



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

ATORES LOCAIS E CONTRATO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO MUNICIPAL

Elisabete Martins
Centro de Estudos de Desenvolvimento Humano,
Universidade Católica Portuguesa
Elisabetemartins5@msn.com

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

Resumo

Nas últimas três décadas, os municípios portugueses viram reconhecida a sua capacidade técnica e legitimidade política para assumir novas competências e alargar os domínios da sua intervenção na área da educação escolar. No domínio da ação concreta, vários municípios têm ocorrido a distintas solicitações das escolas e vão mesmo para além do que a lei obriga.

Em finais do século XX, o Estado reconhece níveis distintos de capacidade dos municípios e distingue entre competências universais e competências não universais, abrindo a possibilidade de celebrar contrato com vários deles no âmbito da gestão local da educação escolar e, em 2014, no âmbito do Programa Aproximar, o Governo estabeleceu a figura do “contrato interadministrativo” de delegação de competências por parte da Administração Central na Administração local, apostando na valorização dos municípios e dos diretores das escolas na gestão local da educação escolar.

Nesta comunicação apresentamos o enquadramento teórico e metodológico e alguns dados recolhidos no âmbito de uma investigação com

vista à dissertação de mestrado em Ciências da Educação na Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa. Este estudo visa compreender o modelo de governação localmente instituído, identificando as principais alterações na organização do Município e na sua relação com as escolas, que resultam da assinatura do “contrato de educação e formação municipal” celebrado com o ministério da educação, bem como distinguindo as forças e fragilidades identificadas pelos atores locais (escolares e não escolares).

O estudo desenvolve-se num concelho do norte de Portugal, assume uma natureza qualitativa e recorre à pesquisa e análise documental e a entrevistas semiestruturadas ao vereador da educação e aos diretores das escolas.

Palavras-chave: políticas educativas, descentralização, regulação, contrato.

1. A Centralização, a Descentralização e a Desconcentração

Durante o Estado Novo, a administração da educação em Portugal esteve subordinada a uma conceção de “Estado educador”, isto é, o Estado assumia-se como educador exclusivo de todos os cidadãos, a ele cabia a *educação nacional* e à administração central (Formosinho e Machado, 2014, p. 13). Mas, a partir dos anos setenta, assiste-se a várias transformações e conseqüentemente à incapacidade por parte do Estado centralizado e uniforme de resolver os problemas e de responder às necessidades da sociedade.

De facto, a massificação escolar e o conseqüente crescimento das taxas de escolarização, as mudanças tecnológicas e as crises económicas dos anos setenta, entre outras mudanças, criaram dificuldades ao Estado centralizador na gestão de um sistema educativo de qualidade crescente. Assim, alteram-se a conceção do papel do Estado e a sua relação com o sistema educativo alteram-se. Num primeiro momento, o Estado, embora mantendo a superintendência sobre todo o sistema, procura diversificar e flexibilizar a educação escolar” e efetua algumas desconcentrações de competências para as escolas ou para os órgãos

intermédios da administração (Fernandes, 2014, p. 38), entre os quais os municípios.

Importa, no entanto, distinguir a centralização da descentralização. Fernandes (2005:54) afirma que, “globalmente, centralização significa que a responsabilidade e o poder de decidir se concentram no Estado ou no topo da Administração Pública cabendo às restantes estruturas administrativas (...) apenas a função de executar as diretivas e ordens emanadas desse poder central.” Desta forma, requer a existência de uma organização administrativa hierárquica, sendo a responsabilidade e o poder de decisão unicamente da Administração central.

Para o mesmo autor, a desconcentração “é uma modalidade atenuada da centralização” (2005, p. 55), uma vez que as principais características da centralização mantêm-se, nomeadamente a estrutura hierárquica da administração. No entanto, algumas decisões são tomadas por agentes em posições intermédias ou numa posição inferior da hierarquia. É de referir que os poderes destes agentes são delegados e não próprios, continuando a pertencer por direito ao superior e, por isso, mantêm-se a dependência hierárquica presente na centralização.

Fernandes (2005, p. 56) refere duas formas de desconcentração: a desconcentração territorial e a desconcentração técnica ou funcional. Na desconcentração territorial, os serviços, cujas competências podem ser polivalentes ou generalistas, são distribuídos pelo território. No que diz respeito à desconcentração técnica ou funcional, as competências incidem sobre um leque delimitado, podendo abranger todo o território nacional. Neste tipo de descentralização, o referido autor considera que as autarquias se apresentam-se como um exemplo.

A descentralização efetua-se mediante a transferência por via legislativa de atribuições e competências de órgãos de Estado para os órgãos das autarquias locais, 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).

Alerta o autor que a descentralização é uma resposta política a movimentos de base, locais e regionais e, mais do que estimular esses movimentos, existe, por vezes, a intenção expressa ou disfarçada de os controlar e canalizar para os fins próprios da administração e não para o reconhecimento do local ou da escola como centro de ação política ou educativa (2005, p. 61).

2. Competências do Município

Segundo Pinhal, os municípios são “pessoas coletivas públicas de população e território, dotados de autonomia administrativa e financeira face à administração central” (2006, p. 102). Estes órgãos de soberania são detentores de competências próprias em diversos sectores, entre eles a Educação, e a sua intervenção “decorre do aumento da autonomia local consagrado nas leis superiores da República aprovadas depois da revolução de 1974” (2006, p. 103).

Considerando a transferência de competências educativas da administração central para os municípios, Fernandes (2004:34) distingue três fases na participação dos municípios portugueses na educação.

Na primeira fase – entre 1976 e 1986, datas que correspondem à realização da primeira eleição municipal e à promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), respetivamente – o papel do município é entendido como “um serviço periférico de apoio à educação infantil e básica obrigatória”. Os municípios apenas assumem alguns encargos financeiros com a educação escolar, nas construções escolares, no equipamento e manutenção de estabelecimentos e escolas de educação pré-primária e primária, residências e transporte escolar assim como na ação escolar.

Na segunda fase, determinada pela publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, é conferido ao município um novo papel na educação: o de agente educativo mas considerado como um parceiro privado. Apesar de não ser muito clara a participação do município na educação, a LBSE reconhece-lhe um papel educativo em certas áreas

ou modalidades do sistema educativo. Segundo Carvalho (2012), este diploma incorpora dois dos principais princípios democráticos consagrados na Constituição portuguesa – a descentralização e a participação “de todos os implicados no processo educativo” bem como a “integração comunitária” dos estabelecimentos de ensino e de educação, não fazendo alusão a qualquer papel de relevo para os municípios.

Em 1987, surge o Conselho Nacional de Educação em que participam os municípios através da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Esta medida representa uma evolução no que diz respeito ao reconhecimento e à valorização do poder local, nas decisões do poder central. Para além disso, é atribuído aos municípios a criação de centros de educação pré-escolar e de educação especial, de formação extraescolar e ainda a criação de escolas de formação profissional. Para os municípios, estas últimas formariam profissionais qualificados que contribuiriam para o desenvolvimento económico e tecnológico das respetivas comunidades.

A terceira fase de definição do papel do município no sistema educativo inicia-se em 1996. O município é encarado como interveniente de estatuto público na promoção e coordenação local da política educativa.

Entre várias medidas tomadas neste último período, é de salientar a publicação do Decreto-Lei 115-A/98 de 4 de maio que veio modificar significativamente o papel do município, nomeadamente, no que diz respeito à sua intervenção na administração e gestão das escolas e à orientação da educação. A inovação mais importante deste diploma é a criação dos Conselhos Locais de Educação de iniciativa e responsabilidade do município, órgão que permite às autarquias intervir em vários sectores que até ao momento eram exclusivamente da competência das escolas e da administração central.

Esta análise põe em evidência que, sobretudo após a publicação da Lei de Bases, a autarquia surge como um parceiro da escola/administração central, havendo, da parte do Governo, tentativas de atribuir às autarquias novas tarefas e responsabilidades referentes aos domínios por estas já assumidos, equacionando-se como cenário previsível para o futuro próximo o alargamento das competências a outros domínios (Carvalho, 2012).

Tendo em conta a legislação aplicável no final de 2003, Pinhal (2012: 254) distingue três tipos de competências em matéria de

educação dos municípios: as competências relacionadas com a concessão e o planejamento do sistema educativo; as competências relacionadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços (uma das competências mais antigas dos municípios); e as competências associadas com o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de educação e ensino. Atualmente, os municípios detêm competências por via da consagração legal nos seguintes domínios: construção e gestão do parque escolar e dos equipamentos educativos; apoios socioeducativos; apoios complementares aos apoios educativos; recursos humanos; e planejamento e administração da educação local. A evolução dessas competências mostra o aumento e a diversificação das competências dos municípios em matéria de educação.

No entanto, convém acrescentar que os municípios têm vindo a assumir responsabilidades para além daqueles que lhes são legalmente impostas, através da promoção e da participação em iniciativas locais. Ao conjunto dessas atividades Pinhal designa-as de “não competências”, isto é, “as atividades dos municípios que, embora pertencendo aos domínios das suas atribuições, excedem as competências definidas por lei” (2012:615). De uma forma sintética, Pinhal (2012: 612-658) cataloga as não competências em três grandes grupos: “os projetos educativos próprios ou em associação”; “a criação de estabelecimentos de educação e ensino” e por último “a formação de agentes educativos, culturais e desportivos”.

O Estado reconhece níveis distintos de capacidade dos municípios e distingue entre competências universais e competências não universais, abrindo a possibilidade de celebrar contrato com vários deles no âmbito da gestão local da educação escolar e, em 2014, no âmbito do Programa Aproximar, o Governo estabeleceu a figura do “contrato interadministrativo” de delegação de competências por parte da Administração Central na Administração local, apostando na valorização dos municípios e dos diretores das escolas na gestão local da educação escolar.

Entretanto, vários municípios ambicionam ser, não apenas promotores e coordenadores locais das políticas educativas centrais, mas também autores e intérpretes das suas próprias políticas educativas (Neto-Mendes, 2007; Machado, 2015).

3. Metodologia e objetivos do estudo

Os “contratos de educação e formação municipal” vêm, pois, fortalecer a ação do município como interveniente de estatuto público, quando delegam nos municípios competências no âmbito da gestão escolar e da oferta educativa e formativa e no âmbito da gestão curricular e pedagógica (Machado, 2015, p. 16).

O nosso estudo desenvolve-se num concelho do norte de Portugal, que assinou, em 2015, um “contrato interadministrativo” com o ministério da educação e visa compreender o modelo de governação localmente instituído, identificando as principais alterações na organização do Município e na sua relação com as escolas, que resultam da assinatura do “contrato de educação e formação municipal” celebrado com o ministério da educação, bem como distinguindo as forças e fragilidades identificadas pelos atores locais (escolares e não escolares).

O estudo assume uma natureza qualitativa e recorre à pesquisa e análise de documentos (como o projeto educativo municipal e o próprio “contrato”, e a entrevistas semiestruturadas ao vereador da educação e aos diretores dos agrupamentos de escolas do concelho.

4. A perspetiva dos diretores das escolas

Nesta comunicação damos conta da perspetiva dos diretores dos agrupamentos de escolas, nomeadamente no que concerne à ação do município na educação no concelho, ao envolvimento das escolas e às responsabilidades do Conselho Municipal de Educação, bem como sobre as vantagens e desvantagens

4.1. A ação do Município na educação no concelho

A Educação passou a ser uma referência para o Município, dando-lhe uma importância muito grande. De entre as várias competências do

Município na área da educação, destacam o esforço de requalificação das escolas e dos equipamentos. Para além disso, há competências no âmbito dos recursos humanos, no que diz apenas respeito à seleção dos assistentes operacionais.

4.2. O envolvimento das escolas

Todos os diretores respondem que as escolas foram envolvidas em todo o processo de elaboração do contrato, através de um conjunto de reuniões. Houve ainda reuniões em todos os agrupamentos de escolas para esclarecimento de professores, assistentes técnicos e assistentes operacionais para que todos pudessem ser esclarecidos e pudessem tirar todas as suas dúvidas. Os diretores declaram que foram ouvidos e participativos nas negociações e na elaboração do documento final.

4.3. As responsabilidades do Conselho Municipal de Educação

Em termos de *timing*, coincidiu haver uma reorganização legislativa das competências do CME e, portanto, os diretores passaram a ter direito de voto, pois até aí não tinham esse direito em igualdade com os outros representantes, porque no início só um diretor tinha voto em representação dos restantes, embora pudessem estar todos presentes sem direito a voto. Agora todos têm direito a voto e cada um representa o seu agrupamento.

4.4. Vantagens e constrangimentos

Apesar de ser um projeto recente, os diretores realçam, como principal vantagem, a proximidade de decisão: “Se calhar estreitamos os laços de poderes que existiam entre o Poder Local e as escolas”. Outro aspeto interessante tem a ver com a falta de pessoal/ assistentes operacionais: a autarquia também tem resolvido este problema. Há um acordo

e uma delegação de competências: a gestão do pessoal não docente é feita pelo Agrupamento de Escolas e a sua seleção é feita pela autarquia.

Consideram ainda como favorável que a gestão pedagógica tenha ficado ao encargo das escolas e assinalam que há uma vantagem muito importante que tem a ver com a proposta da oferta formativa a nível dos cursos profissionais. Ela é feita em bloco com o município e temos tido respostas imediatas, concretas de acordo com as nossas expectativas e de acordo com aquilo que ansiamos. Antes era muito difícil negociar para termos aqui cursos profissionais.

Persistem, no entanto, alguns constrangimentos. Assim, consideram que a situação complicou-se no que respeita à área administrativa, que agora não têm que dar satisfação apenas a uma, mas a duas entidades. Referem que estavam habituados a trabalhar apenas com a tutela e que agora há uma triangulação, considerando que tal facto torna a situação mais burocrática.

Ainda na área administrativa, referem que as plataformas lhes “roubam” imenso tempo, que elas exigem informações que têm de ser preenchidas em cada plataforma e que apresentam ainda algumas deficiências de funcionamento.

Por fim, assinalam a necessidade que diretores e o próprio Município sentiram de se ajustarem, de se adaptarem aos seus novos papéis e competências.

No âmbito da investigação em curso, os dados aqui apresentados ainda serão triangulados com os que resultam da análise do projeto educativo municipal e do próprio “contrato interadministrativo”, bem como com a perspectiva do vereador da educação no município.

Referência Bibliográficas

Alves, A. P. P. (2013). *A decisão numa escola com contrato de autonomia: questão de marketing?* (Dissertação de mestrado). Departamento de Educação, Universidade de Aveiro.

Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora

Carvalho, M. I. G. (2012). *A (des)centralização e a intervenção dos municípios na educação – A perceção dos diversos atores educativos* (Dissertação de mestrado).

Universidade Católica Portuguesa, Departamento de Economia, Gestão e Ciências Sociais, Viseu.

Erasmie, T. & Lima, L. (1989). *Investigação e projetos de desenvolvimento em educação*. Braga: Universidade do Minho

Fernandes, A. S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. A. Costa, A. Neto Mendes & A. Ventura (Orgs), *Políticas e Gestão Local da Educação, Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

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

Formosinho, J.; Machado, J. (2014). A regulação da educação em Portugal do Estado Novo à Democracia. In J. Machado et al.. *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: Projectos Educativos Municipais* (pp. 13-33). 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

Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso (org.), *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 100-128). Lisboa: Educa.

Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação – treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian Fundação para a Ciência e Tecnologia.