

DOSSIÊ TEMÁTICO Escola Pública

O GOVERNO DAS ESCOLAS DO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO, EM PORTUGAL: LEGISLAÇÃO E VIVÊNCIAS DOS PROFESSORES

*Lisete Almeida*¹

*Carlinda Leite*²

*Preciosa Fernandes*³

Resumo: Este texto faz uma retrospectiva do quadro legal que instituiu a escolaridade obrigatória em Portugal e dá conta da acção do Estado no governo das escolas públicas que, acompanhando as alterações discursivas, deixaram de ser designadas por escolas primárias para passarem a ser referidas como escolas do ensino básico e a fazerem parte de um agrupamento de escolas. A estes aspectos, associamos vivências e sentimentos expressos por alguns professores relativamente a esta pertença a um agrupamento de escolas.

Palavras-chave: Agrupamentos de Escolas. Escolaridade Obrigatória. Governo de Escolas. Territorialização da educação.

¹ Doutoranda na FPCE-UP sob orientação das Professoras Doutoras Carlinda Leite e Preciosa Fernandes. Membro do CIEE, Porto. Bolseira da FCT. E-mail: lisetealmeida25@gmail.com

² Professora Catedrática na FPCE-UP e membro do CIEE, Porto. E-mail: carlinda@fpce.up.pt

³ Professora Auxiliar na FPCE-UP e membro do CIEE, Porto. E-mail: preciosa@fpce.up.pt

1 As escolas de instrução primária no início da escolaridade obrigatória

Apesar da escola pública laica para o ensino das crianças portuguesas ter o seu início no século XVIII, com a acção do Marquês de Pombal, que retira à Igreja o domínio da educação passando-o para o Estado, é a reforma de Costa Cabral, publicada no Decreto do Governo nº 220 (28 de setembro de 1844), aquela que declara a escolaridade obrigatória assumindo o poder central um papel interveniente na sua implementação. Esta reforma decreta a obrigatoriedade da frequência da escola de instrução primária para as crianças dos 7 aos 15 anos. Apesar desta obrigatoriedade legal para a escolarização, os estudos de Candeias e Simões (1999) mostram que, em 1850, a taxa de analfabetismo em Portugal era de cerca de 85%, muito superior à de outros países europeus, e que, apesar das alterações introduzidas para a educação em geral, em 1900 essa taxa ainda era de 75%, continuando o desfasamento em relação à Europa.

Helena Araújo (1996), ao estudar a construção da escola de massas em Portugal, refere a existência de 1199 escolas primárias em 1854, número que vai crescendo e atingindo as 4495 em 1899. Todavia, a autora refere também que, “em 1867, apenas 17% das crianças entre 7 e 15 anos estavam na escola” (ARAÚJO, 1996, p.169) o que comprova que a expansão da escola de massas foi lenta e precária em Portugal.

2 De um ensino primário de 3 anos para um ensino obrigatório de 6 anos

O início do século XX marca, em Portugal, a mudança de um regime monárquico para um republicano. Este novo regime produz legislação com alterações nas políticas educacionais, nomeadamente nos anos de escolaridade, nas questões pedagógicas e no governo das escolas.

O primeiro normativo que regulamenta o ensino primário, o Decreto nº 9.223 (de 29 de março de 1911), organiza-o em 3 graus: o ensino elementar, de 3 anos e obrigatório para ambos os sexos, o

complementar de 2 anos e o superior de 3 anos. Esta orientação da organização da educação escolar foi alterada pelo Decreto nº 6.137 (de 29 de setembro de 1919), que instituiu o ensino primário geral, obrigatório e gratuito, para as crianças de ambos os sexos, dos 7 aos 12 anos de idade. Este diploma legal determina também a figura do director das escolas do ensino primário, com a competência de articular as suas funções com o inspector e com as juntas escolares, constituídas pelo decreto nº5/787-A (de 10 de maio de 1919). Estas juntas escolares, em funcionamento entre 1919 e 1925, introduziram alguma tendência para descentralizar o sistema de ensino. No entanto, a situação altera-se com o golpe de estado de 28 de Maio de 1926 que implementou a Ditadura Nacional.

Na primeira fase desta Ditadura, o Decreto nº 13.619, de 17 de maio de 1927, organiza o ensino primário em três categorias, para ambos os sexos: ensino infantil, dos 4 aos 7 anos; ensino primário elementar, dos 7 aos 11 anos, sendo obrigatório e constituído por 4 classes; ensino primário complementar dos 11 aos 13 anos. Três anos mais tarde, é publicado o Decreto nº 18.140 (de 28 de março de 1930) que divide o ensino primário elementar em dois graus, sendo o primeiro de três classes e o segundo o que diz “respeito ao programa da 4ª classe”. Relativamente à alfabetização, e como refere Candeias (1996, p. 61), “a tomada a cargo pelo Estado de uma parte fundamental da educação das crianças portuguesas, não é atingida nestes primeiros trinta anos do século XX”.

Com a Constituição da República, de 11 de abril de 1933, que dá origem ao regime do Estado Novo, é remodelado o ministério da instrução pública, que passa a chamar-se da educação nacional. Nesta fase do Estado Novo, houve um rápido impacto no empobrecimento da organização do ensino primário, que passou pelo encerramento (em 1931) de escolas com menos de 40 a 50 alunos, pelo impedimento de frequência de crianças com mais de três reprovações (em 1932), pela criação de postos escolares entregando o ensino às regentes escolares, ou seja, a pessoas pouco qualificadas para o ensino, pela abolição do princípio da gratuidade escolar (em 1933) e pelos livros únicos e

ideologicamente marcados (LOPES, 2007). Ainda durante esta fase, o Decreto-Lei n.º 27.279, de 24 de novembro de 1936, enunciou “medidas de urgência” tendo em vista “o duplo objectivo de assegurar a todos os portugueses um grau elementar de cultura [...] e de se dar enérgico e eficiente combate ao analfabetismo”, situação que pouco impacto teve no aumento do número de escolarizados.

O Decreto-Lei n. 4.964, de 31 de dezembro de 1956, estabelece a instrução primária obrigatória “até aprovação do exame de 4ª classe, para todos os menores do sexo masculino”, mantendo 3 anos para o feminino. A igualdade de frequência obrigatória da 4ª classe para ambos os sexos surge apenas com o Decreto-Lei n.º 42.994, de 28 de maio de 1960. Este período de tempo do ensino primário obrigatório e gratuito para ambos os sexos é, em 1964, ampliado para 6 anos (Decreto-lei n.º 45.810, de 9 de julho de 1964), organizados em dois ciclos: o elementar de 4 anos e o complementar de 2 anos.

Em síntese, como lembram Candeias e Simões (1999, p.165), o percurso efectuado em Portugal para que todas as crianças tivessem acesso à leitura e à escrita foi longo, “sendo só em meados da década de 50 do século XX que todas as crianças com idades compreendidas nos parâmetros da lei se encontravam matriculadas na escola”. E foi apenas no início dos anos 70 (século XX) que Veiga Simão, então Ministro da Educação do governo marcelista (de Marcelo Caetano) apresentou as linhas gerais de um projecto que previa a expansão, a modernização do Sistema Educativo e a “democratização do ensino”. Nos seus princípios, a Lei n.º 5/73 (25 de julho de 1973, isto é, nas vésperas do 25 de Abril de 1974) incumbe o Estado de assegurar a todos os portugueses o direito à educação, de tornar efectiva a obrigatoriedade de uma educação básica cumprindo o princípio fundamental da igualdade de oportunidades de acesso à escola. Esta mudança de orientação, embora hoje contestada pois fundamentou-se no princípio da meritocracia (LEITE, 2003), representou, na época, algum avanço. No entanto, com a Revolução de Abril de 1974 não chegou a ser implementada.

3 A instauração de um modelo de “gestão democrática”

No que ao processo de gestão das escolas diz respeito, a década de 70 representou também o início de uma nova concepção. Como em outro lugar foi afirmado, “no campo da educação, Portugal não ficou alheio ao que se tinha passado na década de 70 e de 80 em vários países” (LEITE, 2002, p. 252), constituindo o pós-25 de Abril “um momento de ruptura ideológica face a concepções e práticas educativas de homogeneização” em que se “afirmaram ideais de uma educação democrática passíveis da construção de espaços de novas cidadanias” (FERNANDES, 2007, p. 81).

Neste sentido, a legislação produzida em pleno rescaldo da revolução de 1974 enfatizou a participação de outros elementos na gestão da escola. O Decreto-Lei nº 176/74 (29 de abril) criou as Comissões de Gestão constituídas por professores, estudantes e funcionários, eleitos em Assembleias Gerais de Escola e o Decreto-Lei nº 221/74 (27 de maio) legalizou o processo de eleição e regulamentou o funcionamento das Comissões de Gestão, criando os novos órgãos colegiais. Ainda nesse ano, o Decreto-Lei nº 735-A/74 (21 de dezembro) terminou com as Comissões de Gestão e instituiu uma organização das escolas do ensino preparatório e do secundário (não o ensino primário) dependente dos órgãos e serviços centrais do Ministério da Educação e Cultura. Recorrendo a Stephen Stoer (1985, p. 67), pode considerar-se que esta medida se traduz numa “deslocação do poder” por imposição das bases que se apropriaram de poderes de decisão, desenvolvendo processos de democracia directa. Porém, como refere Licínio Lima (2008, p.1), as práticas de autogestão pedagógica ensaiadas nas escolas durante este período representaram “uma realidade efémera, com incidência muito diferenciada de escola para escola, construída localmente e a partir de baixo, desafiando os governos e a administração.”

Em relação ao ensino primário, o Despacho nº 68/74, complementado pelo Despacho nº 1/75, estatuiu, por um ano, a gestão escolar, sendo a gestão democrática neste nível regulamentada pelo

Despacho n.º 40/75 (8 de novembro), que define as atribuições dos órgãos de gestão. Sem carácter obrigatório, este diploma legal incentiva a participação dos pais, autarquias, comissões de moradores e de aldeias na gestão das escolas primárias e estipula que os directores de escola são eleitos pelo Conselho Escolar, organizando as comissões de concelho ou de zona escolar e definindo a existência do delegado escolar. Contudo, este modelo de gestão no ensino primário é extinto em 1977, o que não aconteceu nos outros níveis de ensino. A este propósito Amélia Lopes (2007, p. 182). refere que foram “tentadas profundas transformações no ensino primário” mas, “as escolas concretas e os seus professores pouco se mobilizaram.”

Quatro anos mais tarde, o Decreto-Lei n.º 538/79 (31 de dezembro) vem afirmar a universalidade, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino básico, com duração de 6 anos, para crianças entre os 6 e os 14 anos, referindo que a escolaridade obrigatória se concretizará pela acção conjunta dos órgãos da Administração Central, das Regiões Autónomas e da Administração Regional e Local, com respeito pelo princípio da descentralização administrativa.

4 A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e o início de uma política de territorialização da educação

Ao nível da gestão das escolas primárias, agora designadas, como atrás referimos, escolas do 1.º ciclo do ensino básico (1.º CEB), no início da década de 80, não houve alterações. Contudo, em 1984 ocorreram “pequenos passos no sentido do reforço da dimensão local da educação, embora sem grande coerência política e com lógicas, por vezes, contraditórias” (BARROSO, 1999, p. 138), com o Estado a transferir competências e responsabilidades neste nível de ensino para as autarquias (Decretos-lei: n.º 77/84, n.º 100/84, n.º 299/84 e 399-A/84).

A publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo Português (LBSE, Lei n.º 46/86, 14 de outubro), tendo estabelecido a escolaridade obrigatória de 9 anos, atribuiu ao Estado a responsabilidade na promoção da democratização do ensino e na garantia ao direito a uma

justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares. Esta Lei determina, ainda, no quadro dos princípios de uma integração comunitária, que a direcção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos do ensino básico seja assegurada por órgãos próprios, para os quais são eleitos representantes de professores e pessoal não docente. No que se refere à organização do ensino básico, a LBSE determina que ele compreende três ciclos sequenciais: o 1º de quatro anos, o 2º de dois anos e o 3º de três anos. Ou seja, pela primeira vez surge a designação de 1º CEB (antes designado por ensino primário) definido como um ensino globalizante, da responsabilidade de um professor único, situação que se mantém até hoje.

A organização das actividades lectivas para este 1º CEB é regulamentada pelo Despacho Conjunto nº 25/SERE/SEAM/88 (2 de agosto), que refere ser conveniente a organização por agrupamento de escolas sempre que a situação vise criar condições adequadas a um melhor funcionamento pedagógico, enriquecendo os órgãos de gestão e evitando o isolamento profissional dos docentes. Prevê ainda que estes agrupamentos se constituam a nível de conselho escolar, sendo o presidente do conselho escolar eleito de entre os directores ou encarregados de direcção das escolas agrupadas. No entanto, este modo de organização escolar por agrupamentos só veio a concretizar-se em 2000.

Outro aspecto que nesta referenciação dos processos de territorialização escolar, em Portugal, vale a pena realçar, é o que se prende ao conceito de autonomia. Em 1989, é publicado o Decreto-lei nº 43/89 (3 de fevereiro) que estabelece o regime jurídico da autonomia às escolas oficiais dos 2º e 3º ciclos e às escolas de ensino secundário, omitindo o 1º CEB. Aquele normativo previa a reorganização da administração educacional transferindo poderes de decisão para os planos regional e local e, ainda, atribuindo a cada escola a responsabilidade de elaborar um projecto educativo onde fosse traçado o seu plano de acção.

Os anos 90 foram ricos em produção legislativa para o governo das escolas, passando a ser dada uma atenção particular ao 1º CEB. De

facto, o Despacho Conjunto 19/SERE/SEAM/90 veio, nesta linha, definir as escolas básicas integradas como centros locais de educação básica. De seguida, o Decreto-Lei nº 172/91 (10 de maio) integrou o 1º CEB no novo modelo de administração, direcção e gestão das escolas, estipulando que estas escolas sejam organizadas em áreas escolares, constituindo, cada uma, um núcleo, com órgãos próprios de direcção (conselhos de escola e de área escolar), de administração e gestão (director executivo, conselho administrativo e coordenador de núcleo) e com órgãos e estruturas de orientação educativa (conselho pedagógico e estruturas de orientação educativa). A avaliação deste modelo feita pelo Conselho de Acompanhamento Avaliação, apresentou, no entanto, severas críticas ao seu funcionamento, o que levou o governo a suspender a sua generalização, a encomendar um novo estudo e a legislar em 1998 sobre este aspecto (LIMA, 2004).

Na sequência de um estudo encomendado a João Barroso, é publicado o Despacho nº 147-B/ME/96 (1 de agosto) que define o enquadramento legal de constituição dos territórios educativos de intervenção prioritária e que configura uma outra forma de gestão que agrupa os estabelecimentos de educação numa lógica local. De seguida, foi reestruturado o processo de autonomia e gestão das escolas que surge com o Despacho Normativo nº 27/97 (2 de junho) que refere a progressiva descentralização da administração educativa para os níveis regional e local, lançando, em regime de experiência, os agrupamentos de escolas.

Perspectivando a autonomia das escolas e a descentralização como “aspectos fundamentais de uma nova organização da educação” o Decreto-lei nº 115-A/98, (4 de maio), revisto pela Lei nº 24/99 (22 de abril), estipula que a apresentação de propostas de criação de agrupamentos para integração de estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico é da competência das Direcções Regionais da Educação (DRE), dos municípios e dos órgãos de gestão das escolas envolvidos.

Estipula ainda este diploma legal que a administração e gestão das escolas são asseguradas por órgãos próprios: assembleia; conselho

executivo ou director; conselho pedagógico; conselho administrativo. Fica também estabelecido que nos agrupamentos verticais, isto é, os agrupamentos que têm estabelecimentos desde o pré-escolar até ao final do ensino básico (3º ciclo), um dos membros do conselho executivo deve ser do pré-escolar ou do 1º CEB. Refere ainda este mesmo diploma que a coordenação de cada estabelecimento de educação ou de ensino integrado num agrupamento de escolas é assegurada por um coordenador eleito pela totalidade dos docentes desse estabelecimento. Para concretizar os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, é publicada a Lei nº 159/99 (14 de setembro), que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e delimita a intervenção da administração central e local.

Em síntese, a legislação aqui referida permite constatar que a década de 80 do século XX marca o início, em Portugal, de um discurso legal de territorialização da educação e de autonomia das escolas que a década de 90 veio ampliar, evidenciando-se, nesta última, uma maior atenção ao 1º CEB.

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

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

Os requisitos necessários para a constituição de agrupamentos são fixados pelo Decreto Regulamentar nº 12/2000 (29 de agosto), que reforça a necessidade de obtenção de parecer favorável do município, cabendo a iniciativa para a constituição de um agrupamento de escolas à respectiva comunidade educativa, através dos órgãos de administração e gestão dos estabelecimentos interessados, do município, bem como do director regional de educação da respectiva área. Contudo, “no processo

de constituição dos agrupamentos nem sempre participaram todos estes actores educativos” (LEITE; FERNANDES, 2007, p. 52). Com um enfoque mais de ordem pedagógica, a Lei nº 92/2001 (20 de agosto) aprova o Programa de Requalificação Pedagógica do 1º Ciclo que visa: valorizar estas escolas; atribuir aos professores novos meios de trabalho e de acção pedagógica; complementar a acção das autarquias locais.

No quadro desta política de territorialização da educação, é publicado o Despacho nº 13313/2003 (8 de julho) que reordena a rede educativa, impondo a concretização do processo de agrupamento de escolas e privilegiando a organização escolar por agrupamentos verticais. Assim, no início do ano lectivo 2004/2005, o processo de constituição de agrupamentos de escolas estava concluído, num processo que nem sempre foi pacífico, como revela o estudo realizado por Leite e Fernandes (2007). Mais recentemente, consolidando a dinâmica de agrupamentos e implementando as actividades de enriquecimento curricular no 1º CEB, é publicado o Despacho nº 16795/2005 (3 de agosto) que determina o regime de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de 1º CEB.

Neste mesmo contexto político, é redefinido o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei nº 75/2008 (22 de abril), que revoga os anteriores. Este documento apresenta três objectivos: o “reforço da participação das famílias e comunidades na direcção estratégica dos estabelecimentos de ensino”, através de um órgão colegial de direcção, o conselho geral; o “favorecimento da constituição de lideranças fortes”, criando o cargo de director; o “reforço da autonomia das escolas” que prevê o desenvolvimento de um sistema de auto-avaliação e de avaliação externa. É ao conselho geral que cabe aprovar e acompanhar a concretização do regulamento interno, do projecto educativo e do plano anual de actividades. O director passa a ser um órgão unipessoal, eleito pelo conselho geral, a quem compete a administração e gestão do agrupamento de escolas nas áreas pedagógica, cultural, administrativa,

financeira e patrimonial. Na linha das políticas que têm vindo a ser implementadas, este documento retoma a organização do sistema em agrupamentos de escola, definindo-os como uma unidade organizacional, dirigida por órgãos próprios de administração e gestão.

6 As vivências de professores de um agrupamento de escolas⁴

A legislação até aqui referenciada permite construir uma leitura que evidencia que as políticas educativas têm seguido uma orientação que se desloca, gradualmente, de uma lógica centralista para uma lógica de territorialização da educação. Neste sentido, a primeira década do século XXI foi recheada de mudanças nos quotidianos escolares, sobre os quais damos aqui conta, segundo o testemunho de professores que os viveram, obtidos por entrevista, e interpretados pela técnica da análise de conteúdo.

Tendo sido este o procedimento metodológico seguido para a componente empírica do estudo, a análise de conteúdo dos discursos produzidos pelos professores entrevistados permitiu a identificação de categorias de opiniões em torno das quais apresentamos essas vivências.

6.1 Vivências na constituição do agrupamento de escolas em estudo

O processo de territorialização ganhou expressão com a constituição dos agrupamentos verticais de escolas cuja organização, no dizer de professores que vivenciaram a sua implementação, teve, essencialmente, “a ver com questões geográficas” (E1). Os professores e as direcções das escolas mesmo que “quisessem um pouco mais de tempo, quisessem até debater os problemas, quisessem organizar-se” (E5), não lhes foi possível, tendo havido “uma reunião em que foi imposto mesmo a todos os agrupamentos que entrassem de qualquer maneira” (E5).

⁴ Os testemunhos de professores que se apresentam são extraídos das entrevistas que realizámos a professores que ocupam cargos nos órgãos de direcção, administração e gestão de um agrupamento de escolas na cidade do Porto, Portugal.

Pelos testemunhos dos professores dos 2º e 3º ciclos, apesar de as “mudanças carregarem sempre alguns constrangimentos” e de ter “existido alguma turbulência em alguns pontos” (E3), como “já existiam alguns encontros, algumas práticas”, todo o processo foi vivido de forma “muito pacífica, na medida em que já se sentia necessidade de realmente haver um agrupamento e uma ligação entre os ciclos” (E3). Além disso, por se tratar de uma escola de 2º ciclo que, há já alguns anos, recebeu o 3º ciclo de uma forma que tornou as diferenças entre eles “muito diluídas” (E3), tem no dizer dos professores uma cultura de “acolhimento”, de “diluição” de barreiras o que fez com que “quando apareceu o agrupamento vertical a coisa era mais fácil” (E3). Contudo, em órgãos como o conselho pedagógico, centralizava-se “muito a discussão nos assuntos do 2º e 3º ciclo deixando ali os colegas do 1º quase como espectadores [...] houve dificuldades de adaptação do próprio pedagógico à nova realidade” (E3). Um constrangimento mencionado foi a alteração nos horários das reuniões pois, como disse uma professora, “começávamos o pedagógico mais cedo e agora começamos mais tarde, exactamente por causa do 1º e do pré” (E3). Contudo, actualmente, o entendimento de agrupamento “sem dúvida que já entrou na rotina” (E5). Passado o momento de adaptação em que “todos nós tivemos mesmo que nos adaptar ... veio o período de aceitação e partilha ... muito mais positivo” (E5).

Relativamente aos professores do 1º CEB, os testemunhos expressam que numa fase inicial existiu “algum receio na forma como iríamos ser recebidos porque estávamos habituados a trabalhar sozinhos” (E5) e pensava-se “mais nas desvantagens e não se ponderava muito se havia vantagens ou não” (E5). Como disse outro professor “no início não havia uma percepção real do que seria um agrupamento vertical [...] não havia uma grande reflexão sobre isso” (E5). Depois de constituído o agrupamento, o sentimento que transparece é que “nesta casa sempre entrei à vontade [...] as pessoas fizeram com que me sentisse à vontade [...]. Eu hoje venho para aqui, hoje e desde sempre, passo uma manhã ou passo uma tarde aqui a trabalhar e sinto como se estivesse na escola

do 1º ciclo” (E5). Esta ideia é reforçada por outro professor deste nível de ensino que refere nunca ter sido “marginalizado” nem sentido “por parte de nenhum colega uma atitude menos correcta”, pois “neste agrupamento sempre houve boa integração e uma aceitação muito grande dos diferentes graus de ensino” (E3).

6.2 Vivências na articulação com a comunidade educativa

O movimento de territorialização que “aposta na articulação das escolas com as instituições locais, e na atribuição de responsabilidades a esses territórios locais, tem como crença que (as) medidas de políticas educativas e curriculares gerarão uma educação de melhor qualidade” (LEITE, 2005, p. 16). No entanto, para que tal aconteça, a interacção quotidiana entre as escolas e a comunidade local, à qual se tem vindo a adicionar progressivamente a intervenção autárquica, exige acções diferenciadas, contextualizadas e, por vezes, de decisão imediata, situação de difícil gestão ausente num modelo centralizado. A escola, os professores e outros agentes educativos locais têm vindo a assumir novos papéis num processo lento de adaptação e de criação de estruturas que possibilitem uma acção educativa num território concreto, colectivamente participada, partilhada e responsabilizada. Este andamento lento por parte das escolas parece desenrolar-se em contrapasso com os mandatos actuais da escola que preconizam uma escola “que institua uma forte relação com os contextos e a comunidade em que está inserida” (LEITE, 2001, p. 11) e que se organize “para a participação de todos/as os/as intervenientes no processo educativo” (LEITE, 2001, p. 35).

De acordo com a legislação em vigor, o órgão colegial que traça/aprova o rumo do agrupamento é constituído por elementos da comunidade educativa. O agrupamento de escolas a que aqui nos estamos a reportar, optou por fazer “um conselho geral com os mínimos, atendendo a que órgãos de poder devem ser órgãos pequenos” (E1). Na opinião da presidente deste órgão, além de pessoal docente, não docente

e discente, de pais e associações do meio, foram atribuídos 2 lugares à câmara municipal, e um lugar ao presidente da junta de freguesia pois “é a figura que mais conhece o meio, é ele que sabe [...] que nos ajuda em tudo o que pode [...] que tem a imagem de terreno, da sociedade, do meio” (E1).

Actualmente, a autarquia tem vindo a assumir cada vez mais responsabilidades no domínio educativo. A sua presença no conselho geral é também vista como uma “intenção da tutela ... para tirar o poder ao professor e fazer com que os outros agentes não sejam pares mas sim protagonistas na educação” (E3). Esta transição de competências para a autarquia, preocupa os professores por se estar a passar “de um organismo vocacionado para o ensino e para a parte pedagógica [...] para (outro vocacionado para) o poder político e económico” (E3). As ofertas educativas oriundas da autarquia são consideradas “muito boas e são para todos os níveis de formação/ensino: para o pré, para o 1º ciclo, para o 2º ciclo” (E1). Este agrupamento em estudo aderiu a 10 dos 12 projectos oferecidos pela autarquia.

Neste agrupamento de escola “a associação de pais não é nova [...] e tem um papel social bem definido” (E1). No que respeita à construção dos instrumentos que norteiam o rumo do agrupamento, a associação não é muito interventiva pois, como refere um entrevistado, “eles decidem e mandam (mas) não querem trabalhar” (E3) na construção dos documentos que é sempre “feito é pelos desgraçados do costume (os professores)” (E3). Contudo, nas actividades lúdicas promovidas pelas escolas do 1º CEB “sempre fizemos actividades em que os pais aderiam e participavam, inclusivamente em grandes festas” (E5). O mesmo se pode dizer relativamente ao 2º e 3º ciclos onde “a presença da associação de pais verifica-se em algumas actividades extracurriculares, por exemplo, nas festas de fim de ano, na semana de leitura” (E3).

Outro aspecto importante a realçar dos discursos recolhidos tem a ver com o futuro. Deles emergem preocupações que parecem estar relacionadas com a partilha do poder. Tais receios são ilustrados por afirmações do tipo: “O Conselho Geral conta com representantes

da autarquia, que sobretudo em localidades mais pequenas, poderá cair na tentação de - criando “alianças”, nomeadamente com outros representantes não docentes, utilizando as amizades e compadrios - criar condições para a eleição de directores da confiança da autarquia e não da escola”. Além disso, “o actual modelo de administração escolar poderá conduzir a uma situação, que classificamos de “perigosa”: a partidarização das escolas” (E2).

6.3 Vivências na coordenação das escolas

Com a integração nos agrupamentos verticais, cada escola do 1º CEB deixou de ter um/a “director/a de escola”, que articulava o seu trabalho com uma Delegação Escolar, e passou a ser coordenado por um/a professor/a, inicialmente eleito pelos/as colegas e agora⁵ designado pelo/a director/a do agrupamento a que pertence.

Relativamente ao cargo de coordenação, o relatório da avaliação internacional, cuja análise corroboramos, refere que os coordenadores “são subvalorizados e que desempenham um papel importante ao assumir a responsabilidade pelas escolas individualmente e ao assegurar a qualidade das áreas nucleares e das actividades de enriquecimento curricular ao nível da escola” (MATTHEWS, 2009, p. 80). Alerta ainda o mesmo relatório que, como os coordenadores não têm uma posição clara na estrutura de liderança do agrupamento, é necessário proceder a “uma revisão de fundo do seu papel e das suas condições de trabalho” (MATTHEWS, 2009, p. 81)⁶.

Nenhum dos coordenadores de escola ou coordenadores de departamento do agrupamento em estudo foram anteriormente “directores de escola”, mas todos vivenciaram essa passagem. Pelos seus testemunhos regista-se o peso de uma forte tradição de trabalho “dentro de portas”, pois o 1º CEB “trabalhou sempre isoladamente” (E5). Esta cultura própria do 1º CEB trouxe angústias quando da passagem

⁵ Art. 40, Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril.

⁶ A 8 de abril de 2009 é publicado o Despacho nº 9744/2009 que prevê, no art. 3º, a redução da componente lectiva para os coordenadores de estabelecimento.

a agrupamento de escolas pois questionava-se com frequência, e por vezes em silêncio, “quem nos vai dirigir? como nos vai receber? qual a relação com o resto dos colegas?” (E5). Foram muitos anos “habituaados a viver muito solitários, a gerir a própria turma” e o mesmo se passa com a gestão da escola que era da competência da directora e não exigia a ligação às outras escolas e/ou instituições do meio.

Esta passagem para um novo modelo de gestão e uma nova forma de encarar a escola é também vista com inquietude, como expressa este testemunho de um coordenador de escola:

Sou e sempre fui céptico em relação a esta estrutura de agrupamentos verticais. Acho que enquanto eles não forem todos no mesmo edifício, com espaços próprios e divididos com algumas zonas o agrupamento dificilmente irá funcionar. Ou seja, as distâncias físicas serão sempre o impeditivo de que as situações decorram normalmente. Por muito que se tente fazer essa articulação, por muito que uma turma se desloque a outro sítio, cada escola terá sempre a sua realidade e essas realidades específicas de cada escola e, digamos, que o próprio projecto de cada escola ao longo do ano lectivo não permite que o trabalho realmente resulte porque a distância será sempre... e há o exemplo das básicas integradas e há exemplos que funcionam muito bem. Eu penso que será esse, digamos o futuro se quisermos que os agrupamentos verticais funcionem correctamente. (E5).

7 Considerações finais

O processo de institucionalização da escolaridade obrigatória em Portugal foi, como ao longo do texto sustentámos, marcado por avanços e recuos determinados pelas orientações das políticas educacionais e pelos respectivos mandatos atribuídos à educação e à escola. Com efeito, a retrospectiva legislativa que construímos ilustra esse movimento oscilatório das políticas educacionais e mostra, também claramente, que a expansão da escola de massas em Portugal foi lenta e influenciada por posições ideológicas que umas vezes a assumiram como meio de

democratização da sociedade e de institucionalização de igualdade de oportunidades e outras que pretenderam travar movimentos de acesso à escola de grupos sociais mais fragilizados. Neste devir histórico, o período pós-25 de Abril dos anos 70 do século XX constituiu um marco a assinalar na acessibilidade de todos à educação. A publicação da primeira Lei de Bases do Sistema Educativo Português (lei nº 46/86, de 14 de outubro) consagrando, definitivamente, a igualdade de acesso de todos à educação, proclama, em simultâneo, a igualdade de sucesso educativo. Perseguindo estes ideais, não apenas específicos ao sistema educativo português, as reformas educativas *top-down* revelaram, ainda no final da década de oitenta, não constituírem a resposta política adequada aos problemas com que as instituições escolares se confrontavam e que se traduziam por altos índices de insucesso e de abandono escolares. No caso de Portugal, a chamada reforma do sistema educativo de 1989 é, disso, exemplo.

À semelhança de outros países, o final da década de oitenta, e toda a década de noventa, em Portugal, configura um período de viragem na orientação das políticas educacionais originando-se, então, o movimento de descentralização educacional que confere ao local, pelo menos em termos discursivos, maior protagonismo nas questões educacionais. A territorialização da educação legitima-se, como aludimos, com o regime de autonomia e gestão das escolas, em 1998, e com a reorganização das escolas em Agrupamentos de escolas, em 2000, enunciando-se nesta organização a intenção de maior autonomia das escolas na configuração de Projectos Educativos adequados às prioridades das populações e de Projectos Curriculares de Escola e de Turma que contemplem as especificidades, necessidades e interesses dos alunos, prevendo condições para, eficaz e adequadamente, lhes responder.

Desde então as escolas e muitos dos professores têm vindo a ensaiar novos papéis assentes em processos de construção colectiva e de responsabilidades partilhadas. Este modelo de trabalho conjunto entre professores e educadores dos diferentes níveis de formação e de ensinos, bem como o modelo de decisão partilhada, foram

confirmados, do ponto de vista legal, pelo Decreto-Lei nº 75/2008 que redefine o ordenamento da rede escolar em agrupamentos e/ou mega-agrupamentos de escolas e o regime de autonomia, administração e gestão, fazendo reincidir o enfoque no estabelecimento de uma cultura de colaboração entre todos os níveis de ensino e na interacção com o contexto local. A análise que fizemos revela, contudo, que embora os enunciados legislativos apontem nesta direcção de atribuição de maior autonomia e poder de decisão às escolas e aos professores, na prática, os dados recolhidos revelam que os avanços não têm sido muitos e que as experiências de trabalho conjunto e de decisão partilhada resultam do que é ditado pela lei e não do que é desejado pelos “actores do terreno”. Todavia, não seria justo se terminássemos este texto sem uma palavra de reconhecimento pelo enorme esforço de muitas escolas e de muitos professores que conhecemos, e de outros que sabemos que existem, e que continuam a lutar, no dia-a-dia profissional por uma escola pública de melhor qualidade e onde todos tenham oportunidade de viver situações de maior justiça social.

THE SCHOOLS GOVERNMENT OF THE 1ST CYCLE OF BASIC EDUCATION, IN PORTUGAL: LEGISLATION AND TEACHERS EDUCATION

Abstract: The following article gives an overview of the legal framework which imposed compulsory education in Portugal and informs how is the action of the Government in the governance of state schools that, following the discursive changes, are no longer seen as elementary schools but referred as basic education schools and part of what is called ‘Group school’. To these points, we associate experiences and feelings expressed by teachers, relating their belonging in a group of schools.

Keywords: Group School. Compulsory Education. Schools Government. Education Territorialism.

Referências

ARAÚJO, Helena Costa. Precocidade e “retórica” na construção da escola de massas em Portugal. **Educação, Sociedade e Culturas**, n. 5, 1996, p. 161-174.

CANDEIAS, António. Ritmos e formas de alfabetização da população portuguesa na transição de século: o que nos mostram os censos populacionais compreendidos entre os anos 1890 e 1930. **Educação, Sociedade e Culturas**, n. 5, 1996, p. 35-64.

CANDEIAS, António; SIMÕES, Eduarda. Alfabetização e escola em Portugal no século XX: Censos Nacionais e estudos de caso. **Análise Psicológica**, 1 (XVII), 1999, p. 163-194.

FERNANDES, Preciosa. **O currículo do Ensino Básico em Portugal na transição para o séc. XXI** – um mapeamento de discursos políticos, académicos e de “práticos”. Tese de doutoramento, 2007. FPCE, Universidade do Porto. Orientadora: Professora Doutora Carlinda Leite.

LEITE, Carlinda. **O currículo e a multiculturalismo no Sistema Educativo Português**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/FCT, 2002.

LEITE, Carlinda. **Para uma escola curricularmente inteligente**. Porto: Edições ASA, 2003.

LEITE, Carlinda. A territorialização das políticas e das práticas educativas. In: LEITE, Carlinda (org). **Mudanças Curriculares em Portugal**. Transição para o século XXI. Porto: Porto Editora, 2005. p. 15-32.

LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa. A organização das escolas por agrupamentos – de uma autonomia prometida a uma prática comprometida. In: LEITE, Carlinda; LOPES, Amélia. **Escola, Currículo e Formação de Identidades**. Porto: Edições ASA, 2007. p. 51-72.

LEITE, Carlinda; GOMES, Lúcia; FERNANDES, Preciosa. **Projectos Curriculares de escola e de turma**. Conceber, gerir e avaliar. Porto: Edições ASA, 2001.

LIMA, Licínio. O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. **Revista Portuguesa de Educação**, 17 (2), p. 7-47, 2004.

LIMA, Licínio. Da “gestão democrática” das escolas à pós-democracia gerencial? **Revista OPS!**, nº 002, p. 1-3, 2008.

LOPES, Amélia. A identidade dos professores do 1º CEB entre o passado e o futuro. In: LEITE, Carlinda; LOPES, Amélia. **Escola, Currículo e Formação de Identidades**. Porto: Edições ASA, 2007. p: 173-192.

MATTHEWS, Peter; KLAVER, Elisabeth; LANNERT, Juddit; CONLUAIN, Gearóid Ó; VENTURA, Alexandre. **Política educativa para primeiro ciclo do ensino básico**. 2005-2008. Avaliação internacional. ME: GEPE, 2009.

STOER, Stephen. A Revolução de Abril e o sindicalismo dos professores em Portugal. **Cadernos de Ciências Sociais**, n. 3, p. 61-83, 1985.

Artigo recebido em: 28/06/2010

Aprovado para publicação em: 2/10/2010