

DESMONTANDO OS DISCURSOS DA DESCENTRALIZAÇÃO: A TERRITORIALIZAÇÃO SOCIOEDUCATIVA E A AUTONOMIA DAS ESCOLAS PORTUGUESAS

Ernesto Candeias MARTINS*

Resumo

O autor reflecte sobre o tipo de relações estabelecidas entre a 'escola - comunidade educativa' no âmbito do sistema educativo português, destacando a importância das parcerias na política educativa local. Neste quadro discursivo de descentralização educativa valoriza as lógicas de acção e de participação dos actores educativos no modelo de autonomia das escolas, principalmente, na promoção da qualidade da educação/ensino. Ao nível prático a intervenção do poder local na educação processa-se numa perspectiva instrumental que contribui para o desenvolvimento local e para a coesão social. A relação 'escola - poder local' deve desenvolver-se numa interacção participativa promotora de dinâmicas educativas na dimensão local. Neste sentido o papel das autarquias insere-se nessa matriz de política educativa local, que por vezes é problemática, mas que contribui para o sucesso escolar.

Palavras-chave: *Descentralização Educativa; Territorialização; Parcerias Educativas; Partenariado; Política Educativa Local; Participação e Autonomia Escolar.*

DISARRANGING THE SPEECHES OF DECENTRALISATION: THE SOCIOEDUCATIVE TERRITORIALIZATION AND THE AUTONOMY OF PORTUGUESE SCHOOLS

Abstract

The author reflects on the type of relationship between the 'school - educational community' concerning the Portuguese educational system and highlights the importance of partnerships in local education policy. In this context of educational decentralization, the author values logics of action and participation in relation to educational actors applied to the model of school autonomy, especially when promoting quality education/teaching. At a practical level, local government intervention in education is per-

formed in an instrumental perspective, contributing to local development and social cohesion. Relationship between 'school - local administration' is to develop a participatory dynamic interaction, which promotes educational dynamic in local scope. In this sense, the role of local authorities falls into this local education policy, which sometimes is problematic, but contributes to success at school.

Keywords: *Educative Decentralization; Territorialization; Partnerships in Education; Partnerships; Local education policy; Participation; School Autonomy.*

Contextualizando o descentralização escolar

As alterações do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas portuguesas decorrem da publicação do Dec.-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, com a intenção de reforçar a participação das famílias e das comunidades nas estratégias das escolas (projecto educativo), através do Conselho Geral. Trata-se de um reforço das lideranças das escolas (director), que pretende simultaneamente um reforço da autonomia escolar, de modo a melhorar o ensino. Neste contexto legal, as pressões internas e externas sobre a escola são habituais, os conflitos de interesses e a diversidade de concepções e representações e paradoxos acerca da autonomia e gestão escolar são uma constante. De facto, a escola enfrenta o desafio de justificação e construção da sua missão, sendo determinante o papel do director (liderança), pois reforça a autonomia da escola e desenvolve as práticas de gestão democrática e participada.

Neste sentido há (des) encontros relacionais entre a autonomia escolar (gestão democrática e participada), o poder local (autarquia) e as parcerias (actores da comunidade). É óbvio que o cenário entre o poder local - poder educativo regional/nacional na área da educação implica, entre outros aspectos, o entendimento da configuração da educação, delimitar as competências e intervenções dos parceiros e, ainda, as possibilidades e limites da autonomia das escolas públicas, bem como sua gestão e administração escolar.

A descentralização de competências educativas no sistema educativo português, conferidas pelo Dec.-Lei

* Doutor em Ciências da Educação na área da Teoria e História da Educação. Professor do ensino superior politécnico do Instituto Politécnico de Castelo Branco, Portugal. E-mail: ernesto@ese.ipcb.pt

tonomia das escolas e dos caminhos da descentralização educativa, em consequência do surgimento de evidentes

definindo as condições de transferências das atribuições. Esta transferência sistematiza e alarga algumas das competências anteriores e implementa uma mudança de paradigma do modelo histórico dominante de centralização para o paradigma do 'município regulador' na política educativa local no âmbito de um novo modelo de descentralização. Não sabemos se essa intervenção educacional dos municípios representa uma nova descentralização do sistema educativo, mais informal que formal e que revela uma certa disparidade de funções e tarefas entre o poder central e a administração local.

Neste cenário conjuntural, a realidade escolar portuguesa debate-se quotidianamente com a problemática da autonomia das escolas, num processo de abertura à comunidade, em que se verifica um *crecente alargamento da participação dos vários parceiros na vida das comunidades educativas* (Lemos & Figueira, 2002, pág. 7), mormente as autarquias. Sabemos da importância dos municípios ou autarquias na construção das políticas educativas e na sua forma de regulação externa ao nível local. Esse acréscimo de competências traduz-se em lógicas, estratégias, políticas de intervenção e 'actuações' próprias de actores e instituições. A educação caracteriza-se, na sua dimensão sistémica social, por políticas e conjunturas a que subjaz um ideário composto por princípios, tais como a autonomia, a participação, a responsabilidade e a responsabilização individual e colectiva, e a descentralização, com destaque para as acções educativas ao nível local.

Historicamente, o sistema educativo português caracterizou-se por uma excessiva centralização e uniformização (Nóvoa, 1992, p. 6), de tal modo que a gestão das escolas só ganhou visibilidade pós 25 de Abril de 1974, com a consagração legal do modelo democrático de gestão das escolas, plasmado posteriormente na Lei de Bases do Sistema Educativo - LBSE (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), no âmbito da Reforma do Sistema Educativo (RSE), que desencadeou debates acesos sobre a administração e gestão escolar (Afonso, 1994).

Foi neste contexto reformista, de mudança de paradigma educativo ao nível da gestão e administração das escolas, que se desenvolveu, por um lado, o processo de autonomização das escolas e, por outro lado, a implementação de novos modelos de administração, direcção e gestão das escolas públicas. Deste modo, a descentralização administrativa passou a integrar os discursos políticos e o aparecimento de legislação avulsa nas últimas

três décadas. Assim, o marco subjacente a esta perspectiva descentralizadora implicou, em primeiro lugar, a autonomia das escolas e, em segundo lugar, a focalização e localização das políticas educativas, o que equivale a um alargamento das atribuições e competências para o poder local (municípios, autarquias) na área da educação (Costa, 1997; Sarmento, 1999).

Reconhecemos que a gestão das escolas não poderá ser feita às 'parcelas' por várias entidades, pois corre-se o risco de desarticulação. Deve ser pensada como um todo, mesmo sendo vários os intervenientes nestes processos. Por vezes, as autarquias imiscuem-se nas dinâmicas das escolas, impondo de modo unilateral as suas vontades, passando por cima das necessidades e interesses diagnosticados pelas escolas / agrupamentos, dificultando a implementação de políticas educativas coerentes e locais. Estas disfunções identificam-se com o nível da organização das escolas do 1.º ciclo e que denotam uma falta de sintonia na relação 'autarquia - escola'. Actualmente, as escolas públicas sofrem um novo tipo de regulação mais localizada que, se for descoordenada, compromete a autonomia escolar e prejudica a tendência da visão de cidade educadora.

Por conseguinte, as autarquias passaram a ser o parceiro fundamental no contexto da descentralização educativa, que, no dizer de J. Formosinho et al. (2000, p. 323), assumiram *um papel de crescente importância no domínio da administração educativa e na vida das comunidades educativas*. Neste sentido, os municípios/autarquias identificam-se com um processo interventivo do poder local na educação, mais visível desde a democratização social (1974) e, pouco a pouco, se tem desenvolvido, com um suporte legal substantivado no alargamento de atribuições e competências do poder local desde a Lei n.º 159/ 99, 14 de Setembro. Neste entendimento, a realidade escolar debate-se no dia a dia com a problemática da autonomia das escolas, num processo de abertura à comunidade.

Após estes desideratos argumentativos de contextualização do estudo, propomos analisar os limites de intervenção do poder local na educação, até porque, como sublinha João Barroso (2000, p. 209): *o reforço da dimensão local da escola exige alterações nos modos de regulação, nas formas de organização e nas práticas de gestão*. É que o espectro destas alterações organizacionais leva-nos a perceber, tanto quanto for possível, o papel das parcerias na relação 'escola - comunidade educativa'. Intentaremos centralizar a nossa argumentação ao nível da compatibilidade entre os processos da gestão da autonomia das escolas e dos caminhos da descentralização educativa, em

consequência do surgimento de evidentes lógicas de acção e de atitudes por parte dos professores e autarcas, em função da intervenção do poder local na área da educação (políticas educativas), no cenário da relação 'escola - poder local' (Fernandes, 1996).

A união efectiva entre parceiros e parcerias na área da educação

O desenvolvimento da autonomia da escola, da participação social e da própria descentralização passa também pelo estabelecimento de parcerias aos mais diversos níveis institucionais e organizacionais, na convicção de ser um potencial contribuinte para fazer da escola o *centro privilegiado das políticas educativas* (Martins, 1996, p. 21), de modo a promover a coesão social. Nesta perspectiva, a implementação e afirmação da descentralização educativa requer o desenvolvimento de parcerias entre os agentes locais, em particular envolvendo as instituições com responsabilidades na prossecução do processo educativo em contexto escolar e empenhadas no desenvolvimento local.

Clarifiquemos o conceito de parceria, para facilitar a sua compreensão e a sua respectiva aplicação ao âmbito educacional. Paralelamente, torna-se útil abordar o seu significado contrapondo-o ao de 'partenariado socioeducativo'. De facto, no dizer de Amaro (1999, p. 17), parceria é o processo de acção conjunta, com vários actores ou protagonistas, colectivos ou individuais, que se agregam à volta de um objectivo partilhado, disponibilizando recursos para, em conjunto, definirem e negociarem estratégias e caminhos que sejam viáveis à concretização desse (s) objectivo (s), avaliando continuamente os seus resultados.

No contexto escolar, a parceria é, segundo Diogo (1998: 72), (...) *a atitude partilhada pelos defensores dos valores da participação e da transposição para o interior das escolas da essência do verdadeiro ideal democrático, sendo, também, a via para melhorar a qualidade das decisões, a eficácia e a qualidade dos serviços prestados*. A dimensão social que caracteriza a parceria é a sua "dimensão democrática" no quadro organizacional e formativo dos actores sociais envolvidos. Assim, a parceria expressa um conjunto de princípios e valores, onde se destaca a participação, num apelo ao sentido de co-responsabilidade, de efectividade da envolvência dos cidadãos e das instituições na tomada de decisões e na realização de projectos, que constituem os elementos estruturantes da parceria e necessários ao seu bom e normal desenvolvi-

mento (Estaço, 2001, p. 56).

Neste discurso de compreensão ao significado e enquadramento da parceria no campo da educação, surge um outro termo, que é o de 'partenariado'. De facto, no dizer de M. Beatriz Canário (1995, p. 165), o 'partenariado' correlaciona-se com o de 'parceria', significando a:

(...) prática social inovadora, [que] estabelece um novo tipo de colaboração entre os parceiros; (...) o partenariado pressupõe a paridade entre os parceiros; eles contribuem para objectivos comuns, mas têm também os seus objectivos próprios e cada um deles pode legitimamente retirar vantagens particulares; compromissos e benefícios resultam de um acordo, a que se chega através de negociação. Para poder negociar, cada parceiro tem de deter uma margem de autonomia considerável.

Depreendemos que a parceria se associa a um conjunto de outros conceitos, por exemplo, o da participação, co-responsabilização e comunicação, numa execução que envolve um trabalho de equipa, uma acção dinâmica e interactiva. Tudo isto ilustra bem o quanto a ideia de parceria na realidade se define como um conceito dinâmico, traduzido pela própria designação de partenariado (Costa, 1991; Marques, 1996). No âmbito educativo essa colaboração visa objectivos educacionais, pois, o partenariado baseia-se *na constatação pelas diferentes partes da sua convergência de interesses no lançamento de uma acção, no reconhecimento de objectivos comuns, na identificação dos meios que uns e outros são susceptíveis de utilizar em conjunto e na construção de projectos comuns, mas portadores de significações múltiplas* (Canário, 1995, p. 152). Daí que o desenvolvimento das parcerias implique uma lógica de acção específica e uma cultura (escolar) própria.

Percebemos, pois, que a participação está implícita ao desenvolvimento de parcerias e é potenciada pela partilha de objectivos e interesses comuns aos existentes no processamento da parceria. Os efeitos geradores dessa acção e dinâmica social fazem com que o partenariado seja uma *batalha bilateral pela transformação* (Hatcher e Leblond, 2000, p. 11), em que é necessário aprofundar os efeitos sobre as identidades individuais e colectivas.

Portanto, segundo Odete Valente (1998, p. 11-14), o partenariado assenta no desenvolvimento de *acções onde os actores provenientes de instituições ou organizações diferentes se propõem elaborar em comum uma estratégia de trabalho para a resolução de problemas; implica portanto um envolvimento comum e reciprocidade de benefícios e de dificuldades*.

É, pois, no cenário da transformação da escola e das realidades educativas que devemos entender a escola como potenciadora de mudança social, no reconhecimento do papel da educação para o desenvolvimento local, ganhando força o sentido de parceria socioeducativa.

Dos argumentos expostos, fácil se torna compreender a extensão do conceito de parceria à realidade socioeducativa, adoptando o termo *parceria de parceiros sociais com fins educativos* (Marques, 1998, p. 126), e que, segundo Rui Canário (1993, p. 151), *é uma prática social inovadora que assume importância crescente nas sociedades contemporâneas*.

Importa referir que o *parterariado* se desenvolve ao nível de relação vertical, ao invés das relações horizontais da parceria (Rodrigues e Stoer, 1998).

É com base nestes pressupostos de colaboração entre os parceiros para a consecução de objectivos comuns na área da educação que se desenvolve o conceito de *parterariado socioeducativo*, o qual emerge da organização social e promove o desenvolvimento de valores, tais como a participação e a descentralização, enquanto transferência de competências e de poderes, para níveis mais próximos do local e do regional (Marques, 1998, p. 126). Assim, o *parterariado socioeducativo* constitui-se numa forma organizativa de participação dos actores sociais na realização de projectos educativos, no marco das relações entre o sistema educativo e o sistema económico e social (Borges, 1992). O seu enfoque centraliza-se na renovação das formas de participação dos cidadãos nos diferentes aspectos da vida social, no sentido do aprofundamento da democracia, numa lógica favorecedora de práticas sociais com um carácter essencialmente dinâmico, de transformação nas suas formas e nos seus conceitos (Canário, 1995, p. 154 -155).

Por outro lado, a envolvimento acrescentada das autarquias na educação local tem suscitado receios e reacções de protesto por parte dos professores; do campo dos autarcas, como refere Fernandes (1999c, p.24): *esta participação do município como parceiro nos órgãos das escolas suscitou algumas reservas da parte dos municípios*. A compreensão para a manifestação destas reservas pelos autarcas pode associar-se a apelos à clarificação de atribuições e competências, reivindicações e alusão a necessárias contrapartidas que suportem o alargamento da intervenção do poder autárquico na educação local.

Estamos convictos de que o estabelecimento de parcerias na educação implica acordos com diversos actores sociais, num processo de dinâmica social, de modo a dar resposta positiva às necessidades educativas e for-

mativas dos destinatários/sujeitos do sistema educativo, desde as famílias em particular até às empresas, autarquias e sociedade em geral. A propósito das resistências à participação dos municípios em áreas educativas, A. Sousa Fernandes (1999a, p. 161) entende que *esta intervenção depara com resistências de vária ordem baseadas em interpretações distorcidas que construíram estereótipos municipais nada condizentes com as realidades vividas que pretendiam relatar e que tornam as relações entre escola, município e governo um campo ainda envolto em incompreensões, e mal-entendidos*.

De facto, o desenvolvimento de parcerias na educação é tanto mais justificável se considerarmos a educação como a raiz do desenvolvimento, a garantia do futuro, e a resultante desejável é a eficácia formativa aliçada na parceria, no princípio da realização educativa com envolvimento colectivo, participação comunitária no desenvolvimento de projectos educativos. Neste quadro, é imprescindível ter consciência de que a parceria fundamenta-se no princípio de que as boas ideias estão regularmente distribuídas por todos os grupos sociais, e que a colaboração conduz a melhores ideias.

O lado avesso da territorialização socioeducativa

Os discursos de descentralização e de autonomia escolar dão maior influência às organizações e actores locais no processo educativo, embora não estejam clarificadores ao nível do normativo jurídico. De facto, a regulação do sistema educativo português tem conhecido novas modalidades e formas locais favorecedoras da qualidade do ensino.

A comunidade educativa torna-se responsável por boa parte dos processos educativos e, por arraste, do desenvolvimento social e humano, adoptando políticas próprias, adaptadas às suas exigências e possibilidades. É neste quadro que se fala de territorialização das políticas educativas ao nível local (descentralização do sistema educativo), de reforço da autonomia escolar e da gestão democrática participada. Estas designações têm semanticamente diversos significados e implica distintas modalidades de incremento da intervenção local na área da educação, que respeitam concepções de relação entre 'escola-poder local', 'escola - autarquia', 'escola - comunidade educativa'. Possivelmente alguma ambiguidade (pré) existe nesta matéria, mas devemos esclarecer o que preconiza a descentralização e a autonomia escolar.

As autarquias (municípios), a quem é outorgado

o direito de intervenção na educação, têm uma grande importância como parceiro socioeducativo. O papel do 'Poder Local', como parceiro na educação, é tanto mais relevante quanto mais se afirma a convicção, no dizer de Canário (1998, p. 155-158), que o partenariado tem um papel importante num processo de territorialização, de modo que este processo de territorialização da acção educativa não pode passar ao lado das questões do desenvolvimento local. De facto, a importância das autarquias locais na área da educação e, em particular, da escola, tem vindo a ser reconhecida e a sua intervenção alargada, com solicitação e abertura a outros níveis de participação. Cientes da relevância dessa participação e das relações de poder nas parcerias, que surgem lógicas e dinâmicas para o estabelecimento e realização das referidas parcerias.

Os programas de partenariado assentam numa filosofia de constituição de parcerias a que subjaz o princípio de funcionamento em rede, por envolvimento de número alargado de parceiros. Todos os cidadãos, estruturas e organizações sociais/comunitárias são reconhecidamente membros 'activos' de um sistema global, que é a sociedade, mas também membros de subsistemas que interagem entre si e se condicionam, que têm necessidades específicas de actualização, aprofundamento de conhecimentos, aquisição de novos saberes e desenvolvimento de competências que decorrem dum processo formativo educacional.

É, pois, neste cenário, que se desenvolve a localização educativa que é hoje já tão inegavelmente marcante da educação. Esta característica local da realização da educação, patente em particular no contexto escolar e por estabelecimento de relações institucionais do 'poder local' com a Escola, não só requer o estabelecimento de parcerias, como é campo propício à constituição de parcerias na educação, com todas as consequências e implicações económicas, culturais, sociais, educacionais.

O desenvolvimento destas parcerias torna-se tanto mais relevante se considerarmos que a parceria tem a propriedade de contribuir para melhor se poder resolver problemas prementes de ensino-aprendizagem dos alunos, de promover a rentabilização de recursos, de minimizar ou mesmo solucionar problemas logísticos e outros que se deparam às escolas no quotidiano da sua realização. O estabelecimento de parcerias na Educação encontra justificação plena no facto de, em princípio, ser factor de elevação pessoal e institucional, de contribuir para o desenvolvimento local e a coesão social (Weiler, 1999, p. 99-104).

Por conseguinte, a descentralização não é uma

mera transferência das políticas nacionais para políticas educativas locais. Haverá que conceber os fundamentos construtores dessas políticas, principalmente a relação 'escola - comunidade educativa' e as consequências organizacionais e de regulação na escola (relação de forças intrínsecas à escola).

Por outro lado, o papel das autarquias não enjeita de todo assumir o alargamento de competências, desde que advenham daí as devidas contrapartidas. As intenções da posição autárquica perpassam nas reivindicações associadas aos propósitos e medidas efectivas de alargamento de atribuições e competências para a área da educação, por exemplo: contrapartida favorável nomeadamente de natureza financeira, que importa equacionar e descortinar nas intenções e nos fundamentos dos decisores da política educativa, em particular dos actores autarcas. Neste sentido de necessidades e implicações, entende A. Matos (1999, p. 2) que *não é possível uma política bem sucedida na educação, sem que sejam conferidos, aos municípios, os meios financeiros compatíveis com a exigência das responsabilidades que lhes estão a ser cometidas pela Administração Central*. A este propósito retomamos a posição de A. Sousa Fernandes (1999b, p. 170) sobre a realidade relacional e interventiva dos municípios, em particular: *"O que está, de facto, a alterar a representação tradicional do município com reflexos legislativos é a política municipal de investimento na educação, a sua nova imagem perante os munícipes e as crescentes relações de cooperação horizontal ente escolas e câmaras municipais"*.

A propósito das resistências à participação dos municípios em áreas educativas, António Sousa Fernandes (1999a, p. 161) constatou que se *construíram estereótipos municipais nada condizentes com as realidades vividas que pretendiam relatar e que tornam as relações entre escola, município e governo um campo ainda envolto em incompreensões e mal-entendidos*. Neste âmbito das relações entre o governo central, a escola e os municípios/autarquias e da aplicação da política educativa no concernente à gestão das escolas, têm-se verificado avanços e recuos na descentralização nos últimos anos, designadamente ao nível das disposições legislativas e das orientações avulsas. Num questionamento reflexivo sobre as atribuições das autarquias locais na gestão do sistema educativo, A. Matos (1996, p. 62-63) afirma que as autarquias: *fazem hoje bastante mais do que a lei claramente determina (...) Por todo o País, e ainda bem, há um conjunto de competências morais que as Câmaras querem assumir, que são diversas e que vão muito para além da Lei*.

Lógicas e dinâmicas educativas de proximidade

Como é sabido, a educação realiza-se, hoje, com forte envolvimento social e dinâmica comunitária aos diversos níveis, implicando cada vez mais agentes sociais dos diversos sectores, desde os agentes económicos e culturais ao associativismo local e às autarquias.

Isabel M. Estaço (2001, p. 24) esclarece que: *Tal como o conceito de mudança, o de parceria inscreve-se, hoje, na multidimensionalidade dos actos humanos e o seu uso parece não ter limites ao cobrir sectores tão variados como o económico, o social, o publicitário, o educacional, etc.* Estamos em crer que tal perspectiva decorre dum entendimento diferente acerca da problemática que é a Educação – função social eminente num processo em que é iniludível a emergência do papel central da educação no desenvolvimento (Teodoro, 1994, p. 20).

É neste quadro de filosofia educativa e processo dinâmico de participação sócio-comunitária na escola actual, em que *a própria educação propende a mudar de horizonte: de retrospectiva passa a prospectiva* (Carneiro, 2001, p. 1), que são criadas condições favoráveis ao desenvolvimento de parcerias na educação, seja em nível estrutural ou organizacional.

A premência social da parceria e pertinência do recurso ao estabelecimento de parcerias são ideias reforçadas por Hatcher & Leblond (2000, p. 11): *A quelque niveau que ce soit, le partenariat est omniprésent dans les discours actuels du management.* Porém, não basta que se fale de parceria e partenariat no papel, é fundamental a sua praticabilidade e o exercício assente no mesmo, ou seja, estes conceitos tem de ser levados à prática num contexto organizacional e de dinâmica sistémica. É, aliás, nesta premissa empírica entre ideologia e desejo de eficácia que se constrói o termo ‘partenariado’, definido como *um modo de colaboração entre organizações e os seus actores para a realização de uma acção comum* (Estaço, 2001, p. 25).

Por conseguinte, importa reter sobretudo a ideia de que *a parceria não é um fim em si ou um objectivo a atingir. É um modo de funcionamento e de organização das relações entre os actores de instituições diferentes* no contexto educativo (Valente, 1998, p. 11-14). E que o modelo de parceria a estabelecer exige como pré-requisitos mudanças políticas e de atitudes nos agentes ou actores educativos no sentido do respeito mútuo e de partilha. É, pois, neste quadro de mudanças políticas e de grandes alterações de ordem cultural, que em Portugal se deram

os passos significativos para a constituição de parcerias.

Este passo é de certo modo consequente da democratização da sociedade portuguesa, fenómeno pelo qual *assistimos à emergência de novos actores e à institucionalização de espaços de concertação e de negociação* (Marques, 1996, p. 5), por sua vez directamente associados e requerentes de participação dos implicados no processo. O desenvolvimento deste processo participativo é directamente conexo ao estabelecimento de parcerias de natureza local - institucional para as dimensões social e educativa.

As mudanças preconizadas pelos normativos jurídicos, nas últimas décadas, determinaram uma nova regulação educativa baseada em três vectores: gestão/financiamento, regulação sustentável dos recursos e avaliação sistémica. Tudo isto impacta na constituição das identidades e perfis dos professores no contexto actual educativo (espaços de acção na definição das carreiras, da formação contínua e da avaliação).

Como é possível gerir estas tensões, resistências e conflitos?

Só mediante uma lógica de proximidade e de compreensão das transformações podemos encontrar soluções, mesmo sabendo que existem especificidades contextuais (actores, áreas de decisão, parcerias, etc.). Mesmo num contexto descentralizado do sistema educativo português, continuamos com uma administração escolar a ser processada num quadro de centralização.

É verdade que se tem verificado alterações nas relações de poder entre os actores locais (directores das escolas, professores, pais e/ou encarregados de educação), diversificação nas formas reguladoras (processos institucionais de avaliação do desempenho, contratos programa de autonomia, financiamento de projectos, etc.), rupturas das fronteiras entre as esferas públicas e as privadas (parcerias, partenariat), etc. Estas transformações inserem-se numa agenda educativa global no espaço europeu, no domínio da educação, apesar da dicotomia discursiva das políticas e das práticas pedagógicas. As especificidades locais, no contexto português, não ocultam a predominância de uma autonomia escolar e de uma nova morfologia organizacional (carta educativa) face ao projecto de escola pública, em que a participação social surge cada vez mais circunscrita às ‘lideranças’ na escola e às funções de legitimação política.

Dada a proximidade dos actores sociais, podemos equacionar esta envolvimento das autarquias na definição e gestão das políticas educativas locais como contribuinte para a realização da qualidade da educação e promoção da coesão social ou da identidade, autonomia

e eficácia da escola (Alves, 1999). Nesta intervenção das autarquias na educação, no concernente à autonomia das escolas, João Barroso (1996, p. II) defende que:

“O processo de transferência de competências para as escolas, no quadro do reforço da sua autonomia, deve ser articulado com as medidas a tomar nos seguintes domínios: reorganização e redefinição funcional do aparelho de Estado, a nível central e regional; processo de transferência de competências para as autarquias; co-responsabilização da sociedade local na prestação do serviço público de educação nacional, através de múltiplas parcerias de natureza socioeducativa”.

Se é facto que o processo educativo e a realização escolar a nível local têm sido marcados ao longo dos tempos em Portugal pela diversidade nas relações escola-autarquias e professores-autarcas, é também real hoje a participação das autarquias na educação local (Barroso, 1995). Esta participação e o alargamento de intervenção das autarquias na educação têm suscitado reacções de exigências de clarificação e contrapartidas por parte de autarcas, e de algum protesto, nomeadamente por parte dos professores.

Participação social versus educação participada

O ‘ser’ e ‘estar’ no quotidiano de uma organização social associa-se, como já referimos, ao conceito de participação e, no processo relacional, à interacção, com vários significados: *O modo como as pessoas se situam – investem ou desinvestem participam ou não participam, se constroem ou se destroem – nas organizações é, certamente, variável de pessoa para pessoa e de organização para organização* (Teixeira, 1995, p.162).

O conceito de participação é geralmente associado ao conceito de democracia política, estando conotado com a capacidade dos actores em colaborar nos processos decisórios da vida social. Este conceito reveste-se de imediato, no seu desenvolvimento, de um carácter eminentemente formativo e consubstancial à educação. O apelo à participação, e em concreto o desenvolvimento do direito de participação, é algo que não só decorre naturalmente da essência que caracteriza uma parceria mas que efectivamente se aplica inteiramente às parcerias na área da educação. Numa perspectiva psicossocial das organizações, é importante considerar que *toda a participação acarreta algum tipo de envolvimento quer este seja traduzido em formas de acção e de comprometimento mais*

ou menos militante, ou, pelo contrário, pela rejeição do activismo que cede lugar a formas de intervenção orientadas por um certo calculismo ou mesmo por uma certa passividade (Lima, 1992, p. 182). Consideramos a participação um direito e um dever cívico que integra, no dizer de Clímaco (1992, p. 44), as seguintes dimensões:

(...) participação, na tomada de decisão, no que se refere ao projecto de escola, é uma dimensão da colegialidade, e tem sido apontada como característica que se associa às escolas eficazes; a participação nos processos decisórios é ainda referida (...) como uma condição para o reforço das motivações de quantos trabalham na escola; os objectos ao nível da participação podem ilustrar a coesão e a cooperação da comunidade escolar; na perspectiva da coesão, a participação caracteriza-se pela convergência de atitudes e comportamentos ao longo dos processos decisórios em ordem à realização dos objectivos de um projecto comum.

Assim, somos remetidos para o entendimento da participação como *a capacidade de colaboração activa dos actores na planificação, direcção, avaliação, controlo e desenvolvimento dos processos sociais e organizacionais* (Diogo, 1998, p. 67). Com base nesta definição de participação social, ganha consistência a ideia de parceria sócio-educativo segundo o entendimento de ser *uma parceria de parceiros com fins educativos* (Marques, 1996, p. 5). É, pois, aqui, que reside a pertinência das parcerias na educação, em cujo desenvolvimento é suposto haver uma efectiva participação social. Ora, uma educação realizada com participação social, em parceria, seguramente se traduz em desenvolvimento de educação participada, a qual integra os termos de parceria, de partilha, de responsabilidades e de participação.

Enquanto na parceria se participa com objectivos comuns, já na cooperação emerge um conjunto de interesses diferentes, com referenciais valorativos e comportamentais no plano do controlo social, de certo modo em relação com a cultura e posicionamento social do indivíduo, em paridade com o outro a quem se presta colaboração ou então numa posição de subalternidade, submissão, e ainda ao nível dos conflitos inerentes a uma relação social mas também no referente ao tipo de participação (Lima, 1992, p. 179-184).

Portanto, se pelas formas de estar se define a cooperação e, por sua vez, o nível de controlo social emergente desta relação, também pelas características se distingue a parceria da mera cooperação. Na verdade, a parceria assenta em princípios de convergência e co-responsabilidade tomados por manifestos interesses em

comum, ainda que os fins sejam diferentes. Tal como na cooperação, a parceria requer lealdade e conjugação de sinergias, pois, não pode reduzir-se a atitudes e comportamentos de simples colaboração; não deve realizar-se em níveis de participação divergente ou de participação passiva, nem pode confundir-se com outras noções como 'solidariedade' e 'cooperação'.

O enquadramento dos termos 'participação social' e 'parceria' é tanto mais justificado no desenvolvimento da educação quanto mais reconhecido é o papel desta na formação individual e na consciencialização colectiva para a construção social e desenvolvimento local. Neste sentido a participação social, e sobretudo no entendimento da educação participada, enfatizamos a participação *na sua aceção fundamental ou nuclear, como a partilha do poder de decisão, i.e., a capacidade de um ou mais agentes poderem intervir em todos ou em quaisquer momentos do processo de formulação e tomadas de decisão como co-autores* (Serra, 1999, p. 18).

Mas se a participação é uma forma de exercício da liberdade pelo que enquanto direito e dever individuais é só por si a afirmação do acto de se ser livre, também não podemos ignorar que o uso pleno deste exercício da liberdade é tanto mais e melhor conseguido quanto mais e melhor estiver preparado o cidadão para este mesmo exercício social e, por extensão, a uma educação e formação ao longo da vida ou, como diz Roberto Carneiro (2001, p. 245) *Educação Vitalícia*.

Na verdade, a realização destas modalidades de educação e formação requer seguramente a aposta numa educação participada e cooperativa, e no tocante à gestão das escolas, o paradigma enforma-se na gestão participativa. Esta educação participada entronca inelutavelmente nas funções e objectivos da educação e formação do cidadão, com reforço pelas características do próprio processo educativo e formativo do cidadão (dimensão individual e social), gerando mudanças culturais e dinâmicas locais. Mas para que a participação dos actores aconteça com a normalidade e regularidades desejadas, é conveniente que, por todos os meios, se identifiquem, conheçam e respeitem as representações dos envolvidos no processo de parceria, porque *"o conhecimento do sistema de representação dos diferentes parceiros é fundamental para conduzir o processo de negociação que chegue a um partenariatado bem sucedido"* (Marques, 1998, p. 136).

Na medida em que a parceria socioeducativa tiver êxito assim também a educação no seu todo beneficiará do efeito parceria para alcançar os resultados esperados, de modo que a escola possa cumprir o seu papel formativo e ser factor de dinamização local e coesão so-

cial, em suma, causa de desenvolvimento. A importância das parcerias no desenvolvimento da educação, deverá ser o enquadramento da escola-organização como espaço de interacção e na perspectiva do paradigma 'escola-comunidade educativa', no pressuposto de que:

(...) a educação participada emerge no sistema de interacções permanentes, que se estabelecem entre os diferentes actores envolvidos nas tarefas de socialização e formação dos jovens, como uma das chaves-mestras da melhoria da qualidade de educação em Portugal. A participação dos actores pode ser importante, quer para facilitar o contacto com os agentes locais e mobilizar recursos, quer para reforçar o prestígio local da escola. Por isso, a ideia da educação participada assenta num paradigma de escola entendida como Comunidade Educativa (Diogo (1998, p. 74).

Podemos sintetizar que a parceria socioeducativa pode ser considerada potencial factor de indução da participação dos indivíduos não só nos processos da própria educação e formação mas também na participação do indivíduo enquanto cidadão, na comunidade e na vida escolar. Como derivada deste processo, a ideia de parceria na educação tem enfoque na construção conceptual de escola em parceria, como refere Zay (1996, p. 156): *o facto de a expressão escola em parceria, apoiando-se na elaboração conjunta de diferenças entre conceitos de equipa, de rede, de parceria, suceder a expressões como abertura da escola e comunidade educativa, traduz talvez uma mudança de paradigma*.

Por conseguinte, podemos rematar que do paradigma da 'escola-comunidade educativa', decorre a emergência da escola como organização que implica a participação de todos os actores implicados, sobretudo as autarquias, na resposta adequada às aspirações da própria escola e da comunidade. É que uma educação desenvolvida com parcerias concretiza-se na indução do envolvimento dos implicados no processo, pelo assumir de co-responsabilidades, e resulta, seguramente, em rentabilização de recursos, por conjugação de vontades e esforços.

Entendemos que a ideia de participação em interacção entre os actores educativos e sociais é tanto mais relevante se considerarmos que, actualmente, a escola e os contextos de educação e formação, se caracterizam por uma convergência de culturas na qual, para que o interveniente participe neste processo, *terá de passar pela compreensão do que se passa na organização e tomar em consideração as acções dos seus membros, ou melhor, os seus comportamentos intencionais* (Pinto, 1991, p. 41). A participação interfere no clima organizacional de uma escola.

Este clima, por sua vez, transpira os valores subjacentes às condutas dos actores, valores que os alunos aprendem (cultura escolar e social).

A nova concepção de escola com autonomia e numa lógica de mudança de paradigma organizacional, o projecto educativo constitui o *instrumento de construção dessa autonomia, e a tensão gerada pela descentralização da afirmação dos diferentes projectos dos motores da evolução futura da educação* (Teodoro, 1997, p. 27).

Rematar algumas ideias (in) conclusivas

É um facto adquirido que as políticas para a educação apontam para medidas descentralizadoras conducentes ao desenvolvimento de dinâmicas locais e de responsabilização comunitária. Por isso, foram definidos como vectores de lógicas de acção a abertura institucional à participação da comunidade e de outras instituições, em simultaneidade com a criação de medidas e dispositivos para o estabelecimento de parcerias aos mais diversos níveis, especialmente na área da educação.

O modelo da escola como comunidade educativa e comunidade de aprendizagens supõe a *participação colectiva dos vários intervenientes escolares que, conjuntamente, colaboram na construção de uma comunidade com a qual se identificam (se devem identificar) e no seu desenvolvimento organizacional* (Costa, 1997, pág. 96).

A participação dos agentes e agências educativas na escola pode realizar-se num envolvimento individual nas dinâmicas escolares ou por relações de ordem institucional.

De facto, no nível da relação da escola com outras instituições locais, que a participação surge indissociável da dimensão da parceria na educação. Essas relações de parceria socioeducativa assentam em margens de autonomia (Canário, 1995, pág. 155-159), e têm a ver com comportamentos sociais, os quais evidenciam e geram atitudes. Este desenvolvimento da parceria na educação tem necessariamente de ser associado a múltiplas lógicas de acção: lógica de identidade, lógica de poder, lógica de confiança, lógica de decisão, lógica do planeamento da acção educativa, lógica de mudança (Alves, 1999, pág. 20; Sarmiento, 2000, pág. 47-49; Viseu et al., 2004, pág. 392).

O processo de descentralização do sistema educativo português e a territorialização educativa, em fase de implementação, tem tido um caminho sinuoso com alguns (des) encontros. No contexto da realidade escolar estamos confrontados com um quadro de mudança de paradigmas, consubstanciado num processo de territo-

rialização educativa conjugado na autonomia conferida às escolas e no quadro de transferência de atribuições e competências para o Poder Local. O problema situa-se nos limites de intervenção do Poder Local na educação, para que esta não venha a sobrepor-se ao normal exercício da autonomia escolar, mas sim que a autonomia seja o corolário da descentralização na assunção plena de uma devolução de poderes, garanta a concretização dos princípios da *descentralização administrativa e da autonomia do poder local* (Lei 159/99, art. 1º). A defesa desta descentralização, enquanto *“projecto em construção”* na perspectiva da territorialização da educação, impõe que se actue com cautela, bom senso e sentido de responsabilidade na transferência de poderes para as autoridades locais, para que se evitem tensões e conflitos desnecessários e muito menos para que não se ponha em causa todo um ideário educacional, democrático e humanista do Pós 25 de Abril de 1974.

Esta transferência de atribuições e competências exige definição prévia de regras reguladoras do exercício do poder cometido aos reconhecidos decisores das políticas educativas ao nível local. Nessa perspectiva de desenvolvimento da territorialização educativa pelo processo de construção da autonomia escolar, em escola de parcerias, devem ser assegurado os mecanismos de cultura democrática na gestão da educação, de dispositivos para a realização da escola num contexto socioeducativo que, pela relação ‘escola-autarquia’ ou ‘escola-poder local’, promove o desenvolvimento local e a coesão social.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Natércio G. **A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em Análise Organizacional**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1994.

ALVES, José M. **A escola e as lógicas de acção. As dinâmicas políticas de uma inovação instituinte**. Porto: Edições ASA, 1999.

AMARO, Rogério R. “Descentralização e Desenvolvimento em Portugal - algumas perspectivas, tende especialmente em conta a questão da educação”. In: J. BARROSO (org.), **A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização**. Lisboa: Edições Colibri, 1999, p. 15-24.

BARROSO, João. “A Administração Escolar: reflexões em confronto”. In: **Inovação**, vol.8, 1-2, pp.7-40, 1995.

- BARROSO, João. **Autonomia e Gestão das Escolas**. Lisboa: Ministério da Educação, 1996.
- BARROSO, João. "A Escola como espaço público". In: A. TEODORO, **Educar, promover, emancipar, os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma pedagogia emancipatória**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2000, p. 201-222.
- BORGES, Paula. "Os desafios do Novo Modelo de Direcção e Gestão". *Noesis*, 25, p.25-26, 1992.
- BRITO, Carlos. **Gestão escolar participada – na escola todos somos gestores**. Lisboa: Texto Editora, 1991.
- CANÁRIO, Maria B. "Partenariado Local e Mudança Educativa". In: *Inovação*, vol.8, 1-2, pp.151-166, 1995.
- CANÁRIO, Maria B. "Descentralização e Projecto Educativo Local". In: J. BARROSO (org.), **A Administração da Educação**. Os Caminhos da Descentralização. Lisboa: Edições Colibri, 1996, p. 67-74.
- CANÁRIO, Rui. "O Professor e a Produção de Inovações". In: *Colóquio Educação e Sociedade*, 4, pp. 96-121, 1993.
- CANÁRIO, Rui. "Educação e território". In: *Noesis* 48, p. 18, 1998.
- CARNEIRO, Roberto. **Fundamentos da Educação e da Aprendizagem -21 ensaios para o século 21**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2001.
- CLÍMACO, Maria C. & SANTOS, João. **Monitorização das Escolas – Observar o Desempenho Conduzir a Mudança**. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 1992.
- CLÍMACO, Maria C. "Uma gestão para os anos 90?" In: *Noesis* 25, pp.12-14, 1993.
- CNE. **Parecer n.º 4/90, de 13 de Dezembro, sobre o novo modelo de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário**. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 1990.
- CNE. **Educação, Comunidade e Poder Local, actas do seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994**. Lisboa: Conselho Nacional da Educação, 1995.
- COSTA, Jorge A. **Gestão Escolar - Participação, Autonomia, Projecto Educativo da Escola**. Lisboa: Texto Editora, 1991.
- COSTA, Jorge A. **O Projecto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais: discursos e práticas**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1997.
- DIOGO, José M. L. **Parceria Escola-Família, a caminho de uma educação participada**. Porto: Porto Editora, 1998.
- ESTAÇO, Isabel M. R. **A escola, as parcerias e a mudança: teoria e prática – contributo de um estudo empírico**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 2001.
- FERNANDES, António. S. "Os municípios portugueses e a educação: as normas e as práticas". In: J. BARROSO e J. PINHAL (orgs.), **A Administração da Educação, os caminhos da descentralização**. Lisboa: Edições Colibri, 1996, p. 113-124.
- FERNANDES, António. S. "Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização". In: J. FORMOSINHO et al., **Comunidades Educativas, Novos Desafios à Educação Básica**. Braga: Livraria Minho, 1999^a, p. 181-198.
- FERNANDES, António. S. "Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente". In: J. FORMOSINHO et al., **Comunidades Educativas, Novos Desafios à Educação Básica**. Braga: Livraria Minho, 1999^b, p. 159-180.
- FERNANDES, António. S. "Descentralização Educativa e Intervenção Municipal". In: *Noesis* 50, pp.21-25, 1999^c.
- FERNANDES, António. S. "O actual ordenamento jurídico da direcção e gestão das escolas - potencialidades e limites. Administração e Avaliação das Escolas". In: *Notícias da Federação* 2. Porto: Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, 2003, p. 7-24.
- FORMOSINHO, João et al. **Políticas Educativas e a Autonomia das Escolas**. Porto: Edições ASA, 2000.
- HATCHER, Richard & LEBLOND, Dominique. 'Education Action Zones et Zones d'Education Prioritaires'. **Contribution présentée au colloque European Conference on Educational Research, 20-23 Septembre**. Edinbourgh : Université d'Edinbourgh, 2000.

- LEMOS, Jorge & FIGUEIRA, Joaquina. **Estatuto dos Parceiros da Comunidade Educativa – legislação anotada**. Porto: Porto Editora, 2002.
- LIMA, Licínio C. **A Escola como Organização e a participação na Organização Escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)**. Braga: Instituto de Educação, Universidade do Minho, 1992.
- MARQUES, Margarida. **O Partenariado na Escola**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional 1996, Cadernos de Organização e Gestão Escolar 5.
- MARQUES, Margarida. “Comunidades Educativas e Parcerias”. In: **Colóquio Educação e Sociedade**, 4 – nova série, pp.123-140, 1998.
- MARTINS, Guilherme O. “Uma Ideia Aberta de «Pacto»”. In: **Pacto Educativo aspirações e controvérsias**. Lisboa: Texto Editora, 1996, p. 17-24.
- MATOS, António. “Autarquias e Educação: das competências às experiências”. In: J. BARROSO e J. PINHAL (orgs.), **A Administração da Educação, os caminhos da descentralização**. Lisboa: Colibri, 1996, p. 61-66.
- ME- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Novo Modelo de Administração, Direcção e Gestão - Construir uma outra escola**. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação, 1992.
- NÓVOA, António (coord.). **As Organizações Escolares em Análise**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1992.
- PINTO, Conceição A. (1991). “Formas de estar na escola”. In: **Notícias da Federação** (Nov.). Porto: Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, 1991, p. 14-15.
- PINTO, Conceição A. (1998). “Escola e Autonomia”. In: A. G. DIAS et al., **Autonomia das Escolas**. Lisboa: Texto Editora, 1998, pp. 9-24.
- RODRIGUES, Fernanda & STOER, Stephen. **Entre Parceria e Partenariado: Amigos Amigos, Negócios à Parte**. Oeiras: Celta Editora, 1998.
- SARMENTO, Manuel J. **A Escola e as Autonomias**. 2ª edição. Porto: Edições ASA, 1996.
- SARMENTO, Manuel J. **Autonomia da escola, Política e Práticas**. Porto: Edições ASA, 1999.
- SERRA, Fernando S. “Fazer a escola acontecer: planificação e participação”. In: **Noesis** 50, pp.18-20, 1999.
- TEIXEIRA, Manuela. **O Professor e a Escola. Perspectivas Organizacionais**. Lisboa: McGraw Hill, 1995.
- TEODORO, António. **Política Educativa em Portugal, Educação, Desenvolvimento e Participação Política dos Professores**. Venda Nova: Bertrand Editora, 1994.
- TEODORO, António. **Poder e Participação em Educação**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 1997.
- TEODORO, António. **A Construção Política da Educação - Estado, Mudança Social e Políticas Educativas no Portugal Contemporâneo**. Porto: Edições Afrontamento, 2001.
- VALENTE, Maria O. ‘Síntese’. In: **Colóquio Educação e Sociedade**, 4 – nova série, pp.11-14, 1998.
- WEILER, Hans N. ‘Perspectivas comparadas em descentralização educativa’. In: M. J. SARMENTO (org.), **Autonomia da escola. Política e práticas**. Porto: ASA, 1999, p. 95-122.
- ZAY, Danielle. “A Escola em Parceria: conceito e dispositivo”. In: J. BARROSO (org.). **O Estudo da Escola**. Porto: Porto Editora, 1996, p. 151-166.