Despacho normativo n.º 6/2014 de 26 de Maio – Orientações para organização das actividades lectivas.

Racionalização

Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro - Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado.

Lei n.º 23/2004 de 22 de Junho - Aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública.

Lei n.º 10/2004 de 22 de Março - Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 35/2007 de 15 de Fevereiro- Aprova um novo regime jurídico do concurso para selecção e recrutamento do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei n.º 200/2006 de 25 de Outubro- Regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos.

Decreto-lei n.º 15 /2007 de 19 de Janeiro - Aprova do novo Estatuto da carreira docente.

Lei n.º. 66-B/2007, de 28 de Dezembro - Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

Decreto-lei n.º 18 /2011, de 2 de Fevereiro - Reorganização dos tempos lectivos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico em períodos de 45 ou 90 minutos e elimina a área de projeto do elenco das áreas curriculares não disciplinares.

Decreto-Lei n.º 132/2012 de 27 de Junho - Estabelece o novo regime de recrutamento e mobilidade do pessoal docente dos ensinos básico e secundário e de formadores e técnicos especializados.

Despacho para as matrículas e constituição de turmas

Despacho n.º 14026/ 2007 de 3 de Julho.

Despacho n.º 13170/2009 de 4 de Julho.

Despacho n.º 5106-A/ 2012 de 12 de Abril.

Despacho n.º 5048-B/ 3013 de 12 de Abril.

Descentralização

Decreto-lei n.º 299/ 84, de 16 de Agosto- define as modalidades de transferência de competências para as autarquias.

Portaria n.º 181/ 86, de 6 de Maio – define a comparticipação dos custos dos transportes públicos para os alunos.

Decreto-lei n.º 141/93, de 26 de Abril - Estabelece a orgânica das direcções regionais de educação (DRE) como serviços regionais do Ministério da Educação

Portaria n.º 79-B/94, de 4 de Fevereiro - Cria os centros de área educativa no âmbito das direcções regionais de educação.

Decreto-lei n.º 144/ 2008 de 28 de Julho - Quadro de Transferência de competências para as autarquias locais em matéria de educação.

Portaria n.º 1049-A/2008 de 16 de Setembro - Define os critérios e a respetiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas ou escola não agrupada,

Portaria n.º 127-A/2007 de 25 de Janeiro - Ajustamento anual da rede escolar com a consequente criação, extinção e transformação de escolas.

Despacho n.º 14 759/2008 de 28 de Maio - Cria a equipa de projeto para o reordenamento requalificação da rede escolar.

Despacho n.º 14460/2008 de 26 de Maio - Regulamento que define o regime de acesso ao apoio financeiro no âmbito do programa das atividades de enriquecimento curricular.

Decreto-Lei n.º 212/2009 de 3 de Setembro - Estabelece o regime de contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular (A.E.C.) no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública.

Resolução do Conselho de Ministro n.º 44/ 2010 de 14 de Junho – define critérios de reordenamento da rede escola.

Território Educativo de Intervenção Prioritária

Despacho n.º 22/SEEI/ 96 de 20 de Abril – criação de percursos alternativos.

Despacho n.º 147-B/ME/ 96 de 1 de Agosto – criação de TEIP (1.ª geração).

Despacho normativo n.º 55/2008 de 23 de Outubro – regulamenta a criação de TEIP (2.ª geração).

Despacho normativo n.º 20/2012 de 3 de Outubro – regulamenta a criação de TEIP (3.ª geração).

Contratos de autonomia

Portaria n.º 1260/2007 de 26 de Setembro – regras de celebração de contratos de autonomia.

Portaria n.º 265/2012 de 30 de Agosto – define regras e procedimentos a observar quanto à celebração, acompanhamento e avaliação dos contratos de autonomia

Ensino Particular e cooperativo

Lei n.º 9/79, de 19 de Março – Bases do ensino particular e cooperativo.

Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de Novembro – Estatuto do Ensino Particular e cooperativo.

Lei n.º 33/ 2012, de 23 de Agosto – alterações ao estatuto do ensino Particular e cooperativo.

Decreto-Lei n.º 152/2013 de 4 de Novembro – Novo Estatuto do Ensino Particular e cooperativo

Contrato de Associação

Decreto-Lei n.º 138-C/2010, de 28 de Dezembro - enquadramento legal de financiamento das escolas privadas ao abrigo de “contratos de associação”.

Portaria n.º 1324-A/2010, de 29 de Dezembro – regulamenta a rede escolar para as escolas com “contrato de associação” a partir do ano letivo 2011-2012.

Outra legislação

Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-lei n.º 35/ 90 de 25 de Janeiro – gratuidade do ensino até à conclusão do ensino do ensino básico.

Despacho conjunto n.º 19/SERE/DEAM/90, de 15 de Maio- definição a criação de E.B.I.

Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro – criação de conselhos municipais de educação e cartas educativas municipais.

Decreto-lei n.º 176/2012 de 2 de Agosto, que dota as escolas de maior agilidade na tomada de decisões e de uma gestão mais flexível e eficiente dos seus recursos.

Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro - Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior.

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo

Decreto-lei n.º 81-B/ 2007 de 31 de Julho – aprova uma nova orgânica da I.G.E.

Decreto-lei n.º 7/2003 de 25 de Janeiro – criação de conselhos municipais e cartas educativas.

Sitografia

Guinote, Paulo. (2012)“Até que ponto há liberdade na liberdade de escolha?”

http://www.ffms.pt/upload/docs/xxi-2012-17-liberdade-de-escolha_xlPmY7JHc0KgXILdRNAVxQ.pdf [consultado em 31-11-2014]

Hood, Christopher, 1991, *A public management for all seasons*, disponível em

<http://newdoc.nccu.edu.tw/teasylabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>
[consultado em 29 de maio de 2014]

Rocha, José António Oliveira (2005). Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública, Universidade do Minho, Disponível em manual da lei de consulta:

<https://www.repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/2902>. [consultado em 28 de Setembro de 2014]

Relatório da CNE 2013 <http://www.cnedu.pt/content/noticias/CNE/Estado-da-Educacao-2013-online.pdf> [consultado em setembro de 2014]

Programa TEIP <http://www.dgidc.min-edu.pt/teip/index.php?> [consultado em 18 de Outubro de 2014]

Ferreira, Isabel & Teixeira, Ana Rita (2010) – “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: breve balanço e novas questões”, in *Territórios Educativos de Intervenção*

Prioritária. Sociologia. Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, Vol. XX, pág. 331-350 disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8804.pdf>

[consultado em outubro de 2014]

Memorando PAE Municipalização:

http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_115/Doc_8762/Anexos/Memorando de Trabalho PAE - Contrato Educacao e Formacao Municipal.pdf

[consultado em 25 de Outubro de 2014]

Constituição da República Portuguesa:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>

[consultado em 1 de Outubro de 2014]