

O MUNICIPALISMO EDUCACIONAL ENTRE AS PRIORIDADES NACIONAIS E AS LOCAIS

JORGE MARTINS

Centro de Investigação e Intervenção Educativa /FPCE-UP
jorgemartins51@gmail.com

RESUMO

Durante décadas, o equilíbrio de poderes entre governo e municípios em matéria de educação foi mantido com alguma conflitualidade, embora estes se tivessem revelado como níveis apropriados para a execução dos princípios da especialização, da diferenciação e da subsidiariedade, ou seja, nas políticas educativas de proximidade e de apoio aos mais carenciados. No entanto, sempre foi o Estado a definir o tempo e o modo daquela diferenciação. Este texto é uma reflexão baseada na análise dos Manuais de Gestão da Educação dos municípios que constituem a Comunidade Intermunicipal do Cávado, no contexto da transferência de competências educativas levada a cabo em 2008 através dos designados contratos de execução. Da análise feita pode-se concluir que a agenda educativa municipal actual é ainda muito influenciada pelas prioridades nacionais e pelas propostas que o governo apresentou aos municípios. Os contratos de transferência de competências, embora não tenham sido aceites por todas as câmaras, acabaram por influenciar directa e indirectamente todo o “municipalismo educativo”, cumprindo assim o seu primordial papel regulador.

Palavras-chave: Manual de Gestão Educativa Municipal; Municipalismo educativo; Transferência de competências educativas; Regulação local da educação

ABSTRACT

For decades, the balance of power between the government and the municipalities in education matters was maintained with some conflictuality, although these have proven to be adequate levels for the execution of the principles of specialization, differentiation and subsidiarity, which is to say regarding the proximity and support to the underprivileged education policies. Yet, it has always

been up to the State to define the time and way of that differentiation. This text is a reflection based on the analysis of the Education Management Manuals of the municipalities that constitute the Intermunicipal Community of the Cavado, in the context of the transfer of educational competences carried out in 2008 through the so-called execution contracts. From the analysis undertaken one can conclude that the current municipal education agenda is still much influenced by the national priorities and by the proposals that the government has presented to the municipalities. The contracts for the transfers of competences, although they haven't been accepted by all city councils, ended up directly and indirectly influencing the whole "educational municipalism", thus fulfilling their primary regulating role.

Keywords: Municipal Education Management Manual; Educational municipalismo; Transfer of educational competences; Local education regulation

1. O OBJECTO DA REFLEXÃO:

O Manual de Gestão da Educação de alguns municípios no contexto da descentralização

Em Portugal, ao longo dos últimos 35 anos, a relação dos municípios com a educação tem sido marcada por um complexo processo de descentralização de poder e de transferência de competências e meios financeiros do Estado para as autarquias.

Por razões que se prendem com a evolução da democracia, com o modelo de administração do território e com as lógicas de acção municipal presentes no terreno, este processo tem sido lento no ritmo, gradual no âmbito e ambíguo nas intenções (Sousa Fernandes, 1994; Barroso e Pinhal, 1996; Martins, 2007). No entanto, pese embora a especialização da função educativa municipal em domínios "marginais" do sistema educativo, produzida pela sistemática divisão assimétrica de tarefas entre administração central e local, em que a concepção cabe ao governo e à administração central e a execução cabe aos municípios, vem-se assistindo a uma mudança neste quadro com uma responsabilização política crescente dos municípios pelo bem comum educativo local.

De facto, na última década e meia, também como efeito de dinâmicas locais (escolares, autárquicas, associativas, etc.) e de sucessivas medidas visando a subsidiariedade e a territorialização educativas, o ritmo de transferência de competências da administração central para a local acentuou-se culminando, em 2008, no estabelecimento de "contratos de execução" entre o Ministério da Educação e várias câmaras municipais¹. Pela primeira vez, contrariando uma longa histó-

¹ Através Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho (Transferência de Competências e respec-

ria de sucessivas recriminações e desconfianças mútuas, eram anunciados os poderes e os meios financeiros a transferir através da negociação directa de um contrato entre o ME e cada um dos municípios interessados.

Se, há dez anos atrás, a territorialização educativa tinha introduzido algumas mudanças significativas na tradição centralista estatal (Sousa Fernandes, 2005), agora, com a contratualização de um conjunto limitado mas importante de competências, assiste-se a um novo e *sui generis* modelo de transferência de responsabilidades, a que não são alheias as preocupações governamentais de recentralização e de regulação de um sistema cada vez mais dependente de contextos e lógicas de acção locais e, por isso, cada vez mais “centrífugo” e “autónomo”.

Argumentando politicamente *com a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo* (Decreto-Lei nº 144/2008) e com base numa matriz pré-definida, o governo² propunha-se negociar com cada um dos municípios as competências que este considerava importantes.

Que matérias estavam em causa, nos referidos contratos de execução? Tendo em conta que uma parte das competências reguladas pelos contratos já pertencia às escolas ou era detida pela administração central desconcentrada (contratação e gestão de carreiras do pessoal não docente da educação pré-escolar e básica, gestão do apoio socioeducativo durante a escolaridade obrigatória, implementação das actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo, gestão do parque escolar dos 2º e 3º ciclos e transportes escolares), as questões negociais diziam respeito a uma nova repartição de poder entre administração central, escolas e municípios e, por consequência, a uma nova repartição dos meios técnicos, organizacionais e financeiros necessários ao cumprimento dos objectivos propostos em cada contrato³.

Como era de esperar, e sem deixar de produzir controvérsia política relacionada com a natureza governamental da medida, esta forma cautelosa de descentralização de poderes e recursos educativos encontrou, por parte dos municípios, respostas muito diversas e algumas dificuldades na sua implementação.

Se as primeiras tinham sobretudo a ver com a existência, ou não, de um ali-

tivos Contratos de Execução) tinham sido assinados, até Fevereiro de 2010, 113 contratos de execução, ou seja, 41%, dos 278 municípios do continente, estando ainda por publicar nessa data 1 contrato. Tal significa que se encontravam ainda 164 municípios (59%) sem contrato (OPLE, 2010).

2 XVII Governo Constitucional, de maioria absoluta PS.

3 Cada contrato de execução, contendo cláusulas obrigatórias relativas à transferência dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros associados ao desempenho das competências previstas, aos direitos e obrigações das partes contratantes e à definição dos instrumentos financeiros utilizáveis, pressupunha o seu próprio acompanhamento e controlo da execução através da constituição de uma comissão de acompanhamento composta por um representante do M.E, um representante da Câmara Municipal e um representante do conjunto dos agrupamentos de escolas do concelho.

nhamento político-partidário dos municípios como governo, as segundas diziam respeito à capacidade negocial e às condições de contexto que os municípios apresentavam.

Desde logo porque muitos não só não dispunham de um sistema de gestão da educação que respondesse às novas exigências regulamentares, mas, sobretudo, porque careciam das competências organizacionais e de planeamento que lhes permitissem levar a cabo intervenções estratégicas novas, de elevada exigência técnica e sob forte escrutínio social e político.

Passados quatro anos sobre a implementação dos contratos, está ainda por fazer uma avaliação pluridimensional, caso a caso, da medida descentralizadora e um balanço das respectivas consequências aos diversos níveis.

Decorrem, no entanto, algumas iniciativas municipais ou de instituições que juntam câmaras e universidades que, não tendo a avaliação como objectivo, podem não só contribuir para a compreensão do modo como o processo se vem desenvolvendo no terreno, mas também para o desenho de um projecto avaliativo, na medida em que já produzem dados muito significativos sobre o processo em curso.

Este é, em parte, o caso da Comunidade Intermunicipal do Cávado (CIM) constituída pelos municípios de Amares, Barcelos, Braga, Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde.

Face aos desafios colocados pelo avanço da descentralização, e embora apenas três tivessem subscrito os contratos de execução, os municípios que integram a CIM Cávado, com o apoio da Universidade do Minho⁴, desenvolveram, entre 2010 e 2012, um projecto de formação-acção transversal, Projecto EduCávado, com o objectivo de (re)estruturação da função educação e de, assim, qualificarem o seu papel de regulador e de co-construtor das políticas educativas locais.

De entre os vários produtos resultantes do projecto, que vão desde o diagnóstico de necessidades até à formação de técnicos e responsáveis intermédios, destaca-se a elaboração, por parte de cada um daqueles municípios, de um *Manual de Gestão Educativa*, que pretende constituir-se como o documento estruturante, estratégico e processual daquela (re)estruturação.

A comunicação que aqui se apresenta é uma primeira reflexão sobre estes manuais. Ou seja, apresentamos, como objecto de reflexão, as escolhas feitas sobre a importância estratégica e sobre os objectivos dos processos de gestão educacional por cada um dos seis municípios, tendo em conta o novo contexto descentralizador.

Embora obedeçam a uma arquitectura comum, composta por quatro capítulos - i) Enquadramento da função educação, ii) Organigrama e principais responsabilidades, iii) Identificação dos principais processos e iv) Modelo de monitorização e respectivos indicadores -, os manuais resultam de contextos, de opções

4 Através da empresa TecMinho, responsável pela implementação do projecto.

políticas, de lógicas de acção⁵ e de experiência acumulada muito diferentes, o que os leva a propor não só modos específicos de apropriação das orientações definidas a nível nacional, mas sobretudo diferentes prioridades e justificações na sua estratégia educacional. Por isso, os manuais permitem antecipar o sentido das mudanças nas práticas municipais por eles modeladas no desenvolvimento da função educativa.

Assim, a comunicação pretende identificar não só as diferentes prioridades de acção de cada município e as respectivas justificações, mas também o modo como priorizam os vários processos que integram a administração educativa local.

A identificação destas prioridades permitir-nos-á, por fim, reflectir sobre o grau de (des)articulação estabelecida entre as agendas educativas nacional e local e as consequências que daí advêm para a regulação global do sistema.

Para se entender a importância da articulação entre prioridades nacionais e locais importa recordar que os domínios propostos pelo ME nos contratos eram:

- i) *Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar;*
- ii) *Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;*
- iii) *Actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico;*
- iv) *Gestão do parque escolar nos 2º e 3º ciclos do ensino básico;*
- v) *Acção social escolar dos 2º e 3º ciclos do ensino básico;*
- vi) *Transportes escolares relativos ao 3º ciclo do ensino básico.*

A transferência real das atribuições e competências das alíneas i), iii) e iv) dependia da existência da carta educativa e da celebração de contratos de execução por cada um dos municípios (Decreto Lei nº 144/2008).

2. A ANÁLISE:

Os Manuais de Gestão da Educação dos municípios da Comunidade Intermunicipal do Cávado

2.1 ENQUADRAMENTO DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO

Este primeiro capítulo dos manuais pode ser globalmente considerado como o espaço privilegiado pelos seus autores (responsáveis autárquicos aos diversos níveis) para a explicitação de justificações e motivos das opções feitas no passado recente, mas também para a “apresentação” de fontes de legitimação para o que cada município pretende fazer no próximo futuro.

5 O conceito de *lógica de acção* é aqui usado como sendo o conjunto de racionalidades dos actores, que orientam e dão sentido (subjectivo e objectivo) às suas escolhas e às suas práticas, no contexto de uma acção (Sarmiento, 2000), (Barroso et al, 2006).

O Quadro 1 resume as referências mais significativas daquilo que cada município entendeu explicitar como “enquadramento da função educação”.

Quadro 1

Amares	Barcelos	Braga
<p>A educação é apresentada como domínio prioritário e de grande importância política.</p> <p>Releva a experiência já acumulada nos domínios tradicionais: construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e das escolas do 1º ciclo, organização e gestão dos transportes escolares, apoio ao desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no 1º ciclo.</p> <p>Tem Carta Educativa desde 2007.</p> <p>Celebrou, em Março de 2009, o Contrato de Execução.</p> <p>Considera-se um espaço que articula a educação escolar com os outros modos de educação ao longo da vida.</p> <p>Considera-se um contexto favorável ao desenvolvimento de relações sociais de parceria e de codefinição e concretização de políticas educativas locais.</p> <p>Descreve as medidas tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são inovadoras e específicas. Enfatiza a reorganização da rede de educação pré-escolar e do 1º ciclo, com a entrada em funcionamento de seis novos centros escolares e o encerramento de todas as escolas.</p> <p>Manifesta a vontade de construção de um Projecto Educativo Municipal</p>	<p>Refere a existência de uma política municipal de desenvolvimento estratégico e sustentado que perspectiva a escola como o espaço “de excelência da acção educativa”.</p> <p>Não celebrou Contrato de Execução.</p> <p>Valoriza o facto de se estar a implementar a Proposta de Alteração da Carta Educativa, que vai reordenar e requalificar toda a rede do pré-escolar e do 1º ciclo, através de um conjunto de 19 novos centros escolares.</p> <p>Valoriza o estabelecimento de parcerias numa perspectiva de promoção de educação ao longo da vida, de diversificação das oportunidades de formação qualificante e de satisfação das necessidades empresariais.</p> <p>Descreve as medidas tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são inovadoras e específicas.</p> <p>Refere a importância da participação dos responsáveis autárquicos nas reuniões dos conselhos gerais das escolas.</p> <p>Manifesta a vontade de transformar o município numa verdadeira cidade educadora.</p>	<p>O enquadramento chama a atenção para a descrição anexa do “Perfil socio-organizacional dos agrupamentos escolares e escolas não agrupadas” do município.</p> <p>Refere que a educação “tem sido e continuará a ser uma prioridade” razão pela qual dará continuidade aos objectivos da Carta Educativa.</p> <p>Para além do desenvolvimento dos projectos educativos camarários em curso, pretende intensificar a relação entre a autarquia e os agrupamentos de escolas “divulgando e valorizando os bons projectos educativos”.</p> <p>Acentua a necessidade de adaptação das políticas educativas nacionais à realidade municipal.</p> <p>Celebrou o Contrato de Execução em Janeiro de 2009 e destaca as novas competências daí de correntes: pessoal não docente do pré-escolar e básico, actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo, gestão do parque escolar dos 2º e 3º ciclos do básico. Esta última competência é acolhida na Carta Educativa Municipal.</p> <p>Descreve as medidas tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são inovadoras e específicas.</p>

Esposende	Terras de Bouro	Vila Verde
<p>São apresentados os objectivos estratégicos do município em matéria de educação, nomeadamente o cumprimento das atribuições educativas formais, a intervenção integrada, enquadrada e fundamentada nos princípios da Carta das Cidades Educadoras (de cuja associação faz parte), o contributo para uma educação de qualidade para todos (no acesso e na permanência dos jovens na escola), na igualdade de oportunidades, na promoção de um planeamento integrado potenciando sinergias, competências e recursos a nível local, articulando políticas que implementem a qualidade de vida dos cidadãos, a cidadania e a democracia participativa e solidária, e lutando pelos objectivos e metas estabelecidos pelo SIGQA.</p> <p>Embora tal não seja referido, não celebrou o Contrato de Execução.</p> <p>Descreve as funções que cabem ao Serviço de Educação nos domínios da acção social escolar, do Conselho Municipal de Educação, da CAF do pré-escolar, do programa de generalização do serviço de refeições, da gestão e acompanhamento do pessoal não docente da educação pré-escolar, do desenvolvimento de programas de orientação vocacional e profissional, de actividades de avaliação psicológica, de implementação do Programa de Actividades de Enriquecimento Curricular e de gestão do parque escolar.</p> <p>Descreve as medidas tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são inovadoras e específicas.</p> <p>Descreve e valoriza os objectivos mais gerais dos serviços municipais e a sua articulação interna e externa.</p>	<p>É feita a caracterização do município através da análise demográfica, socioeconómica, histórico-cultural e familiar.</p> <p>Celebrou o Contrato de Execução em 2008.</p> <p>Reconhece a necessidade de serem promovidas pela câmara actividades que propiciem aos municípios “o acesso e a apropriação dos seus múltiplos espaços e saberes”, bem como a articulação entre as diversas instâncias educativas e organizações comunitárias “no sentido de contemplar os serviços educacionais que estão fora do universo escolar”.</p> <p>Considera “imperiosa a criação de uma estrutura ao nível dos recursos humanos capaz de responder devidamente às necessidades educativas da comunidade escolar” e valoriza a partilha de práticas e saberes com outros municípios.</p> <p>Apresenta, em complemento do enquadramento da função educativa municipal, um quadro de objectivos/indicadores (designado por modelo de monitorização), com os seguintes objectivos estratégicos:</p> <p>Promover a cidadania e a vivência em comunidade; assegurar uma componente de apoio à família de excelência; promover o aumento da qualidade educativa concelhia; garantir que a DE alcance uma perspectiva transversal, a redução de custos e a optimização da relação qualidade/custo; dotar as escolas de pessoal não docente especializado; racionalizar e redimensionar o parque escolar de acordo com a Carta Educativa; implementar o conceito de “escola a tempo inteiro”; disponibilizar ofertas pedagógicas ajustadas aos alunos e promover o sucesso educativo das crianças e jovens.</p>	<p>A educação é considerada como prioridade estratégica tendo em vista “melhorar a qualificação da população através da optimização das infraestruturas e serviços de apoio”.</p> <p>Nesse sentido, é considerado como grande opção do plano para 2012/2015 o “investimento numa educação moderna e impulsionadora de desenvolvimento, como dimensão estruturante do progresso”.</p> <p>São apresentados como factores críticos do desenvolvimento “a aposta na inovação, no conhecimento e a dinamização e apoio do empreendedorismo”.</p> <p>É valorizada a colaboração e parceria “que se vem desenvolvendo com as empresas, as Juntas de Freguesia, com as IPSS’s, as instituições religiosas e as associações de natureza social, cultural, desportiva e recreativa”.</p> <p>Embora tal não seja referido, não celebrou o Contrato de Execução.</p> <p>É valorizado o esforço de preparação da adesão do município à Rede das Cidades Educadoras, nomeadamente na perspectiva da promoção de “um trabalho mais colaborativo e integrador no Concelho, experienciando e partilhando boas práticas educativas”.</p> <p>É feita uma referência especial à importância dos primeiros anos de escolaridade (“alicerces da educação”) e à Carta Educativa, na perspectiva da valorização do investimento feito em centros escolares “potenciadores da elevação e homogeneização da qualidade da educação proporcionada a todas as crianças”.</p> <p>Apresenta uma medida tomada nos últimos anos, inovadora e específica</p>

De uma forma mais ou menos explícita, todos reafirmam a importância estratégica que a educação assume no desenvolvimento do município.

No entanto, há *nuances* no entendimento dessa importância. Por exemplo, enquanto que no caso de Vila Verde é sublinhada a necessidade de *modernizar a educação* e de esta modernização estar, sobretudo, ao serviço do desenvolvimento social e económico (*o investimento numa educação moderna e impulsionadora de desenvolvimento, como dimensão estruturante do progresso*), devendo ser acolhida no planeamento estratégico para os próximos três anos, no caso de Amares, a prioridade concedida à educação tem a ver com a possibilidade da institucionalização de um (explicitamente não existente) *Projecto Educativo Municipal* que traduza o *desenvolvimento de relações sociais de parceria e de codefinição e concretização de políticas educativas locais*. Ou seja, enquanto no primeiro caso a educação parece ser considerada numa perspectiva praxiológica, mais preocupada com a economia e o desenvolvimento local, no segundo caso ela surge mais ligada à ontologia, à construção da cidadania individual e à ideia da qualificação do contexto social dos municípios.

Estes dois posicionamentos colocam a questão de fundo da justificação da acção (Boltanski e Thévenot, 2006). Esta questão, que existe em todos os municípios, mas que não é respondida da mesma forma por todos, consiste na capacidade de cada município definir, ou não, o papel estratégico que cabe à *educação local* por contraste com as finalidades, supostamente universalizadas e aceites, da *educação nacional*.

Uma boa parte dos municípios resolve o problema assumindo-se como Município Educador⁶ (casos de Barcelos, Braga e Esposende) ou manifestando a vontade de aderir aos Princípios da respectiva Carta de Princípios (caso de Vila Verde), enquanto outro afirma a vontade (como possibilidade prática) de desenvolver um Projecto Educativo Municipal próprio, complementar e “autónomo” face às finalidades da educação nacional (Amares). O sexto afirma apenas a sua vontade estratégica de se reestruturar e qualificar internamente como parceiro das escolas (Terras de Bouro).

A partir destes posicionamentos, constata-se que o conceito de política educativa local não é uniformemente entendido (no seu âmbito e alcance) nem aceite pelos municípios, embora todos considerem que devem cumprir as atribuições e competências educativas formais, o que por si só não equivaleria a desenvolver uma política local.

De facto, alguns consideram que a educação é um assunto reservado das escolas, dos pais e do ministério, pouco havendo a fazer por parte das autarquias. Por isso, valorizam a *política municipal de desenvolvimento estratégico e sustentado que perspectiva a escola como o espaço “de excelência da acção*

6 A Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras acolhe atualmente 47 municípios aderentes à AICE. Na CIM Cávado são **Barcelos, Braga e Esposende**,

educativa”(Barcelos). Um pouco como corolário desta linha de pensamento, nenhum dos seis municípios faz qualquer referência concreta ao desempenho do seu sistema educativo formal, ao rendimento escolar das suas crianças e jovens, à boa ou insuficiente diversificação das ofertas formativas ou à organização e funcionamento de escolas e agrupamentos, nomeadamente à participação dos representantes autárquicos nos órgãos de gestão escolares. Apenas um dos municípios, no enquadramento da função educação, refere que *para além do desenvolvimento dos projectos educativos camarários em curso, pretende intensificar a relação entre a autarquia e os agrupamentos de escolas “divulgando e valorizando os bons projectos educativos”*(Braga).

Por outro lado, todos referem a existência de Carta Educativa Municipal, mas se para alguns ela parece estar a impulsionar uma nova oportunidade de planeamento educativo, mais ambicioso, por força da sua revisão (Barcelos: *valoriza o facto de se estar a implementar a Proposta de Alteração da Carta Educativa, que vai reordenar e requalificar toda a rede do pré-escolar e do 1º ciclo, através de um conjunto de 19 novos centros escolares*; Vila Verde: *valoriza a Carta Educativa, na perspectiva do investimento feito em centros escolares “potenciadores da elevação e homogeneização da qualidade da educação proporcionada a todas as crianças”*), em nenhum dos seis municípios esse tema abriu a oportunidade de discussão sobre a reorganização dos agrupamentos e suas consequências. Aliás, apenas Braga descreve com minúcia, como anexo ao capítulo do enquadramento, o *“Perfil socio-organizacional dos agrupamentos escolares e escolas não agrupadas” do município*.

Pelo contrário, no que diz respeito à caracterização interna dos serviços técnicos e administrativos responsáveis pela administração educativa local, todos os municípios a enfatizam no respectivo enquadramento, nomeadamente aos níveis da articulação horizontal e vertical com os outros serviços e da integração nos novos sistemas de gestão da qualidade (Esposende: *luta pelos objectivos e metas estabelecidos pelo SIGQA*; Terras de Bouro: *quer garantir que a Divisão de Educação, a criar, alcance uma perspectiva transversal*).

Também todos os seis municípios referem exaustivamente as *medidas tomadas nos últimos anos, quer as que são rotinas quer as que são inovadoras e específicas*. Ora, é justamente sobre estas últimas, geralmente muito justificadas, que se fundamenta a existência da política educativa local, mesmo quando ela não é explicitamente assumida pelos seus autores.

Tendo em conta as escolhas vertidas para o capítulo de enquadramento da função educação e tendo em conta, também, que dos seis, só três municípios (Amares, Braga e Terras de Bouro) tomaram a decisão de celebrar contrato de execução, sendo que, à data, destes, só Braga era da mesma cor política do governo, somos levados a concluir que são as decisões tomadas sobre medidas inovadoras e o modo como é feita essa execução, ou como são decididas determinadas opções e prioridades, que estão para lá das atribuições formais, que

determinam a “auto-consciencialização” da existência de uma política educativa municipal.

2.2 IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROCESSOS

Como já referimos antes, é no Capítulo III dos manuais que os municípios descrevem com minúcia técnica cada um dos processos que escolheram como prioritários no domínio da educação.

Como refere um dos municípios (Vila Verde), deve entender-se por processo o *conjunto de atividades interrelacionadas e interatuantes que transformam entradas em saídas*. As *entradas* correspondem às demandas das partes interessadas, ou seja, das pessoas ou grupos com interesse no desempenho ou sucesso da organização administrativa local. Assim, as demandas são objecto de *procedimentos* ou *modos especificados de realizar uma atividade ou um processo*, nos termos e respeito pela legislação em vigor, tendo em vista a produção dos efeitos pretendidos – as *saídas*.

A descrição de cada processo deve incluir os documentos, métodos e registos que lhe estão associados, em conformidade com requisitos específicos, incluindo limitações de tempo, custos e recursos. Mas a sua característica fundamental é a descrição dos objectivos que justificam quer a sua existência, quer a demanda que foi feita pelo munícipe. Por isso eles são estruturantes da actividade educativa municipal. Aliás, é com base na descrição desses objectivos que pode ser realizado o acompanhamento, a monitorização e a avaliação do processo, nomeadamente através dos indicadores de desempenho que decorrem daqueles objectivos.

O Quadro II que se apresenta, é justamente o resumo dos processos escolhidos por cada uma das seis câmaras, considerando apenas a designação de cada processo e os correspondentes objectivos. Embora fosse interessante abarcar as outras dimensões que lhes são próprias, é apenas sobre estes dois aspectos que nos iremos debruçar por forma a dele retirarmos algumas conclusões finais.

Quadro II

Município	Processo	Objectivos
Amares	1. Transportes Escolares	Definir a forma de requerer o passe de transporte escolar em carreira pública.
	2. Iniciativas Educativas	Realização de atividades adequadas às necessidades dos alunos.
	3. Refeições Escolares	Serviço de alimentação adequado às necessidades da comunidade educativa.
	4. Acção Social Escolar	Serviço de alimentação adequado às necessidades da comunidade educativa.
	5. Parque Escolar	Parque escolar adequado às necessidades dos alunos
	6. AEC	Seleção de professores AEC com perfis adequados às necessidades.
	7. Pessoal Não Docente	Seleção e gestão adequada de pessoal não docente com perfis adequados às necessidades das crianças.
Barcelos	1. Transportes	Disponibilização do adequado serviço de transporte entre o local de residência e os estabelecimentos de ensino para todos os alunos do ensino básico e secundário, oficial ou particular e cooperativo (com contrato de associação e paralelismo pedagógico de ensino). Gradual alargamento da gratuidade do passe escolar para os alunos do ensino secundário.
	2. Refeições Escolares	Fornecimento da alimentação aos alunos que frequentam os JI e as escolas do 1º ciclo, com a garantia da qualidade da alimentação fornecida – quantidade, segurança e higiene alimentares – bem como com a qualidade nutricional da mesma.
	3. PND	Proceder à gestão administrativa e previsional dos recursos humanos (mapa de pessoal, gestão cadastral, processamento de remunerações e abonos).
	4. Parque escolar	Elaborar os programas funcionais dos edifícios escolares e acompanhar e apoiar, através de pareceres técnicos, as ações de construção, reparação ou manutenção do parque escolar.
	5. Plan Activ. Educativas	Atividades destinadas às escolas organizadas pela câmara: Cultura (Biblioteca, Arquivo Municipal, Museu de Olaria, Gabinete de Arqueologia, Artes e Associações Culturais), Educação, Ambiente, Proteção Civil, Comissão de Proteção a Crianças e Jovens, Turismo, Juventude, etc. Apoio a Projetos Educativos das Escolas. Este apoio, para além do 1º ciclo, estende-se ao 2º, 3º ciclo e Secundário e pode verificar-se através de apoio financeiro, logístico ou técnico.

Braga	1.Auxílios Económicos	Apoios sócio-educativos: refeição e prolongamento de horário para alunos do 1.º ciclo e manuais escolares / material didáctico.
	2.Fruta Escolar	Distribuição gratuita de hortofrutícolas aos alunos do 1.º Ciclo para o incremento destes géneros alimentícios entre os mais novos, promovendo uma alimentação saudável e a prevenção da obesidade infantil.
	3.Transportes Especiais	Planeamento que permita conjugar as áreas de influência pedagógica das escolas do concelho com os transportes públicos e com circuitos particulares.
	4.AEC	Alargar o leque das ofertas de ensino a outras atividades, para além do Inglês, tais como AFD, Música, Exp Musical, TIC, Exp Dramática, Estudo do Meio/Ciências Experimentais. Elaborar um Manual de Acolhimento para os professores de AEC.
	5.Pessoal Não Docente	Assegurar a colocação de trabalhadores nos agrup. de escolas, pedidos de mudança entre agrup., controlo dos mapas mensais de assiduidade remetidos pelos agrupamentos, pedidos de verificação de doenças e de Juntas Médicas, processamento de vencimentos, apresentação de candidaturas ao IEFP, entre outros.
	6.Parque Escolar	Dotar o parque escolar com condições para as exigências educativas, nomeadamente as que se reportam às disciplinas curriculares e enriquecimento curricular bem como às de animação e ao apoio sócio-educativo dos alunos recente construção dos novos centros escolares.
	7.Comp. Apoio Família	Oferta dos apoios sócio-educativos – refeição e prolongamento de horário nos JI.
Esposende	1.Acção Sócio-Educativa	Promover a qualidade ao nível das refeições escolares Promover a aferição do grau satisfação dos beneficiários de bolsas de estudo.
	2.Apetr do Parque Escol.	Promover a gestão eficaz do parque escolar.
	3.Programas Educativos	Assegurar as actividades previstas no início do ano lectivo a todos os alunos.
T de Bouro	1.Plan. Iniciativas Educ.	Realização de actividades adequadas às necessidades dos alunos.
	2.Transportes Escolares	Gestão adequada da rede de transporte escolar. Transporte escolar disponível nos horários convenientes a alunos e parceiros.
	3.Acção Social Escolar	Assegurar apoio a famílias carenciadas contribuindo para que todos possam usufruir de uma educação de qualidade.
	4.Parque escolar	Parque escolar adequado às necessidades dos alunos.
	5.AEC	Seleção de professores AEC com perfis adequados às necessidades.
	6.Pessoal Não Docente	Seleção e gestão adequada de pessoal não docente com perfis adequados às necessidades das crianças

Vila Verde	1.P. Educativo Municipal	Implementar projectos de acordo com as necessidades diagnosticadas. Promover e assegurar condições para as práticas ajustadas às exigências de uma educação de qualidade.
	2.Transportes Escolares	Melhoria na gestão dos transportes escolares. Garantir maior celeridade na fixação dos circuitos escolares. Garantir que os agrupamentos cumpram os prazos de comunicação das necessidades de transporte.
	3.Acção Social Escolar	Melhoria na implementação da acção social escolar (manuais escolares e refeições).
	4.Comp. Apoio Família	Melhoria na implementação da CAF (Educação pré-escolar)
	5.Parque Escolar	Melhoria na gestão do parque escolar

É um facto a variabilidade no número de processos estruturantes: Esposende, com 3; Barcelos e Vila Verde, com 5; Braga e Terras de Bouro com 6 e Amares com 7. Se esta variabilidade indicia tipos de organização e funcionamento consentâneos (através da intervenção de estruturas internas mais amplas ou mais diferenciadas), o elenco dos processos dá-nos pistas sobre o que cada município considera mais importante.

Deste ponto de vista, ressalta o facto de todos terem em comum três processos: *Acção Social Escolar, Parque Escolar e Programas ou Planos de Iniciativas Educativas*.

No 1º e no 2º estão em jogo atribuições e competências antigas, onde os municípios já detêm uma larga experiência de planeamento, execução e controlo. Apesar disso, as diferenças, no primeiro, revelam-se nos “pormenores” que demonstram especial empenho em resolver problemas locais e/ou inovar através novas abordagens. São os casos dos processos constituídos em torno dos *transportes escolares, dos transportes especiais, das refeições escolares, da fruta escolar e dos auxílios económicos*. No segundo, nem sequer se nota essa diferença: todos baseiam o processo de Parque Escolar no objectivo da melhoria dos equipamentos já existentes e na reorganização das redes de oferta de pré-escolar e do 1º ciclo, através de novos centros escolares.

É no terceiro processo que se manifestam, eventualmente, as intervenções que estão para lá das tradicionais competências, na medida em que representam a capacidade de intervenção estratégica dos municípios. Sob a designação genérica de *Programas ou Planos de Iniciativas Educativas*, é aqui que surgem as propostas de *realização de actividades e projectos adequados às necessidades dos alunos e das escolas* (note-se que este era um domínio tradicionalmente vedado às autarquias).

Nalguns casos, este planeamento estratégico já aponta para a necessidade de formulação de um Projecto Educativo Municipal, mas, curiosamente, no maior

dos seis (Braga) tal não acontece, optando este município pelo elencar de projectos sectoriais (fruta escolar, quinta pedagógica, escola de educação rodoviária) e por um investimento muito forte nas Actividades de Enriquecimento Curricular. Estas, ao contrário da importância que lhes é atribuída a nível nacional, apenas são objecto de processos estruturantes nos municípios de Amares e Terras de Bouro, sendo que em Vila Verde nem sequer são assumidas pela câmara.

Podemos concluir então que a agenda educativa municipal actual é ainda muito influenciada pela agenda nacional e pelas propostas que o governo apresentou aos municípios em 2008, através dos contratos de execução. Estes, embora não tenham sido aceites por todas as câmaras, acabaram por influenciar o municipalismo educativo, cumprindo assim o seu primordial papel regulador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boltanski, Luc., Thévenot, L.(2006). *On Justification. The Economies of Worth*. Princeton, Princeton University Press.
- Barroso, João e Pinhal, João (Orgs.) (1996). *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*. Lisboa: Edições Colibri
- Martins, Jorge (2007). O papel dos municípios na construção das políticas educativas. (tese de doutoramento). Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação/UP
- Sousa Fernandes, António (2005). “Município, cidade e territorialização educativa”. In Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura (Orgs.) *Políticas e gestão local da educação*, (pp 35-43). Aveiro: Universidade de Aveiro
- Sousa Fernandes, António (1994). Educação e poder local. In Conselho Nacional de Educação, *Educação, comunidade e poder local* (pp 159-180). Braga: Universidade do Minho.
- Sarmento, Manuel (2000). *Lógicas de Acção nas Escolas*. Lisboa: IIE/ME