

# Os ciclos da descentralização de competências, no âmbito da educação, em Portugal. Uma análise a partir dos debates parlamentares

ANTÓNIO BAIXINHO  
Doutorando em Educação. Mestre em Ciência da Educação  
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (Portugal)

---

## 1. Introdução

A problemática da descentralização de competências tem constado da agenda política das últimas décadas, sendo um resultado directo da mudança verificada com a Revolução do 25 de Abril de 1974, em que cada vez mais emergem formas locais e regionais de afirmação por desenvolvimento.

No entanto, segundo António de Sousa Fernandes, em Portugal, na reforma administrativa de 1882, verificou-se uma tentativa de descentralização de competências para as autarquias, que visava as seguintes medidas: a construção e manutenção de escolas, a produção e manutenção de cursos de alfabetização, a atribuição de subsídios aos alunos, a selecção e o vencimento dos professores (Fernandes, 1994).

Com a implantação da República, a descentralização passou a ser uma das principais medidas com vista à melhoria da acção educativa, que, por outro lado, segundo Áurea Adão e Maria José Remédios, aumentava o poder local, “a descentralização administrativa constituía uma das propostas do programa dos republicanos que, desde há muito, entendiam fortalecer a via municipal” (2004, p. 114). Contudo, começam a surgir problemas, como o atraso no pagamento dos vencimentos aos professores, provocando nestes o desejo de restabelecimento da centralização. Com a reforma do ensino primário, em 1919, a administração escolar sofre uma alteração, na medida em que se assumiu a opção política “pela criação das Juntas Escolares, solução intermédia entre a centralização ministerial e a descentralização, por via de transferência de competências para os municípios” (*idem*, p. 113).

A descentralização volta à agenda política, com a apresentação na Assembleia da República da proposta de lei n.º 315/I, em 28 de Abril de 1980, proporcionando um amplo debate nacional, visto que esta proposta visava a aprovação de uma Lei de Bases do Sistema Educativo, que nas palavras do Ministro da Educação, significava o seguinte: “era minha convicção que não ter uma Lei de Bases ou um «documento orientador» corresponderia a viver no reino das experiências pedagógicas, navegar ao sabor de pressões, demagogias ou soluções fáceis” (*in*, Teodoro, 2002, p. 276).

O texto final da Lei de Bases do Sistema Educativo viria a ser aprovado na Assembleia da República somente em 1986, devido à instabilidade política da época, mas também, pela opção por uma ampla discussão pública, que o Ministério da Educação e Ciência promoveu. Este período de tempo é marcado por longos debates parlamentares em torno dos princípios apontados por esta lei, entre os quais, destaca-se a

**Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educação**  
**ISSN: 1681-5653**

n.º 50/8 – 25 de noviembre de 2009

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)



descentralização de competências na área da educação e do ensino não superior para as autarquias locais.

## 2. A descentralização de competências na área da educação e do ensino não superior para as autarquias locais

Os debates parlamentares relativos à descentralização, no período entre 1982 e 1983, são marcados pelas posições da Secretária de Estado da Administração Autárquica, Helena Torres Marques, que defendia a aprovação de uma lei que visasse substituir a Lei n.º 79/77, que define as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos. Contudo, estava em causa não só esta lei, mas um “pacote legislativo” que permitisse a consolidação da regionalização através da criação das regiões administrativas e de um organismo para o associativismo autárquico.

Alguns sectores da Assembleia da República propunham a manutenção desta lei, pelo facto de enquanto oposição, Helena Torres Marques tinha defendido a sua continuação em vigor, pois o Partido Socialista “se viesse a ser o partido mais votado e constituísse governo, cumpriria integralmente esta Lei das Finanças Locais”<sup>1</sup>. Neste mesmo sentido, em artigo publicado em 1982, acerca das finanças locais, este membro do Governo afirmava que se tratava de: “uma escolha corajosa e inovadora – a via da total autonomia fiscal e financeira”, em que o próprio país poderia se sentir orgulhoso, sendo uma referência a ter em linha de conta no nível internacional, ou “será que quando fazemos algo que a Europa aprecia e louva nos arrependemos e queremos voltar à mediocridade de que nos julgávamos libertados”<sup>2</sup>.

A oposição considerava que, com a lei que estava em vigor, era possível ao poder local, “fazer acordos de cooperação e geminação de diversos tipos”. No entanto, com vista a alcançar uma maior eficiência, poderiam ser feitas pequenas alterações à lei, de modo a “ser melhorada, mas não modificada no sentido de se lhe roubar o seu profundo sentido descentralizador”<sup>3</sup>.

O Governo que, na altura, era composto por uma coligação entre o PS e o PSD, defendia na Assembleia da República, através do Ministro da Administração Interna, a necessidade de um futuro diálogo, que fosse suficientemente forte, por parte do poder local em relação ao poder central, através da criação de uma Associação Nacional de Municípios. Por outro lado, para dar resposta às futuras competências existia a seguinte intenção: “queremos dotar as autarquias locais de mais meios humanos e financeiros”<sup>4</sup>. E, como na Constituição da República estavam previstas as regiões administrativas, esta questão foi tida em conta, também, na medida em que: “importa considerar, desde já, o futuro pessoal da administração regional e, se se vierem a estabelecer regras para a fixação de técnicos na periferia, importa que se considere igualmente o nível regional”<sup>5</sup>.

A Secretária de Estado da Administração Autárquica, Helena Torres Marques, defendia então, que a Lei n.º 79/77 deveria ser actualizada, porque a “existência de lacunas, deficiências, e imperfeições técnico-jurídicas, dificultam agora, o pleno aproveitamento das potencialidades das autarquias e dos seus órgãos, como a consolidação democrática do próprio poder local”<sup>6</sup>.

Em contrapartida, a oposição parlamentar defendia que as alterações ao quadro normativo do poder local deveriam ser alcançadas por meio do ajuste político e, eticamente de acordo, em relação a

posições anteriormente assumidas, na Assembleia da República, e não partir pura e simplesmente da intenção governativa em legislar.

Portanto, «é lamentável que nesta matéria se escamoteia a discussão e se impeçam esses consensos necessários.»

Sr. Presidente, Srs. Deputados: Assim falava, exceptuando o parágrafo inicial, a porta-voz do PS, a 27 de Junho de 1981, nesta mesma Câmara, sentado na mesma bancada, aplaudida pelo PS, pela ASDI e pela UEDS. E falava assim, perante uma proposta de lei do então governo AD que pedia autorização para legislar sobre «associações de municípios», uma das 6 propostas de lei que hoje estamos a discutir, que correspondente à alínea D do artigo 1.º

Que dirá hoje o mesmo porta-voz, sentado na mesma bancada, perante uma autorização que não se reporte só à associação de municípios, mas a toda a organização do poder local, a todo o «pacote» que o Sr. Ângelo Correia e o seu Governo quiseram impor ao País e às autarquias, e que não conseguiram?<sup>7</sup>

O facto de o Orçamento para 1984 incidir na possível revisão da Lei n.º 1/79, revisão esta que ainda não tinha sido efectuada, constituía a crítica mais acentuada por parte da Oposição. Contudo, a Secretária de Estado da Administração Autárquica considerava que a maioria das câmaras municipais do país reconhece o grande empenho no sentido de uma verdadeira descentralização, pelo que: “o Orçamento do Estado para 1984 é, no que respeita às finanças locais, o primeiro em que se intenta um verdadeiro esforço descentralizador”<sup>8</sup>. Ou seja, descentralizar não é criar situações de deficit perfeitamente incomportáveis nas Finanças públicas, mas sim, no entendimento do Governo, “transferir competências, meios humanos e os recursos financeiros correspondentes para as autarquias”<sup>9</sup>.

Descentralizar competências e atribuições para as autarquias locais é, então, dar mais poder ao denominado poder local. Efectivamente, na óptica do Governo, o Ministério da Educação era aquele que se encontrava em melhores condições para dar os primeiros passos, ao inserir as escolas nas comunidades e ao transferir para a administração local a gestão dos recursos. Deste modo, para o ano de 1984, é apresentada na Assembleia da República a seguinte argumentação:

A nossa proposta, e eu agradecia a vossa atenção para a expressão que utilizei, a nossa proposta, é que em 1984 passe para os municípios a gestão dos equipamentos da educação pré-escolar e do ensino primário, a administração de acção social escolar e a coordenação do processamento do vencimento ao pessoal afecto aos referidos níveis de ensino.

(...) Porquê? Porque entendemos que se os municípios nos últimos anos têm feito todas as escolas pré-primárias e primárias do País - e quero aqui deixar bem claro que se desde 1979 há novas escolas públicas destes níveis de ensino, e muitas foram construídas, tal se deve, exclusivamente, ao esforço, à vontade e ao desejo das câmaras municipais de resolverem os problemas das populações, pois desde aquele ano a administração central não lançou uma única sala de aula - devem, no nosso entender, passar a ser os seus donos<sup>10</sup>.

Também os professores, sobretudo os do ensino primário, “sabem que quem lhes resolve os problemas diários são os autarcas”, e quanto aos vencimentos, não há que ter receio por parte dos docentes, pois, “o Governo, através do Ministério da Educação, garante esse pagamento”. Por outro lado, este elemento do Governo lança aos deputados a seguinte questão: “conhecem algum caso em que as câmaras municipais eleitas depois do 25 de Abril, tenham deixado de pagar aos seus funcionários?”<sup>11</sup>.

Ora, a questão dos ordenados dos docentes, suscita muitas dúvidas e reservas, na medida em que as autarquias funcionariam nesta matéria, como um mero posto de correios onde se depositavam e

levantavam os vencimentos. Na realidade, trata-se de um assunto de “vai-e-vem” em relação à centralização/descentralização, na medida em que:

As receitas destas novas competências serão consignadas e todos os municípios receberão não só a verba a este fim destinada, como se não tivesse havido descentralização, mas ainda será este montante corrigido quando se proceder ao aumento dos funcionários públicos, já que os professores continuarão ligados ao quadro do Ministério da Educação<sup>12</sup>.

Mas, o Governo considerava que este tipo de descentralização não era mais do que os princípios por si defendidos, que estavam contemplados no seu próprio programa já apresentado e aprovado, na Assembleia da República, como sendo “o esforço da democratização da administração geral do sistema de ensino, com transferência para a administração local da competência relativa à gestão de recursos”. No entanto, o Ministério da Educação continuaria a ser “a entidade primeira responsável” por esta medida. Ficando ainda no âmbito da sua competência:

A estruturação e funcionamento do sistema do ensino; a elaboração dos programas; a definição de metodologias pedagógicas; a orientação escolar e profissional; a formação e «reciclagem» de professores; a colocação e transferência de professores; a acção disciplinar relativa a aspectos estritamente relacionados com a função docente; a regulamentação da gestão pedagógica<sup>13</sup>.

A Oposição parlamentar recusa esta forma de descentralização de competências para as autarquias, sem o acompanhamento oportuno da respectiva transferência de meios financeiros e, ao mesmo tempo, questiona o Governo para a hipótese das câmaras serem acusadas, no futuro, de não pagarem atempadamente aos docentes, quando efectivamente se verificar um atraso nas transferências dessas verbas.

Em relação ao gravíssimo problema do pagamento dos professores, a Sr.<sup>a</sup> Secretária disse hoje, aqui, que os 26,5 milhões de contos era para isso mesmo e, embora tenha começado por falar em coordenação, afinal é mesmo para pagar. Disse, V. Ex.<sup>o</sup>, que não tem dúvidas de que as autarquias deixarão alguma vez de pagar aos professores. Mas o que acontece se as autarquias não tiverem verbas por os senhores não lhas darem? Nessa altura teremos professores com salários em atraso e a culpa então passa do Governo para as autarquias.

Não, Sr.<sup>a</sup> Secretária, descentralizar uma política centralizadora, sim. Mas descentralizar a crise para cima das autarquias e lançar o odioso para cima do poder local, recusamos nós e todos eleitos para as autarquias, independentemente da força política que representem<sup>14</sup>.

Nesta perspectiva, a descentralização tinha de ser efectiva, de modo a verificar-se a concretização plena dos seus objectivos, sem equívocos ou mal-entendidos, como refere um deputado da Oposição: “Sr.<sup>a</sup> Secretária, descentralizar uma política centralizadora, sim. Mas, descentralizar a crise para cima das autarquias e lançar o odioso para cima do poder local, não!”<sup>15</sup>. Efectivamente, “o que acontece é que as escolas passam a pertencer a uma espécie de misericórdia, que é o Ministério da Administração Interna, em relação ao sistema educativo português”<sup>16</sup>.

Na óptica do Governo, a grande vantagem da passagem de competências para as câmaras municipais residia no facto de estas realizarem uma melhor gestão.

O Governo sabe que são os municípios que resolvem os problemas diários das populações, que o dinheiro nas suas mãos rende em velocidade e em quantidade e que por isso vale a pena dar ao poder local os recursos, mesmo poucos, de que dispomos, pois certamente serão bem entregues. Nós entendemos que os

problemas do País devem ser resolvidos em conjunto pelo Governo e pelas câmaras e que juntos conseguiremos ultrapassar a situação difícil em que nos encontramos. É isso que nos dispomos fazer<sup>17</sup>.

Apesar da grande discordância por parte da Oposição, quanto à descentralização de competências na área da educação e do ensino não superior, são aprovados na Assembleia da República, e posteriormente publicados em 1984, alguns decretos-lei que atribuem aos municípios do Continente novas competências em matéria de gestão dos equipamentos de educação pré-escolar, do 1.º ciclo do ensino básico e do ciclo preparatório TV, bem como a coordenação do processamento de vencimentos do pessoal auxiliar afecto a estes níveis de ensino. São ainda transferidas para os municípios as competências relativas à definição e aplicação da acção social escolar e ao funcionamento e respectivo controlo dos transportes escolares. Tendo o Governo deixado cair a questão dos vencimentos dos docentes, pelo facto de ter havido uma grande mobilização destes profissionais através das suas organizações representativas, os sindicatos, ou de forma espontânea, como o envio para a Assembleia da República "de 75 telegramas de professores do continente e das regiões autónomas, repudiando a sua integração nas autarquias locais"<sup>18</sup>. Mas, também, é de salientar as preocupações e a sensibilidade dos eleitos locais nesta matéria, visto que os professores eram na altura o maior grupo profissional entre os eleitos para as autarquias, em que um em cada cinco tinha como profissão o ensino (Teodoro, 1994).

### 3. A generalização da educação pré-escolar

O XIII Governo Constitucional (constituído pelo PS) reconhece que a exclusão escolar é produzida pela própria escola, e que se acentua a partir de desigualdades sociais produzidas na sociedade. Mas, a escola não consegue, "só por si, resolver tais desigualdades. Pode, isso sim, no espaço que lhe é próprio, assegurar aprendizagens para todos, não transformando as desigualdades sociais de partida em desigualdades escolares"<sup>19</sup>.

Alguns sectores da Assembleia da República não estavam de acordo com o "pacto educativo" (Teodoro, 1996), nem com a proposta apresentada para a generalização da educação pré-escolar, pois estavam em causa posições políticas anteriormente assumidas pela actual Secretária de Estado, que esteve "contra o diploma da Sr.ª ex-Ministra, Dr.ª Manuela Ferreira Leite, no que se refere à educação pré-escolar e que agora está de acordo com o que, no fundamental, esse diploma aponta"<sup>20</sup>. Por outro lado, utilizava-se uma oportuna fundamentação na posição do Estado em relação à escola pública, da seguinte forma:

O PCP não irá «pactuar» com generalidades; o PCP não irá «pactuar» que as matérias substantivas se concretizem em círculo fechado, apenas aberto a alguns parceiros, como tem vindo a acontecer; o PCP não irá «Pactuar» com teses neo-liberais conducentes à efectiva desresponsabilização do Estado em relação à educação e ao ensino; o PCP não irá «pactuar» com a continuidade do «marketing político» do Ministério da Educação. O PCP defenderá, hoje e para o futuro, uma escola pública de qualidade para todos os portugueses, centrada numa estratégia de verdadeiro desenvolvimento, transformação e modernização do sistema educativo e do País<sup>21</sup>.

Para uma parte da Oposição o pacto educativo representava simplesmente um conjunto de princípios gerais, isto é, não conclusivos quanto às verdadeiras políticas a desenvolver, o que acarretava determinadas situações como:

A desresponsabilização do Estado em certas matérias, facto com o qual 'Os Verdes' nunca concordarão. Exemplificando: «Criar uma rede nacional de educação pré-escolar». Certo. Mas pública?

É que não nos basta dizer que é preciso criar uma rede nacional, porque é preciso garantir que todas as crianças, em idade do pré-escolar, o possam frequentar, independentemente da sua situação económico-social e que, portanto, a rede pública cobrirá essa necessidade e que o Estado a assegurará<sup>22</sup>.

O posicionamento do Governo ia no sentido da aprovação de uma lei-quadro que permitisse a definição do modelo de expansão da educação pré-escolar, mas também numa abertura a toda a sociedade. De facto, a discussão em torno da educação encontrava-se numa nova fase que ia para além da tribuna parlamentar, como salienta, Marçal Grilo, Ministro da Educação:

O pacto não se faz apenas no Parlamento, concretiza-se com os parceiros, sendo o diálogo com eles essencial. Porém, não podemos confundir os diálogos, não podemos dialogar com a Assembleia o que devemos dialogar com os sindicatos, ou dialogar com os sindicatos o que devemos dialogar com os estudantes, ou dialogar com os estudantes aquilo que devemos dialogar com as autarquias<sup>23</sup>.

O sucesso educativo passava, então, pela criação de melhores condições para o primeiro ciclo do ensino básico e educação pré-escolar. Na perspectiva do Governo, "a escola básica é importante para todos, mas são sem dúvida as crianças que pertencem a meios menos instruídos que mais dela dependem". Era necessário, então, assegurar a existência dos dois factores essenciais na escola pública, a equidade e a qualidade, ou seja, para além de "mais escola" a concretização de uma "melhor escola". Assim, para além da lei-quadro da educação pré-escolar era necessário um "virar de página" para o 1.º ciclo do ensino básico, "tanto nos conteúdos, saber o que é fundamental aprender, como no processo de revisão curricular participada que acabámos de lançar, envolvendo pais e professores no debate sobre o que é fundamental saber para se transitar de ciclo e não para criar mais retenção"<sup>24</sup>.

Submetida à votação, a proposta de lei n.º 44/VII - Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar, foi aprovada por unanimidade, no Parlamento, em 10 de Dezembro de 1996. No entanto, foram feitas declarações de voto em torno da sua gratuitidade. Para o PSD, a questão da gratuitidade deste sector de educação deveria ser universal, "que fique claro, repito, que para nós a gratuitidade é no público, no privado, no social e no cooperativo!". Através do confronto entre opções políticas divergentes, e só desta forma, se poderia compreender o "cambalhota" do Partido Socialista na abertura total à gratuitidade, o que doutra forma "seria escandaloso que um partido que elegeu a educação como a sua paixão e o pré-escolar como a sua primeira prioridade acabasse, claramente, por mandar esta matéria para as calendas"<sup>25</sup>.

No mesmo sentido se situava o PCP ao admitir que algumas das normas, contidas na lei, foram objecto de discórdia por parte da força política que, "transformando a educação em paixão, se opôs, nada mais e nada menos, à consagração na lei do princípio da gratuitidade da componente educativa da educação pré-escolar. Todos os que trabalharam em sede de Comissão sabem que isto é verdade!"<sup>26</sup>.

Para o partido do Governo a aprovação desta lei constituía o cumprimento dos compromissos assumidos, com a garantia da qualidade educativa, do diálogo com os parceiros sociais e os adequados meios financeiros. Desta forma:

A prioridade à educação exige que o combate à exclusão, ao abandono e ao insucesso escolar se faça pela consagração de condições que permitam a igualdade de oportunidades, o que passa pela criação de uma rede nacional de educação pré-escolar, salvaguardada pela Lei-Quadro que acaba de ser aprovada. Neste

sentido, no último ano, o Governo criou os lugares de educadores de infância que estavam congelados desde há sete anos e chegou a acordo com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses<sup>27</sup>.

Os debates em torno da Lei-Quadro da educação pré-escolar permitiram, também, mobilizar o Governo no sentido da igualdade de oportunidades no acesso à educação pré-escolar e no sucesso no ensino, no combate ao abandono e à exclusão social através da criação dos territórios educativos de intervenção prioritária. Na realidade, esta lei possibilitou às autarquias locais uma maior intervenção na educação através da criação de uma rede pública municipal de jardins-de-infância.

#### 4. O órgão municipal para as questões educativas

A competência para os órgãos municipais poderem criar o Conselho Local de Educação (CLE), e elaborarem as cartas escolares, é consolidada uma década depois da proposta apresentada pela Comissão da Reforma do Sistema de Ensino (CRSE), com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98 e posteriormente com a Lei n.º 159/99, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Este novo quadro normativo no âmbito da educação foi decisivo, para o Governo, pois permitiu “arrumar a casa” em questões tão delicadas como o isolamento do 1.º ciclo, a gestão e autonomia das escolas, a criação dos agrupamentos escolares e a participação da comunidade educativa.

Para o Secretário de Estado da Administração Educativa, até esta conjuntura o 1.º ciclo do ensino básico tinha sido o grande esquecido “em todos os regimes - de gestão, de autonomia - das escolas. Pela primeira vez, é colocada, por este Governo, na ordem do dia a questão do 1.º ciclo, como o foi, também, a questão da educação pré-escolar”. Por outro lado, se em 1995, “mais de 50% das escolas portuguesas não tinha órgãos eleitos - e refiro-me apenas ao universo das escolas do 2.º e 3.º ciclos e do secundário. Hoje, no início do ano lectivo de 1998/1999, temos mais de 95% das escolas portuguesas com órgãos eleitos”. De facto, a autonomia era considerada o factor fundamental, ou seja, o meio “ao serviço da valorização e da qualidade da educação educativa, é a ideia da ligação efectiva entre a escola e a sociedade, é a ideia da participação efectiva da comunidade na educação. É que a educação é questão de todos e não de alguns”<sup>28</sup>.

A criação de um órgão municipal, para as questões educativas, e o ordenamento da rede educativa através de uma carta escolar eram, na altura, para o Governo, assuntos relativos à autonomia, em que tinham de ser salvaguardados os interesses reais das populações. Desta forma:

A posição do Ministério da Educação nesse domínio é a de considerar que não haverá ordenamento da rede nem agrupamentos de escolas que não tenham o acordo, a articulação, com os municípios, tendo uma lógica de carta escolar coerente, uma vez que retirámos da filosofia prevalecente a ideia de que se fechavam ou suspendiam escolas. Eu próprio sempre disse que não se pode fechar escolas por razões numéricas, porque fazê-lo é fechar aldeias, é esquecer a dimensão comunitária, é esquecer aquilo que é a necessidade de combatermos a desertificação<sup>29</sup>.

Em 2003, na sequência de uma mudança da maioria política da Assembleia da República e da composição do XV Governo Constitucional (coligação entre o PSD e o CDS-PP), é publicado um novo quadro normativo, Decreto-Lei n.º 7/2003, que estatui o Conselho Municipal de Educação (CME), em substituição do CLE, e consagra a carta educativa de acordo com o Plano Director Municipal. Este novo modelo apresenta

algumas diferenças em relação ao anterior, pretendendo ser, no entanto, mais abrangente, pois, para além da educação escolar, engloba agora todas as formas de educação.

Todavia, este enquadramento era visto pela Oposição como uma municipalização da educação, na qual “as Câmaras Municipais estão a ser transformadas em novos empreiteiros do Ministério da Educação”<sup>30</sup>. Por outro lado, com este tipo de territorialização da acção educativa o Estado central assumia uma atitude de afastamento perante as especificidades locais. Logo, “territorializar e descentralizar não podem ser sinónimo de desresponsabilização, nem podem ser, simultaneamente, sinónimo de intromissão na esfera de autonomia das escolas”<sup>31</sup>.

Esta intromissão na “esfera da escola” agrava-se com o aspecto da avaliação que está prevista no Decreto-Lei n.º 7/2003, pois esta questão “deve ser feita em conjunto com as escolas e nunca contra elas ou a partir de entidades que nada têm a ver com as realidades educativas”<sup>32</sup>, caso contrário seria, para os professores, uma afronta que tinha de se ter em consideração.

Apesar do PS ter votado favoravelmente este diploma, a ex-Secretária de Estado da Educação e Inovação, Ana Benavente, apresenta algumas críticas ao diploma, visto que tinha sido alterada a filosofia da Lei n.º 159/99, com o menosprezo pela participação social na organização das escolas em troca do controlo burocrático dos conselhos municipais, que “tornam-se órgãos das autarquias, cheios de funcionários que representam, local e regionalmente, os serviços centrais”. Pela desvalorização da representação dos professores, que passa a ser diminuta, ou seja, “onde houver agrupamentos do 1.º e agrupamentos dos 2.º e 3.º ciclos, apenas um docente representará todo o ensino básico público”. Na obscuridade do legislador, no que respeita aos docentes e à sua prática, ao não serem necessário aos elementos do conselho municipal de educação “nenhum conhecimento, nenhuma competência específica, explícita, fundamentada, para avaliar o desempenho de docentes e não docentes”<sup>33</sup>. Contudo, em 2005, o PS volta a formar Governo (XVII Constitucional) com maioria absoluta, mas mantém em vigor este quadro normativo.

Embora a lei permita aos municípios, desde 2003, a elaboração da carta educativa, as primeiras 39 cartas aprovadas pelo Ministério da Educação só o foram no final de Outubro de 2006. E passados mais de cinco anos sobre a publicação da lei, em Setembro de 2008, a situação era a seguinte: 269 licenças aprovadas, 5 em avaliação e 4 em elaboração (ME, 2008a).

Na verdade, as incertezas de ordem variada como a transferência de responsabilidades e atribuições no domínio da educação para as autarquias locais, resultou em 16 de Setembro de 2008, apesar de um pré-acordo negocial com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), na concordância de, apenas, 90 câmaras municipais do total de 278 (ME, 2008b). Dessas noventa estão de fora as grandes cidades do país, e das 18 capitais de distrito apenas 6 assinaram o protocolo com o Ministério da Educação. O protocolo abrange as seguintes áreas: gestão de pessoal não docente; acção social escolar; construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino; transportes escolares; educação pré-escolar da rede pública; actividades de enriquecimento curricular; residências para estudantes. Todavia, a proposta inicial do Governo (mais uma vez) incluía, também, a passagem dos educadores e professores, de todo o ensino básico, para a jurisdição dos municípios.



## 5. Conclusões

O Estado português acompanhou a tendência para aplicar algumas políticas educativas que emergem nas reformas da administração educacional, nos anos 80, em alguns países europeus. Mas, o tempo que decorreu, entre a primeira apresentação de uma lei de bases e a sua aprovação, foi um tempo marcadamente político, onde nas interpelações ao Governo se tentava manter um país, no qual, as decisões teriam de partir forçosamente da Assembleia da República.

Nesta sequência, a transferência de atribuições e competências do poder central para a administração local assumiu, numa primeira fase, formas de participação no nível das tarefas, isto é, no que se refere aos transportes escolares, à acção social escolar e à construção e manutenção de escolas. Numa segunda fase, emergem alguns sinais de mudança, a partir de meados dos anos 1990, com uma maior intervenção das autarquias nas questões educativas através da Lei-Quadro da educação pré-escolar e do novo regime de autonomia, administração e gestão escolar.

De facto, como afirma João Barroso e João Pinhal, a descentralização não é mais do que um procedimento complexo que deriva da reformulação do papel do Estado ao redistribuir os poderes entre a administração central e local, o que impõe a mobilização dos actores e a contextualização da acção política (Barroso & Pinhal, 1996).

No entanto, todo este processo legislativo, em torno da descentralização de atribuições e competências no âmbito da educação não é mais do que o reflexo da reforma da administração pública, o denominado "New Public Management" (Mons, 2007), que emerge nos anos 1980 com os governos conservadores, mas também com a nova esquerda em alguns países. Esta nova gestão assenta numa lógica de gestão privada e na individualização dos bens públicos através das seguintes situações: ao colocar em primeiro lugar "o cliente" na acção estatal e, assim, romper com a lógica da administração; descentralizar poderes para delimitar o terreno de acção; responsabilizar os agentes do Estado ao responderem, com relatórios, perante a comunidade numa óptica de prestação de contas "accountability"; incidir qualidade e eficiência sobre os produtos e serviços da acção pública e por fim substituir o controlo processual tradicional com a avaliação pelos resultados.

## Notas

<sup>1</sup> Intervenção do deputado do PCP, Silva Graça. Sessão legislativa, 1, n.º 9, 25 de Junho de 1883, p. 237.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>4</sup> Intervenção de Eduardo Pereira, Ministro da Administração Interna. Sessão legislativa, 1, n.º 20, 13 de Julho de 1883, p. 767.

<sup>5</sup> Intervenção de Joaquim Fernando Nogueira, Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional. Sessão legislativa, 1, n.º 20, 13 de Julho de 1883, p. 769.

<sup>6</sup> Sessão legislativa, 1, n.º 20, 13 de Julho de 1883, p. 770.

<sup>7</sup> Intervenção do deputado do PCP, Silva Graça. Sessão legislativa, 1, n.º 20, 13 de Julho de 1883, p. 779.

<sup>8</sup> Intervenção de Helena Torres Marques. Sessão legislativa, 1, n.º 54, 26 de Novembro de 1883, p. 2351.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 2352.

- <sup>10</sup> Proposta apresentada por Helena Torres Marques. Sessão legislativa, 1, n.º 54, 26 de Novembro de 1883, p. 2352.
- <sup>11</sup> Intervenção de Helena Torres Marques. Sessão legislativa, 1, n.º 54, 26 de Novembro de 1883, pp. 2352-2353.
- <sup>12</sup> *Idem, ibidem.*
- <sup>13</sup> *Idem, ibidem.*
- <sup>14</sup> Intervenção do deputado do PCP, Silva Graça. Sessão legislativa, 1, n.º 54, 26 de Novembro de 1883, p. 2354.
- <sup>15</sup> *Idem, ibidem.*
- <sup>16</sup> Intervenção da deputada do MDP/CDE, Helena Cidade Moura. Sessão legislativa, 1, n.º 54, 26 de Novembro de 1883, p. 2355.
- <sup>17</sup> Intervenção de Helena Torres Marques. Sessão legislativa, 1, n.º 54, 26 de Novembro de 1883, p. 2353.
- <sup>18</sup> Sessão legislativa, 1, n.º 58, 02 de Janeiro de 1984.
- <sup>19</sup> Ana Benavente, Secretária de Estado da Educação e Inovação, Sessão Legislativa, 2, n.º 14, 28 de Novembro de 1996, p. 520.
- <sup>20</sup> Intervenção da deputada do PCP, Luísa Mesquita. Sessão legislativa, 1, n.º 83, 12 de Junho de 1996, p. 2802.
- <sup>21</sup> *Idem, ibidem.*
- <sup>22</sup> Intervenção da deputada de "Os Verdes", Heloísa Apolónia. Sessão legislativa, 1, n.º 83, 12 de Junho de 1996, p. 2803.
- <sup>23</sup> Sessão legislativa, 1, n.º 83, 12 de Junho de 1996, p. 2806.
- <sup>24</sup> Ana Benavente, Secretária de Estado da Educação e Inovação, Sessão Legislativa, 2, n.º 14, 28 de Novembro de 1996, p. 520.
- <sup>25</sup> Intervenção do deputado do PSD, Pedro Pinto. Sessão legislativa, 2, n.º 16, 10 de Dezembro de 1996, p. 569.
- <sup>26</sup> Intervenção do deputado do PCP, José Calçada. Sessão legislativa, 2, n.º 16, 10 de Dezembro de 1996, p. 571.
- <sup>27</sup> Declaração de voto do grupo parlamentar do Partido Socialista. Sessão legislativa, 2, n.º 16, 10 de Dezembro de 1996, p. 588.
- <sup>28</sup> Guilherme d'Oliveira Martins, Secretário de Estado da Administração Educativa. Sessão Legislativa, 4, n.º 9, 2 de Outubro de 1998, p. 276.
- <sup>29</sup> *Idem, ibidem.*
- <sup>30</sup> Intervenção do deputado do PS, José Augusto de Carvalho. Sessão legislativa, 1, n.º 111, 11 de Abril de 2003, p. 4707.
- <sup>31</sup> Intervenção do deputado do BE, João Teixeira Lopes. Sessão legislativa, 1, n.º 111, 11 de Abril de 2003, p. 4707.
- <sup>32</sup> *Idem, ibidem.*
- <sup>33</sup> Intervenção da deputada do PS, Ana Benavente. Sessão legislativa, 1, n.º 111, 11 de Abril de 2003, pp. 4709-4710.

## Siglas

Agrupamento Parlamentar da Acção Social Democrata Independente (ASDI)

Agrupamento Parlamentar da União da Esquerda para a Democracia Socialista (UEDS)

Bloco de Esquerda (BE)

Centro Democrático Social (CDS-PP)

Movimento Democrático Português (MDP/CDE)

Partido Comunista Português (PCP)

Partido Ecologista "Os Verdes"

Partido Social-Democrata (PPD/PSD)

Partido Socialista (PS)

## Referências

- ADÃO, A. & REMÉDIOS, M. (2004). Os "Congressos Pedagógicos" na 1.ª república: espelhos da(s) identidade(s) dos professores primários, *Revista Lusófona de Educação*, 04, 107-119.
- BARROSO, J & PINHAL, J. (Orgs.) (1996). *A administração da educação. Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- FERNANDES, A. (1994). Educação e poder local. In CNE, *Educação comunidade e poder local. Actas do seminário* (pp. 45-63). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- ME (2008a). *Gabinete de Estatística e Planeamento de Educação. Cartas educativas – ponto da situação*. Disponível em: <http://w3.gepe.min-edu.pt/CartasPub/> (consultado em 18 de Dezembro de 2008).
- ME (2008b). Portal da educação. Transferência de competências para os municípios em matéria de educação. Disponível em: [http://www.min-edu.pt/np3content/?newsId=1693&fileName=Lista\\_de\\_munic\\_pios.pdf](http://www.min-edu.pt/np3content/?newsId=1693&fileName=Lista_de_munic_pios.pdf) (consultado em 18 de Dezembro de 2008).
- MONS, N. (2007) *Les nouvelles politiques éducatives. Le France fait-elle les bons choix?* Paris: PUF.
- TEODORO, A. (1994). *Política educativa em Portugal. Educação, desenvolvimento e participação política dos professores*. Venda Nova: Bertrand Editora.
- TEODORO, A. (1996) (Org.). *Pacto educativo: aspirações e controvérsias*. Lisboa: Texto Editora.
- TEODORO, A. (2002). *As políticas de educação em discurso directo, 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.