

Racionalidades, Produção Normativa e Desafios Autonómicos Pós 25 de Abril: o caso da Região Autónoma da Madeira

Maria João de Carvalho, Nuno Fraga & Ana Patrícia Almeida

Resumo:

Depois do 25 de Abril de 1974 a democratização da gestão foi mote para justificar várias das reformas levadas a cabo na escola sem que isso tivesse significado um abrandamento da centralização política e administrativa, visível na excessiva produção normativa que em muito contribui para limitar a verdadeira participação e autonomia dos atores educativos. Acresce a presença hegemónica das racionalidades instrumental e mecânica nas decisões enformadas de neutralidade, impedindo, por essa via, a capacidade crítica, arrojada e criadora que a democracia inclui. A democratização da escola, porque entendida enquanto projeto em construção, tem que reconhecer como relevante um conjunto de variáveis, quer sejam as relativas às agendas políticas que orientam a ação das lideranças, ao modo de escolher os seus líderes, à distribuição do poder e à democratização das suas estruturas organizacionais ou de gestão, pois delas depende o seu desenvolvimento. A Região Autónoma da Madeira, enquanto espaço privilegiado ao acontecer da gestão democrática, por refletir uma realidade que é influenciada, mas também influencia as políticas educativas nacionais, permite reconhecer a vantagem que advém de atuar dentro de um contexto autonómico. Por essa via, a possibilidade de adaptação considerando as necessidades e particularidades da Madeira expressam o relevo da autonomia política e administrativa para a concretização da democracia.

Palavras-chave:

gestão democrática; racionalidades; autonomia

Rationalities, Normative Production and Autonomic Challenges Post April 25th: the case of the Autonomous Region of Madeira

Abstract: After the 25th of April 1974, the democratization of management was the reason to justify several of the reforms carried out at school without this having meant a slowdown in political and administrative centralization, visible in the excessive normative production that greatly contributes to limiting the true participation and autonomy of educational actors. In addition, there is the hegemonic presence of instrumental and mechanical rationalities in decisions shaped by neutrality, thereby impeding the critical, bold, and creative capacity that democracy includes. The democratization of the school, because understood as a project under construction, has to recognize as relevant a set of variables, whether they are those relating to the political agendas that guide the actions of leaders, the way of choosing their leaders, the distribution of power and the democratization of its organizational or management structures, as its development depends on them. The Autonomous Region of Madeira, as a privileged space for democratic management, as it reflects a reality that is influenced, but also influences, national educational policies, allows us to recognize the advantage that comes from acting within an autonomous context. In this way, the possibility of adaptation considering the needs and particularities of Madeira expresses the importance of political and administrative autonomy for the realization of democracy.

Keywords: democratic management; rationalities; autonomy

Rationalités, production normative et défis autonomes après le 25 avril : le cas de la Région Autonome de Madère

Résumé: Après le 25 avril 1974, la démocratisation de la gestion a été à l'origine de la justification de plusieurs réformes menées à l'école sans que cela ait entraîné un ralentissement de la centralisation politique et administrative, visible dans la production normative excessive qui contribue grandement à limiter la véritable participation et autonomie des acteurs éducatifs. À cela s'ajoute la présence hégémonique de rationalités instrumentales et mécaniques dans les décisions façonnées par la neutralité, entravant ainsi la capacité critique, audacieuse et créative qu'inclut la démocratie. La démocratisation de l'école, parce qu'elle est comprise comme un projet en construction, doit reconnaître comme pertinentes un ensemble de variables, qu'il s'agisse de celles liées aux agendas politiques qui guident l'action des dirigeants, à la manière de choisir leurs dirigeants, à la répartition des pouvoirs et la démocratisation de ses structures organisationnelles ou de gestion, car son développement en dépend.

La Région Autonome de Madère, en tant qu'espace privilégié de gestion démocratique, car elle reflète une réalité qui est influencée, mais qui influence également, les politiques éducatives nationales, nous permet de reconnaître l'avantage qui découle d'agir dans un contexte autonome. De cette manière, la possibilité d'adaptation en tenant compte des besoins et des particularités de Madère exprime l'importance de l'autonomie politique et administrative pour la réalisation de la démocratie.

Mots-clés: gestion démocratique ; rationalités; autonomie

Racionalidades, producción normativa y desafíos autonómicos post 25 de abril: el caso de la Región Autónoma de Madeira

Resumen: Después del 25 de abril de 1974, la democratización de la gestión fue el motivo para justificar varias de las reformas llevadas a cabo en la escuela sin que ello haya significado una desaceleración de la centralización política y administrativa, visible en la excesiva producción normativa que contribuye en gran medida a limitar la verdadera participación y autonomía de los actores educativos. Además, existe la presencia hegemónica de racionalidades instrumentales y mecánicas en las decisiones moldeadas por la neutralidad, impidiendo así la capacidad crítica, audaz y creativa que incluye la democracia. La democratización de la escuela, entendida como un proyecto en construcción, tiene que reconocer como relevantes un conjunto de variables, ya sean las relativas a las agendas políticas que guían las acciones de los líderes, la forma de elegir a sus líderes, la distribución de poder y la democratización de sus estructuras organizativas o de gestión, ya que de ellas depende su desarrollo.

La Región Autónoma de Madeira, como espacio privilegiado para la gestión democrática, al reflejar una realidad que influye, pero que también influye, en las políticas educativas nacionales, permite reconocer la ventaja que supone actuar en un contexto autónomo. De esta manera, la posibilidad de adaptación considerando las necesidades y particularidades de Madeira expresa la importancia de la autonomía política y administrativa para la realización de la democracia.

Palabras clave: gestión democrática; racionalidades; autonomía

As racionalidades dominantes na gestão democrática das escolas.

Ao longo da história os diferentes governos nunca deixaram de revelar interesse em promover reformas na organização escolar, pelo que fica justificada a intensa e contínua produção normativa que as diferentes políticas educativas adotadas impulsionaram. Este ímpeto legislativo nunca esmoreceu e parece ganhar impulso renovado sempre que adaptar a escola às novas exigências, sejam elas de natureza económica, técnica ou cultural, se assume como imperativo categórico. Desde a Revolução de Abril até à atualidade, todas as pretensões de mudança, ou as suas concretizações, vieram acompanhadas pela retórica da democracia, uma das consequências mais marcantes desse período, não obstante o enfraquecimento do seu conteúdo e da resistência de que é alvo enquanto capacidade crítica, expansiva e criadora. Com efeito:

Sob o rótulo da democracia e da participação as reformas [...] foram decretadas por instâncias superiores que, por vezes, afastadas da realidade produziram soluções dela distanciada, provando, mais uma vez, que as expectativas alheias, paralelas às dos atores que vivenciam a realidade educativa nas suas práticas, não resultam, apenas servem para confirmar o paradigma da centralização política e administrativas. (Carvalho, 2013, p.221)

A democracia, porque nem sempre se apresenta enquanto projeto político que proporcione ao sujeito a discussão arrojada e destemida das questões do seu tempo, vai-nos tornando acomodados em atitudes, crenças e orientações muito específicas (Apple, 2000), o que assegura e protege os interesses democráticos aclamados pelo próprio Estado.

É dentro da lógica deste racional que se estabelece a ordem dominante, pois os atores educativos ficam esvaziados de uma ética que origine uma consciência crítica relativamente à realidade, pelo que dela passam a ter uma visão distorcida. Enquanto mecanismo de dominação e, nesse sentido, de manutenção do *status quo*, cria a ilusão de uma fictícia participação instituída por decretos, mergulhando-os num processo mecânico e estático que os inibe de refletir criticamente sobre a realidade que experienciam. Por esta via, o ‘bloco hegemónico’ de que nos fala Apple tem sido capaz de legitimar a ideologia dominante, no caso da escola representada pelo Estado, que leva à “criação, estabilização e regularização de relações de poder e autoridade” (2000, p.94). Mascaradas de neutralidade, essas decisões que os procedimentos burocráticos incluem, acabam por naturalizar a subordinação e a dependência em detrimento das experiências de debate reflexivo relativo aos problemas que poderiam propiciar condições de verdadeira participação. Diríamos, a este nível, que este exercício de frenética burocratização a que os atores educativos têm que se sujeitar, revelando o

primado do administrativo sobre o pedagógico, vai opacizando os problemas reais e reduz significativamente a possibilidade da verdadeira democracia por não dar espaço à crítica deste racional instrumental e instrumentalizador (Carvalho, 2011). Corpo de normas e prescrições que também revelam a desconfiança do poder absoluto e dos discursos autoritários relativamente àqueles que todos os dias fazem as dinâmicas da escola, impedindo-os de gerirem a sua própria autonomia. Ora, a gestão democrática e colegial das escolas ao concretizar a participação dos atores educativos na tomada de decisão tem que romper com a “manutenção do controlo governamental pela confiança política que se estabelece entre as partes” (Carvalho, 2012, p.112), dando abertura ao exercício da autonomia, porque liberta de disposições imperativas e constantes, recusando, por esta via, uma autonomia dirigista porque regulada por decretos, “pela sloganização, pela verticalidade, pelos comunicados” (Freire, 1987, p.52).

Mas se a escola não é democratizável apenas pela democratização das suas estruturas organizacionais e de gestão, nem pela eleição enquanto modalidade de escolha de diretores ou de outras lideranças, já que é um projeto em construção que se alimenta do seu próprio desenvolvimento (Lima, 1998), a verdade é que tais circunstâncias não lhe são indiferentes. Como não são indiferentes as agendas que orientam a ação das lideranças, pois é na ação conjunta destas variáveis que é possível reconhecer o compromisso com a autêntica democracia que implica a democratização do poder e a descentralização das decisões (Freire, 1988). Tal significa a recusa de uma gestão alicerçada à ideia de posse e autoritarismo que se fortalece à medida que se enfraquece o poder de decisão dos diferentes atores educativos, que instrumentalizados se vão ajustando paulatinamente à organização. Certo é que “as formas de organização e de governação que se observam na escola para além de se constituírem enquanto pedagogia implícita, permitem o exercício de determinados poderes” (Carvalho, 2009, p.452).

Nesta linha, distintas formas de organização e distintas práticas de gestão, em resultado de respostas autónomas, fundadas na prática da liberdade, criatividade e responsabilidade, serão a resposta aos desafios que situa a ação como prática política e pedagógica a um projeto de democracia crítica. Só este projeto concorre para a robustez da própria democracia, pois só desse modo a crítica perante a realidade acontece e permite refletir sobre o quanto as organizações poderiam ser mais democráticas, evitando idealismos que advogam o extremar de posições entre o ser ou não ser uma organização democrática (Sawyer, 2021). Assim, a democracia crítica “esboça uma posição política e moral que reconhece os problemas e a insatisfação existentes [...] sem abrir mão de compreender a democracia como um processo histórico” (p.47). Por isso mesmo se faz necessária, na medida em que é um instrumento ao serviço do combate da degradação e da falência da própria democracia (Foa & Mounk, 2017), já que ela não está provida de “mecanismos intrínsecos para se renovar” (Brown, 2016, p. 292). De resto, só assim é possível identificar e confrontar as condições que exibem e ocultam racionalidades instrumentais e mecanicistas que as decisões

transportam, tornando imperativo deixarmos de rotular os comportamentos contrários ao *status quo*, como ameaçadores da ordem e preservação do sistema. A índole negativa que se associam a esses modos diferentes de pensar e de fazer explicam a existência de práticas discriminatórias no interior das próprias organizações, cujo objetivo é, simplesmente, reprimir e etiquetar a ação transformadora ou formas expressivas de descontentamento. Em resultado de tal facto alimenta-se o próprio sistema à custa do reforço da passividade dos atores educativos perante as muitas situações que acontecem no quotidiano organizacional, mesmo que algumas delas sejam absolutamente injustas, em particular quando a própria justiça adquire feição produtivista (Estevão, 2001), e eticamente reprováveis. E assim o imobilismo e a demissão da esfera da decisão se vai convertendo em fenómeno naturalizado e o sujeito anónimo se vai sobrepondo ao sujeito único (Berger & Lukmann, 2010).

Cenário que recusa a entrada de uma racionalidade hermenêutica (Gadamer, 1984) “que se confunde com um projecto de permanente actividade concretizado na capacidade que o pensamento tem de indagar, no diálogo inter-subjectivo em que é manifesta a discussão argumentativa, e na crítica das convicções adquiridas” (Carvalho, 2011, p. 49). É a qualidade da comunicação, assumida pelas lideranças, a fazer a diferença na organização democrática, porque não temem a expressão livre que os diálogos transportam e não pactuam com a obstrução à verdadeira comunicação, libertando-se das amarras da burocratização. Estamos, na linha de Freire (1967), na participação enquanto ingerência que rompe com comportamentos decisórios que, em prol do bom ambiente organizacional, se mantêm reféns de uma ideologia hegemónica ou que cumprem a função de harmonização do sistema porque isso significa evitar problemas. Estamos perante uma governação democrática quando é permeável a outros pontos de vista, por isso viabiliza a discussão, o debate e a divergência criando condições para o pensar autêntico, para a democracia crítica. E, assim, a governação das escolas deve “instituir-se como uma ‘especialidade educacional’ mais do que como ‘especialidade técnica’” (Estevão, 2001, p.86).

Porém, nenhuma destas considerações legitima a ideia de uma escola democrática, em termos da sua governação, à margem da autoridade ou da ordem. A rejeição do autoritarismo e da licenciosidade asseguram tanto a liberdade como a autoridade, como nos lembra Freire (1987). Por isso escreve: “É verdade que sem liderança, sem disciplina, sem ordem, sem decisão, sem objectivos, sem tarefas a cumprir e contas a prestar não há organização e, sem esta, se dilui a acção revolucionária.” (1987, p.177).

O caso específico da Região Autónoma da Madeira: entre tensões e desafios autónómicos

O caso específico da Região Autónoma da Madeira (RAM) abre um campo de análise dentro do quadro da gestão democrática das escolas em Portugal, especialmente considerando o seu contexto histórico e político. A abordagem à gestão democrática

das escolas, uma herança direta dos ideais revolucionários do 25 de Abril de 1974, enfrenta desafios particulares nesta região, que podem ser distintos dos encontrados no continente português sobretudo pelas especificidades locais, tanto a nível administrativo quanto cultural.

A RAM, com o seu próprio sistema de autonomia política e administrativa, apresenta um caso singular de como as políticas de gestão democrática das escolas são implementadas e experienciadas. Este contexto autonómico permite explorarmos sobre a aplicação e adaptação das políticas educativas nacionais, refletindo sobre como as dinâmicas locais influenciam e são influenciadas por tais políticas.

Num primeiro momento, importa reconhecer que a autonomia regional pode facilitar a implementação de práticas de gestão democrática adaptadas às necessidades específicas da comunidade educativa madeirense. Esta flexibilidade pode promover uma maior participação dos atores locais (professores, alunos, pais e outros membros da comunidade) na gestão das escolas, potencializando a criação de um ambiente educativo mais responsivo e inclusivo. A capacidade de adaptar políticas e práticas à realidade local é uma vantagem inerente aos sistemas educativos que operam dentro de contextos autonómicos, como é o caso da Madeira.

Contudo, este cenário também pode apresentar desafios únicos, especialmente no que tange à manutenção do equilíbrio entre a autonomia regional e a conformidade com as diretrizes nacionais para a educação. A tensão entre a centralização e a descentralização, um tema recorrente na gestão democrática das escolas, pode manifestar-se de maneiras específicas na Região. Por exemplo, a necessidade de adaptar as políticas educativas nacionais ao contexto local sem comprometer os princípios fundamentais da gestão democrática pode exigir um diálogo contínuo entre os governos regional e central, bem como uma constante negociação de poder(es). As políticas curriculares e as que sustentam o regime jurídico da autonomia das escolas têm sido opositoras neste debate, tal como destacaremos, no campo da autonomia das escolas com os Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M, de 31 de janeiro alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M de 21 de julho, e no campo das políticas curriculares, embora numa análise mais sucinta e sobretudo centrada nos últimos sete anos, com destaque para o Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, o Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, o Decreto Legislativo Regional n.º 11/2020/M, de 29 de julho

A análise do caso específico da RAM no âmbito da gestão democrática das escolas, considerando marcos legislativos importantes desde o 25 de abril de 1974, exige um olhar atento sobre como as leis e os regulamentos específicos refletiram e moldaram a prática educativa na Região. A autonomia política e administrativa da Madeira, garantida pela Constituição da República Portuguesa de 1976 e subsequentemente detalhada no

Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira, estabelece o quadro dentro do qual a gestão democrática das escolas deve ser entendida e aplicada.

Desde o 25 de abril de 1974, Portugal viu uma série de reformas no sistema educativo, visando democratizar o acesso à educação e promover a participação ativa de diferentes grupos no processo educativo. Na Madeira, algumas destas reformas foram adaptadas ao contexto específico da região, considerando as suas necessidades e particularidades locais. Em síntese, vejamos alguns desses enquadramentos que tal como afirmamos anteriormente, por vezes são opositores e outras vezes são uma extensão legislativa da política educativa centralizada-desconcentrada.

Ainda que aplicados a nível nacional, o Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro que regulou os órgãos de gestão dos estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário, bem como o Decreto-Lei n.º 769-A/76 de 23 de outubro, que estabeleceu a regulamentação da gestão das escolas, tiveram implicações significativas para a Madeira, na medida em que normalizaram a vida escolar. Este foi um passo importante da tutela dentro de um quadro de retorno à centralização que se afastou dos princípios autonómicos do Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio que de acordo com Lima (2011) assumiu-se como a “primeira edição da gestão democrática” e “tratou-se de um processo de apropriação de poderes por parte das periferias escolares e de ingerência no governo, até então heterónimo, de cada estabelecimento de ensino” (p. 59). De acordo com Lima (2011) talvez a maior faceta deste enquadramento jurídico tenha sido a promoção do isolacionismo da escola, “resguardando-a de influências a nível local” em sintonia com a “inexistência de uma política de descentralização e de regionalização da educação e face a uma gestão escolar não participada por atores externos” (p. 281). Curiosamente, o legislador afirmava no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 735-A/74, de 21 de dezembro, que o Decreto-lei 221/74, de 27 de maio,

possibilitou a criação, logo após o Movimento do 25 de Abril, de estruturas democráticas de gestão em estabelecimentos oficiais dos ensinos preparatório e secundário. Constituíram tais estruturas uma primeira experiência da maior importância no processo de democratização do sistema escolar português.

O Decreto-Lei n.º 735-A/74 reforçou o posicionamento do poder político no “retorno da centralização concentrada e burocrática”, tal como referem Formosinho, Ferreira e Machado (2000, p. 35). Assume-se claramente a escola como um aparelho ideológico do Estado (Althusser, 1974).

Todavia, num processo de aparente contraciclo a Madeira vê aprovado o seu Estatuto Provisório da Região Autónoma do Arquipélago da Madeira pelo Decreto-Lei n.º 318-D/76, de 30 de abril sendo que no preâmbulo afirma: “cingido à letra e ao espírito da Constituição da República, do presente estatuto se pode dizer que não é bom nem

mau, sendo apenas constitucional. E a Constituição é boa por excelência, enquanto emanção da vontade popular”. Contudo, o Estatuto Provisório reconhece que “a autonomia da Região da Madeira visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses”. (Princípios gerais. Artigo 2.º, ponto 2). O Estatuto Provisório recebeu nova redação ainda em 1976 através do Decreto-Lei n.º 427-F/76, de 1 de junho, no referente às competências da Assembleia Regional e do Governo Regional.

No final da década de 1970, e pelo Decreto-Lei n.º 364/79, de 4 de setembro são transferidos para a RAM certos serviços do Ministério da Educação e Investigação Científica. Esta transferência decorre, naturalmente, da Constituição da República Portuguesa e do Estatuto Provisório da Região Autónoma da Madeira que consagram a autonomia político-administrativa da Região e o seu exercício por órgãos de governo próprio, aos quais cabe a realização do interesse público na Região, sem prejuízo da integridade da soberania do Estado. A concretização da autonomia político-administrativa da Região nos domínios da educação e investigação científica impôs que se efetuasse a transferência dos serviços periféricos do respetivo Ministério e claramente se definissem as atribuições que nestas matérias pertenciam à esfera da autonomia regional e aquelas que se reservam ao Governo da República como garantia necessária da unidade nacional e da igualdade dos cidadãos no acesso ao ensino, à cultura, ao desporto e ao trabalho, tal como consta do normativo.

De acordo com Decreto-Lei 364/79, de 4 de setembro, no seu artigo 3, ponto 1, são atribuições dos órgãos de Governo da Região Autónoma da Madeira, no âmbito da educação e no domínio da sua competência territorial, as seguintes:

- a. Garantir o ensino obrigatório a todas as crianças em idade escolar;
- b. Proporcionar o ensino pós-obrigatório, de acordo com as possibilidades e necessidades regionais, garantindo a equidade de oportunidades aos estudantes da Região e destes dentro do todo nacional;
- c. Proporcionar as condições humanas e materiais necessárias para apoio aos alunos deficientes;
- d. Proporcionar as condições humanas e materiais necessárias ao desenvolvimento da educação pré-escolar;
- e. Apoiar os estabelecimentos de ensino particular;
- f. Superintender na organização administrativa e funcionamento dos estabelecimentos oficiais de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;
- g. Assegurar as atividades da ação social escolar;
- h. Promover a educação de adultos;

- i. Fomentar, promover e apoiar as atividades desportivas;
- j. Apoiar os organismos juvenis;
- k. Garantir e desempenhar o apoio médico-pedagógico e desportivo.

Por esta altura, início da década de 1980, é aprovado o Decreto Regulamentar Regional 31/83/M, de 24 de dezembro que visava reestruturar as delegações de zona escolar da RAM, funcionando duas delegações escolares no Funchal e uma nos restantes concelhos da RAM. Este órgão de gestão intermédia valida a lógica de um Estado que recentraliza e desconcentra-se em estruturas intermédias de controlo, visíveis nas competências do Delegado Escolar:

- a. Visitar os estabelecimentos de ensino;
- b. Assegurar a gestão da delegação escolar;
- c. Velar pela disciplina e cumprimento dos horários do pessoal docente e não docente;
- d. Dinamizar o pessoal docente para questões escolares de modo a valorizar a escola e o ensino;
- e. conferir posse ao pessoal docente e não docente;
- f. Participar em reuniões de trabalho convocadas superiormente;
- g. Apresentar às instâncias competentes, com vista à melhoria dos serviços, as alterações julgadas convenientes, mediante pareceres fundamentados;
- h. Representar a delegação em todos os actos para que a mesma seja solicitada e ou em que deva estar presente;
- i. Designar o subdelegado que o substituirá nos seus impedimentos e autorizar as deslocações em serviço dos subdelegados;
- j. Zelar pela conservação dos edifícios escolares e da delegação escolar;
- k. Apreciar e conceder licença para férias ao pessoal docente;
- l. Vistoriar as instalações destinadas aos serviços escolares, dando conta às autarquias das deficiências encontradas para reparação ou da necessidade de implantação de novos edifícios;
- m. Velar pela higiene escolar nos estabelecimentos de ensino;
- n. Informar os órgãos competentes de participação dos corpos docentes e alunos nas manifestações de carácter educativo e, bem assim, da realização de festas do mesmo carácter nas instalações escolares.

Os vários cenários de gestão democrática na Região Autónoma da Madeira

Nos finais da década de 1980 é publicado o regime jurídico da autonomia das escolas pelo Decreto-Lei n.º 43/89 de 3 de fevereiro. A RAM aplica-o às escolas da região e nele o Estado, uma vez mais, se compromete em definir e em balizar o conceito de autonomia da escola. No artigo 2 do Decreto-Lei em apreço lê-se que a autonomia da escola desenvolve-se planos cultural, pedagógico e administrativo e define-se como “a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo”, sendo que esse projeto se traduziria “na formulação de prioridades de desenvolvimento pedagógico, em planos anuais de actividades educativas e na elaboração de regulamentos internos para os principais sectores e serviços escolares”. Sobre este eixo de análise que compromete a autonomia das escolas ao decreto geral e obrigatório de se fazer instituir em cada escola um projeto educativo remetemos o leitor, certamente curioso e interessado na matéria, para o texto de Costa (2003) quando afirma que “a construção de projectos educativos nas escolas não se pode traduzir numa aplicação mecanicista de receituários tecnocráticos ou na resposta legalista às imposições político-normativas, caso contrário, rapidamente resvalaremos para o nível da mera ritualização e do artificialismo processual” (p. 1336).

Em 1991 é aprovado o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (Lei 13/91, de 5 de junho). Revisto em diversas ocasiões desde a sua primeira versão, este estatuto estabelece as bases para a autonomia regional em diversas áreas, incluindo a educação. Ao definir os contornos da autonomia regional o estatuto criou espaço para que a Madeira desenvolvesse políticas educativas adaptadas às suas especificidades, inclusive no que diz respeito à gestão democrática das escolas, sem bem que aqui, sobretudo entendida, no viés das políticas curriculares, pela concretização local de matrizes curriculares que aproximam o currículo nacional das idiossincrasias do território e da cultural regional madeirense. Portanto, na Lei 13/91, de 5 de junho (alterada pelas Lei 130/99, de 21 de agosto e pela Lei n.º 12/2000, de 21 de junho) no seu artigo 30.º lê-se que “sem prejuízo das obrigações assumidas por Portugal, enquanto Estado membro das Comunidades Europeias, constituem matérias de interesse específico para a Região, designadamente: [...] o) Educação pré-escolar, ensino básico, secundário, superior e especial.”

Neste início de década o governo regional aplica ainda que em regime de experiência pedagógica o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio que pretendeu definir o regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. No preâmbulo do decreto lia-se que

a gestão democrática dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário constitui uma referência importante na evolução da escola portuguesa. Os princípios de participação e de democraticidade que a inspiram alteraram profundamente as relações no interior da escola, favoreceram a sua abertura à mudança e despertaram nos professores novas atitudes de responsabilidade.

Todavia, é a partir do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos, que se assiste na RAM, no campo das políticas educativas centradas na administração e gestão das escolas, a um processo claro de concretização do espaço autónómico da Região pela adaptação deste decreto às especificidades do território e à emergência clara de um sistema educativo regional, que não se substitui nos termos da Constituição e da Lei de Bases às lógicas unitárias do Estado, mas que possibilita e viabiliza na RAM processos de autonomia das escolas, nas suas múltiplas dimensões, também agregadas, como já destacamos, à dimensão curricular e pedagógica.

É no conjunto deste movimento político que premeia o potencial descentralizador da Lei de Bases que em 1995 se inicia na RAM a implementação do modelo das Escolas a Tempo Inteiro (ETI), cujo regime de criação e funcionamento é publicado na Portaria 133/98, de 14 de agosto e aplicado a todos os estabelecimentos do 1.º Ciclo do Ensino Básico e de Educação Pré-Escolar. Do discurso deste normativo regional, entretanto alterado quatro anos depois pela Portaria n.º 110/2002 de 14 de agosto, lê-se que a “vocação” deste modelo

é corresponder às necessidades educativas básicas e contribuir para a formação integral das crianças, com vista ao melhor sucesso escolar (...) que conjuga, para além das actividades curriculares, actividades de complemento curricular/extracurriculares, fixado de acordo com dinamismos próprios que expressem o meio sociocultural e as reais necessidades educativas. (Portaria 133/98)

Entre outras particularidades do seu funcionamento destaca-se a seguinte:

As actividades curriculares e de complemento curricular/extracurriculares realizam-se em dois períodos diários, em regime de alternância, funcionando metade do número de turmas da escola com actividades curriculares no turno da manhã e actividades de complemento curricular/extracurriculares à tarde e vice-versa. (Portaria 133/98, Artigo 3.º, ponto 5).

No quadro do projeto educativo das ETI as atividades de enriquecimento curricular são: Língua inglesa; Atividades artísticas e físico-motoras; Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); Biblioteca /estudo e Projetos de Escola (ou outros, coordenados pela Direção Regional de Educação). Em 2013 o modelo das ETI na RAM abrangia a totalidade dos alunos. A título de curiosidade, no continente português este modelo tem início em 2006.

Recuperando o exercício de compreensão da política educativa regional nos meandros da legislação que paulatinamente vai premiando possibilidades várias de descentralização do sistema educativo, importa atendermos ao modelo de autonomia, administração, direção e gestão das escolas básicas e secundárias na RAM, na medida em que até ao ano letivo de 1999/2000 os estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário da RAM continuavam a reger-se pelo Decreto-Lei n.º 769-A/76, de 23 de outubro, Decreto-Lei n.º 215/84, de 3 de julho, Decreto Legislativo Regional n.º 25/94/M, de 19 de setembro, Despacho n.º 40/75, de 8 de novembro, Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio, e demais legislação complementar, consoante a natureza, modelo de gestão, nível e grau de ensino do estabelecimento. Este cenário altera-se com a publicação de legislação própria na RAM, especificamente o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M de 31 de janeiro alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2006/M de 21 de julho.

Entre outras características do modelo procuramos expor aquelas que de certo modo viabilizam cenários de uma gestão democrática da escola, em processos distintos daqueles que foram adotados no continente português com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, sendo as seguintes: reforço das competências da escola nos domínios pedagógico, administrativo, financeiro, organizacional no quadro do seu projeto educativo e no reconhecimento por parte da administração educativa das escolas como núcleos estruturantes da política educativa; redefinição das competências específicas dos órgãos de governo próprio das escolas, num processo de desburocratização que valorize a intervenção da comunidade educativa, neste particular através do conselho da comunidade educativa, e estimule a participação; enquadramento das estruturas de gestão intermédia, transversais às organizações escolares concedendo um crédito à escola de forma a poder criar estruturas mais adequadas no quadro do seu projeto educativo (ex. coordenadores de ciclo; diretores de turma; comissão de formação contínua, etc.); e incremento do foro de análise na escola, a partir da valorização do projeto educativo, regulamento interno e plano anual de escola assumidos como instrumentos essenciais no processo de autonomia da escola, numa lógica que privilegie e valorize a sua identidade e exclua a uniformidade burocrática, afastando-se o paradigma de um modelo único de organização de feição taylorista (Silva & Fraga, 2022).

Os cenários da política educativa emergente de um modelo de matriz Regional que aqui fomos expondo são possíveis enquanto expressão do desenvolvimento e

aprofundamento da autonomia político-administrativa da RAM, naturalmente correlacionada com a Constituição da República Portuguesa e com a Lei de Bases do Sistema Educativo Português. Aliás, é na possibilidade emergente deste enquadramento normativo e uma vez mais na lógica da descentralização e territorialização das políticas educativas que em 2008 é publicado o Decreto Legislativo Regional n.º 6/2008/M, de 25 de fevereiro que aprova o Estatuto da Carreira Docente da RAM, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2010/M, de 18 de agosto, e pelo Decreto Legislativo Regional n.º 20/2012/M, de 20 de agosto. Lê-se no preâmbulo do decreto de 2008 que é no quadro das competências decorrentes do Estatuto Político-Administrativo, na revisão da Constituição da República Portuguesa de 2004 e no desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema Educativo, que o Estatuto da Carreira Docente da RAM surge assumindo-se como um marco importante e uma questão central do desenvolvimento e aprofundamento da autonomia, bem como da valorização da função de professor. Entre outros direitos, importa reforçar aquele que no artigo 5 do estatuto da carreira docente da RAM reforça o direito de participação dos professores no processo educativo e que entre outros aspetos, reforça o seguinte:

2.a) O direito a emitir opiniões e recomendações sobre as orientações e o funcionamento do estabelecimento de ensino e do sistema educativo; b) O direito a participar na definição das orientações pedagógicas ao nível do estabelecimento de ensino ou das suas estruturas de coordenação; c) O direito à autonomia técnica e científica e à liberdade de escolha dos métodos de ensino, das tecnologias e técnicas de educação e dos tipos de meios auxiliares de ensino mais adequados, no respeito pelos currículos nacional e regional, pelas componentes regionais do currículo, pelos programas e pelas orientações programáticas curriculares ou pedagógicas em vigor; d) O direito a propor inovações e a participar em experiências pedagógicas, bem como nos respectivos processos de avaliação.

Conclusão

Em conclusão, o caso da RAM representa um exemplo paradigmático da complexidade inerente à implementação de políticas educativas num contexto de autonomia política e administrativa. A especificidade da Madeira, marcada por um quadro histórico, político e cultural, apresenta-se como um laboratório vivo para a observação das dinâmicas entre a gestão democrática das escolas e a adaptação de políticas educativas nacionais a realidades regionais e locais.

A experiência madeirense sublinha a importância da flexibilidade e da capacidade de adaptação das estruturas educativas à especificidade regional, sem, contudo, perder

de vista a necessidade de alinhamento com os princípios e diretrizes nacionais que norteiam a educação. A gestão democrática, enquanto veículo para a democratização da educação e para a promoção da participação comunitária, encontra na Madeira um campo fértil para a experimentação e inovação, mas também um desafio constante na busca de um equilíbrio entre autonomia e uniformidade (Silva & Fraga, 2021).

O diálogo contínuo entre os governos regional e central, a participação ativa dos diversos atores educativos e a constante negociação de poderes emergem como elementos cruciais para o sucesso da gestão democrática das escolas na RAM. A trajetória da Madeira, neste âmbito, oferece ambientes emergentes sobre a gestão da educação em contextos autonómicos, destacando a importância de políticas educativas que sejam sensíveis às particularidades locais, enquanto promovem valores universais de inclusão, participação e democracia (Fraga, 2014), reforçando a ideia de que a educação, mais do que um processo uniformizador, deve ser um diálogo contínuo entre o global e o local, entre o universal e o específico, independentemente dos processos de entropia e sintropia inerentes ao sistema educativo.

Referências

- Althusser, L. (1974). *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Editorial Presença.
- Apple, M. (2000). *Política Cultural e Educação*. Editora Cortez.
- Berger, P., & Luckman (2010). *A construção Social da Realidade*. Dinalivro
- Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso.
- Carvalho, M. J. (2009). Paulo Freire: A construção da escola democrática a partir da decisão. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (Brasil)*, 25(3), 385-38.
- Carvalho, M. J. (2011). As multirracionalidades no contexto da organização escolar. *Revista Portuguesa de Educação*, 24(2), 33-56.
- Carvalho, M. J. (2012). A liderança na organização escolar: O diretor. *Praxis Educacional (Brasil)*, 8(13), 193-209.
- Carvalho, M. J. (2013). A administração escolar: Racionalidade ou racionalidades? [School administration: rationality or rationalities?]. *Revista Lusófona de Educação*, 25, 213-229.
- Costa, J. A. (2003). Projectos educativos das escolas: um contributo para a sua (des)construção. *Educação & Sociedade*, 24(85), 1319-1340. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000400011>
- Estevão, C. (2001). *Justiça e Educação*. Cortez.
- Foa, R., & Mounk, Y. (2017). The signs of deconsolidation. *Journal of Democracy*, v. 28 (1), 5-15.
- Formosinho, J., Ferreira I. F., & Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Edições ASA.
- Fraga, N. (2014). As lideranças e os processos participativos: uma reflexão em torno da cidadania democrática. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 12(5), 151-171.

- Freire, P. (1967). *Educação como prática da Liberdade*. Paz e Terra
- Freire, P. (1988). *Pedagogia do Oprimido*. Paz e Terra.
- Gadamer, H.-G. (1984). *Verdad y método. Fundamentos de una hermenéutica filosófica*. Ediciones Sígneme
- Lima, L. (1998). Mudando a cara da Escola. Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública. *Educação, Sociedade & Cultura*, 10, 7-55.
- Sawyer, S. (2021). O que é a Democracia?. *Lugar Comum*, 61, 39-48.
- Silva, S., & Fraga, N. (2021). Autonomia e Flexibilidade Curricular como Instrumentos Gestionários. O Caso de Portugal. *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia Y Cambio En Educación*, 19(2), 37-54.
- Silva, S., & Fraga, N. (2022). O regime de autonomia e administração das escolas: do plano das intenções declaradas ao plano das ações. O caso da Região Autónoma da Madeira. *Revista Lusófona de Educação*, 55(55), 109-125.

Maria João de Carvalho

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIIE)
- Universidade do Porto
Email: mjcc@utad.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6870-849X>

Nuno Fraga

Universidade da Madeira
Centro de Investigação em Educação (CIE-UMA)
E-mail: nfraga@staff.uma.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3382-6357>

Ana Patrícia Almeida

Universidade Aberta
LE@D - Laboratório de Educação a Distância e eLearning
E-mail: AnaP.Almeida@uab.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5242-8285>

Correspondência

Maria João de Carvalho
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
Email: mjcc@utad.pt

Data de submissão: fevereiro 2024
Data de avaliação: março de 2024
Data de publicação: junho 2024