



Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios

Organizadores:
António Neto-Mendes
Jorge Adelino Costa
Manuela Gonçalves
Dora Fonseca

Ficha Técnica

Título:

Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios
VIII Simpósio de Organização e Gestão Escolar

Organizadores:

António Neto-Mendes
Jorge Adelino Costa
Manuela Gonçalves
Dora Fonseca

Design: Joana Pereira

Impressão: RealBase

Editora:

UA Editora
Universidade de Aveiro
Serviços de Documentação, Informação Documental e Museologia

1ª edição - dezembro 2018

Tiragem: 350 exemplares

ISBN: 978-972-789-577-9

Depósito Legal: 449615/18

Apoio:

Departamento de Educação e Psicologia
Centro de Investigação em Didática e Tecnologia na Formação de Formadores

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UID/CED/00194/2013.



FCT
Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

 **dep**
universidade de aveiro
departamento de educação e psicologia

cidtff
centro de investigação
Didática e Tecnologia na Formação de Formadores

A ESCOLA, O MUNICÍPIO E A DESCENTRALIZAÇÃO EDUCATIVA

Joana Leite
Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano,
Universidade Católica Portuguesa, Porto
joanaestevesleite@gmail.com

Joaquim Machado
Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano,
Universidade Católica Portuguesa, Porto
jmaraujo@porto.ucp.pt

Resumo

Os processos de reconfiguração do papel do Estado na área da educação incluem o reconhecimento de margens de autonomia da gestão das escolas em diversos domínios e a transferência de competências para as autarquias, criando zonas de convergência entre a ação dos municípios e a ação das escolas e originando um quadro de regulação local da educação escolar.

No âmbito do Programa Aproximar, o Governo recorreu à figura do “contrato interadministrativo” de delegação de competências por parte da Administração Central na Administração local, introduzindo novos dados no campo educativo, com reflexos na autonomia local e na autonomia das escolas.

No âmbito do doutoramento em Ciências da Educação, desenvolvemos um estudo com vista a compreender as motivações do município para celebrar um “contrato de educação e formação municipal” e identificar as medidas implementadas, bem como a ação e os papéis que o município desempenha no âmbito da coordenação local da educação escolar.

O estudo desenvolve-se num concelho do norte de Portugal, assume uma natureza qualitativa e recorre à pesquisa documental, à observação e a entrevistas semiestruturadas a responsáveis autárquicos na área da educação e diretores das escolas.

Nesta comunicação apresentamos alguns resultados ainda provisórios, incidindo sobretudo na distinção entre influência na educação no território concelhio e na educação em cada escola, nas motivações expressas dos responsáveis políticos do município e nas perceções dos diretores das escolas relativamente à dupla tutela, a administração central e a do município.

Palavras-chave: descentralização, contrato, gestão local, eficácia escolar.

1. Introdução

A reconfiguração do papel do Estado na área da Educação assenta num processo de territorialização da ação política através de movimentos de descentralização, re-centralização e re-descentralização que envolve três principais intervenientes no processo: a Administração Central, o Município e a Escola.

Machado (2015, p. 13-14) elenca as cinco formas que assume em Portugal a territorialização da ação política na área da Educação:

1. A transferência de novas competências e recursos para os municípios alargando o campo da sua intervenção na educação (a descentralização administrativa);
2. O reconhecimento da autonomia relativa dos professores e das escolas, sobretudo na organização local do processo de ensino, dotando-a de órgãos de governação interna com competências e atribuições específicas;
3. O processo de reordenamento da rede escolar e a constituição do agrupamento de escolas, entendido como a “unidade organizacional” com mais poder e influência em termos de gestão relativamente às suas “subunidades”, isto é, os estabelecimentos escolares;

4. A integração de representantes dos pais e de outros atores locais em órgão de seleção do diretor e de acompanhamento da governação das escolas;
5. A celebração de contratos com escolas e municípios para apoio a projetos de desenvolvimento local da educação, como os que integram programas (TEIP, AEC) e, agora, os contratos de educação e formação municipal.

O estudo que desenvolvemos visa compreender as motivações de um município do norte de Portugal para celebrar um “contrato de educação e formação municipal”, assumindo competências que têm pertencido ao ministério da educação e às escolas, e identificar as medidas implementadas, bem como a ação e os papéis que o município desempenha no âmbito da coordenação local da educação escolar.

2. A intervenção das autarquias na educação escolar

Estudando a evolução das normas e das práticas de intervenção dos municípios portugueses na educação, Fernandes (2014, p. 49) dá conta de três fases que corporizam três perspectivas diferentes: a primeira (1976-1986) considera que o município é um serviço de administração periférica do Estado e atribui-lhe funções e encargos educativos claramente delimitados; a segunda (1986-1996) reconhece-o também como agente educativo supletivo e parceiro social de estatuto idêntico aos agentes privados; e a terceira (1996) reconhece-o como um interveniente de estatuto público. Conclui o autor que, a partir de 1996, o município “reencontra um novo espaço de intervenção no sistema público mas com uma intervenção mais congruente com o seu estatuto constitucional de poder local autónomo” (2014, p. 50). Segundo o mesmo autor, com esta terceira fase assiste-se ao início de “um movimento de convergência entre a descentralização e a autonomia municipal preconizada na constituição e o reforço da ação educativa” (2014, p. 50).

Com os “contratos de educação e formação municipal” o município vê fortalecer-se a sua ação como interveniente de estatuto público,

mas, em bom rigor, não se poderá falar de descentralização mas de desconcentração, quando se admite delegar em órgãos dos municípios ou das entidades intermunicipais competências no âmbito da gestão escolar e da oferta educativa e formativa e no âmbito da gestão curricular e pedagógica (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, art.º 8.º).

Na verdade, a desconcentração assenta na criação de graus intermédios e inferiores, a nível regional e a nível local, mas integrados na cadeia hierárquica de comando central, ou sujeitos ao seu poder de direção, podendo as suas decisões ser modificadas ou revogadas pelos responsáveis centrais. Os poderes desconcentrados incidem em tarefas predominantemente técnicas, mantendo-se no topo as decisões mais substanciais de natureza política, legislativa ou regulamentar.

Por sua vez, a descentralização efetua-se mediante a transferência por via legislativa de atribuições e competências de órgãos de Estado para os órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, mas é um processo com características distintas da desconcentração administrativa porque: 1) supõe o reconhecimento de interesses próprios de uma coletividade humana definida ou pela pertença a um território ou por constituir um certo aglomerado social com identidade própria e interesses comuns; 2) implica a gestão desses interesses por órgãos cujos titulares são eleitos pelos membros da coletividade perante os quais respondem; e 3) não está subordinada hierarquicamente a outro órgão constituindo uma organização administrativa independente, limitando-se o controlo do Estado à verificação da legalidade dos atos praticados (Fernandes, 2005, p. 57-58).

Assim sendo, pelos contratos de educação e formação municipal celebrados entre o Governo e alguns municípios aprofundam os domínios de intervenção dos municípios na educação escolar, mas inserem-se nas “competências não universais”, isto é, as competências que transferidas mediante contratualização com vista à resolução dos problemas e à redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo (Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, Preâmbulo). Estes contratos são celebrados entre os departamentos da administração central competentes e os municípios interessados, assentando em tipologia contratual e identificação padronizada

de custos, de acordo com a atividade a transferir (Lei nº 159/99, de 14 de setembro, art.º 6º, nº 3).

Os objectivos estratégicos destes “contratos interadministrativos” incidem em quatro domínios as aprendizagens das crianças e jovens, a organização pedagógica e curricular das escolas, a gestão dos recursos educativos e a interação comunitária. Assim sendo, os contratos de educação e formação municipal aumentam as zonas de convergência entre a ação dos municípios e a ação das escolas que originam um diferente quadro de regulação local da educação escolar (Machado, 2015).

3. Enquadramento do nosso estudo

3.1. Metodologia e Contexto

O nosso estudo assume uma natureza claramente qualitativa recorrendo à triangulação de resultados obtidos na pesquisa documental, na observação direta (participação em reuniões, enquanto convidada) e nas entrevistas semiestruturadas (a responsáveis autárquicos e agentes educativos).

O estudo insere-se no âmbito do doutoramento em Ciências da Educação da primeira autora e desenvolve-se num concelho do Norte de Portugal inserido na Área Metropolitana do Porto, cuja câmara celebrou em 2015 com o ministério da educação um contrato de educação e formação municipal, no âmbito do Programa Aproximar.

3.2. Objetivos do Estudo

Um dos objetivos do estudo é compreender as motivações do município em celebrar um “contrato de educação e formação municipal”, reflexo de uma figura jurídica criada pela Administração Central no âmbito do Programa Aproximar denominada “contrato interadministrativo de delegação de competências na Administração Local”.

O nosso objetivo de partida foi compreender e interpretar os fluxos e/ou tensões criadas entre os intervenientes no processo, tal como

descrevemos no esquema da Imagem 1 sendo de realçar que os fluxos/tensões principais foram considerados equitativos:



Imagem 1. Fluxos principais entre os intervenientes

Assim sendo, o nosso estudo assenta num triângulo, cujos vértices são a Administração central, o Município e as escolas. Relativamente à Administração central, tem em conta que ela mantém as escolas como suas unidades orgânicas e reconhece-lhes autonomia em diversos domínios e delega nos Municípios competências no domínio das aprendizagens das crianças e jovens, no domínio da organização pedagógica e curricular das escolas, no domínio da gestão dos recursos educativos e no domínio da interação comunitária. No que concerne ao Município, o estudo visa identificar as motivações que levou os seus responsáveis políticos a celebrar um contrato interadministrativo com o ministério da educação e quais as suas ambições no que concerne às áreas de intervenção na educação escolar a nível local, conhecer o plano de ação e indagar se ele é igual para todos dentro do município e, finalmente, reconhecer as estruturas que regulam o cumprimento/execução do contrato. No que respeita às Escolas, o estudo pretende acompanhar o processo de implementação do contrato, identificar eventuais conflitos ou tensões que se gerem no processo e compreender e distinguir as percepções dos diretores, dos membros do conselho geral e do conselho pedagógico sobre a dupla regulação, bem como saber como os pais e as entidades parceiras perspectivam o novo quadro de ação local no domínio da educação escolar.

3.3. Apresentação de resultados

O Município tem uma base populacional bastante heterogénea, apresentando freguesias com significativo grau de industrialização e outras eminentemente rurais, facto que conduz a uma diversidade de população estudantil diversa conforme a área de influência de cada Agrupamento de Escolas.

No município há cinco Agrupamentos de Escolas, sendo que dois são “regulares”, um tem contrato de autonomia e os restantes dois são TEIP com contrato de autonomia.

O Município apresenta já alguma tradição de coordenação local de estratégias educativas, em virtude de no quadriénio anterior já ter elaborado um Projeto Educativo Municipal, ambicionando ser, não apenas promotor e coordenador local das políticas educativas centrais, mas também autor e intérprete das suas próprias políticas educativas (Neto-Mendes, 2007; Machado, 2015). Vê, assim, na assinatura deste contrato interadministrativo de delegação de competências, um modo de dar continuidade reforçada a esse percurso já efectuado e corporizar “uma terceira margem nos modos de governação da educação” (Alves & Cabral, 2015).

Atualmente percebe-se que o modelo organizacional criado pelo município tem por base o seguinte organigrama:

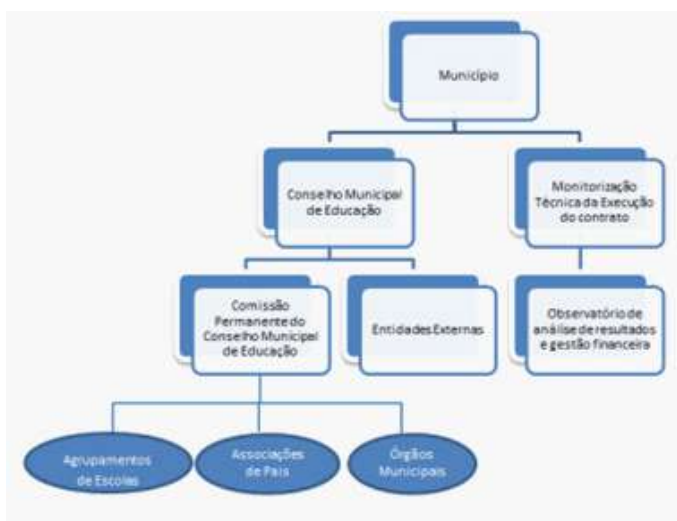


Imagem 2. Organigrama da monitorização

A monitorização do cumprimento/execução do contrato é feita de duas formas: através do Observatório Municipal de Educação (tratamento de dados e resultados e execução financeira) e da Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação onde estão presentes os diretores de Agrupamento, os Órgãos Municipais e a Federação Municipal de Associações de Pais e Encarregados de Educação e onde são debatidas as opções pedagógicas e necessidades prementes dos Agrupamentos de Escolas.

O Município ambiciona ainda fazer parte integrante do Projeto Educativo Metropolitano da área onde se insere, através da candidatura/participação em projetos comuns.

Os Agrupamentos de Escolas, fruto da sua diferente tipologia, apresentam realidades diversas, necessidades diversas que são escalpelizadas durante as reuniões da Comissão Permanente do Conselho Municipal de Educação, nomeadamente no que respeita a intervenções nas infraestruturas (onde se excluem as duas unidades orgânicas intervencionadas pela Parque Escolar), contratação de pessoal auxiliar e técnicos especializados (mais facilitada nas escolas com contrato de autonomia) e discussão de propostas para a rede escolar, mantendo um equilíbrio da oferta educativa.

O Conselho Municipal de Educação gere ainda a forma de como aplicar a verba oriunda do Orçamento Participativo Municipal dedicada à Educação, sendo que a parte técnica deste procedimento é da alçada exclusiva do executivo camarário.

A coordenação Educativa do município é evidenciada pela criação de projetos de âmbito e interesse municipal com a participação da comunidade educativa.

Neste momento da investigação, denota-se que a correlação de forças não é igual, evidenciando-se o predomínio para a Administração Central sobre a ação Educativa quer dos Municípios quer das Escolas e confirmando que se trata de um processo de desconcentração mais do que de descentralização.

Durante esta primeira fase da nossa investigação, constatou-se o surgimento de novos fluxos, que parecem ser secundários relativamente aos inicialmente previstos, mas que poderão tornar-se relevantes no desenrolar da investigação, pois a evolução da concretização do contrato interadministrativo de delegação de competências é bastante dinâmica.



Imagem 3. Fluxos principais e secundários entre os intervenientes

Também se tornou evidente que os fluxos de influência existentes e que no ponto de partida foram considerados equitativos não o têm sido de facto, continuando a ser perceptível a preponderância da Administração Central neste processo territorialização da ação política ao nível educativo.

Referência Bibliográficas

Alves, J. M.; Cabral, I. (2015). Educação, território e governação – O Programa Aproximar e a terceira margem. . *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, 2015, 35-52

Charlot, B. (coord.) (1994). *L'École et le Territoire: Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin

Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: Uma panorâmica europeia. In J. Formosinho et al.. *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições ASA

Fernandes, A. S. (2014). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Machado et al.. *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: Projectos Educativos Municipais* (pp. 35-61). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão

Machado, J. (2015). A gestão local da educação escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, 2015, 11-34

Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do estado – Elementos para uma reflexão. In B. Sander (Org.), *Por uma Escola de Qualidade para Todos: Programação e trabalhos completos do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e administração da Educação*. Porto Alegre, 11 a 14 de novembro. Consultado em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/ssimposio2007/40.pdf