

ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO: UMA PROPOSTA

ANTÓNIO SOUSA FERNANDES

Professor associado jubilado da Universidade do Minho

antoniomanuelsfernandes@gmail.com

RESUMO

Recentemente o Ministro da Educação propôs transferir alguns serviços e competências no âmbito da Educação Básica para os municípios através de contractos estabelecidos com cada município. Alguns municípios concordaram mas a maior parte deles bem como a Associação Nacional dos Municípios Portugueses opôs-se vivamente. O mesmo sucedeu com o maior sindicato dos professores.

Tendo em conta esta discordância, este artigo propõe uma via diferente para realizar uma efectiva descentralização a nível local. Em primeiro lugar, apresenta-se uma breve referência à descentralização local da educação em vários países europeus e as tentativas feitas em Portugal umas décadas atrás para criar serviços locais de educação. Em seguida, é apresentada uma proposta para estabelecer serviços locais de educação inspirada nas Local Education Authorities britânicas com adaptações ao contexto educativo português. O artigo termina com um convite para um debate posterior sobre este tema.

Palavras-chave: município, contracto, descentralização, desconcentração, conselho municipal de educação, competências, atribuições.

ABSTRACT

Recently the Ministry of Education tried to transfer some Basic Education Services and competencies to the boroughs for which purpose individual contracts were established with each Council. Some Councils accepted the mentioned agreements but most of them together with the Portuguese National Association of Municipalities opposed strongly. The same opposition was assumed by the biggest Teacher's Union.

Considering these disagreements this article proposes a different way to accomplish an effective decentralization at local level. First of all a short review of local decentralization in several European countries and the attempts made in Portugal some decades ago to establish local education services are presented here. Then a local education service inspired on the British Local Education Authorities with adaptations to the Portuguese educational context is put across in this article. This article finishes with a demand for further discussion on this theme.

Keywords: municipality, contract, decentralization, deconcentration, city council of education, skills, responsibilities.

Durante o ano *transacto* de 2014 o Ministério da Educação e Ciência apresentou um projecto de transferência de competências educativas para os municípios, sob o título *Programa Aproximar Educação* (PAE). A concretização deste programa far-se-ia através de um contrato com cada autarquia onde se concretizavam as competências a transferir no domínio da organização da rede educativa local, gestão curricular e pedagógica, da acção social escolar, da gestão de professores e funcionários. Como incentivo para atrair os municípios a este programa, o ministério propunha uma contrapartida monetária para os municípios equivalente à poupança obtida com a libertação de lugares docentes resultante da reorganização da rede local efectuada por cada município.

Houve vários municípios que inicialmente aderiram a este programa, predominantemente da área política do governo, embora no decurso das conversações comesçassem a surgir as dúvidas sobre a bondade do mesmo. A Associação Nacional dos Municípios pronunciou-se contra bem como o Sindicato dos Professores do Norte

Note-se que esta medida governamental não deixa de causar certa perplexidade dado que aparentemente vai ao arrepio do tem sido uma política constante deste ministério desde o início deste mandato, ou seja, o reforço da centralização em vários domínios da organização quotidiana das escolas.

Será que esta nova política traduz uma inversão da orientação até agora seguida? Não nos parece e, mesmo que o fosse, tratar-se-ia de uma medida avulsa dificilmente articulável com a lógica subjacente à organização do sistema educativo e por isso susceptível de criar novas frustrações e conflitos. Por isso é fundamental abordar algumas questões que emergem dos aparentes processos de descentralização, enunciados recorrentemente pelos sucessivos governos com grande aparato, e das relações que nesses processos se estabelecem com as autarquias.

Um ponto prévio importa apresentar que ilumina o contexto das reformas educativas na Europa e condiciona a sua aplicação efectiva. Portugal inclui-se

no conjunto de países latinos do sul da Europa de sistemas educativos fortemente centralizados até tempos recentes. Em contraste com estes, os países nórdicos e anglo-saxónicos dispõem de sistemas educativos descentralizados, ou seja, localmente administrados. Além destes há um outro conjunto de países regionalmente descentralizados como Áustria, Bélgica, Suíça e, mais recentemente, Espanha.

A razão destas diferenças na organização do sistema educativo no que respeita à administração local tem que ver com tradições diferentes nos processos de alfabetização. Nos países do norte a educação básica foi inicialmente missão das igrejas protestantes para assegurar a leitura da Bíblia aos fiéis. Com a laicização da sociedade esta tarefa passou para as autoridades locais. A intervenção do Estado com a criação de sistemas educativos nacionais, e note-se que na Inglaterra isso só aconteceu nos inícios do século XX, não eliminou este patamar local que conservou grande autonomia, apenas lhe deu um novo enquadramento, como tivemos ocasião de referir em Administração da Educação (ASA, 2005: 77). Nos países do sul a educação escolar da população acabou por ser uma tarefa do Estado, após a instauração dos regimes liberais. Foi isso que aconteceu em Portugal com as reformas de Passos Manuel (1936) e seguintes. O analfabetismo era avassalador. Portugal ainda na década de setenta do século XIX situava-se nos 82.4 % (Carvalho, 1986: 635). Não houve também uma Igreja ilustrada pois esta limitou-se a abrir escolas para recrutar os seus servidores, o clero, e formar as elites, tarefa assumida pelos colégios jesuítas e oratorianos. Acontece também que, após a criação de escolas do ensino primário por Passos Manuel, a população em geral, com excepção de algumas camadas urbanas mais ilustradas, não procurava a instrução e até reagia contra a escola na qual não via qualquer utilidade (Silveira e Sousa, 1995: 241). Na mesma linha de pensamento se colocavam os municípios os quais, aliás, pouco mais eram que repartições locais do Governo com escassos recursos financeiros. As tentativas de Rodrigues Sampaio em 1880 e dos republicanos em 1911 de envolver os municípios tiveram escassos resultados quer por incapacidade própria quer por reacções adversas dos professores (cfr Fernandes: 1998: 31)

É este contexto histórico que explica a forte centralização do sistema educativo português e o papel periférico dos municípios neste sistema. A própria Lei da Bases do Sistema Educativo de 1986, embora apresente uma retórica de descentralização e desconcentração do sistema educativo, em termos de concretização, quase nada adianta. Os municípios estão colocados aí ao nível das instituições privadas sem qualquer competência própria como autoridade pública integrada no sistema educativo (Administração da Educação:204). As próprias Direcções Regionais criadas ainda em 1987 não deixavam de ser órgãos desconcentrados da administração central sem nunca serem a base para um processo de descentralização efectiva. Isto é tanto mais de estranhar quanto a sensibilidade dos municípios e da população em geral se alterou radicalmente em relação à educação escolar que passou a ter um reconhecimento e interesse

maior após a mudança política de 1974.

Várias responsabilidades foram deste então transferidas para os municípios referentes a transportes, acção social escolar, construções escolares, constituição de agrupamentos, criação de conselhos municipais de educação, ordenamento local da rede educativa, actividades de complemento educativo, gestão de auxiliares educativos e outras. Acresce ainda a participação de representantes do município nos órgãos de direcção das escolas e agrupamentos.

O que se pode concluir do conjunto destas medidas? Para além da transferência de responsabilidades financeiras para os municípios, as atribuições municipais são ou residuais ou meramente consultivas como no caso da rede escolar ou da constituição de agrupamentos e, mesmo nestes casos, o Ministério frequentemente actuou ao arrepio dos pareceres municipais. Parece que a preocupação do governo foi sobretudo transferir encargos financeiros para os municípios como frequentemente se queixou a Associação Nacional dos Municípios Portugueses sem ter aumentado adequadamente as receitas municipais. A via seguida pelo Ministério da Educação de dar esse contributo através da extinção de lugares docentes é uma forma distorcida e enviesada de pôr o município ao serviço de uma política assente em meros critérios economicistas de redução de custos docentes em prejuízo da qualidade do ensino. Acresce que a transferência de responsabilidades directas para os municípios não foi complementada com um sistema de articulação claro a nível local entre municípios e escolas de forma a evitar tensões, desarticulações e mesmo conflitos de poder, de culturas e de sensibilidades entre estes participantes locais. Daí que do nosso ponto de vista a intervenção municipal tem de ser enquadrada num processo mais vasto de descentralização do sistema educativo e da criação de dois níveis, o regional e o local com atribuições efectivas e não meramente consultivas ou executivas. É sobre esta temática que vamos dedicar esta parte final deste artigo, apresentando sugestões que já constam em textos anteriores e referindo exemplos aplicação já em curso na Europa.

Tomamos como base para a nossa reflexão duas publicações: a Proposta Global de Reforma, elaborada pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE: 1988) e o artigo que publicamos “Descentralização, Desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia” incluído no livro *Administração da Educação* (ASA: 2005) de autoria colectiva sendo primeiro autor João Formosinho. Da Proposta Global a nossa referência é o artigo “Delimitação das competências da administração central, regional e local em matéria de educação” (pp. 503-544) e o projecto de regulamento do Conselho Local de Educação (pp. 623-628) e da Administração da Educação o artigo citado.

A proposta global fala dos dois níveis de administração intermédia e local que se tivessem sido concretizados teriam uma resposta muito mais ajustada às novas situações educativas. Por outro lado libertariam a administração de tarefas de gestão cuja solução a nível local ou regional seria muito mais ajustada às

diferentes realidades regionais e locais. Parece felizmente que a questão da regionalização está regressando ao debate político de onde nunca deveria ter sido retirada por causa de uma certa concepção burocrática de igualdade e de um preconceito em relação às comunidades locais consideradas, como diz Gaudin, incapazes de representar o interesse geral exclusivamente assumido pelo Estado-Nação (in *Gouverner par Contrat*, 1999: 60).

Quanto ao nível regional, o estudo da Comissão de Reforma propõe um conjunto de atribuições e competências a transferir para as regiões administrativas que mantêm perfeita actualidade podendo ser mais complementadas e actualizadas. Não vamos abordar pormenorizadamente esta temática que remetemos para esse estudo. Apenas sublinhamos algumas sugestões de intervenção a nível regional que nos parecem enquadradas políticas de descentralização aplicadas noutros países europeus e nas regiões autónomas: o planeamento e construção de escolas básicas e secundárias, a definição de parte da componentes dos currículos escolares, os concursos para colocação de professores e outros especialistas, transferências e permutas, a homologação das direcções de escolas. Para suportar esta proposta pode citar-se situações similares na Europa como a França onde o planeamento e construções escolares dos *licées* (escolas secundárias) são da responsabilidade do Departamento e dos *collèges* (escolas básicas de 2.º ciclo) da responsabilidade do *Arrondissement* e a Espanha onde os órgãos regionais (autónomicos) definem entre 35% e 45 % das componentes curriculares, fazem os concursos de colocação de docente e asseguram os financiamentos (Fernandes, o.c.: 76-87).

Passando ao nível local, embora entendamos que o município deve ter uma participação activa na educação escolar e não escolar, dentro de uma visão ampla de cidade educadora como tem sido defendido pelo movimento das cidades educadoras, não nos parecer que seja o nível adequado para uma gestão local da educação. É certo que nos países escandinavos é isso que se passa, aliás com competências muito latas desde currículo, gestão administrativa e de pessoal e financiamentos mas em circunstâncias muito diversas das nossas. Mas nesses países há uma tradição de intervenção local com muito mais peso histórico, que já referimos, e por isso dispõem também de orçamentos muito mais elevados comparativamente com os nossos. A ligação da escola ao município é assim naturalmente aceite quer por pais quer por professores. Em Portugal sabemos que a situação não se assemelha a essa pois partimos de bases histórica e sociologicamente diferentes. Daí a alternativa que apresentamos a seguir.

A Comissão de Reforma apresentou um nível de administração local designado Conselho Local de Educação (CLE) que poderia ser um bom ponto de partida para estruturar este nível da administração. Este órgão veio a ser instituído, primeiro a título facultativo em 1998 no Decreto-Lei 115-A/98, e depois obrigatoriamente em 2003 com a publicação do respectivo regulamento (Decreto-Lei 7/2003 de 15 de Janeiro). É também nesse normativo que o nome é alterado para

Conselho Municipal de Educação. As alterações introduzidas pelo regulamento acabaram por distorcer a concepção inicial da Comissão de Reforma transformando-o numa instância de natureza consultiva, de composição rígida e distorcida e dependente do município correndo o risco de se transformar numa câmara de ressonância do município ou mero órgão de debate político e não num agente de administração local. Pode ser desenhada uma reconfiguração deste órgão na linha da proposta da Comissão de Reforma e recolhendo inspiração, como no caso da regionalização, em experiências europeias transformando-o num órgão de gestão local onde convergem os actores locais com intervenção educativa tal como o desenhou a Comissão de Reforma.

Com referência ao contexto europeu o modelo de administração local que poderia do nosso ponto de vista inspirar um modelo semelhante entre nós é o do Reino Unido com as Autoridades Locais de Educação (Local Education Authorities). Trata-se de administrações locais que na Inglaterra andam à volta de 104 e de 12 na Escócia (Fernandes, o.c. 2005: 78). Por este número se deduz que têm um âmbito de actuação que envolve, como regra, mais do que um município. Estes estão presentes sendo mesmo um elemento fundamental mas a eles juntam-se outros representantes locais.

É este órgão colegial que administra todos os aspectos da educação escolar com excepção daqueles estabelecidos a nível nacional como a definição de um currículo básico comum para todas as escolas ou que são competências de cada escola. Por exemplo, cada escola tem liberdade de seleccionar componentes locais próprias numa margem de 15% a 25% da carga horária. Trata-se de competências que noutros países como Espanha se situam ao nível regional das autonomias. Por isso nem tudo o que são competências destes órgãos é transponível para sistemas onde existam dois níveis de administração intermédia. Uma outra diferença significativa é que estas Autoridades Locais dispõem de uma verba global a partir da qual são definidos os orçamentos de cada escola. É tendo em conta estas especificidades que se pode tentar fazer uma transposição adaptada para o caso português.

Quanto ao âmbito territorial, os CLE deveriam seguir o modelo britânico não tendo de se submeter aos limites territoriais do concelho mas podendo incluir outro ou outros na sua alçada. Aliás no regulamento proposto pela Comissão de Reforma isso estava expressamente previsto com vista a dar uma dimensão territorial adequada a este órgão. Isso implicava também o regresso à designação original de Conselho Local ajustada a este novo perfil. Se na época (1988) as assimetrias populacionais entre os concelhos portugueses eram já assinaláveis, elas têm-se acentuado desde então com a crescente desertificação de grandes zonas do país levando ao encerramento de escolas e à concentração, eventualmente num único agrupamento, de toda a população escolar nos concelhos de população mais reduzida. Tendo em conta as diferenças demográficas, económicas e sociais, a composição deste órgão deveria flexível, de acordo com

essas diferenças e não rigidamente estabelecida num modelo único para todo o país, como ocorre com o actual regulamento. Para além de um núcleo central constituído pelos representantes municipais das escolas e/ou dos agrupamentos e dos pais e encarregados de educação, outras presenças locais deveriam ser asseguradas referentes a interesses culturais, cívicos, económicos, desportivos e recreativos que tivessem relevância no território. Como dispunha o projecto elaborado pela CRSE, deveria existir um órgão executivo encarregado de fazer a gestão quotidiana das actividades do conselho.

Uma questão central é tentar delimitar o tipo e âmbito de competências sedeadas neste órgão. Quer o regulamento da CRSE quer o regulamento aprovado pelo governo atribuem-lhe basicamente competências de apoio, consulta e coordenação. Ora se ele se situar num escalão local da administração educativa, as suas competências têm de ir além disso, deve dispor também de competências executivas e de capacidade de decisões instrumentais no âmbito dessas competências. Dentro do modelo de descentralização proposto ele é um órgão desconcentrado da administração regional situado entre estas e escolas. É tendo em conta este seu posicionamento que se pode concretizar um campo de intervenção intermédio que não se sobreponha às escolas mas que as apoie com vantagem. Para encontrar uma linha de orientação na concretização do que tipo de competências deve servir de guia um princípio retirado das teorias das organizações e que por estas é aplicado à descentralização das decisões administrativas. É o princípio da subsidiariedade segundo o qual qualquer decisão deve ser tomada ao nível mais baixo da administração onde o decisor tenha capacidade e meios para tomar a decisão. De acordo com este princípio o que pode ser decidido a um nível mais baixo não deve ser assumido pelo nível superior. Este princípio supõe que em todos os níveis da organização há pessoas competentes cuja intervenção pode melhorar qualitativamente o funcionamento e resultados da organização. O sistema educativo português não está construído segundo este princípio mas segundo outro que domina os sistemas profundamente burocratizados. Segundo ele a competência situa-se no topo e os subordinados são como regra incompetentes e desleixados.

Na procura de um conjunto de competências a situar no CLE podem servir de precedentes estruturas que já existiram ou existem ainda a nível local cujas competências poderiam ser alocadas a este conselho. Referimo-nos serviço de Coordenação da Acção Educativa (CAE), aos Centros de Formação de Professores e às Câmaras Municipais. São todos eles serviços locais compartimentados sem qualquer coordenação entre si.

Inspirando-nos nestes serviços locais, nos documentos da CRSE antes referidos e nas medidas de desconcentração aplicadas em outros países europeus propomos como base de trabalho um quadro de competências para os CLE's envolvendo vários domínios de intervenção.

1. Planeamento: elaboração da carta educativa e do projecto educativo local, elaboração de parecer sobre agrupamento de escolas, estabeleci-

- mento de protocolos de cooperação com entidades locais
2. Plano de estudos: proposta de formações profissionais, componentes locais do currículo, actividades de enriquecimento curricular (AEC). Trata-se de competências que estão previstas na LBSE ou atribuídas aos Municípios no caso de AEC.
 3. Funcionamento da escola: data de abertura e encerramento do ano lectivo, começo e encerramento do dia lectivo; autorização de uso dos espaços escolares por outras entidades, fora dos horários e calendários escolares, transferência de alunos entre escolas da mesma área. Na França estas competências estão atribuídas aos municípios para o ensino pré-primário e primário.
 4. Gestão de pessoal docente, técnico e auxiliar: propomos que sejam transferidas para este órgão competências anteriormente existentes nos serviços de Coordenação da Acção Educativa e mais recentemente atribuídas às câmaras municipais. A estas poderia acrescentar-se a colocação de alguns especialistas ou professores para apoio das escolas tais como técnicos de informática, assistentes sociais, psicólogos, professores de apoio a projectos das escolas e outros considerados necessários sempre e quando a dimensão do agrupamento não justificasse esses funcionários a tempo inteiro.
 5. Coordenação de serviços de apoio sócio-educativo no âmbito da alimentação escolar, transportes, saúde, alojamentos, livros e material escolar.
 6. Criação e/ou superintendência sobre outros serviços de apoio à educação como centros de documentação, centros de informática, videotecas, complexos desportivos e outros afins.

Como referimos antes, trata-se de proposta apresentada a título exemplificativo para ser base de um debate mas que encontra fundamento em experiências anteriores, na prática de outros países e nos documentos da CRSE.

Naturalmente que um órgão desta natureza tem de ter um suporte económico ou seja um orçamento próprio. As Direcções Regionais e as Câmaras Municipais neste contexto seriam os principais contribuintes do orçamento do CLE sem excluir a possibilidades de obtenção de outras receitas.

A configuração do CLE aqui apresentada implica também algumas alterações nos órgãos de direcção das escolas. A presença de representantes da comunidade local no CLE substitui com vantagem a sua presença em cada órgão de direcção da escola ou agrupamento. Daí que nestas a presença externa poderia ficar limitada aos representantes das famílias. Também a dimensão territorial do agrupamento deveria ser repensada a partir desta proposta. A excessiva concentração de escolas nos chamados mega-agrupamentos acaba por transformar os directores de escolas em gestões administrativos incapazes de assegurar uma intervenção personalizada junto de professores e alunos.

Pensamos também que a configuração das competências do CLE deveria levar também a uma redefinição das competências específicas de cada escola e a sua articulação com aquela órgão local.

A descentralização e a desconcentração da administração educativa tem sido um necessidade sentida cada vez com maior nitidez. Trata-se de um fenómeno europeu que se repercute também em Portugal. Essa necessidade resulta da percepção do papel fundamental dos actores locais, famílias, municípios e outros responsáveis e dinamizadores na educação. O processo de globalização acabou também por exigir uma maior intervenção dos agentes locais para assegurar as identidades próprias num mundo que corre o risco de se tornar cada maior mais uniforme. Estamos convencidos que o reforço da intervenção regional e local contribuirá para melhorar a qualidade e eficácia do sistema educativo. É essa a razão da nossa proposta. Ela apresenta-se como uma base de trabalho e um contributo para um processo que tarda em ser posto em andamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carvalho, R. (1986) *História do Ensino em Portugal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988) *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação
- Fernandes, A. S. (2005) "Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos. Uma panorâmica europeia" em Formosinho, J. Fernandes, A.S., Machado, J. e Ferreira, F.I., *Administração da Educação*. Porto: ASA.
- Fernandes, A. S. (1998) « Os municípios portugueses e a educação entre os fantasmas do passado e os desafios do futuro" em Centro de Formação Francisco de Holanda *A Territorialização das Políticas Educativas*, Guimarães: 1998
- Gaudin, J.P (1999) *Gouverner par contrat*. Paris : Presses de Sciences PO
- Sousa P. Silveira e (1995) "A literatura, a política e os municípios no Portugal Liberal" em Oliveira, C. *História dos Municípios e do Poder Local*. Lisboa: Circulo dos Leitores, pp. 222-241

