



CATÓLICA  
PORTO

EDUCAÇÃO E  
PSICOLOGIA

**EDUCAÇÃO, TERRITÓRIOS E  
DESENVOLVIMENTO HUMANO**

ATAS DO  
**I SEMINÁRIO  
INTERNACIONAL**

VOL. I – CONFERÊNCIAS E INTERVENÇÕES



EDUCAÇÃO, TERRITÓRIOS E  
DESENVOLVIMENTO HUMANO

ATAS DO  
I SEMINÁRIO  
INTERNACIONAL

VOL. I – CONFERÊNCIAS E INTERVENÇÕES

Porto

Universidade Católica Portuguesa  
Faculdade de Educação e Psicologia

### **Ficha técnica**

**Título:** Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional, Vol. I – Conferências e Intervenções

**Organizadores:** Joaquim Machado (coord.), Cristina Palmeirão, Ilídia Cabral, Isabel Baptista, Joaquim Azevedo, José Matias Alves, Maria do Céu Roldão

**Autores:** António Bolívar, João Barroso, Joaquim Azevedo, José Matias Alves, José Verdasca, Leonor Torres, Márcia Cappellano dos Santos, Rosanna Barros

**Design e Paginação:** Departamento de Comunicação e Relações Públicas, Universidade Católica Portuguesa – Porto

**Colaboração:** Cristina Crava, Francisco Martins

**ISBN:** 978-989-96186-9-5

**Editor:** Universidade Católica Portuguesa. Faculdade de Educação e Psicologia

**Local e data:** Porto, 2015

# DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E AUTONOMIA DAS ESCOLAS. 2015: O ANO EM QUE SE DÁ MAIS UM PASSO EM FRENTE?<sup>1</sup>

JOAQUIM AZEVEDO

Universidade Católica Portuguesa, Professor Catedrático, Faculdade de Educação e Psicologia; membro do Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano/Universidade Católica Portuguesa, Porto, Portugal

[jazevedo@porto.ucp.pt](mailto:jazevedo@porto.ucp.pt)

## RESUMO

Com a publicação do Decreto-lei nº 30/2015 e com a aplicação do Programa Aproximar, as autarquias ganharam aparentemente um protagonismo novo no que diz respeito à evolução das políticas de administração da educação e, mais precisamente, na “coordenação local da educação”. É esta iniciativa política que este texto interroga, à luz da história recente da administração da educação em Portugal, do profundo reordenamento da rede de escolas e agrupamentos escolares e da investigação recente sobre estas questões. Será um novo processo de descentralização da administração da educação? Será um apoio ao reforço da autonomia das escolas? Ou será um modo de transformar os municípios no principal interlocutor local do Ministério da Educação?

Porque é que a “coordenação local da educação”, neste caos experimental, deveria ser diferente, se tudo à volta deles continua na mesma, o mesmo modelo de administração central, o mesmo modelo de regulação de controlo do Estado?

Defendemos, com outros, que o local não é o local dos milagres para os problemas educacionais que o centro não consegue resolver. O local será sobretudo o novo centro dos problemas, no quadro profundamente errático, indefinido e sem espaço público em que a política de descentralização e de territorialização da educação está mergulhada.

**Palavras-chave:** autonomia das escolas, descentralização da educação, Programa Aproximar, municípios

## ABSTRACT

With the publication of Decree-Law No. 30/2015 and with the implementation of the Programme Aproximar (Approach), the local authorities apparently gained a new role in the evolution of education management policies and, more precisely, in the “local coordination of education”. It is this political initiative that this text questions, under the light of the recent history of educational administration in Portugal, of the deep reorganization of the network of schools and the recent research on these issues. It will be a new process of decentralization of educational administration? It will support the strengthening of school autonomy? Or is it a way to turn the municipalities in the main local interlocutor of the Ministry of Education?

<sup>1</sup> Comunicação ao I Seminário Internacional sobre “Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano”, organizado pela Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa/Porto, no dia 24 de julho de 2015

Why the “local coordination of education”, in this experimental chaos, would be different if all around remains the same, the same model of central government, the same model of state control regulation?

We advocate with others that the local is not the “place of miracles” for the educational problems that the center can not solve. The local will be mainly the new center of the problems in this deep erratic and undefined frame and with no public space, in which decentralization and territorial policy of education is steeped.

**Keywords:** school autonomy, decentralization of education, Programme Aproximar, local authorities

## 1. INTRODUÇÃO

Com a publicação do Decreto-lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro e com a aplicação do Programa Aproximar-Programa de Descentralização de Políticas Públicas<sup>2</sup>, as autarquias ganharam aparentemente um protagonismo novo no que diz respeito à evolução das políticas de administração da educação e, mais precisamente, na “coordenação local da educação”. Será assim, porquê, o que se pretende com este novo passo, que processos sociais estão a desencadear esta “coordenação local da educação”?

Esta medida surge num contexto em que (i) continua por redefinir o novo quadro da administração da educação que subjaz a esta medida, (ii) o processo de agrupamento das escolas, em (grandes) unidades de gestão locais, tem sido levado a um ponto em que podemos estar diante de um movimento seja de maior periferação das escolas, agora face a uma escola-sede, seja de perda da sua autonomia (Formosinho, 2005; Lima, 2011); (iii) as iniciativas políticas dos últimos anos têm operado uma recentralização da administração da educação, de que são expoentes seja a extinção das Direções Regionais de Educação e a criação, em sua vez, de uma nova Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, bem como o novo controlo burocrático electrónico (Barbosa, 2015).

O que há de novo nesta “coordenação local da educação”, vista com três pés - o Estado/administração central, o(s) agrupamento(s) escolar(es)/os professores e o Município/comunidade local? Enquanto o município parece ganhar protagonismo, as escolas e os professores perdem autonomia e assistimos a uma recentralização das políticas educativas? Ou devemos ver a descentralização administrativa da educação em torno das autarquias como a salvação da coerência de um certo modelo de descentralização e a redenção da autonomia das escolas? Ou os municípios passaram a ser, na educação, os principais protagonistas do diálogo social com o Estado Central, remetendo os agrupamentos e as escolas para novas periferias? Está presente, em algum momento, uma perspectiva de reforço do poder local na educação, reforçando o protagonismo político e a cooperação entre os vários atores locais em ordem à construção de uma nova coordenação local da educação?

Neste texto procuramos discutir, porventura demasiado em cima do lançamento do projeto-piloto dos novos contratos interadministrativos entre o Estado e as autarquias municipais (escrevo em julho de 2015), oportunidades e riscos do caminho que agora se abriu.

Entendo a educação (escolar e social) como um bem pessoal e social inestimável, que proporciona o acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento humano de todos e de cada um dos cidadãos e que é um processo tão bem mais sucedido quanto mais contar com escolas/comunidades profissionais comprometidas com esse processo e quanto mais envolver e implicar ativamente não apenas os

<sup>2</sup> Programa criado em julho de 2014, consultado em <http://www.portugal.gov.pt/media/1543981/Aproximar%20Estrategia%20Reorganizacao%20Servicos%20AP.pdf>

alunos, mas a comunidade envolvente, desde a família até às autarquias e instituições sociais locais, salvaguardando e acarinhando a autonomia profissional dos professores. Entendo também que a descentralização administrativa constitui um importante processo de transferência de competências para o âmbito local, mas este processo diz-nos pouco em termos de inscrição territorial e de cooperação interinstitucional e interprofissional, em prol de uma nova coordenação local da educação, melhor, de uma nova regulação sociocomunitária da educação.

## 2. A COORDENAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO: UMA LENTA E ERRÁTICA CONSTRUÇÃO

Formosinho e Machado (2014, p 28) descrevem muito acertadamente que o período que medeia entre 2004 e 2012 (que poderá alargar-se a 2015), em termos de política de administração escolar, corresponde a um tempo de “*governança por contrato com escolas e municípios*”. Passados (i) os anos da “revolução de abril e normalização da educação (1974-1976)”, (ii) os anos do “ingresso dos pais e dos municípios na educação escolar (1976-1986)”, que terminam com a publicação da nova Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), (iii) passado o tempo da “desconcentração de serviços e impulso à autonomia das escolas (1986-1996)”, quando se criam as Direções Regionais de Educação, e ainda (iv) o tempo da “ligação da escola ao território local (1996-2004)”, caracterizada pela ênfase política na territorialização da educação, com a criação dos Territórios Educativos de intervenção Prioritária (TEIP), em 1996, e dos Conselhos Municipais de Educação (2003), surge um novo período marcado pelo foco nos contratos com agrupamentos de escolas e com os municípios. Estes últimos tornaram-se, no ano letivo 2014/15, de um modo algo imprevisto, protagonistas principais destas dinâmicas de evolução das políticas de administração escolar em Portugal. O Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro, veio consubstanciar esta mudança e, ao mesmo tempo e aparentemente, colocar uma pedra, ainda que momentânea, na histórica questão da autonomia das escolas e dos professores, questão esta que esteve sempre na agenda política desde 1989.

Certo é que a problemática da “coordenação local da educação” foi ganhando terreno ao longo de todas estas décadas. Vejamos alguns traços deste caminho longo, evolutivo e bastante errático.

Por um lado, desde 1984 que existe um movimento de transferência de competências para as autarquias no domínio da educação, que se foi alargando ao longo dos anos (transportes escolares, ação social escolar, equipamentos, refeitórios, pessoal não docente, Cartas Educativas, etc.), por outro, as autarquias, os pais, os interesses culturais e sociais foram sendo crescentemente envolvidos nos órgãos de direção das escolas, seja nas Assembleias de Escola (1998), seja nos Conselhos Gerais (2008).

A estes dois factores há que adicionar outros dois, a saber, (i) a concepção inicial dos Conselhos Locais de Educação, em 1988, que se traduziria na implementação destes Conselhos em vários municípios do país, havendo estudos que apontam para cerca de 30% dos municípios (Parreira, 1996; Pinhal, 2006; Miranda, 2006), e a criação legal dos Conselhos Municipais de Educação, em 2003, medida que viria reforçar a capacidade local-municipal de pensar e programar as ações locais do campo da política pública de educação, incluindo as Cartas Educativas e (ii) a crescente consagração dos “contratos de autonomia” com as escolas e com os Agrupamentos Escolares (AE) e com as autarquias (os contratos estavam previstos desde 1998, foram criados em 2004 - apenas 1 - e, em 2007, mais 22), num movimento que já soma de 212 “contratos de autonomia” celebrados até esta data (julho de 2015).

De facto, a perspectiva do Conselho Local de Educação é oriunda dos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, que a apresenta e propõe no seu relatório final (1988), como órgão de

coordenação e consulta, sem que a perspectiva tenha feito um caminho político imediato, tendo sido recuperada apenas quinze anos depois, em 2003, com a criação dos Conselhos Municipais de Educação, que devem passar a coordenar localmente a política de educação, agora sob o controlo da autarquia municipal, num claro reconhecimento do novo poder político dos municípios.

Assim, face a um Estado centralizador e em crise, que tem optado por gerir as escolas em aliança com os professores, começam a despontar não só os pais, mas sobretudo as autarquias e outros interesses sociais locais, que assumem assim crescentes competências, fazendo com que, nas palavras de Formosinho e Machado (2014: 31) “à regulação estatal e à regulação corporativa se acrescente agora a regulação sociocomunitária”. Ao longo destes cerca de quarenta anos (1974-2015) muito caminho se fez também na articulação entre as escolas e as “comunidades locais”, com muitos milhares de projetos, redes de cooperação e parcerias desenvolvidos. Muitas autarquias tiveram um papel decisivo no lento desenvolvimento da capacidade de os municípios intervirem cada vez mais estratégica e integradamente no campo da educação, fomentando “multirregulações locais”, adaptando a regulação central e de controlo e favorecendo a emergência de processos de regulação autónoma (Pinhal, 2006:127). Restaria saber até que ponto estamos diante de uma verdadeira regulação sociocomunitária (Azevedo, 2007; 2009), ou seja, de políticas educativas locais, quando o modelo centralista e burocrático é ainda tão omnipresente e omnipotente no quotidiano das escolas e dos próprios municípios, no exercício das suas competências em matéria de educação escolar.

Na verdade, ao mesmo tempo que despontam estas tendências, ocorre, desde o início dos anos dois mil, um processo gigantesco de reordenamento da rede escolar, que constitui igualmente um processo político de controlo da política pública de educação por parte da administração central e centralizadora. Antes de o abordarmos, podemos enunciar já algumas questões.

O que é hoje o “local” nas políticas de educação? O local é hoje um palco de tensões culturais e sociais bastante vivas, onde se chocam (i) a influência do “sistema educativo mundial” (Azevedo, 2000, 2007), que é cada vez mais forte, sobretudo com o acesso à internet em tensão com a ação local dos municípios, da(s) Associação(ões) de Pais e de outros interesses locais, como as empresas; (ii) o poder da regulação de controlo que está em tensão crescente com o poder da adaptação local das normas, do exercício de competências para além das previstas, que Pinhal designa de “não-competências” (Pinhal, 2006) e com a construção efetiva e diferenciada de projetos educativos locais, de escola e de turma, (iii) o desejo de reforço do poder das autarquias em tensão com o desejo de autonomia das escolas e com o poder de exercício profissional autónomo dos professores, (iv) ou ainda a aprovação e a revisão das Cartas Educativas, por iniciativa das autarquias, em tensão com o estrangulamento da oferta de oportunidades educativas, em sede de reordenamento anual da rede, centralmente controlado.

Por isso mesmo, existe no país uma imensidade de territórios e de *processos de territorialização da educação*, por vezes em maior número do que os municípios existentes (se olharmos as grandes cidades). Face a um local tão polimórfico e simultaneamente tão “desordenado”, informal e conflituoso, a administração central continua a “reinar”, pela sua estabilidade e experiência (também elas postas em causa...), pela persistência nas rotinas do controlo a priori, na prevalência da uniformidade e ainda, é óbvio, pela legitimidade política. De facto, nenhum governo ousou, nestes quarenta anos, alterar substancialmente o quadro da administração da educação, reestruturando quer a lógica dominante e o modelo de ação vigente, quer o quadro em que se exerce a autonomia das escolas e dos professores. Assim, o que é que significa, neste quadro, realizar a “coordenação local da educação”?

### 3. O REORDENAMENTO DA REDE E O MOVIMENTO DE AGREGAÇÃO LOCAL DE ESCOLAS

Embora a perspectiva do agrupamento de escolas tenha tido início nos anos noventa (ex. agrupamentos horizontais no ensino básico, escolas básicas integradas), foi a partir de 2003<sup>3</sup> que se determinou o agrupamento “vertical” de escolas, dinâmica que se tornaria imparável, até à atualidade, com base nos seguintes pressupostos: diminuição da população escolar, alargamento da escolaridade obrigatória, construção e requalificação dos espaços escolares e racionalização de recursos financeiros, humanos e físicos. A crise internacional pós-2008 e a crise portuguesa pós-2011 vieram acentuar a sobredeterminação das razões de carácter económico, gerando inclusive a “agregação” de agrupamentos de escolas (Machado, 2013), com o objetivo de reduzir custos seja com serviços administrativos e diretores, seja com órgãos de gestão intermédia, com professores e com edifícios.

Os agrupamentos “verticais”, que acabaram rapidamente por reunir todos os níveis da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (uma vez este último nível ter sido declarado parte integrante da escolaridade universal e obrigatório), constituem-se como “unidades de gestão” “acima das atuais escolas, escolas estas que ficam agora organicamente reduzidas à categoria de sub-unidades” (Formosinho, 2005:150).

Estas “sub-unidades” revelam hoje maiores fragilidades não só pela “alienação” da sua autonomia própria a favor das novas “superestruturas” (ibidem), estruturas estas mais reféns do controlo da administração central e mais capazes de reproduzir localmente a uniformidade do sistema centralizado, como também porque estas novas grandes “unidades de gestão”, centralmente impostas, subvalorizam a “diversidade de culturas organizacionais e profissionais entre os tradicionais ensino primário e ensino secundário” e porque justapõem “na mesma unidade organizacional subconjuntos profissionais diferentes com interações escassas, geralmente sobre questões instrumentais que não envolvem uma inovação para melhorar as práticas profissionais” (ibidem: 149).

Segundo Ferreira (2005: 279), este processo de criação de agrupamento de escolas, em vez de fortalecer o “território social” e “educativo”, tornando-se sua expressão e potenciador do desenvolvimento local da educação, foi norteado, “apesar da retórica de descentralização e territorialização, pela tradição burocrática e centralizadora” dos serviços do Ministério da Educação, uma vez que “o Estado descentraliza apenas responsabilidades gestionárias e não descentraliza as funções que possam assegurar a construção de políticas educativas locais” (ibidem: 281). Importa também notar, como sublinha este autor, que o território e o local entraram na retórica das políticas de educação geralmente pela boca do centro, das políticas nacionais, como parte do seu “novo imaginário”, como “uma espécie de mito redentor” (ibidem:283), passando a coexistir uma sobrevalorização do local e uma hipervalorização do centro, através de novos processos concomitantes de recentralização administrativa.

Ou seja, apesar da criação de dinâmicas que realmente têm contribuído para “a progressiva territorialização das políticas educativas – veja-se o caso dos Centros de Formação de Associação de Escolas, dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e dos Agrupamentos de escolas” -, o facto de persistir um “normativismo centralista” na ação do Estado conduz-nos à persistência de “um neo-normativismo de produção local”, em que o local produz mimeticamente “a uniformidade de práticas inerentes a um sistema formatado burocraticamente” (Formosinho, 2005:316). Nesta perspectiva, é coerente pensar a territorialização das políticas de educação como um fenómeno em que “o território local perde a definição de potencial comunitário e se transfigura num atual administrativo, perde a

<sup>3</sup> Despacho nº 13313/2003, de 13 de junho.

fronteira social e continua fixado na fronteira física” (ibidem), em vez de uma dinâmica de densificação das interações sociocomunitárias em prol de mais e melhor educação para todos e para cada um/a.

Embora seja central a discussão sobre as incidências deste movimento sobre a qualidade da educação proporcionada, uma vez que a distância ganhou o lugar da proximidade (ibidem) e as escolas agora agrupadas ganharam em periferização dentro da habitual periferia em que operam (Lima, 2011), é mister considerarmos aqui os efeitos deste movimento sobre as dinâmicas locais de regulação da educação. Antes porém e para alargar o quadro de análise, importa sublinhar ainda o simultâneo desaparecimento das estruturas “regionais” da administração da educação (as direções regionais de educação) e a sua absorção por uma nova direção geral, assim como a extinção das “coordenações de área educativa” e das “equipas de apoio às escolas”.

Ou seja, enquanto localmente se concentram muitas escolas em outras escolas, gerando uma nova rede de sub-escolas e de escolas-sede, o nível “regional” desaparece e é reforçado o habitual poder centralizador da administração da educação, com o apoio crescente da burocracia electrónica e das novas tecnologias de informação e comunicação, gerando a nova *comunicação por plataformas* (Barbosa, 2015). Ou seja, o centro torna-se ainda mais centro e as escolas crescentemente isoladas perdem autonomia, a favor de uma nova entidade territorial, o Agrupamento de Escolas<sup>4</sup>.

Ao mesmo tempo, esta concentração de escolas em Agrupamentos ocorre geralmente dentro da matriz concelhia (Machado, 2013), colocando a ação dos Agrupamentos mais próxima das dinâmicas municipais de intervenção no campo da educação e vice-versa, o que remete escolas agrupadas e municípios para um entendimento mútuo cada vez mais inexorável (o que deve considerar o facto de que a realidade municipal nos convoca para a consideração de uma enorme multiplicidade de “universos” municipais).

É aqui que ganham pertinência e nova relevância os dinamismos sociais, ainda que embrionários, de “regulação local de educação”, desde uma dinamização local da participação social alargada na educação (ou não), até ao conflito local de interesses divergentes face ao desenvolvimento da educação (ou o seu abafamento), passando por uma maior articulação entre as prioridades de ação dos Agrupamentos Escolares e as da Câmara Municipal (ou não). Esta “nova” fase da regulação local da educação, sem outro interlocutor político-administrativo que não seja o centro do sistema, para o estritamente necessário e legalmente instituído, transporta para o centro do debate o papel dos Conselhos Municipais de Educação e as suas insuficiências, uma vez que são as únicas instâncias sociais de participação legalmente legitimadas, que extravasam os órgãos próprios das escolas (mormente os Conselhos Gerais).

Este reordenamento da rede escolar e a conseqüente constituição de apenas 811 novas unidades orgânicas de gestão escolar (em julho de 2015), acoplado às vastas competências das autarquias em matéria educacional, ao movimento errático de autonomia das escolas e à vontade de participação social no campo da educação (famílias, empresas, ...), geram um quadro novo e bastante anárquico e errático, onde se manifestam com veemência os vários interesses em jogo: as lógicas de controlo por parte da administração central, as lógicas de autonomia das escolas e de autonomia profissional dos professores e as lógicas seja de ação concertada seja de reforço de poder das autarquias, a que se podem ligar as lógicas (menos predominantes) de ação dos pais, das empresas e de outros interesses locais. Quem garante o quê aos cidadãos e aos alunos de cada escola? Qual é o novo quadro de responsabilidades, se nunca estas foram re-elaboradas, como tenho, já por várias vezes, proposto?

<sup>4</sup> Os processos de fusão entre instituições escolares com culturas tão diversas e apenas justapostas, no quadro de um modelo tão reprodutor das uniformidades do centro, serão processos muito lentos e conflituosos, durarão décadas e porventura, em alguns contextos, nunca ocorrerão de modo virtuoso, eficiente e eficaz.

Aqui chegados, devemos pois enunciar algumas interrogações. Como é que se reforçam os Projetos Educativos próprios e a participação social na sua construção, aplicação e revisão? Como é que a descentralização administrativa é potenciadora de mais autonomia escolar, mais liberdade profissional dos professores, em articulação com os outros atores locais da “cidade”? Quem marca a agenda das políticas educativas locais, o centro ou a participação local ou ainda o centro sob a voz das autarquias e dos diretores dos AE? Todos e ninguém? E como é que esta participação local pode ser coerente e consistente se ela tem os participantes desorganizados, divididos, sectorializados, exatamente o que convém ao centro e à recentralização do poder da administração central na definição, implementação e avaliação das políticas de educação?

#### 4. O MUNICÍPIO EMERGE COMO O PRINCIPAL PARCEIRO SOCIAL LOCAL?

Lentamente, ao longo destes quarenta anos de democracia, ao lado do Estado Central, o município e a “cidade” emergiram como a outra face da capacidade institucional para pensar publicamente a educação, não já a partir de cada escola, mas com uma ampla visão de conjunto, integrando-a no conjunto das políticas públicas localmente pensadas e geridas (Fernandes, 2014). De “mero executor local de uma política educativa estatal” (idem, p 42), o município tem-se envolvido progressivamente em intervenções autónomas no campo da política de educação.

A adesão autónoma ao movimento internacional das “cidades educadoras”, criado em Barcelona, em 1990, por parte de vários municípios portugueses e a iniciativa municipal de “revisão das cartas educativas”, que são geralmente datadas de 2006 e 2007, são disso uma prova evidente e séria. Este movimento vem de “fora” para “dentro” das escolas e decorre sobretudo do facto de os municípios adoptarem uma visão e uma intervenção cada vez mais abrangentes e integradas dos esforços em prol do desenvolvimento local.

O desenvolvimento de um poder local forte, com progressiva autonomia e com capacidade institucional real para desenhar projetos de desenvolvimento de grande impacto social e político, tem de ser visto como um elemento central (não escolar e não corporativo) na sua progressiva afirmação como o quarto ator (além das escolas, dos pais/comunidade local e do Ministério da Educação) com que é preciso contar quando se quer desenhar, concretizar e alcançar qualquer progresso em termos de descentralização da administração escolar e das políticas de educação. Um ator sociopolítico que de quarto lugar pode ousar querer passar a primeiro. Importa, por isso, rever alguma literatura sobre a responsabilização dos municípios em matéria de política local de educação.

Contudo, a diversidade de atuações dos municípios no campo da regulação local da educação é imensa e percorre desde municípios que pouco ou nada “olham” para a educação local, até municípios com um grande dispositivo técnico de intervenção no campo da educação, com grandes programas integrados de ação no terreno das escolas e da educação não-formal e informal e com capacidade instalada de diálogo tanto com os AE como com os pais e outros atores sociais locais, quer via Conselhos Municipais de Educação quer por outras vias informais de concertação local<sup>5</sup>.

Pinhal (2006) identifica oportunamente três tipos de regulação local da educação, à medida que foi evoluindo a intervenção dos municípios na educação: (i) uma regulação local centralmente condicionada, (ii) uma regulação educativa nas margens das escolas (através por exemplo de intervenções periféricas

<sup>5</sup> No município de Cascais, por exemplo, existe uma dinâmica informal de articulação contínua entre a Câmara e as escolas/Agrupamentos Escolares, com quase vinte anos de existência e muito mais ativa e produtiva do que o Conselho Municipal de Educação.

nos conselhos gerais das escolas e nos conselhos municipais de educação) e (iii) uma regulação informal difusa, que se estende por uma panóplia imensa de projetos e de programas e pela presença mais ativa junto do 1º ciclo e da educação pré-escolar.

Para Muñoz e Gairín (2014) existem quatro tipos de envolvimento municipais na educação (e respectivos indicadores), a saber: (i) o “município que não se compromete” com a educação, (ii) “o município que cumpre”, ou seja, que cumpre o estipulado nas normas, que restringe a territorialização da educação às escolas, onde não há qualquer planeamento estratégico e onde os técnicos trabalham isoladamente, não há cultura de participação e de avaliação e os recursos são insuficientes; (iii) o “município que se compromete”, ou seja, que tem uma visão institucional da educação, que abarca os adultos e as oportunidades abertas pela educação permanente e ao longo da vida, onde existe participação e avaliação, onde há recursos suficientes, onde há uma cultura de colaboração e onde se aspira a uma maior corresponsabilidade na educação e (iv) o “município que transforma”, ou seja, que explora ao máximo a autonomia institucional de que dispõe, que concebe a educação como um instrumento de transformação permanente ao longo de toda a vida, onde os processos educativos que se promovem se centram na aprendizagem e no enriquecimento do currículo, onde existe participação vinculativa, onde se fomenta a cooperação e a autoavaliação, onde o investimento em educação é considerado muito importante, os recursos são bons e onde se aspira a ser localmente uma administração educativa.

Albaigés (2012) constata que as administrações locais desempenham com diferentes graus de corresponsabilidade a sua intervenção nas várias fases de funcionamento das políticas públicas de educação, desde a planificação, à implementação e à avaliação. O autor identifica quatro padrões de desempenho deste grau de corresponsabilidade: (i) baseado na omissão, (ii) baseado na delegação ou, de outro modo, no desenvolvimento comunitário, (iii) baseado na inércia e no voluntarismo técnico e (iv) baseado no compromisso (ver figura 1).

Albaigés descreve deste modo os quatro tipos de corresponsabilidade da administração local no ciclo de funcionamento das políticas públicas, com base na experiência das câmaras municipais: (i) **corresponsabilidade baseada na omissão**: sob o pretexto de que este é um âmbito de competência que diz respeito a outros níveis e áreas da administração, os municípios desinvestem e manifestam um défice de corresponsabilidade nas políticas públicas, mormente na área da educação; (ii) **corresponsabilidade baseada na delegação ou, de outro modo, no desenvolvimento comunitário**: são municípios que estabelecem prioridades na educação, que planeiam políticas, mas que consideram que quem as executa e dá as respostas às necessidades são as redes de agentes educativos do território, ainda que dispersos (agrupamentos, serviços, instituições locais); este posicionamento pode originar uma “estratégia de externalização da intervenção no território” (por delegação) ou uma “estratégia de dinamização de sinergias à escala territorial” (pelo desenvolvimento comunitário), evitando o excesso de intervencionismo e fomentando a implicação dos atores sociais. Há protagonismo na definição de políticas de educação a nível local, mas verifica-se uma retração na hora de agir; (iii) **corresponsabilidade baseada na inércia ou no voluntarismo técnico**: são aqueles municípios que atuam no campo das políticas educativas por oportunidade política, por mimetismo com outros territórios ou ainda por competição com eles e não como resultado do estabelecimento de prioridades seja com base numa análise local, aturada e participada da situação concreta, seja na planificação política. Estes municípios dispõem de técnicos implicados na dinamização estratégica, por convicção e por voluntarismo a nível técnico, mas sem o dinamismo e o respaldo ao nível político. Este posicionamento comporta riscos de não incorporação de critérios básicos de estratégia, de eficácia e de eficiência política e de melhoria das intervenções, de tal modo que não permite integrar as respostas sociopolíticas complexas que é preciso dar diante de complexos problemas

educativos existentes no território; (iv) **corresponsabilidade baseada no compromisso**: corresponde ao posicionamento das administrações locais que assumem um papel mais dinâmico na educação e que se comprometem ativamente nas diferentes fases do ciclo de funcionamento das políticas educativas locais, envolvendo uma forte participação sociocomunitária. São municípios que dão prioridade política à educação, que investem os recursos financeiros necessários ao desenvolvimento dessas políticas ativas e decididas, que planeiam estratégias para oferecer intervenções integradas e complexas, que se implicam no acompanhamento e na dinamização da sua aplicação concreta, que mobilizam os vários atores sociais para nela se implicarem concretamente e que inovam através da avaliação dos resultados.

A tipologia dos graus de corresponsabilidade, que podem coexistir como matizes da ação de uma mesma administração local, pode ser percebida na figura seguinte:

		Planeamento	
		+	-
<b>Implementação</b>	+	planeamento investimento	planeamento investimento
	+	. dinamização . implicação da administração local . diversificação	<b>INÉRCIA</b> ou <b>VOLUNTARISMO TÉCNICO</b>
	-	. dinamização . implicação da administração local . diversificação	<b>OMISSÃO</b>
	-	problematização inovação	problematização inovação

**Figura 1:** Tipologia de graus de corresponsabilidade da administração local na educação (adaptado de Bernat Albaigés, 2012)

Este autor, com base no Painel de Políticas Públicas Locais<sup>6</sup>, de Barcelona, identifica algumas tendências: (i) que o grau de corresponsabilidade dos municípios em matéria de educação tem uma clara influência positiva na participação das redes educativas locais, seja na participação no diagnóstico da realidade local, previamente à decisão política, seja no envolvimento nas estruturas de

<sup>6</sup> Este Painel é uma iniciativa da Fundació Carles Pi i Sunyer.

coordenação que monitorizam o processo de desenvolvimento das intervenções; (ii) que a participação do “tecido associativo” local na educação é importante não só na provisão de oportunidades educativas, mas também na valorização social da instituição escolar e na geração de expectativas nos alunos; (iii) o “mapa de políticas educativas” intermunicipal, mais do que ver as suas diferenças explicadas por factores de contexto (composição social, necessidades educativas, etc.), explica-se “pelo posicionamento mais ou menos ativo dos municípios na hora de planificar, diversificar e avaliar políticas” (Albaigés, 20012:90).

Talvez estejamos a caminhar da “omissão” ou de uma “intervenção centralmente (muito) condicionada”, de uma ação autárquica “nas margens das escolas”, de uma “regulação informal difusa”, de múltiplas intervenções baseadas na “inércia” e no “voluntarismo técnico”, até uma assunção local mais estratégica da educação, integrando-a como prioridade política em outros esforços em prol do desenvolvimento territorial, decorrente quer de estratégias claras e consequentes de envolvimento da participação social alargada, quer de compromissos concretos localmente desenhados, executados e avaliados. Em qualquer caso, o local tende a ser cada vez mais o municipal e o mimetismo intermunicipal vai fazendo o seu importante caminho.

Regressando ao nosso contexto, por um lado, em 2010, em Sesimbra, surge um Projeto Educativo Concelhio (Alves e Vieira, 2014); por outro, em 2012, são lançados três processos de cooperação entre a Universidade Católica/Faculdade de Educação e Psicologia e outras entidades, tais como a Câmara Municipal de Cascais, para a criação de uma administração local da educação (Azevedo, 2014), a Área Metropolitana do Porto, onde foi lançado um projeto de dinamização de “Projetos Educativos Municipais” nos seus dezassete municípios (Alves e Vieira, 2014) e a Câmara Municipal de Óbidos, para a arquitetura de uma Escola Municipal.

Estas iniciativas (certamente entre muitas outras, nomeadamente a criação de projetos educativos municipais) dão conta de uma dinâmica política e social que se está a gerar nos municípios portugueses: a vontade e a necessidade de ir mais longe e de forma mais consistente e consequente, articulando esforços e potencialidades locais para definir estratégias para o desenvolvimento da educação, alcandorando a educação a uma política municipal, interligada nas restantes políticas sociais locais.

Na verdade, a lenta e progressiva descentralização administrativa da educação tem provocado a elevação da educação à categoria de elemento cada vez mais central na gestão política municipal. Esta realidade política, agora possivelmente acelerada com o modelo proposto pelo Decreto-lei 30/2015, tem permitido também colocar a educação num lugar estratégico no seio das políticas municipais, como ocasião de reforço da cidadania, da participação social alargada, fazendo progredir e transformando os próprios municípios (Muñoz e Gairín, 2014). De facto, para estes autores, os municípios evoluem mais e melhor, ou seja, de modo mais equitativo e justo, promovendo um melhor bem-ser e bem-estar de todos, através do investimento inequívoco na educação; não há um modo único de o fazer, nem uma linha reta para o descrever, mas existe um conjunto de passos que cada município empreende com base na sua própria tradição, recursos, instituições e capacidades de inovação e de fomento da cooperação solidária e sociocomunitária; o modo como estes passos são dados (os processos), a participação e o envolvimento social que transportam, tais como a corresponsabilidade genuinamente promovida e exercida, modelos flexíveis e autoavaliados de modo participado, bem como um sistema relacional cooperativo e aberto à mudança, constituem importantes chaves para que a descentralização se transforme em mais e melhor educação em cada território.

## 5. O PROGRAMA APROXIMAR, ENTRE 2013 E 2015

O Programa “Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas” foi criado pelo Governo, em março de 2013, com o objetivo de “implementar a descentralização, em particular, nas áreas sociais, de forma progressiva e faseada, através de projetos-piloto, por contratualização com municípios com características territoriais e sociodemográficas diversas, ficando o eventual alargamento aos demais municípios dependente da avaliação dos resultados dos projetos-piloto que tenham sido implementados” (Preâmbulo). Com a publicação do Decreto-lei nº 30/2015, o Governo estabelece “o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais (art. 1º), e determina que esta “delegação das competências se concretiza através da celebração de contratos interadministrativos”, a estabelecer “de forma gradual e faseada” (art. 2º). Os objetivos da eficiência e da eficácia na gestão de recursos surgem várias vezes referidos, bem como a vontade de conquistar proximidade entre as políticas públicas conduzidas pela administração e os cidadãos.

No campo específico da educação, o normativo prevê que são delegáveis nos órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais as seguintes competências:

- a) No âmbito da gestão escolar e das práticas educativas: (i) definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa; (ii) gestão do calendário escolar; (iii) gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos; (iv) gestão da orientação escolar; (v) decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino; (vi) gestão dos processos de ação social escolar;
- b) No âmbito da gestão curricular e pedagógica: (i) definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho; (ii) definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas; (iii) definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas;
- c) No âmbito da gestão dos recursos humanos: (i) recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente; (ii) recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local;
- d) A gestão orçamental e de recursos financeiros;
- e) No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário: (i) construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares; (ii) seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.

Este normativo estabelece ainda que a “execução da descentralização deve obedecer a um conjunto de princípios e requisitos comuns, tais como o não aumento da despesa pública global, o incremento da eficiência e da eficácia da gestão dos recursos pelos municípios ou entidades intermunicipais, a promoção da coesão territorial e a adoção de procedimentos inovadores e diferenciados de gestão, permitindo a otimização dos serviços prestados ao nível local.”

Os “contratos interadministrativos de delegação de competências” estabelecem que é necessário que o município disponha de uma carta educativa e de um Plano Estratégico Educativo Municipal durante o primeiro ano da sua vigência, definem a matriz de responsabilidades dos Agrupamentos Escolares e das Escolas e definem ainda o Conselho Educativo Municipal como o “espaço institucional de diálogo e envolvimento entre o Município, os responsáveis do AE/E e a comunidade educativa”, com uma intervenção que pode ser ou não vinculativa. Neste sentido, foi igualmente alterada a legislação relativa aos Conselhos Educativos Municipais (Decreto-lei nº 72/2015, de 11 de Maio).

A este Programa aderiram, até julho de 2015, quinze municípios de várias dimensões, densidades populacionais e regiões do país. O Programa, sendo subscrito pela Presidência do Conselho de Ministros, foi dinamizado pelo ministério responsável pelo desenvolvimento regional, que tutela as autarquias, e acompanhado pelos outros, com destaque para as áreas da educação, saúde e cultura.

Talvez seja oportuno deixar aqui algumas notas antes de prosseguirmos na reflexão: (i) mais uma vez reitero que é bastante ousadia da minha parte estar a analisar um processo que ainda está no seu embrião; (ii) esta iniciativa política não coube ao Ministério da Educação, que foi envolvido numa política mais vasta do Governo em matéria de descentralização, esta mesma muito pouco sustentada e clarificada no espaço público; (iii) os contratos são *interadministrativos*, pelo que podem mesmo nunca vir a passar pelo envolvimento profundo e sério dos Agrupamentos Escolares e das escolas e das comunidades locais, traduzindo-se sobretudo na *aproximação* do centralismo, da burocracia e da uniformidade do centro para o âmbito municipal; (iv) as competências delegadas são muito variadas e entram em áreas que podem facilmente ferir a autonomia das escolas e dos professores, com destaque para as de âmbito curricular e pedagógico; (v) o reordenamento do Conselho Municipal de Educação, como órgão apenas consultivo, pode ser muito insuficiente para gerar um novo equilíbrio de poderes na nova coordenação local da educação; (vi) todo o pendor “estratégico” que se pretende inalar a esta aproximação entre a administração central e local pode converter-se em dinâmicas pouco inovadoras e estratégicas para um novo modelo de regulação local da educação, pois basta que o local reproduza mimeticamente o centro para que tudo funcione bem e se cumpram os principais objetivos do Programa; (vii) o Município passa a ser o principal ator social na educação a nível local, podendo nunca envolver nem comprometer seriamente ninguém, incluindo as direções dos Agrupamentos Escolares e das escolas; (viii) o foco desta dinâmica é profundamente instrumental, pois está focado na criação de um dispositivo técnico-político de aproximação entre a administração central e o local.

Dito isto, é possível que, em municípios onde existe uma vontade política e uma tradição de envolvimento e participação sociocomunitária na definição, execução e avaliação da educação, se possa aproveitar esta oportunidade e se consiga experimentar algo de novo e gerador de um maior aprofundamento das dinâmicas sociais já existentes.

## 6. O MUNICÍPIO COMO INTERLOCUTOR PRINCIPAL DO MEC?

Não vejo qualquer pertinência em substituir o Estado-providência pela autarquia-providência. É indubitável que o município é hoje, em Portugal, um parceiro social com um papel crucial no campo da educação e constitui mesmo uma autoridade educativa (Fernandes, 2014), relevância que advém de um processo político e social longo, gradual e consistente, além de “complexo e tenso” (ibidem, p 60). Se considerarmos a educação em toda a sua extensão, em cada território, na perspectiva da cidade educadora, é muito claro e será cada vez mais acutilante, alargado e determinante o papel das autarquias municipais na coordenação local e no desenvolvimento da educação.

No entanto, a descentralização da educação, como processo de transferência de competências e de poder, não é um fim, deverá ser um instrumento ao serviço de um bem maior, pois tanto pode ser uma educação de qualidade para todos e com cada um, como pode traduzir-se meramente em mais poder e controlo locais ou centrais, igualmente dependentes das ordens do centro e igualmente incapazes de dialogar com as escolas e os atores sociais locais. O problema principal não será, pois, o de saber se os atores sociais aderem ou não à descentralização da educação, mas antes o de saber qual o modelo de descentralização que mais e melhor nos conduz a uma nova coordenação local da educação e à edificação

de novos tipos de vínculos sociais capazes de gerarem compromissos locais para alcançarmos, com equidade e justiça social, a referida educação de qualidade para todos e com cada um, no quadro de novas políticas de cidade/município/comunidade.

Assim se compreende que a construção destes compromissos sociais territoriais seja um processo social dinâmico, por vezes muito dinâmico; como se constata pelo que já aqui disse, trata-se de uma construção sociopolítica em que intervêm vários atores sociais com interesses diferentes e geralmente divergentes e um processo que atravessa diferentes modalidades e graus de corresponsabilidade (como vimos acima).

Esta pluralidade de sentidos e de percursos tem uma amplitude enorme, ou seja, gera e gerará muitos equívocos e muitos caminhos desconstruídos e divergentes, quer de direção quer de concretização: pelo lado dos atores sociais locais, a descentralização pode ser considerada como o desejo, mais ou menos partilhado, de fazer do local um lugar de construção, pela participação e pela negociação, de um poder e de um centro com capacidade de decisão própria no campo da educação; pelo lado do poder central, a descentralização é igualmente um processo dinâmico, em que se pode recorrer a diversos processos e modalidades, uns mais retóricos outros mais práticos, tendo em vista promover a descentralização como a melhor forma de manter a uniformidade e centralização do poder. Daí que a atenção máxima aos enunciados políticos e à determinação de finalidades nunca dispense uma redobrada atenção aos processos sociais concretos em uso e em ação.

O desenvolvimento da educação pelo qual me tenho comprometido vejo-o como sendo solidário, sociocomunitário e policêntrico (Azevedo, 2011). Este policentrismo pretende dar conta de uma multiplicidade de polos legítimos de poder (e suas múltiplas origens, direções, ações) no campo da educação, desde a administração central às autarquias, desde os Agrupamentos Escolares às associações de pais, desde o tecido associativo até às empresas e a outros interesses concretos de cada comunidade. Estes vários centros de poder estão em permanente conflito e à procura de novos equilíbrios. Estes *centros pluricentros* podem também ser colocados em progressiva articulação, em dinâmicas solidárias em prol do bem comum, se para tal houver vontade política e meios mobilizados e se ambos criarem as condições para a participação e a concertação, numa perspectiva sociocomunitária, livre e construtiva. Nesta perspectiva, o centro administrativo nevrálgico da política de educação é o Agrupamento de Escolas/escola e a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem que fomenta, e esse é o *locus* para onde deveriam convergir subsidiária e solidariamente todas as outras instâncias de regulação local e central.

Por isso, se é verdade que sem a descentralização administrativa não é fácil pensar e concretizar sociocomunitariamente a educação, também é verdade que sem o reforço da autonomia das escolas e dos professores é impossível que aquele pensamento e ação se traduzam em melhoria da qualidade do serviço público de educação.

Dito isto, a descentralização administrativa da educação é um caminho com mais potencialidades do que o da centralização e com mais potencialidades para o desenvolvimento de uma educação para todos e com cada um do que o da recentralização em curso, desde que na descentralização esteja envolvido um processo de construção social e definição local de políticas educativas locais.

Para Fernandes (2005a), são muitas as possíveis vantagens da descentralização e da territorialização da educação, que aqui anoto, para que não restem dúvidas sobre as virtualidades potenciais de um certo modelo de descentralização administrativa que comporte uma real territorialização da educação: (i) melhorar a qualidade das decisões que se tomam; (ii) favorecer o envolvimento, a participação e o

compromisso concreto dos vários atores sociais que podem cooperar na educação em cada território; (iii) aprofundar o exercício da cidadania, da participação e da democracia; (iv) favorecer a capacidade de negociação local entre atores sociais diversos e com interesses divergentes; (v) facilitar a construção de projetos de desenvolvimento da educação, de curto e médio prazo, devidamente participados e integrados nas outras políticas municipais; (vi) integrar nos projetos de desenvolvimento da educação não só as crianças e os jovens e as oportunidades formais, mas também toda a população, alargando os projetos à educação social e não os fechando na educação escolar; (vii) adequar e flexibilizar os currículos; (viii) apoiar mais continuamente e eficazmente as escolas a levarem por diante os seus projetos educativos próprios, fomentando a cooperação local; (ix) poder desenvolver dinâmicas de ensino e aprendizagem que estejam próximas do perfil de cada aluno e sejam promotoras do seu desenvolvimento; (x) diversificar cursos e percursos de ensino e formação adequados aos contextos e construtores de novas possibilidades de desenvolvimento local; (xi) permitir o uso mais eficaz e eficiente dos recursos locais da comunidade e dos recursos educativos; (xii) finalmente, ser compatível com a regulação nacional do sistema de educação, no quadro de um novo sistema multirregulado de administração da educação (Barroso, 2003).

Mas para que essas potencialidades da descentralização e de territorialização da educação, sob coordenação local da autarquia, despontem e se tornem ações e projetos concretos realmente mais valiosos para a educação, é preciso que a capacidade de decisão local seja agora territorialmente assumida, trabalhada, socialmente participada, desde a conceção até à execução e à avaliação dessas ações e projetos. Só assim os novos processos de decisão, possivelmente “mais rápidos, mais informados e mais sensíveis às necessidades locais” poderão não constituir nem uma mera tecnocracia de reforço do papel do centro nem a afirmação de pequenas ditaduras locais, mas dinâmicas sociais inscritas em projetos de desenvolvimento local, integrados e de rosto humano.

Ora, o que falta saber é se este não será o caminho que será realmente percorrido e estimulado, quando não assistimos hoje, em simultâneo, à conceção e execução de uma clarificada e debatida nova concepção do poder local e do papel do Estado, onde se proponha e estimule esse novo tipo de poder exercido localmente nos territórios pelos diferentes atores sociais (policêntrico, solidário e sociocomunitário).

## 7. O LOCAL NÃO É O LOCAL DOS MILAGRES

De facto, para transformar descentralização em territorialização e em reforço da autonomia e da qualidade da educação, é preciso muito mais do que, quer por parte do Estado central quer por parte das autarquias, adotar uma “tecnologia social” descentralizadora. O que está em causa é o “uso que cada indivíduo, cada grupo, cada organização ou cada coletividade faz desse poder e dessa liberdade” (Formosinho *et al.*, 2010:91).

Resta, pois, saber se este processo vai ser ao mesmo tempo: (i) mais *sociocomunitário*, ou seja, se os municípios o fecham sobre si, por mais que recorram à magia da *marca* “cidade educadora”, ou se o abrem à participação social das pessoas, das instituições e das comunidades, num processo de construção social de mais cidadania e mais responsabilidade social; (ii) *flexível e aberto* à ligação entre a educação escolar e a comunidade (ou a cidade), entre a educação escolar e todas as formas de potenciar o desenvolvimento humano de todos, ao longo de toda a vida e com a vida, valorizando o quadro proposto pela pedagogia social; (iii) *integrado e concertado* no quadro das políticas sociais locais, desde a família à ocupação dos tempos livres, desde a juventude à segurança, desde o emprego à solidariedade social..., tendo em vista o *empowerment* de todos os cidadãos e o fomento do seu bem ser e estar; (iv) organizado e estruturado

em torno de uma ideia e de *um projeto territorial municipal de desenvolvimento da educação*, envolvendo uma multiplicidade de instituições e atores sociais, de modelos e de modalidades educativas; (v) *amigo da liberdade e da livre iniciativa*, desde o campo da educação e da formação à cultura e às suas múltiplas manifestações, pois a hegemonia do município pode conduzir à tentação do controlo e da imposição às instituições escolares e aos docentes de novos espartilhos, vias únicas e standards empobrecedores; (vi) *capaz de respeitar o espaço de autonomia* institucional dos AE e dos professores, pois se não se cuidar desta autonomia muito dificilmente a descentralização servirá para construir mais e melhor educação em cada território.

Passar da centralização uniformizadora e impessoal à descentralização burocrática e impositiva de sentidos educativos e pedagógicos únicos é manter tudo como está ou até piorar mais um pouco a falta de liberdade e de autonomia do campo profissional dos professores e das escolas/agrupamentos de escolas. Na verdade, este processo em curso de descentralização da educação pode significar, ainda e mais uma vez no quadro do modelo único e *top-down*, uma tentativa do poder político se relegitimar, diante dos seus défices de autoridade e diante das suas incapacidades de negociar, articular e regular sem aumentar o controlo burocrático.

Como sugeria Barroso em 1999, estamos a fazer convergir ou divergir as medidas de reforço da autonomia das escolas, de transferência de competências para as autarquias locais, de afirmação da independência profissional dos professores, de responsabilização do Estado como garante da equidade e da igualdade de oportunidades no serviço público de educação? Será a descentralização aqui proporcionada pelo Programa Aproximar um facilitador ou um entrave a uma descentralização e uma territorialização da educação que passe pelo reforço da autonomia das instituições escolares e pela melhoria real do serviço público que prestam?

Se o Ministério da Educação pensa manter o seu perfil de organização e ação idêntico ao passado, centralizador e burocrático, apesar da descentralização e da propagação autonomia das escolas, é possível que estes avanços experimentais não passem disso mesmo. Porque é que a educação nestes municípios do Programa Aproximar deveria ser diferente se tudo à volta deles continua na mesma, o mesmo modelo de administração central, o mesmo modelo de regulação de controlo do Estado?

O local não é o local dos milagres para os problemas educacionais que o centro não consegue resolver, descentralizando. O local, por mais voluntarismo técnico e político que exista, será sobretudo o novo centro dos problemas. Perceberemos que tal processo político ainda é mais grave quanto se considerarmos que a crise que atravessamos não é apenas económica mas também sociocultural. Os processos políticos de mudança como este que aqui abordamos são muito complexos e não se podem nunca restringir a uma norma que é *secretamente* colocada no terreno e que envolve sobretudo o Estado e a administração pública.

O Município, o único poder local democraticamente legitimado por eleições livres, universais e diretas, juntamente com as Juntas de Freguesia, talvez seja o único ator social que pode desempenhar ao mesmo tempo um papel político muito mais combativo e eficaz junto do poder centralizador do Estado, prosseguindo na atualidade o esforço descentralizador das políticas sociais e, por conseguinte, de educação, e um papel social de aglutinador e regulador de esforços, iniciativas e instituições, a começar pelas escolas, em torno de projetos sociocomunitários de desenvolvimento da educação em cada território.

Estes papéis, em que diferentes municípios se encontram em muito variadas fases de evolução, são complementares, pois alimentam-se mutuamente, contribuindo verdadeiramente para a construção lenta de uma cidade/município/comunidade cada vez mais atenta ao desenvolvimento humano de cada cidadão, ao longo da sua vida e com a sua vida, potenciando a sua liberdade, o seu bem-estar e o seu bem-estar.

Por isso, os municípios deverão assumir, com corresponsabilidade e com garantias de equidade e qualidade, eficácia e eficiência, participação democrática e negociação, a liderança dos processos de coordenação do desenvolvimento da educação a nível local. É preciso que este processo de construção de uma nova coordenação local da educação seja gradual e devidamente acompanhado pelo Conselho Nacional de Educação e pela Assembleia da República.

A confiança será um elemento central deste processo. Ora ela requer muito diálogo, capacidade de negociação e decisão, ações e instrumentos de planeamento estratégico, avaliação local participada, e melhoria contínua, determinada sobretudo pelas possibilidades e pelas necessidades de cada território. O que nunca se pode esperar é que esta nova coordenação local da educação, de base policêntrica, solidária e sociocomunitária, seja levada a cabo de modo eficaz e equilibrado sem que seja salvaguardada a autonomia das escolas e dos professores, o seu próprio campo de corresponsabilidade, pois o bem maior que todos servem é o do acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento, em equidade e justiça, por parte de todos e de cada um dos portugueses.

Para se tirar partido das potencialidades deste processo (re)aberto pelo Programa Aproximar, é necessário alterar o quadro profundamente errático, indefinido e sem espaço público em que a política de descentralização e de territorialização da educação está mergulhada.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albaigés, B. (2012). Desigualtats territorials i corresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives. In Diaz L. (2012) (Ed). *Polítiques públiques dels municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, pp. 19-106.
- Alves, J. M. e Vieira, I. (2014). Os projetos educativos municipais. O caso da Área Metropolitana do Porto. In Machado, J. *et al.* (2014). *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 101-131.
- Azevedo, J. (2000). *O ensino secundário na Europa*. Porto: Asa.
- Azevedo, J. (2007). *Aprendizagem ao longo da vida e regulação sociocomunitária da educação*. Cadernos de Pedagogia Social. Porto: Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa. 1 (pp. 7-40).
- Azevedo, J. (2007). *Sistema educativo mundial: ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. (2011). *Liberdade e política pública de educação. Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011.
- Barbosa, A. (2014). *A periferia como centro: a influência das políticas nacionais no quotidiano das escolas, o olhar dos diretores*. Dissertação de Doutoramento não publicada. Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa, Porto.
- Barroso, J. (1999). *Regulação e autonomia da escola pública. O papel do estado, dos professores e dos pais*. Inovação, vol.12, nº3, 9-33.

- Barroso, J. (2003) (Ed.). *A escola pública, regulação, desregulação e privatização*. Porto. Edições Asa.
- Fernandes, A. S. (2014). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. Machado, J. *et al.* (2014). *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 25-61.
- Ferreira, F. I. (2005). Os agrupamentos de escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Formosinho, J. *et al.* (2005). *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições Asa, pp. 265-306.
- Formosinho, J., Fernandes, A.S., Ferreira, H. & Machado, J. (2010). Os (des)caminhos da autonomia das escolas. *Autonomia da escola pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 91-120.
- Formosinho, J. e Machado, J. (2014). A regulação da educação em Portugal. Do estado novo à democracia. Machado, J. *et al.* (2014). *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 13-33.
- Lima, L. (2011). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.
- Machado, J. (2013). A rede escolar e a administração das escolas. Novos e velhos desafios. Machado, J. e Alves, J. M. (2013) (Org). *Melhorar a escola. Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas*. Porto: Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa, pp. 141-154.
- Machado, J. (2014). Cidade educadora e coordenação local da educação. Machado, J. *et al.* (2014). *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, pp. 63-99.
- Miranda, N. (2006). Estado, município e educação: Conselho Municipal de Educação. Limites e potencialidades. Um estudo de caso. Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Muñoz, J.L. y Gairín, J. (2105). El protagonismo de los municipios en el desarrollo educativo: Propuesta de un modelo e instrumento para su análisis. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 13(2), 147-161.
- Parreira, A. (1996). O conselho local de educação. Barroso, J e Pinhal, J. (1996). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, pp.93-100.
- Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. Barroso, João (2006) (Org). *A regulação das políticas públicas de educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA, pp. 99-128.