



“Porque em educação é impossível colher aquilo que não se semeia. Quem está disposto a bater-se pela escola? Quem acredita na importância da cultura escolar (literária, artística, científica), de uma cultura que é feita de trabalho, de persistência, de continuidade, de justiça, de diálogo?”<sup>1</sup>

## O CONTRATO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO MUNICIPAL - A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: POTENCIAIS VIRTUDES, PRINCIPAIS DIFICULDADES.

apcrsi.pt | 10.mar.2015

### O PAPEL DOS PAIS NO SISTEMA EDUCATIVO

Cabe aos pais, leia-se encarregados de educação, não só participar, acompanhar e orientar a educação dos seus educandos, como também promover o desenvolvimento da educação em geral. O nosso papel assume especial relevo neste processo, porque criamos condições para que a escola, na componente educacional, seja uma extensão da família.

Quando, numa dimensão colectiva, nos organizamos no desempenho de papéis cívicos, estamos também a desenvolver a democracia representativa e participativa. Assim, é legítimo o fim atribuído às associações de pais da “defesa e promoção dos interesses dos seus associados em tudo quanto respeita à educação e ensino dos seus filhos e educandos que sejam alunos da educação pré-escolar ou dos ensinos básico ou secundário, público, particular ou cooperativo.”<sup>2</sup>

Com este enquadramento, a nossa visão sobre o processo de descentralização da educação nasce num exercício de cidadania sobre um tema que nos é caro e, neste texto, visamos, numa primeira parte, fazer o enquadramento do processo de descentralização e, numa segunda parte, apontar as principais virtudes e dificuldades deste processo. Sobretudo, visa suscitar um conjunto de reflexões ou de percepções sobre factores que falta ainda clarificar, evoluir, concretizar e solidificar, antes de se avançar para a plena municipalização ou territorialização das políticas educativas.

---

<sup>1</sup> António Sampaio da Nóvoa In Debate Nacional sobre Educação Assembleia da República, 22.mai.2006

<sup>2</sup> Art.º 2 do Decreto-Lei n.º 372/90, de 27 de novembro, alterado e republicado pela Lei 29/2006 de 4 de julho



## ENQUADRAMENTO

### Modernização da administração pública

Num país com um dos melhores sistemas legislativos do mundo, é de admirar que, pelo menos os interessados ou implicados, não relevem ou subestimem as grandes opções do Estado<sup>3</sup>, publicadas, alteradas e republicadas em múltiplos diplomas desde a constituição de 76, de que damos exemplo o preconizado no PRACE<sup>4</sup>, onde se reforça a necessidade de implementar progressivamente a descentralização da educação e, simultaneamente, são identificadas as “competências dos organismos públicos, meios humanos e património, a descentralizar<sup>5</sup> distinguindo em função da sua natureza as seguintes situações:

- Competências de planeamento, de gestão e de decisão de investimento tipicamente regionais...;
- Competências que, pela sua natureza e escala de intervenção, devem ser descentralizadas para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto ou para as associações de municípios...;
- Competências de gestão, de investimento, de fiscalização e licenciamento de natureza local, de natureza essencialmente executiva ou prestadora de serviços, que devem ser descentralizadas para os municípios ou mesmo, em certas circunstâncias, para as freguesias de dimensão adequada”.

### Descentralização da e na educação

Neste longo, vasto e lento processo de reestruturação da Administração Pública, não faltam referências à descentralização, incluído as vincadas pelo Programa Aproximar<sup>6</sup>, onde se exige a estagnação da despesa pública e o aumento da eficiência da gestão dos recursos e dos ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos dos municípios, através da concretização da “descentralização administrativa promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações, das autarquias locais ..., em especial no âmbito das funções económicas e sociais”.

Não restam dúvidas, a descentralização está também sustentada no facto dos decisores locais conhecerem melhor a realidade e a sua necessidade socioeconómica, pelo que apresentam a vantagem de melhor adequar a oferta educativa às dinâmicas locais, contribuindo assim para alavancar o sucesso educativo.

Pese embora o exposto, colocam-se algumas questões ainda insuficientemente esclarecidas: Terão os municípios dimensão que justifique projetos educativos diferenciados? Teremos vereadores suficientemente especializados para assumir esta “pasta”?...

A par destas incertezas, a falência do modelo de governação vigente apela à implementação de outras direções participativas que libertem as escolas do “centralismo democrático” e burocrático, onde impera a uniformidade e não se toleram soluções diferentes para os mesmos problemas básicos, pelo simples facto de se crer que existe sempre um “único caminho” (*one best way*) para fazer o que quer que seja, independentemente do tempo e do espaço (o paradigma do *estado educador* como único responsável pela educação dos seus alunos).

É também contra este centralismo que se regulamenta esta transferência de competências, mas falta-lhe ainda clareza para que, a avaliação da “eficácia e da eficiência”, não só não se sobreponha à qualidade, como contribua para promover a “democratização da educação e as demais condições para que a educação... contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva”<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> O processo de “autonomia” está consagrado na Constituição de 76 e os principais progressos nesta área ocorreram na década de 80, quando decidimos acompanhar as grandes tendências europeias nas políticas educativas. A Lei de Bases do Sistema Educativo é a peça central desta mudança e dela emerge a ligação da escola à comunidade educativa.

<sup>4</sup> Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

<sup>5</sup> Descentralização consagrada no art.º 237 da Constituição da República Portuguesa de 1976; O princípio da subsidiariedade, consagrado no art.º 6º da CRP; Os objectivos do XVII Governo Constitucional, traduzidos nas Grandes Opções do Plano 2005-2009, a Lei nº 60-A/2005, de 30/12 (OE 2006); A orientação de descentralização de funções prestadoras definida na RCM n.º 124/2005

<sup>6</sup> Programa de Descentralização de Políticas Públicas, Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013 de 19 de março

<sup>7</sup> Art.º 73 da Constituição da República Portuguesa



## A DESCENTRALIZAÇÃO EM CURSO

Pretende-se transferir a responsabilidade de decisão: Das políticas educativas; Da administração educativa; Da gestão e desenvolvimento do currículo; Da organização pedagógica e administrativa; Da gestão de recursos; Da relação escola/comunidade<sup>8</sup>. Mais concretamente<sup>9</sup>:

- **No âmbito da gestão escolar e das políticas educativas:** Definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa; Gestão do calendário escolar; Gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos; Gestão da orientação escolar; Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino; Gestão dos processos de ação social escolar.
- **No âmbito da gestão curricular e pedagógica:** Definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas/formativas e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho; Definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas; Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas.
- **No âmbito da gestão dos recursos humanos:** Recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente; Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local; A gestão orçamental e de recursos financeiros.
- **No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário:** Construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares; Seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.

É uma grande reforma, há muito tempo em curso, há décadas para ser mais preciso, que não partiu da iniciativa das famílias, da comunidade escolar ou das autarquias, antes, é um modelo imposto num exercício *top-down*, assente no reconhecimento de que o poder local é um recurso nuclear e instrumental para a democratização e promoção da eficácia e eficiência na gestão de recursos educativos, tendo em consideração a sua proximidade e conhecimento local das várias realidades no *livre* acesso dos alunos e das famílias à educação, ao único pilar fundamental da economia que permite capacitar as pessoas do seu próprio destino.

## POTENCIAIS VIRTUDES DA DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Esta descentralização, nos moldes em que lentamente tem vindo a ser arquitectada, deve poder:

- Erradicar do sistema educativo a complexidade e a conflitualidade resultante da administração da escola “de cima para baixo”;
- Sair do paradigma do *Estado Educador*, onde os municípios apenas têm deveres e não têm direitos, como por exemplo, no dever de construir e manter os edifícios do parque escolar, sem que lhes seja dado o direito de gerir e usufruir da sua propriedade;
- Abandonar o *status quo* da uniformidade do comando e controlo do poder centralizado, repercutido na tendência para uma oferta educativa padronizada, muitas vezes confundida com a “igualdade” emanada do centro político/administrativo através de diploma legal, mas sem a necessária equidade que as questões singulares exigem e que permitem capacitar e adaptar a escola aos permanentes desafios da *aprendizagem*;
- Rentabilizar as possibilidades económicas e geográficas municipais<sup>10</sup>;
- Assumir que, para garantir que todos tenham acesso a um ensino de qualidade, o cerne da obrigação do Estado tem que ser recentrado no aluno. O edifício escolar tem que ser redesenhado para quem precisa de aprender e não para quem já sabe, pelo que o objectivo maior neste processo é o da melhoria do trabalho das escolas e dos resultados obtidos pelos alunos.

<sup>8</sup> In Proposta de minuta de contrato, para um Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências

<sup>9</sup> Decreto-Lei 30/2015 de 12 de fevereiro

<sup>10</sup> Adaptado de Recomendações do CNE, In Relatório do CNE: “Estado da Educação 2012 – Autonomia e Descentralização” (p. 316-317)



## POTENCIAL GANHO DA DESCENTRALIZAÇÃO E O “INTRANSFERIVEL”

De todos os trabalhadores, os docentes são, porventura, os avaliados pela matriz mais complexa. São multi-avaliados e, de certeza, avaliados por demais<sup>11</sup>, mas, na prática, os docentes vão continuar a ser recrutados centralmente e colocados nas escolas, com dois critérios base assentes na avaliação dos seu conhecimento e competências, calculadas através da graduação e da antiguidade.

Por mais estranho que possa parecer, é através desta classificação conjunta, e de um ou outro critério de seriação, que os docentes são colocados diante dos seus alunos. Neste ponto, nada muda, apesar dos docentes defenderem a descentralização da educação desde a Primeira República.

Se nada aqui mudar, perde-se assim a potencial vantagem da descentralização: a devolução da competência nuclear, capaz de capacitar o poder local de opções estratégicas que possibilitem a construção de soluções locais para os problemas locais e, simultaneamente, devolver condições aos docentes para que estes passem a ser protagonistas da ação educativa e não meros executantes de políticas centrais.

## PRINCIPAIS DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO

“Importa esclarecer que tipo de descentralização se pretende e como regular a sua execução a fim de garantir universalidade e qualidade dos serviços de educação prestados aos alunos e famílias de todos os municípios do país, atendendo a que o Governo não tutela administrativamente as autarquias”<sup>12</sup>, pelo que falta ainda:

- Clarificar convenientemente a diferença entre transferência de competências e delegação de competências;
- Definir com objetividade as competências a transferir para os municípios, as que ficam num tronco comum dependentes do MEC e não permitir que se crie em cada autarquia um mini ministério;
- Articular convenientemente as competências descentralizadas com as do MEC, nomeadamente as que recaem sobre a regulação do sistema pedagógico e a sua avaliação, a definição do currículo, o seu desenvolvimento e a sua organização, como aliás foi recentemente regulamentado na autonomia das escolas<sup>13</sup>, num processo de autonomia onde se fomenta “a implementação de projetos próprios que valorizem as boas experiências e promovam práticas colaborativas, tendo em conta os recursos humanos e materiais de que a escola dispõe”.
- Legislar menos, harmonizar e simplificar a legislação existente, em especial a que relaciona as várias competências da administração central e administração local, da administração local e da autonomia das escolas, por forma a que fique claro o papel de cada agente;
- Não permitir que o desempenho autárquico influencie negativamente a prestação pedagógica avaliada pelos critérios de qualidade, eficácia, eficiência e desempenho da escola conforme indicadores constantes das cláusulas 39, 40 e 45 do contrato.
- Não permitir que as desigualdades prévias entre os municípios se repercutam também no ensino, acentuando ainda mais as assimetrias já existentes entre as autarquias desenvolvidas e as menos desenvolvidas<sup>14</sup>;
- Definir claramente o modelo de financiamento das autarquias e englobar nesta fórmula de financiamento, para além do número de alunos, também as características do parque escolar, bem como as particularidades geográficas e sociais da área de influência dos municípios<sup>15</sup>;

<sup>11</sup> A saber: Avaliados na Formação Académica e na Formação Pedagógica; Avaliados pelas Escolas /Avaliação do professores e pelas Disciplinas / Avaliação dos Professores; Avaliados pelos Alunos e pelos Encarregados de Educação; Avaliados pelos Diretores de Turma e pelos Conselhos de Turma; Avaliados pelos Conselhos Executivos das Escolas e pelos Departamentos Escolares; Avaliados pelos Conselhos Pedagógicos das Escolas e para Progressão na Carreira; Avaliados pela Inspeção de Educação e pelo MEC; Avaliações pela Sociedade.

<sup>12</sup> Revisitando Adriano Moreira em Helena Mendes In: <http://www.noticiasdecoimbra.pt/municipalizacao-da-educacao-como-a-pressao-pode-ser-inimiga-da-eficacia/>

<sup>13</sup> Despacho Normativo n.º 06/2014 de 26 de maio

<sup>14</sup> Veja-se o exemplo dos Estados Unidos da América, em que os Estados mais ricos investem mais e melhor na educação, atraindo por isso as famílias com rendimentos superiores;

<sup>15</sup> “A pressão financeira é a grande causa de insatisfação por parte dos responsáveis das autarquias. Por este motivo, cerca de 80% concordam que se deveria aprofundar as 106 competências das autarquias, desde que acompanhadas das respetivas verbas.” In “Avaliação da descentralização de competências de educação para os municípios”, de: Teresa Seabra, Renato Carmo, Inês Baptista e Ana Fontes, CIES-IUL/ISCTE/IUL, DGEEC-MEC, abril de 2012.



- Nivelar o desempenho das autarquias e retirar ensinamentos do trabalho já realizado no âmbito da promoção das AEC. Se é verdade que alguns municípios realizaram um trabalho excelente, outros limitaram-se a subcontratar a iniciativa privada ou pior, pouco ou nada desenvolveram na área;

### O QUE, a nosso ver, FALTA FAZER

O espaço público (sociedade civil) deve chamar a si o desenvolvimento da maioria dos temas das Atividades de Enriquecimento Curricular que neste momento se proliferam na escola, a saber:

- A proteção da floresta, do mar e ambiental;
- A preservação do património cultural, dos monumentos, das tradições e da cultura local;
- A aprendizagem das novas tecnologias e desenvolvimento de competências de empregabilidade<sup>16</sup>;
- A educação para a sexualidade, a prevenção da toxicod dependência e a promoção de comportamentos saudáveis;
- O combate aos maus tratos, abusos sexuais e à violência no seio da família;
- A educação para a cidadania, proteção civil, segurança rodoviária e a prevenção da delinquência juvenil;
- O pleno desenvolvimento físico, intelectual, cívico e moral dos jovens;

Globalmente, quer-se uma sociedade local interveniente, responsável e colaborativa.

O Estado (central) deve assumir a (dupla) função de regulador e de prestador de serviços, devendo assegurar a transferência universal ou “parcial” para os municípios. Doutra forma, deve adaptar a descentralização à dimensão e características do município. Por outro lado, mesmo que o enriquecimento local dos programas incluam a diversidade de percursos e diferenciação pedagógica e escolar, caberá ao Estado (central), a definição e a gestão do tronco comum desse mesmo programa e garantir que os serviços de educação tenham qualidade similar em todo o país<sup>17</sup>.

As Famílias e o Estado, são o garante do bom funcionamento da rede de ensino, pelo que importa encontrar uma fórmula que valorize, desenvolva, maximize e permita uma melhor utilização dos recursos instalados, cabendo ao Estado assegurar a justiça distributiva, tendo presente que a oportunidade, conveniência, equidade, razoabilidade e justiça social se faz pela via fiscal e não pelo direito à educação gratuita que está universalmente consagrada. Uma fórmula capaz de analisar a escassez de recursos, a “diversidade de situações sociais abrangidas e a necessidade de concretizar um conceito de justiça complexa, capaz de conciliar **liberdade de escolha da escola onde estudar**, igualdade e diferença”<sup>18</sup> e que também privilegie as escolas (estatais ou privadas) que apresentem qualidade pedagógica e projetos educativos robustos.

A escola deve assegurar que todos os alunos tenham sucesso, devendo por isso:

- Recentrar os esforços na aprendizagem dos alunos, tendo por princípio que alunos diferentes, a ritmos diferentes, podem chegar às mesmas “metas”;
- Desenvolver dinâmicas de pensamento e erradicar os “corpos de conhecimento”<sup>19</sup> mais receptivos “às respostas certas para as perguntas apropriadas”;
- Sustentar a escola nos quatro pilares da educação: “aprender a conhecer”, “aprender a fazer”, “aprender a viver juntos” e “aprender a ser”<sup>20</sup> e centrar o papel da escola na constante descoberta da melhor estratégia para a realização do processo de entender o que não se entendia, i.é., “aprender a aprender”<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> António Sampaio da Nóvoa In Debate Nacional sobre Educação Assembleia da República, 22.mai.2006

<sup>17</sup> [http://www.apcrsi.pt/historico/2015I/20150201\\_outra\\_vez\\_o\\_ranking.pdf](http://www.apcrsi.pt/historico/2015I/20150201_outra_vez_o_ranking.pdf)

<sup>18</sup> Guilherme d’Oliveira Martins, Liberdade de aprender e ensinar, 2011, <http://www.agencia.ecclesia.pt>.

<sup>19</sup> As melhores escolas e as crianças mais felizes, da APCRSI, em [http://www.apcrsi.pt/historico/2014XI/20141025\\_buzz.pdf](http://www.apcrsi.pt/historico/2014XI/20141025_buzz.pdf)

<sup>20</sup> Ler mais em: LED on Values, “A urgência de educar com valores, um contributo para a literacia social”, 2009

<sup>21</sup> Cavaco Silva na tomada de posse como Presidente da República: “No mundo em que vivemos é preciso que a escola mais do que ensinar ensine a aprender. Mais ainda, é decisivo aprender a empreender”, 9.mar.2006



As autarquias deverão programar atempadamente, ouvir a comunidade educativa, explicar e decidir, dotar as escolas de recursos humanos suficientes e experientes. Devem ainda implementar um modelo de governação assente no Conselho Municipal de Educação, ou noutro órgão com competências base similares, que seja um “espaço privilegiado para a gestão local da educação, palco de oportunidades de entendimento entre as autarquias, as escolas e as comunidades locais”<sup>22</sup>, cuja composição e competências terão de ser diferentes das atuais. Necessariamente, um órgão com um novo enquadramento legal, reforçado do papel regulador do sistema e com uma composição ainda mais plural e suficientemente representativa da sociedade, onde não pode ser descuidada a representatividade dos diretores das escolas e onde haja um maior compromisso e vinculação dos representantes nesse órgão perante as entidades que representam.

Por ultimo, impõe-se que os 165.000 docentes não se limitem a transmitir conhecimento, antes formem cidadãos “plenos”, capazes de viver em perfeita harmonia na sociedade. Aos 1.700.000<sup>23</sup> alunos, pede-se que, enquanto indivíduos, desenvolvam a sua formação integral, tanto quanto possível, num ambiente feliz. A nós, sociedade civil cabe-nos contribuir para a existência desse ambiente.

apcrsi.pt | 10.mar.2015<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Clara Freire da Cruz In CNE, espaços privilegiados para a gestão local da educação, Estado da Educação 2012 – Autonomia e Descentralização

<sup>23</sup> 165.406 docentes e 1.768.977, matriculado no ensino pré-superior, In Estatísticas da Educação 2013/13, <http://www.dgeec.mec.pt>

<sup>24</sup> Texto da autoria da APCRSI, construído no âmbito da audição da 1ª Comissão Especializada do Conselho Nacional de Educação. Contém extratos dos artigos e das obras referenciadas ao longo do texto e tem o intuito de sustentar uma opinião sobre a descentralização da educação.