

ANÁLISE DE UMA POLÍTICA EDUCATIVA – Decreto-Lei nº 7/2003

Conselhos Municipais de Educação e Carta Educativa

Eva Temudo e Fátima S. Pereira

Palavras-Chave: descentralização administrativa; autonomia local; conselho municipal de educação; carta educativa; ordenamento da rede educativa.

Resumo: Com esta «leitura» pretendemos descodificar as características estruturantes (frequentemente não explícitas) desta decisão em educação, bem como caracterizar o discurso e a concepção de educação que emergem da produção deste documento, quer enquadrando-o no quadro do XV Governo Constitucional, quer relacionando-o com os processos de desenvolvimento sócio-económico e a mudança social no âmbito mais alargado de um contexto nacional, mas também europeu e mundial, de crise generalizada.

INTRODUÇÃO

O Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, embora elaborado e proposto pelo Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente a propósito da concretização do processo de descentralização administrativa, constitui um documento de relevo no âmbito educativo, uma vez que tem por objecto a transferência de atribuições e competências na área da educação e do ensino não superior da administração central para as autarquias locais. Efectivamente, as opções adoptadas no referido diploma resultaram de *"uma ponderação conjunta entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses"*, não tendo sido negligenciada *"a experiência muito extensa de cooperação que tem vindo a ser desenvolvida entre o Ministério da Educação e os municípios em diversas áreas do sistema educativo"* (D. L.7/2003: 131).

Com esta «leitura»¹ pretendemos descodificar as características estruturantes (frequentemente não explícitas) desta decisão em educação, bem como caracterizar o

¹ É de referir que esta análise se centra sobre os capítulos relacionados com o conselho municipal de educação, a carta educativa e o ordenamento da rede educativa, não se detendo com pormenor no capítulo que se refere à construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de educação e ensino.

discurso e a concepção de educação que emergem da produção deste documento, situando-o quer no contexto de crise global económica, social e política (alargamento dos Estados Membros da União Europeia com a conseqüente e inevitável necessidade de redefinição e negociação dos respectivos papéis a diversos níveis, por exemplo), quer no contexto de crise nacional essencialmente económica mas também política e social (o anterior governo – XIV Governo Constitucional – não terminou o seu mandato, tendo renunciado ao fim de dois anos de exercício em consequência dos maus resultados nas eleições autárquicas).

Assim, sabendo-se que a agenda política influencia e é influenciada pela fonte ou origem das políticas educativas tendo em consideração as relações e o equilíbrio de forças sempre em presença entre as necessidades, interesses e estratégias dos decisores políticos do Estado e as pressões e/ou reivindicações específicas quer dos grupos económicos quer da sociedade civil e respectivos grupos de pressão, e, partindo do pressuposto de que *"os desafios que se colocam actualmente ao campo educativo não podem (...) ser encarados como desafios novos"* pois *"(...) a sua novidade está dependente do facto de eles serem enunciados no interior de estruturas discursivas que desenvolvem um imenso 'trabalho' de despolitização da questão educativa e de dissimulação dos pressupostos políticos e das concepções de sociedade e de educação a que eles se vinculam"* (Correia, 2000: 31), ao analisar e tentar desconstruir o documento político-educativo que elegemos, avançamos, logo à partida, com a convicção de que há aspectos que não podemos de modo algum descurar ou negligenciar nos processos de tomada de decisão em educação, nomeadamente, *"as ideologias que informam"* estas decisões, *"mas também o estabelecimento da agenda que permite (ou impede) dadas decisões verem a luz do dia"* (Cortesão, L., Magalhães, A., Stoer, S., 2001: 52). Acreditamos serem estes, aspectos que constituem razão suficiente para defendermos e corroborarmos a ideia de que *"mapear as decisões em educação"* implica necessariamente *"mapear o terreno sobre o qual essas decisões assentam"* (*ibidem*).

Neste sentido, tentaremos contextualizar esta legislação, quer enquadrando-a no quadro do XV Governo Constitucional, quer relacionando-a com os processos de desenvolvimento sócio-económico e a mudança social no âmbito mais alargado de um contexto nacional, mas também europeu e mundial, de crise generalizada. Simultaneamente, tentaremos, mediante uma focalização no nível ideológico e dos discursos, perceber ou descortinar quais as questões que se colocam actualmente a nível do sistema educativo português.

ANÁLISE DO DECRETO-LEI Nº 7/2003

I. Constatase que o Decreto-Lei em análise é apresentado no Prefácio como meio de "*efectivamente*" transferir "*competências relativamente aos conselhos municipais de educação (...), e relativamente à elaboração da carta educativa*" (D. L. 7/2003: 130), sendo justificado pelo facto de a anterior legislação (artigo 19º da Lei nº159/99, artigo 13º da Lei nº 30-C/2000 e o artigo 12º da Lei nº 109-B/2001) ter assumido contornos de "*uma intervenção meramente formal, que, em termos reais, nada acrescentou a estatuições anteriores*" (*ibidem*).

Contudo, logo no artigo 2º do Capítulo I se explicita a mudança de designações: de conselho local de educação (identificado na Lei nº 159/99) para conselho municipal de educação e de carta escolar (identificada na mesma Lei) para carta educativa, sem que seja explicitada ou justificada a razão da necessidade de tal alteração designativa. Na ausência desta elucidação a questão inicial que fica é se se trata de um diploma que visa explicitar e concretizar medidas tendentes a operacionalizar e efectivar um impacto real e positivo no domínio referido, ou seja, na área da educação e do ensino não superior, ou se se trata de mera operação cosmética, sem qualquer conteúdo substantivo.

2. Refere-se que o ordenamento da rede educativa visa "*a sua adequação às orientações e objectivos de política educativa, nomeadamente os que se referem à utilização mais eficiente dos recursos e à complementaridade das ofertas educativas, no quadro da correcção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação pré-escolar e de ensino*", devendo contribuir, nomeadamente, para a "*superação das situações de isolamento e de quebra de inserção sócio-educativa das crianças e alunos, prevenindo a exclusão social*" (*ibidem*: 133).

No entanto, refere-se também que a expressão territorial da rede educativa é entendida "*como a distribuição dos estabelecimentos (...) de acordo com a divisão administrativa do País, tendo em atenção os factores resultantes das características geográficas do território, da densidade e da idade da população a escolarizar, do nível de educação e ensino em questão e da necessidade de assegurar a racionalidade e complementaridade das ofertas*" (*ibidem*).

Ora, sendo que é ao Ministério da Educação que compete a definição e fixação dos parâmetros técnicos do ordenamento da rede educativa, nomeadamente, a

"dimensão padrão dos estabelecimentos (...) por forma a estabelecer os limiares mínimo e máximo das crianças e alunos (...) e a dimensão padrão e características dos quadros de pessoal, docente e não docente de cada estabelecimento (...) tendo em atenção a especificidade das ofertas educativas", este facto levanta, a nosso ver, algumas questões:

a) a existência de algumas incongruências relativamente aos objectivos deste diploma, mais especificamente no que diz respeito a algumas restrições impostas a um dos propósitos da carta educativa, a saber, a "*identificação dos recursos humanos necessários à prossecução das ofertas educativas (...), bem como uma análise da integração dos mesmos a nível municipal, de acordo com os cenários de desenvolvimento urbano e escolar*" (*ibidem*: 133).

b) como é que assegura a igualdade de oportunidades e se superam as "*situações de isolamento e de quebra de inserção sócio-educativa das crianças e alunos, prevenindo a exclusão social*" se o Estado se reserva o direito de, ao definir um número mínimo de alunos, encerrar estabelecimentos de ensino e, deste modo, 'fechar portas' quer ao acesso quer ao sucesso educativo de algumas crianças?

Deve notar-se que, se por um lado a concepção de educação que este governo subscreve tanto no seu Programa, como neste diploma específico, assenta na ideia de "*valorização do papel das comunidades e dos projectos educativos das escolas*" sustentado numa lógica de cooperação para o desenvolvimento de parcerias, por outro lado, o que parece transparecer em última instância de alguns aspectos da Lei, nomeadamente os referidos neste ponto, é a continuação do protagonismo da administração central no processo de reordenamento da rede educativa.

3. Neste documento, os municípios são referidos como "*núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade*" (*ibidem*: 130) e o conselho municipal de educação definido como "*uma instância de coordenação e consulta*" (*ibidem*: 131). Sendo uma das principais funções deste órgão a articulação das políticas educativas com outras políticas sociais, e estando representados neste órgão vários agentes e parceiros sociais, somos levados a concordar com a utilidade de uma estrutura local deste género, nomeadamente para assegurar uma coordenação local entre todos os actores educativos e poder lançar as bases para o desenvolvimento de um projecto educativo local.

Contudo, será de questionar se o facto de não existir um apoio logístico adequado, pois "*o apoio logístico e administrativo necessário ao funcionamento dos*

conselhos municipais de educação é assegurado pela câmara municipal” (ibidem: 132), e de ser este um órgão com competências quase exclusivamente consultivas uma vez que “as avaliações, propostas e recomendações do conselho municipal de educação devem ser remetidas directamente aos serviços e entidades com competências executivas nas matérias a que os mesmos respeitem” (ibidem), não pode transformá-lo num mero fórum de boas vontades com escasso impacto nas decisões locais e em mais uma experiência frustrante para os que mais se empenharam na sua criação?

4. Não podemos deixar de nos referir à frequência com que neste texto se apela à promoção de *“maiores padrões de eficiência e eficácia do sistema educativo”* e à *“gestão eficiente e eficaz dos recursos educativos disponíveis”*. Esta ideia aparece quase sempre associada ao *“desenvolvimento de forças de organização e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino mais eficazes, especialmente através da conclusão do processo de agrupamento de escolas e de autonomia de sua gestão” (ibidem: 134).*

Este processo de agrupamento de escolas e o reforço dos modelos de gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino visa, em última instância a criação nas escolas *“das condições favoráveis ao desenvolvimento de centros de excelência e de competências educativas” (ibidem: 133).* Questionamo-nos se não poderá esta intenção-base, que parece estruturar o discurso, conter em si mesma (embora de forma não explícita) o enfoque numa ideologia meritocrática, para a qual o critério de diferenciação é o mérito individual e, conseqüentemente, o enfoque numa forte componente avaliativa do sistema. Lançamos este alerta porque parece-nos inquestionável que aqui o lugar-comum da eficiência e da eficácia hegemoniza o campo educativo.

5. Embora não concretizado explicitamente, o que parece preconizar-se neste diploma é uma associação da educação com a formação profissional contínua (ao longo da vida), em termos de resultados desejáveis, ou seja, ligada a competências/capacidades que devem ser adquiridas e que são supostamente exigidas pelo mercado de trabalho, tendo por base as supostas necessidades da economia (das empresas).

Por exemplo, no que diz respeito às competências do conselho municipal de educação, no 1º ponto, 1ª alínea, é referida a competência de *“coordenação do sistema educativo e a articulação da política educativa com outras políticas sociais, em*

particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego” (ibidem: 131). Ainda no referido elenco de competências, estão previstas “medidas de desenvolvimento educativo no âmbito da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida” (ibidem).

Mas também preocupações com a estruturação da rede da oferta e da procura de bens educativos estão neste Decreto-Lei bem presentes reforçando a ideia por nós avançada da existência de uma relação precisa e articulada entre o sistema educativo e o sistema de emprego: *“a necessidade da adequação, em permanência, da oferta educativa, nomeadamente a que decorre das alterações da procura, em termos qualitativos e quantitativos” (ibidem: 133); “necessidade de assegurar a racionalidade e complementaridade das ofertas” (ibidem); “(...) de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e sócio-económico de cada município” (ibidem: 132).*

LEITURA CRÍTICA

Segundo John A. Codd (1988),

“a desconstrução do discurso oficial, na forma de documentos, relatórios e declarações de política, implica o tratamento de tais textos como artefactos culturais e ideológicos que serão interpretados em termos dos seus padrões de significado, as suas estruturas simbólicas subjacentes e os contextos que delimitam o seu significado. Assim, as políticas não têm um significado autêntico e autorizado. Não são planos para a acção política que exprimem intenções inequívocas. Em vez disso, são textos ideológicos construídos dentro de um contexto histórico e político particular. A tarefa de desconstrução começa com o reconhecimento explícito deste contexto. (...) O objectivo é penetrar a ideologia dos documentos oficiais assim tornando visíveis os conflitos de interesse do mundo social real que estes textos proclamam representar.”

(Notas em português de Stephen Stoer)

Efectivamente, a implementação de uma qualquer política não se pode separar do contexto da sua elaboração. É, portanto, necessário pensar o Estado Português, simultaneamente, numa dimensão nacional e supranacional uma vez que este se insere, também, num contexto de globalização e é membro pleno da União Europeia. A posição semi-periférica da sociedade portuguesa concede ao Estado um estatuto de centralidade, o que não se traduz em legitimação mas antes em dependência dum projecto de globalização (globalização de mercado, inclusivamente) e de concretização da modernidade. Assim, o poder tentacular do Estado exercido sobre as comunidades e cada um dos seus membros, reivindica um poder que rege, dirige, regula, numera, normaliza, manipula e favorece a uniformização dos modos de pensar e agir.

Não obstante a globalização ser um fenómeno de dimensões internacionais, afecta as diferentes regiões do globo de forma desigual. Afecta a vida comum das pessoas que questionam a natureza do Estado nos seus atributos mais essenciais e implica pensar o poder, a democracia, a representatividade e a responsabilização dos agentes políticos.

No nosso País, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) contém um conjunto de disposições programáticas relativas à inserção de estruturas e acções educativas no meio comunitário e ao seu relacionamento com as várias instituições e organismos da comunidade local, que reforçam o papel e a importância das autarquias locais no âmbito da educação e ensino. A descentralização e desconcentração das estruturas e acções educativas e a sua adequada inserção no meio comunitário (art. 3º g), o funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino orientado numa perspectiva de inserção comunitária (art. 45º, nº 1), a realização de actividades de complemento curricular de âmbito local que visam a inserção dos educandos na comunidade (art. 48º, nºs. 2 e 3), a participação de representantes da comunidade nas estruturas de administração e gestão do sistema educativo (art. 43º, nºs. 1 e 2), são exemplos de algumas das disposições da LBSE que, de uma forma ou de outra, contribuem para o reforço do papel das autarquias nesta matéria, enquanto elementos fundamentais da comunidade local. No entanto, durante tempo bastante se assistiu, clara e inequivocamente, à inexistência e/ou inoperância de um quadro definidor de competências entre a administração central e a administração regional e local, o que se traduziu, por inúmeras vezes, em situações anómalas e serviu de justificação para a atribuição de obrigações acrescidas às autarquias, sem que, no entanto, lhes fossem concedidos os meios financeiros indispensáveis à respectiva concretização.

A descentralização aparece enquadrada no Programa do XV Governo Constitucional enquanto um sub-capítulo do Capítulo I intitulado "*Um Estado com*

autoridade, moderno e eficaz”, sendo aí recorrentemente associada, quer a uma intervenção de sinal contrário ao que vinha sendo feito pelos anteriores governos (demarcação e responsabilização dos anteriores executivos pelo estado em que se encontra o País: “*o facto de até ao presente não se terem ainda criado as condições para uma autêntica aproximação do poder aos cidadãos*”; “*numa situação em que o País necessita de ser capaz de gerir melhor os recursos disponíveis*”; “*o Governo procederá (...) à efectiva aplicação à Lei nº 159/99*”, quer à “*restauração da confiança nas autarquias locais*” (“*urge confiar neles*”; “*neste quadro de confiança*”), quer ainda à adopção de “*uma nova atitude política*”, capaz de realizar a “*directiva constitucional da descentralização*” (tendo em vista a “*modernização de Portugal*”) e ser fiel “*ao princípio fundamental comunitário da subsidiariedade*” (enquanto vertente essencial de “*aproximação do País à Europa*”).

É precisamente no âmbito deste quadro que surge e é justificado o Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, entendido como meio de suprir lacunas e “*efectivamente*” transferir “*competências na área da educação e do ensino não superior*” (D. L.: 130) e como contributo para a construção de “*uma nova visão estrutural do sistema educativo português*” (*ibidem*: 131).

Efectivamente, a demarcação relativamente ao anterior executivo e o recurso do actual Governo a uma estratégia de definição prévia da situação económica e social, enquanto situação de crise, parece, de certo modo, situar este diploma ao mesmo tempo que serve o objectivo de “*a autovalidar criando um 'communis consensus' acerca da sua existência*” (Gomes, 1997: 421). Com o intuito de sustentar esta tese, recorremos a Rui Gomes que apresenta e elucida três vantagens de âmbito geral, no plano das tecnologias de governo, que advêm do recurso deste último à metáfora da crise: “*procura a legitimação no nível supralegal em ideias como o sistema social livre e democrático, a liberdade de ensino, etc.; simplifica as situações de decisão, elegendo critérios claros para a acção, centrando-se em regra numa intervenção de sinal contrário ao que vinha sendo feito; torna excêntricas as reivindicações que não podem ser formuladas no quadro que referencia a crise*” (*ibidem*).

À luz desta elucidação, não podemos alhear-nos do facto de o anterior governo ter renunciado ao seu mandato justificando esta atitude pelos maus resultados obtidos, precisamente, nas eleições autárquicas, facto que o actual governo aproveita para colocar a tónica e dar mais visibilidade às questões da descentralização e desconcentração administrativa, elegendo o local e dando voz à sociedade civil, às pressões e reivindicações da Associação Nacional de Municípios Portugueses e de outros grupos económicos e sociais. Este voto de confiança depositado na autonomia

local e em conceitos de parceria reverte em seu próprio favor criando uma conjuntura favorável à legitimação de outras políticas sociais.

Simultaneamente, sublinhamos o facto deste *pacote* da descentralização e da autonomia parecer remeter para outras estratégias, nomeadamente para uma cultura de avaliação dos desempenhos a todos os níveis que tenha consequências na concretização da excelência traduzidos numa maior eficiência e eficácia de todo o sistema educativo. É precisamente a avaliação, ou a sua preponderância, que caracteriza a escola meritocrática, o que respeita na perfeição as necessidades e interesses do mercado de trabalho e dos grupos socialmente favorecidos e que contempla características *"invisíveis"* que são, por si só, igualmente importantes na elaboração das *"políticas educativas"* (Magalhães & Stoer, 2002: 50). Incutir numa sociedade a ideia *"que o caminho para o sucesso se faz num trilho sinuoso onde só passam os que têm agilidade (...), é o mesmo que pejar o percurso com armadilhas que garantam que nem todos chegam ao fim"* (Pereira, Silva & Violante, 2002: 9). O fundamento da pertinência da avaliação, embora tantas vezes escamoteado por princípios à primeira vista incontestáveis, tais como o rigor, a exigência e a responsabilização, *"é a instituição da desigualdade, para que tudo fique na mesma"* (*ibidem*), para que se valide a diferença, se confirme a exclusão e para *"que a educação não possa, afinal, cumprir o seu objectivo: contribuir para a igualdade, enriquecendo os alunos com grandes valores e destrezas comuns"* (*ibidem*).

Ora, se neste Decreto, por um lado, nos é apresentada uma escola democrática, com uma prática pedagógica *"participativa e emancipatória"* (*ibidem*: 56), do outro vislumbra-se uma escola sustentada na meritocracia, norteadada pela performance, contextualizada com o mercado de trabalho. Aliás, não deixa de ser curioso que no Programa do XV Governo Constitucional, os sub-capítulos *"Educação"* e *"Trabalho e Formação"* estejam inseridos no Capítulo III intitulado *"Investir na Qualificação dos Portugueses"*. Efectivamente, encontramos argumentos retóricos a favor da educação associada à igualdade de oportunidades e aos princípios democráticos, mas à medida que vamos desconstruindo o texto a «leitura» revela-nos um discurso que vai mais no sentido escolarização/qualificação - emprego/trabalho. Com efeito, e parafraseando Stoer, Stoleroff e Correia (1990), *"os apelos constantes às novas 'necessidades' económicas exprimem, de facto, uma subordinação da política educativa às preocupações conjunturais das políticas industrial e económica e o conseqüente abandono de preocupações democratizantes"* (: 12).

Este apelo recorrente a *"uma dinâmica de modernização do Estado"* (D. L.

7/2003: 130) à qual se encontra vinculado um "*modelo de organização administrativa tendente à obtenção de melhores níveis de satisfação das necessidades dos cidadãos*" (*ibidem*), constitui, de facto, um vector que domina o discurso sobre o sistema educativo, e "*constitui um chavão que se avança para realçar a necessidade de estreitar as relações entre a escola e a vida activa sem que haja necessidade de se explicar o que se entende por vida activa ou a natureza das relações em causa*" (Stoer, Stoleroff & Correia, 1990: 47).

Em jeitos de conclusão, apropriamo-nos das palavras destes autores para reforçar a ideia de que "*na ausência da emergência de um modelo político e sócioeconómico alternativo*" (*ibidem*) a esta lógica dominante da acumulação de capital, na qual a educação funciona como um aparelho funcional de Estado servindo na perfeição interesses que visam, em última instância, a acumulação de capital e o controlo social, legitimado pela utilização da metáfora dos recursos humanos associada ao desenvolvimento, "*a escola democrática corre o risco profundo de se diluir na subordinação da política educativa a uma política económica cuja função é ajustar o sistema português às modificações da divisão internacional do trabalho*" (*ibidem*).

Ou seja, embora não seja de menosprezar a importância de todo este processo de descentralização, de transferência de atribuições e competências da administração central para as instâncias de poder local, em suma, de valorização da acção local, parece-nos simultaneamente importante atentar nas ambiguidades e incoerências de todo um processo onde coabitam lado a lado, de mãos dadas, quer reivindicações de autonomia, quer todo um conjunto de lógicas que, estando subordinadas a leis de mercado, põem em risco os princípios básicos contidos no conceito *comunidade*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CODD, John, A. (1988). "The Construction and Deconstruction of Educational Policy Documents", *Journal of Education Policy*, 3, 3, 235-247 (notas em português de Stephen Stoer).

CORREIA, José Alberto (2000). *As Ideologias Educativas em Portugal nos Últimos 25 Anos*, Porto: Edições ASA.

CORTESÃO, Luisa, MAGALHÃES, António, STOER, Stephen (2001). "Mapeando Decisões no Campo da Educação no Âmbito do Processo da Realização das Políticas Educativas", *Educação, Sociedade & Culturas*, 15,45-58.

GOMES, Rui (1997). "A análise do discurso: as políticas educativas como texto", in *Actas do VII Colóquio Nacional da AIPELF/AFIRSE* ("Métodos e Técnicas de Investigação Científica em Educação"), 409-427.

MAGALHÃES, António M., STOER, Stephen R. (2002). *A Escola para Todos e a Excelência Académica*, Porto: PROFEDIÇÕES, Lda./ Jornal a Página.

PEREIRA, Fátima S., SILVA, Florentino, VIOLANTE, Luis (2002). "Lançamento do livro 'A escola para todos e a excelência académica' articulado com A avaliação como processo abrangente e globalizador do acto educativo. Algumas patologias das habituais práticas de avaliação escolar", Trabalho desenvolvido no âmbito da disciplina de Teoria e Desenvolvimento do Currículo da Licenciatura em Ciências da Educação da FPCE-UP, documento policopiado.

STOER, Stephen R., STOLEROFF, Alan D., CORREIA, José Alberto (1990). "O Novo Vocacionalismo na Política Educativa em Portugal e a Reconstrução da Lógica da Acumulação", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29, 11-53.

Legislação:

Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro, Diário da República -1 Série - A, nº 12, 130-136.

Lei de Bases do Sistema Educativo - Lei nº 46/86

Outra Documentação consultada:

PROGRAMA do XV GOVERNO CONSTITUCIONAL