

e-book

MUNICÍPIO, TERRITÓRIO E EDUCAÇÃO

A ADMINISTRAÇÃO LOCAL
DA EDUCAÇÃO E DA FORMAÇÃO

JOAQUIM MACHADO · JOSÉ MATIAS ALVES

[coordenação]



UNIVERSIDADE CATÓLICA EDITORA · PORTO



Município, Território e Educação – A administração local da educação e da formação
Coordenação · JOAQUIM MACHADO & JOSÉ MATIAS ALVES
Autores · JOÃO PINHAL, JOAQUIM AZEVEDO, JOAQUIM MACHADO,
JOSÉ MARIA AZEVEDO, MANUEL ORVALHO, VALDEMAR ALMEIDA.

© Universidade Católica Editora . Porto
Rua Diogo Botelho, 1327 | 4169-005 Porto | Portugal
+ 351 22 6196200 | uce@porto.ucp.pt
www.porto.ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt

Coleção · e-book
Coordenação gráfica da coleção · Olinda Martins
Capa · Olinda Martins
Revisão de texto · Joaquim Machado e Ilídia Cabral

Data da edição · 2014
Tipografia da capa · Prelo Slab / Prelo
ISBN · 978-989-8366-77-1

<i>Introdução</i>	· 04 ·
<i>Regulação da educação: Os municípios e o Estado</i> João Pinhal	· 08 ·
<i>A intervenção dos Municípios na educação: O caso de Matosinhos</i> Manuel Orvalho	· 15 ·
<i>Projetos educativos Municipais e promoção do sucesso educativo</i> Valdemar Almeida	· 25 ·
<i>Municípios, Educação e Desenvolvimento Local – Notas para a apresentação do livro</i> José Maria Azevedo	· 32 ·
<i>Descentralização e Administração Local: Os municípios e a educação</i> Joaquim Machado	· 39 ·
<i>Administração Local de Educação e Formação de Cascais: apresentação de um projeto em curso</i> Joaquim Azevedo	· 57 ·

Introdução

Joaquim Machado¹ e José Matias Alves²

Nas últimas décadas temos assistido à revalorização do local como instância definidora de políticas educativas e como nível prioritário de administração (Barroso, 1999). Esta revalorização traduz-se, por um lado, nas políticas de reforço da autonomia das escolas e, por outro, na transferência de competências e no alargamento das áreas de intervenção dos municípios na educação. Estas políticas fazem parte de um processo de resolução da crise de governabilidade dos sistemas nacionais de ensino, resultante do seu crescimento exponencial, da complexidade organizacional e da heterogeneidade humana (discente, docente, contextual) da escola de massas, da erosão da escola na certificação de conhecimentos e da quebra de confiança na transição entre educação e emprego, da desaceleração do investimento público na educação e dos disfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo do Estado (Formosinho, 1992; Barroso, 1996; Canário, 2005).

Inseridas num processo político com lógicas e objetivos distintos, as medidas de territorialização educativa valorizam as escolas e os territórios, os atores escolares e outros atores da comunidade local, a comunidade escolar e a comunidade educativa, a governação da escola e a governação do território educativo. A contextualização e localização das políticas e da ação educativas contrapõe à homogeneidade das normas e dos processos a heterogeneidade das formas e das situações e exige que, na sua definição e execução, “a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão, para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação” (Barroso, 1996:11).

Inserindo-se as escolas num determinado território e suas comunidades, este livro aborda o sentido da outorga de mais competências às autarquias no domínio da educação e problematiza-se o papel do Estado, dos municípios e das escolas, centrando-se, sobretudo, na relação que se estabelece entre o Município e as organizações educativas locais, na articulação entre um projeto

¹ Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

² Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

educativo de território e os projetos educativos de escola e afirmando a centralidade da ação organizativa do município e a centralidade dos atores escolares.

João Pinhal distingue entre uma perspetiva que afirma as organizações locais e valoriza a concorrência entre elas e outra que dá centralidade ao território educativo e pressupõe um modelo que propicia a construção de políticas locais, afirmando o Município como a instância melhor colocada para fazer a gestão local do sistema educativo e desenvolver programas de intervenção no território concelhio.

Como refere o autor, as principais dúvidas que se colocam à intervenção local na área da educação têm a ver com a garantia da equidade geral do sistema público de educação e ensino e com a capacidade local para o desempenho de tarefas antes cometidas à administração central, defendendo, por isso, um sistema que compatibilize as funções do Estado com o aumento de responsabilidades das autarquias locais e promova a concertação e cooperação com as organizações locais.

Manuel Orvalho apresenta a organização da rede pública no concelho de Matosinhos e destaca a evolução da frequência escolar num contexto de redução dos índices de natalidade, enuncia as competências assumidas pelo Município na área da educação escolar, enfatiza alguns aspetos “inovadores” no serviço educativo prestado e afirma a capacidade da autarquia local para assumir mais competências na área da educação.

Valdemar Almeida realça a necessidade de o processo de outorga de competências às organizações incorporar a capacidade de decisão e evidencia a ação pioneira de alguns municípios na construção coletiva e participada de projetos educativos municipais voltados para a resolução de problemas concretos, onde destaca a participação ativa das instituições educativas. Enuncia os princípios orientadores e apresenta as principais ações de um processo de elaboração, desenvolvimento e avaliação de projetos educativos municipais e de um projeto educativo para a área metropolitana do Porto.

José Maria Azevedo deixa-nos as suas *notas para a apresentação* do livro *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local - Projetos educativos municipais* (Machado *et al.*, 2014), onde se cruzam matérias de educação, de desenvolvimento e de organização do Estado. Destacando os contributos do livro para se perceber em que medida os municípios são executores locais de políticas estatais ou promotores de políticas educativas nacionais e a lógica por que se rege a sua ação, sugere que sejam estudados os efeitos da mudança de ciclos políticos na continuidade e na evolução das políticas autárquicas, especialmente no que respeita às suas atribuições legais e defende a importância de uma política municipal integrada, que não circunscreva a ação

educativa ao exercício das competências do pelouro da educação, destacando a interação com as áreas de ação social e da cultura.

Neste sentido vai também Joaquim Machado quando enfatiza, no processo de atribuição de mais competências para as escolas e para as autarquias, a necessidade de um reordenamento de base territorial municipal ou intermunicipal, cujo estatuto não está ainda definido, para assegurar a coordenação local da educação em torno de um projeto educativo comum à escola e ao território.

A nível local jogam-se, pois, diversos sentidos da descentralização administrativa que se consubstanciam nas atribuições e competências dos municípios e das escolas. Assim, a proposta de outorga de maior autonomia às escolas apresentada por João Barroso (1996) pressupõe o reconhecimento às escolas do estatuto de “parceiros”, isto é, entidades públicas com poderes e meios próprios de intervenção local e não o de simples unidades orgânicas dependentes do Ministério e agora das autarquias. Na verdade, a governação da educação a nível local apresenta-se como um campo de possibilidades, cuja evolução tem a ganhar com a consideração da distinção entre “administração local dos recursos” e “gestão das escolas”, como realça José Maria Azevedo. Como releva do recente processo de agrupamento e agregação de estabelecimentos em unidades orgânicas de maior dimensão (alguns a coincidir com o território concelhio), é preciso conciliar a proximidade da ação pedagógica e a autonomia da ação dos profissionais, por um lado, e a capacidade de decisão numa escala de interação organizacional, por outro.

Por isso, torna-se relevante a experiência de *Administração Local de Educação e Formação* que emerge no Município de Cascais, aqui apresentada por Joaquim Azevedo, e que resulta da cooperação entre as escolas e a autarquia local. Trata-se de uma iniciativa que pretende aprofundar a descentralização no domínio da educação, procurando redistribuir as competências entre o Estado, o município e as escolas. Nesta exposição, assume relevo a enunciação dos princípios orientadores de uma administração local de educação e formação, as suas atribuições e as competências dos seus órgãos, sendo de destacar o facto de os proponentes desta experiência-piloto a situarem “num campo novo, menos explorado, de convergência entre a autonomia das escolas agrupadas e a regulação sociocomunitária da educação”.

Tal significa que a experiência-piloto proposta se circunscreve à microrregulação local, entendida como “o processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspetiva vertical entre ‘administradores’ e ‘administrados’, quer numa perspetiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de

interdependência (intra e inter organizacional) – escolas, territórios educativos, municípios, etc.” (Barroso, 2006:56-57). Significa, de igual modo, que aposta na alteração de papéis do Estado e a sua administração (central e autárquica), os professores e os pais dos alunos e a comunidade em geral na administração da educação e em particular na regulação local da escola pública (Barroso, 2005:82-84).

Referências bibliográficas

Barroso, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação

Barroso, J. (Org.) (1999). *A escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI*. Lisboa: Fórum Administração Educacional e Educa

Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta

Barroso, J. (2006). O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa

Canário, R. (2005). *O Que é a escola? Um olhar sociológico*. Porto: Porto Editora

Formosinho, J. (1992). O dilema organizacional da escola de massas, *Revista Portuguesa de Educação*, 1992, 5 (3), 23-48

Machado, J.; Alves, J. M.; Fernandes, A. S.; Formosinho, J.; Vieira, I. (2014). *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local. Projetos educativos municipais*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão

Regulação da educação: Os municípios e o Estado

João Pinhal¹

Introdução

A crescente intervenção local em matéria de educação é uma realidade indesmentível. Quer a lei, quer as práticas dos atores, confirmam a influência atual das organizações e dos interessados locais no sistema de educação, embora seja certo que alguma dessa influência não se faz nos precisos termos previstos na lei.

O protagonismo do “local” nesta matéria não pode admirar. As responsabilidades locais pelo desenvolvimento social e humano impõem a conceção e concretização de políticas educativas próprias. Por outro lado, são as comunidades locais que podem resolver, em melhores condições, muitos dos problemas dos sistemas educativos. Podemos interrogar-nos: não devem as comunidades locais encontrar respostas para os problemas do acesso à educação e da permanência no sistema educativo, incluindo a educação permanente? Não deve o currículo escolar incluir o tratamento de conteúdos ligados a cada comunidade, assim se contribuindo para uma aprendizagem mais significativa e se reforçando a educação para a cidadania? Não devem as comunidades locais responsabilizar-se, em parte, pela provisão de educação, concebendo programas e projetos e gerindo organizações e serviços de educação e formação?

Sabe-se que a Constituição da República Portuguesa orienta a organização do Estado para a subsidiariedade, para a autonomia das autarquias locais e para a descentralização democrática da administração pública (art. 6.º). Por isso, é exigível que os poderes de decisão sejam repartidos pelos diferentes níveis da organização social e que sejam adotados processos que propiciem a participação dos cidadãos.

É neste quadro que tem vindo a falar-se de territorialização das políticas educativas. Esta expressão aplica-se, contudo, a diversas e bastante diferentes modalidades de incremento da intervenção local em matéria educativa, que respeitam a diferentes conceções sobre o papel do “local” na produção de políticas de educação. O conceito de território educativo, tal como o vejo e apresento, respeita a uma dessas conceções, em que o “local” se assume como sede de

¹ Universidade de Lisboa.

produção de políticas públicas de natureza comunitária. Nesta concepção, o território educativo é um espaço e um tempo organizados para a definição e realização de um projeto educativo local, que seja a contribuição educacional para o processo de desenvolvimento local. Neste espaço e tempo intervêm as organizações educativas locais com as suas contribuições para a definição e realização do projeto educativo local, que a todas interessa e condiciona.

Território e territorialização

Em Portugal, a ideia de território educativo apareceu, pela primeira vez, nos trabalhos preparatórios da reforma do sistema educativo realizada no final da década de 80, na sequência da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo. No relatório do grupo que preparou as propostas relativas à reforma curricular, assumia-se que a escola pública devia ser “o tempo e o espaço de encontro de uma comunidade – alunos, professores, famílias, interesses sociais, económicos e culturais – organizada e mobilizada para a construção de um projeto de desenvolvimento dos seus recursos humanos, que não pode confinar-se ao tempo e aos espaços escolares mas que deverá alargar-se a outros tempos e espaços, associando a dimensão escolar à dimensão extraescolar de maneira a identificar e a concretizar respostas educativas próprias”. Mais se assumia que as escolas de uma comunidade deviam cooperar de forma a procurarem “a ultrapassagem de bloqueios financeiros, de recursos humanos e materiais, trocando experiências e soluções, associando-se em projetos, otimizando a utilização dos meios disponíveis”, assim se formando um território educativo (Fraústo da Silva *et al.*, 1988).

Embora a abertura da escola ao exterior estivesse presente nestas concepções, a verdade é que o território educativo era considerado uma realidade estritamente escolar, já que apenas as escolas de uma certa área concorriam para a sua formação e ação. Esta ideia não vingou imediatamente, mas viria a ser ado(a)ptada poucos anos depois, aquando dos primeiros estudos do GEP sobre a elaboração das cartas escolares (1992). Nesses estudos, o território educativo era formado por um conjunto de escolas, sendo uma delas a escola-mãe e as restantes as escolas-satélite, visando-se com esse dispositivo promover uma gestão integrada do sistema escolar da comunidade servida por esses estabelecimentos. É este conceito organizador que, no essencial, ainda persiste, presente nas instruções do Ministério da Educação sobre a elaboração das cartas educativas concelhias, e que também pode ser associado à constituição, mais tarde, dos agrupamentos de escolas.

Na minha opinião, contudo, a reorganização dos sistemas educativos ao nível local deve ser feita de acordo com uma ótica mais ampla das relações locais, que inclua outras organizações na

concepção e na realização de políticas educativas. A territorialização deve traduzir-se na existência de políticas educativas de território, que sejam coerentes com os processos de desenvolvimento local, o que implica a participação concertada das autoridades locais, das escolas e de todas as outras organizações locais que agem nos domínios da educação e da formação.

Precisemos melhor este conceito de territorialização e as diferentes realidades a que tem sido referido. As medidas de desconcentração da administração central (como a criação das Direções Regionais de Educação, por exemplo), tomadas para facilitar e melhorar o desempenho do Estado, aproximam a administração dos administrados, podendo propiciar que as realidades locais sejam melhor conhecidas e mobilizadas para a tomada de decisão. Certas medidas de descentralização administrativa, pelas quais as autarquias locais são encarregadas de executar tarefas de natureza operacional e logística, de acordo com normas e orientações definidas pela administração central, também podem contribuir para melhorar a eficácia do sistema, dotando-o até de uma aparência mais participativa. Em ambos os casos se tem falado de territorialização, mas nenhuma destas medidas se traduz na construção de uma significativa capacidade de decisão autónoma dos níveis locais do sistema. A territorialização corresponde, nestes casos, à possibilidade de executar localmente as políticas e as normas nacionais, com a sua eventual adaptação às características locais.

Diferente é a territorialização que corresponde à construção de políticas locais, de concepção e execução autónomas, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei. Nas soluções deste tipo, as comunidades e/ou as suas organizações decidem sobre uma parte importante da satisfação dos seus interesses e necessidades, definindo mesmo as orientações a prosseguir nessas áreas de intervenção. A descentralização política e administrativa para as autarquias locais pode corresponder a uma territorialização de base comunitária relevante se, como determina a carta europeia da autonomia local, as autarquias puderem regulamentar e gerir, nos termos da lei, “sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos” (art. 3.º, n.º 1, da Carta Europeia da Autonomia Local). A base comunitária será reforçada se for possível associar os órgãos das autarquias e as organizações locais na concepção e na realização das políticas, assim se aprofundando o exercício da democracia.

Uma concepção mais liberal tenderá a privilegiar um modelo de territorialização que aposte, sobretudo, em cada uma das organizações locais, não atribuindo tanta relevância à existência de políticas coletivas. Os defensores desse modelo defendem a concorrência entre as organizações que operam no mesmo ramo, como modo de melhorar a qualidade das ofertas. Ora, num quadro estritamente concorrencial, a existência de um projecto comum a essas organizações não faz

sentido. Este poderia ser o sentido de uma descentralização da educação que apostasse na concorrência entre as escolas de uma certa comunidade, num quadro de mercado educacional e de livre escolha da escola.

Pelo atrás exposto, ficou claro que a minha opção é por um modelo de territorialização de base comunitária, que propicie a possibilidade de construção de políticas locais. É dentro deste quadro que deve compreender-se a ideia de território educativo que tenho vindo a apresentar. Penso que essa é a ideia que melhor pode orientar a reorganização do sistema de educação e ensino, reafirmando-se o carácter público e coletivo desse sistema e, simultaneamente, respeitando-se os princípios constitucionais da subsidiariedade, da descentralização democrática da administração pública e da autonomia das autarquias locais. É preciso reconhecer, contudo, que a evolução recente do sistema educativo não se orientou claramente neste sentido.

O sistema educativo local

Insisto nas perguntas. A que nível da sociedade e da administração deve caber a luta contra a exclusão escolar e social e contra as desigualdades de acesso e de sucesso educativos? Quem, a nível local, está em melhores condições para discutir o quadro de ofertas educativas de cada comunidade, nisso se incluindo a criação de estabelecimentos de educação e ensino e a fixação das regras relativas à sua frequência pela população escolar e ao seu uso pela comunidade? Qual é a instância melhor colocada para desenvolver programas de combate à iliteracia da população adulta, que tanto condiciona a vida individual e colectiva?

Estas e outras perguntas já formuladas atrás podem merecer respostas diversas, em função das opiniões de cada um sobre a organização social. Contudo, parece hoje indiscutível que as comunidades locais têm uma palavra decisiva a dizer sobre estes assuntos. Sendo cada vez mais responsabilizadas pelos processos de desenvolvimento, as autarquias locais devem ter uma visão sobre a importância estratégica da educação e, em conformidade, devem adoptar políticas educativas próprias, com opções e prioridades adequadas às aspirações, necessidades e interesses locais, embora evidentemente dentro do respeito pelas orientações nacionais. Ou seja, devem ser portadoras de um projecto educativo que aja sobre a população jovem e adulta, com uma visão transformadora do seu quadro de vida, das suas capacidades e mesmo das suas referências. Assim se definirá uma nova centralidade para a educação, a **centralidade do território educativo**.

Creio que este modo de encarar a reorganização do sistema educativo, respeitando as orientações constitucionais, defende o carácter público e coletivo do sistema, uma vez que as

principais atribuições e competências descentralizadas pertencerão a um poder público de gênese democrática, que define e executa políticas de aplicação geral. Assim se evitará alguma eventual deriva de cariz mercantilista que poderia decorrer de um sistema que apostasse na centralidade de cada escola, visto que este sistema se arriscaria a engendrar um modelo de concorrência, declarada ou tácita, entre as escolas da mesma comunidade.

O Estado e as autarquias

O aumento da intervenção local na área da educação levanta sempre algumas dúvidas relacionadas com a garantia da equidade geral do sistema público de educação e ensino e com a capacidade local para o desempenho das tarefas antes cometidas à administração central. Ambas as dúvidas são pertinentes, mas ambas têm resposta e solução.

A primeira dúvida está relacionada com o papel do Estado na definição e regulação do sistema educativo. Comentando este debate, João Barroso (1998) acha que ele “tem estado polarizado em torno de dois modelos apresentados como as únicas alternativas possíveis: a administração centralizada, planificada e hierarquizada; o mercado, descentralizado, concorrencial e autónomo.” Ora, para aquele autor, a realidade é mais complexa e existem outras alternativas na educação pública entre o centralismo estatal e a livre concorrência do mercado. Como já deixei sugerido atrás, a alternativa que se me afigura mais interessante é a que possa compatibilizar as funções do Estado, que se encontram definidas pela Constituição e pela Lei de Bases do Sistema Educativo, com o aumento das responsabilidades das autarquias locais, dentro de um quadro de autonomia crescente da comunidade local no seu conjunto, bem como de desenvolvimento do espírito e da prática de concertação e cooperação entre as organizações educativas locais. Tudo visando encontrar políticas educativas públicas o mais consensuais possível, adequadas às orientações do processo de desenvolvimento local.

Esta alternativa permitiria a construção de sistemas públicos locais de educação e ensino, em tudo compatíveis com as orientações constitucionais e legislativas superiores atuais. O Estado manteria o poder de definição global do sistema, de creditação e certificação de cursos e diplomas, de avaliação geral do funcionamento do sistema e das instituições educativas e de regulação de certos aspetos técnicos e operacionais carecendo de normas nacionais, podendo ficar ainda com o essencial da definição do currículo formal e do sistema de formação dos professores, como garantia de uma certa uniformidade das formações a prestar em todo o território nacional.

Ao permitir-se uma acrescida intervenção das comunidades locais na definição e administração do sistema educativo, o Estado deveria reforçar, sobretudo, os seus papéis regulador e avaliador. Por um lado, teria de considerar a necessidade de manter sob acompanhamento a multiplicidade de processos de “regulação autónoma” (Reynaud, 1993) que o aumento da intervenção local traz consigo, visando-se proceder a uma “regulação das regulações” (Barroso, 2003). Por outro lado, seria necessário conhecer e apoiar os desempenhos educativos das comunidades locais, sobretudo das menos desenvolvidas, porque o que está em jogo é demasiado importante e porque, em última análise, o Estado é o responsável principal pela provisão pública de educação escolar.

A redistribuição de poderes de decisão entre o Estado e as comunidades locais tem, pois, que corresponder a duas garantias: por um lado, importa dar às comunidades a possibilidade de definirem e executarem políticas educativas próprias, adaptadas aos seus processos de desenvolvimento; por outro lado, há que manter no Estado os poderes necessários e suficientes ao exercício da sua função de condução e regulação do sistema. Um regime de **subsidiariedade** será o indicado para harmonizar estas duas exigências, o que, aliás, está plenamente previsto no ordenamento constitucional português desde a revisão constitucional de 1997.

Quanto à questão da capacidade local para o desempenho de novas tarefas educativas, há dois aspectos a salientar. Em primeiro lugar, há realmente problemas de dimensão e de formação relativos aos municípios, enquanto autarquias mais vocacionadas para intervir na área da educação. Os pequenos municípios podem ter dificuldade em garantir uma intervenção de qualidade, sobretudo nas áreas que implicarem fortes investimentos, como é o caso da construção, qualificação e conservação dos estabelecimentos de educação e ensino. Será necessário reforçar o sistema de discriminação positiva destes municípios nos financiamentos a veicular através do orçamento geral do Estado e será útil, a vários títulos, apostar no intermunicipalismo, associando municípios vizinhos de diferentes dimensões, a fim de que se ganhe corpo suficiente para arcar com certas responsabilidades.

Referências bibliográficas

- Barroso, J. (1998). Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. In *Colóquio/ Educação e Sociedade*, n.º 4, Nova Série. Lisboa: Fundação Gulbenkian.
- Barroso, J. (2003). *A escola pública – Regulação, desregulação e privatização*. Porto: Edições ASA.
- CONSELHO DA EUROPA (1985). Carta europeia da autonomia local.

Fraústo da Silva, J.J.R., Tavares Emídio, M. e Marçal Grilo, E. (1988). *Proposta de reorganização dos planos curriculares dos ensinos básico e secundário (1.ª e 2.ª fases)*. Relatório apresentado à Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO / ME (1992). *Carta Escolar da Região Alentejo – Seminário de Évora – Maio de 1991*. Lisboa: GEP/ME.

Pinhal, J. (1993). *L'émergence du territoire éducatif*. Dissertação de D.E.A. em Ciências da Educação, Universidade de Caen, França.

Pinhal, João (2004). Gestão da educação: a escola, o município e o Estado. In A. Estrela e J. Ferreira (org.), *Regulação da educação e economia*. Actas do XIII Colóquio da AFIRSE – Secção Portuguesa. Lisboa: AFIRSE.

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

Reynaud, J.-D. (1993). *Les règles du jeu – L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin.

A intervenção dos Municípios na educação: O caso de Matosinhos

Manuel Orvalho¹

Introdução

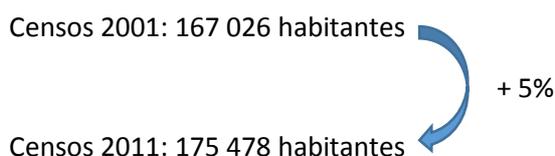
A comunicação desenvolver-se-á em quatro pontos: o contexto de Matosinhos, evolução das taxas de natalidade em Portugal, alguns aspetos “inovadores” no serviço educativo em Matosinhos e novos desafios, na Educação, em Matosinhos

I. O contexto de Matosinhos

Para se compreender melhor os assuntos que vamos abordar, começemos por apresentar uma breve caracterização do município de Matosinhos.

No que se refere à população, Matosinhos, com base no Censos 2011, é o oitavo município mais populoso do País e o terceiro da Área Metropolitana do Porto, a seguir a Vila Nova de Gaia e ao Porto.

A população de Matosinhos aumentou cerca de 5%, na década 2001/2011:



A rede pública de ensino não superior, em Matosinhos, em 2013/2014, é frequentada por cerca de 19 600 alunos, desde o pré-escolar até ao ensino secundário.

¹ Diretor do Departamento de Educação da Câmara Municipal de Matosinhos - manuel.orvalho@cm-matosinhos.pt

Quadro 1
Organização da rede pública em Matosinhos (2013/2014)

Agrupamento de Escolas / Escolas Secundárias	TEIP	Contrato Autonomia	Frequências						
			Pré-Escolar	1.º CEB	2.º CEB	3.º CEB	ES CH	ES Prof.	TOTAL
AE Irmãos Passos			347	745	451	608	-	-	2151
AE Dr. José Dom. Santos		✓	170	376	195	330	-	-	1071
AE Eng.º Fernando P. Oliveira		✓	437	824	605	714	-	-	2580
AE de Padrão da Légua			225	756	253	587	351	96	2268
AE de Matosinhos	✓	✓	195	825	583	344	-	-	1947
AE Prof. Óscar Lopes	✓		122	253	168	186	-	-	729
AE de Perafita	✓	✓	216	396	229	367	-	-	1208
AE Abel Salazar			115	597	444	516	232	97	2001
AE da Senhora da Hora			190	775	573	747	311	138	2734
ES Boa Nova			-	-	-	93	233	186	512
ES Augusto Gomes		✓	-	-	-	297	706	134	1137
ES João Gonçalves Zarco		✓	-	-	-	404	625	237	1266
TOTAL	3	6	2017	5547	3501	5193	2458	888	19604

Nos últimos anos, tem-se registado um aumento de frequência no pré-escolar, em consequência do aumento da oferta de salas de atividades, e no ensino secundário, em consequência do alargamento da escolaridade obrigatória para o 12.º ano e, simultaneamente, tem havido diminuição de frequência no ensino básico, nomeadamente no 1.º ciclo. De referir que nos últimos seis anos, em Matosinhos, “perdemos” 49 turmas no 1.º ciclo, passando de 297 para 248 turmas. Naturalmente, a diminuição nas novas turmas no 1.º ano do 1.º ciclo está já a refletir-se nos anos subsequentes.

No que se refere à oferta solidária (IPSS) e privada em Matosinhos, apenas a educação pré-escolar tem peso significativo:

Quadro 2
Frequências nas redes solidária e privada em Matosinhos

	Pré-Escolar	1.º CEB	2.º CEB	3.º CEB	Ensino Secundário	TOTAL
IPSS	1714	216	-	-	-	1930
Privado	555	467	55	72	725	1908
TOTAL	2269	683	55	72	725	3838

II. Evolução da natalidade em Portugal

O número de nados-vivos, em Portugal, tem decrescido de forma muito acentuada:

Quadro 3
Natalidade em Portugal

Ano	N.º de nados-vivos
1976	186 712
1990	116 321
2007	102 492
2008	104 594
2009	99 491
2010	101 381
2011	96 856
2012	89 841
2013	82 100

Os efeitos da baixa natalidade, também em Matosinhos, são bem evidentes no quadro seguinte:

Quadro 4
Evolução das frequências no 1.º ciclo em Matosinhos (rede pública)

	N.º alunos	N.º turmas
2004/05	6097	294
2005/06	6204	294
2006/07	6395	295
2007/08	6355	297
2008/09	6236	293
2009/10	6086	284
2010/11	5927	278
2011/12	5757	268
2012/13	5631	253
2013/14	5547	248

Esta diminuição dramática da natalidade, em Portugal, deve merecer da parte de todos, administração central, administração regional, escolas, uma atenção especial, no sentido de se identificarem e implementarem medidas eficazes que minimizem os seus impactos negativos e potenciem o regresso a taxas de natalidade que garantam sustentabilidade.

III. Alguns aspetos “inovadores” no serviço educativo em Matosinhos

Ressalvando que “inovadores” não deve ser entendido como sendo uma prática exclusiva de Matosinhos, vamos referir, em seguida, algumas (boas) práticas que temos desenvolvido e em relação às quais tem sido feita uma avaliação positiva pelas direções das escolas, pelos professores, pelos pais, etc.

1. Transferência de competências para os Agrupamentos de Escolas (com pacote financeiro associado)

A Câmara Municipal de Matosinhos (CMM) delega nos Agrupamentos de Escolas um conjunto significativo de competências, transferindo os meios financeiros necessários à sua execução, nomeadamente para:

- Pagamento de consumos de eletricidade, água, gás e comunicações;
- ASE ($\approx 110\,000,00\text{€}/\text{ano}$);
- Contratos de manutenção dos diversos equipamentos;
- Reparação de equipamentos;
- Realização de atividades educativas diversas;
- Aquisição de materiais pedagógicos e de desgaste;
- Realização de visitas de estudo;
- Pagamento de refeições nos refeitórios em que os alunos do pré-escolar e do 1.º ciclo utilizam os serviços da empresa concessionada pela Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) em escolas básicas com pré-escolar, 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico;
- Outras despesas;
- Pequenos investimentos.

A CMM transfere, anualmente, cerca de 1 200 000,00€ para a denominada gestão corrente e cerca de 300 000,00€ para pequenos investimentos, na sequência de Protocolo assinado com os Agrupamentos de Escolas.

2. Transferência de competências para o município em matéria de Educação

Em 2008, a CMM assinou com o então Ministério da Educação (ME) um protocolo de transferência de competências para o município, em matéria de Educação, nomeadamente, a nível de:

- Pessoal não docente (PND) na educação pré-escolar e ensino básico;
- Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC);
- Gestão do parque escolar (com exceção das escolas secundárias).

No que se refere ao PND, recebemos cerca de 500 funcionários que foram integrados no quadro de pessoal municipal, regularizando-se a situação de muitos funcionários com vínculos precários.

Atualmente, temos cerca de 600 funcionários nos Agrupamentos, tendo o processo decorrido com satisfação geral.

Relativamente ao PND, que engloba Assistentes Operacionais (AO), Assistentes Técnicos (AT) e Técnicos Superiores (TS), a evolução, desde 2009 até ao presente, pode resumir-se do seguinte modo:

Em 2009, recebemos:

- 395 AO;
- 98 AT;
- 6 TS.

Atualmente, temos:

- 497 AO;
- 80 AT;
- 6 TS.

Se no início se sentia algum receio (a mudança provoca sempre inquietação), este processo decorreu com muito rigor e transparência, verificando-se, hoje, que há um sentimento generalizado de satisfação por parte destes novos funcionários municipais. Não podemos esquecer um pacote de benefícios de que todos usufruem, nomeadamente:

- Semana de trabalho de 35h;
- Mais feriados que os trabalhadores das secundárias (dia de S. João, por exemplo);
- Medicina no trabalho com médico especialista;
- Gabinete de apoio social com psicólogos sempre disponíveis a dar apoio em momentos de alguma fragilidade;
- Centro de Cultura e Desporto (CCD) do município, que disponibiliza, entre outros benefícios, os seguintes: colónias de férias para crianças e jovens, seguro de doença complementar à ADSE, etc.

3. Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC)

Desde o lançamento deste programa, em 2005/2006, a Câmara Municipal de Matosinhos assumiu-se como promotora das AEC, enriquecendo a oferta do ME e assumindo os encargos financeiros resultantes.

Até 2012/2013, o esquema em vigor pode ser caracterizado da seguinte forma:

- 8h/semana;

- Flexibilização de duas manhãs;
- Horários alargados com 15h, em média;
- Todos os docentes colocados no início do ano letivo.

Além da oferta no 1.º ciclo, financiada pelo ME, a CMM alargou a oferta de AEC ao pré-escolar, assegurando, com financiamento próprio, dois blocos de 45 minutos por semana de Ensino da Música e Atividade Física e Desportiva.

Em 2013/2014, foram colocados técnicos das AEC na Unidade de Pediatria do Hospital Pedro Hispano, assegurando-se dois blocos de 45 minutos por semana (Ensino da Música e Expressão Dramática), a crianças internadas e seus familiares.

Em 2013/2014, apesar de o ME só financiar 5h por semana, a CMM assegurou 6h por semana (quatro blocos de 90 minutos), de modo a possibilitar a oferta de horários mais equilibrados a estes profissionais, na sua maioria jovens em início de carreira.

Com a flexibilização de apenas uma manhã (a decisão soberana passou a ser dos Conselhos Pedagógicos), os horários passaram a ter, em média, 9h por semana. De realçar, ainda, que, ao contrário do que sucedia habitualmente, só foi possível ter os professores colocados no final de setembro.

Tendo como objetivo valorizar esta importante oferta formativa, apresentamos aos Agrupamentos de Escolas de Matosinhos uma proposta para 2014/2015, assente em:

- 6h/semana de AEC;
- flexibilização de duas manhãs;
- horários com 15h por semana, em média.

Ao longo dos anos, temos assegurado formação específica aos técnicos contratados através de parcerias estabelecidas com a Associação Portuguesa de Professores de Inglês (APPI), a Faculdade de Desporto da Universidade do Porto (FADEUP), a Associação de Professores de Educação Visual e Tecnológica (APEVT), o Centro de Formação da Associação de Escolas de Matosinhos (CFAE de Matosinhos), etc.

4. Regime de fruta escolar

O projeto de distribuição de fruta, duas vezes por semana, a todos os alunos do 1º ciclo, financiado pelo Ministério da Agricultura, foi enriquecido, podendo referir-se os seguintes aspetos:

- alargamento do projeto aos jardins de infância da rede pública, 86 salas, abrangendo cerca de 2000 crianças, com financiamento próprio do município;
- fornecimento gratuito de hortofrutícolas a todos os docentes, para servirem de exemplo comportamentais às crianças;
- distribuição da caderneta “O Frutinhas”, que permite aos alunos colecionar cromos motivadores de uma alimentação saudável, disponíveis sempre que consomem a fruta e os legumes, para serem colados na caderneta.

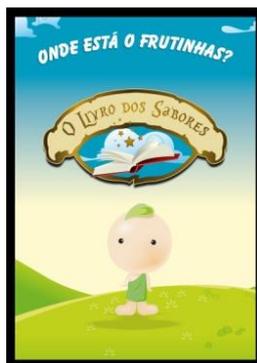


Figura 1 – Caderneta “O Frutinhas”

5. Protocolo com a Escola Secundária João Gonçalves Zarco (ESJGZ)

Desde 2007, a ESJGZ assegura a manutenção do parque informático instalado no pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico, serviço com um custo de 55 000,00€ por ano.

Esta opção, para além de constituir uma fonte de receita para a ESJGZ, tem vindo a revelar-se eficaz, respondendo prontamente às solicitações das escolas, sendo, também, uma fonte de aprendizagem para os alunos dos cursos profissionais das áreas das TIC.

6. Escola de Segunda Oportunidade de Matosinhos (ESOM)

A ESOM, que visa recuperar para o sistema educativo e formativo jovens que já o abandonaram, sem qualquer formação certificada, funciona em instalações cedidas pela CMM, uma antiga escola do 1º ciclo, entretanto desativada, que foram adaptadas e ampliadas, com financiamento exclusivo do município.

A CMM está a preparar a sua integração na Associação Europeia de Instituições, Cidades e Escolas de Segunda Oportunidade, sendo de realçar que a ESOM já integra a Direção dessa Instituição.

A CMM financia, anualmente, a ESOM com 60 000,00€, para assegurar o seu funcionamento corrente.

7. Escola de Música Óscar da Silva

Esta escola, que é uma sociedade cooperativa, está instalada numa antiga escola do 1º ciclo, adaptada e ampliada, com financiamento exclusivo do município...cerca de 1 000 000,00€.

8. Ensino Superior

O Instituto Superior de Contabilidade do Porto (ISCAP), pertencente ao Instituto Politécnico do Porto (IPP), a Escola de Arte e Design de Matosinhos (ESAD) e Porto Business School (Escola de Gestão da Universidade do Porto) foram construídos em terrenos cedidos, gratuitamente, pelo município.

O Instituto Superior de Serviço Social (ISSS) está instalado numa antiga escola do 1º ciclo, cedida pelo município, e que foi adaptada e ampliada.

9. Projeto “A Ler Vamos...”

A intervenção precoce é fundamental na luta contra o insucesso e o abandono escolares.

O Projeto A LER VAMOS... visa promover o sucesso escolar através de uma ação atempada e de uma intervenção sistemática numa lógica de promoção.

A intervenção inicia-se com a determinação das competências linguísticas, de literacia emergente e metalinguísticas, consideradas predictoras de sucesso na aprendizagem formal da leitura e da escrita, das crianças de quatro anos, que frequentam as redes pública e solidária de pré-escolar, abrangendo cerca de 1500 crianças.

Para além do público-alvo direto, as crianças de 4 anos, há, também, o público-alvo indireto, os docentes, educadores de infância e professores, e os encarregados de educação.

Todas as crianças identificadas como podendo vir a ter dificuldades na aprendizagem formal da leitura e da escrita são acompanhadas durante os dois anos de frequência no pré-escolar, e no 1º ciclo enquanto persistirem essas dificuldades.

Como principais resultados deste projeto podemos indicar a promoção de igualdade de oportunidades antes do ensino formal, o esbatimento de percursos de insucesso escolar, a

identificação atempada de crianças em risco educacional e o acompanhamento destas crianças no pré-escolar e no 1º ciclo do ensino básico.

A equipa que desenvolve este Projeto é constituída por onze Psicólogas e uma terapeuta da fala, em trabalho exclusivo no projeto.

10. Empresários pela Inclusão social (EPIS)

É conhecido o elevado nível de insucesso e de abandono escolares no 3º ciclo do ensino básico.

Com o objetivo de combater esta situação, a CMM aderiu, desde o seu lançamento, ao Projeto EPIS que, através de uma rede de mediadores sociais, tem vindo a conseguir, de forma continuada e sustentável, baixar as taxas de insucesso e de abandono escolares.

Neste Projeto trabalham , em exclusividade, sete Psicólogos.

Numa lógica de iniciar a intervenção precoce o mais cedo possível, é nosso objetivo imediato baixar a intervenção para os alunos em risco no 2º ciclo do ensino básico.

IV. Novos desafios, em Educação, em Matosinhos

A CMM está disponível para aceitar novas competências em matéria de educação, num processo que vise transferir para os Agrupamentos de Escolas e Escolas secundárias não agrupadas a generalidade das competências que, até ao momento, têm estado concentradas no MEC.

É nossa convicção que, numa lógica de proximidade, a CMM, os Agrupamentos de Escolas, as Escolas Secundárias não agrupadas, o Conselho Municipal de Educação, com outra composição e com diversas e alargadas competências, saberão, de forma expedita e equilibrada, encontrar as soluções que melhor respondam às necessidades locais, construindo um sistema educativo e formativo de elevada qualidade e que reponda eficazmente aos anseios da população do município e no combate aos elevados índices de insucesso e abandono e gastos injustificados, que todos os relatório revelam.

O Conselho Municipal de Educação, com outra composição...integrando todos os Diretores dos Agrupamentos de Escolas e Escolas secundárias não agrupadas...e com competências alargadas, poderá funcionar como um órgão de planeamento , controlo e monitorização da educação e da formação ao nível municipal.

Matosinhos tem evidenciado sensibilidade e competência na elaboração e monitorização da Cartas Educativa, na requalificação do parque escolar, abrangendo o pré-escolar e o ensino

básico, na elaboração do Projeto Educativo Municipal de Matosinhos, na planificação de uma rede de ofertas educativas e formativas equilibrada, tendo em conta os interesses dos alunos, das escolas, e do tecido económico local e regional, na definição de uma rede de transportes escolares justa e no apoio a alunos com carências económicas familiares.

A descentralização é o caminho para maior autonomia das escolas.

Estamos preparados para assumir novas competências em matéria de educação.

Projetos educativos Municipais e promoção do sucesso educativo

Valdemar Almeida¹

Introdução

A presente comunicação estrutura-se em torno de três tópicos fundamentais: *i)* A territorialização das políticas educativas; *ii)* Objetivos e princípios orientadores na construção de projetos educativos municipais; *iii)* A construção dos projetos educativos municipais na Área Metropolitana do Porto (apresentação de um programa de ação). Em cada um destes tópicos procurar-se-á estabelecer a relação entre a territorialização da educação e a promoção do sucesso educativo.

1. A territorialização das políticas educativas

A educação é um projeto coletivo, da responsabilidade de todos: da família, da escola, de outras instituições educativas e formativas, dos municípios, dos cidadãos... Trata-se, pois, de uma construção coletiva que se opera num determinado território, com a participação, o envolvimento e a implicação de atores bem concretos e com uma visão e um sentido estratégico bem definidos. Nesse sentido, a educação deve ser, simultaneamente, um desafio e um compromisso de todos, em que as vontades individuais se conjugam e articulam no tempero da vontade coletiva e na partilha de saberes e recursos.

Face ao excesso de missões da escola e seu *transbordamento* (Nóvoa, 2006), torna-se necessário recentrar a sua missão no ensino, nas aprendizagens e na promoção do conhecimento, remetendo para outras instituições socioeducativas e formativas, de natureza pública e privada, a principal responsabilidade pelo exercício de missões de pendor mais cultural e social, como sejam a defesa e conservação do património cultural, a educação para a cidadania, a proteção do ambiente, a educação para a saúde, a educação sexual, a educação para a segurança, etc.

¹ Consultora do Serviço de Apoio à Melhoria das Escolas da Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

Nesse sentido, Nóvoa (2009) propõe a celebração de um novo *contrato educativo* alargado a outras instituições da sociedade, para além da escola, no sentido de aproveitar as potencialidades culturais e educativas de cada uma na educação e formação dos cidadãos e de reforçar o *espaço público da educação*. Mas, acrescenta o mesmo autor, “não basta atribuir responsabilidades às diversas entidades, é necessário que elas tenham uma palavra a dizer, que elas tenham capacidade de decisão sobre os assuntos educativos. A operacionalização desta ideia obrigará a equacionar formas de organização dos cidadãos para o exercício destas missões, designadamente através dos órgãos locais de governo”.

É neste contexto de criação de sinergias e de abertura do sistema educativo a novos parceiros e a novas ideias que melhor poderemos compreender a ação empreendedora e pioneira de alguns municípios na construção coletiva e participada de projetos educativos municipais voltados para a resolução de problemas concretos. A criação de dinâmicas de proximidade e de apoio à ação educativa e a participação e implicação dos atores/parceiros na criação de novas oportunidades e de novos compromissos são geradores de maior eficiência e eficácia na ação educativa e de afirmação de uma identidade própria. Sendo a escola um *projeto societário*, talvez seja a hora de a sociedade, de forma conscientemente assumida, se responsabilizar por ela. Sabemos que a conjugação de vontades e de recursos confere maior sustentabilidade e qualidade à ação educativa.

Na medida em que as instituições escolares participam ativamente na sua elaboração, os projetos educativos municipais não põem em causa a autonomia pedagógica dos estabelecimentos de ensino nem as suas competências a diversos níveis. Pelo contrário, a descentralização de competências da administração central nos órgãos locais de governo², transferindo para estes competências de direção e coordenação das políticas educativas locais, poderá facilitar a liberdade de iniciativa e de organização das escolas e a substituição da rigidez e homogeneidade das práticas pedagógicas pela adoção de práticas diferenciadas e inovadoras.

Para ser bem sucedida, a vontade coletiva tem de se transformar em autoria de projetos e de práticas com a participação e implicação das instituições e das pessoas. Com efeito, a participação ativa dos parceiros na definição das políticas educativas locais implica as pessoas e favorece a escolha de melhores respostas para os problemas. A territorialização e contextualização de projetos favorece a criação de novas oportunidades e de novos compromissos, potenciando a

² Seria desejável que o Conselho Municipal de Educação pudesse assumir a direção e coordenação das políticas locais de educação, para o que necessitaria de ver reforçadas legalmente as suas competências nessa área e ter uma outra composição, designadamente integrando como membros os dirigentes das escolas.

melhoria dos resultados educativos. Neste sentido, a territorialização das políticas educativas favorece a promoção do sucesso educativo.

2. Objetivos e princípios orientadores/organizadores na construção de projetos educativos municipais

Integrado numa estratégia de afirmação da identidade dos territórios educativos e assumindo-se como instrumento inspirador e catalisador da ação educativa e mobilizador das políticas educativas locais, o projeto educativo municipal (PEM) pode assumir, entre outros, os seguintes **objetivos**³:

- Potenciar as possibilidades de realização educativa das comunidades;
- Clarificar o papel dos diferentes atores na rentabilização das potencialidades educativas e formativas;
- Racionalizar os recursos educativos existentes, superando a fragmentação e duplicação de redes de serviços e promovendo o envolvimento cooperativo entre instituições;
- Qualificar as redes de instituições educativas locais, valorizando-as como motores de desenvolvimento local sustentado;
- Consensualizar o projeto educativo municipal como dinâmica de afirmação da identidade do território educativo;
- Enquadrar nas estruturas de governo local a regulação territorial da educação e a organização do sistema educativo;
- Monitorizar e avaliar as políticas e os projetos educativos e delinear propostas de melhoria;
- Estimular a aprendizagem e a inovação, visando o enriquecimento dos cidadãos e a valorização do seu capital humano;
- Melhorar as qualificações e os resultados educativos e formativos dos municípios.

A constituição de redes de cooperação de base municipal entre instituições de educação e outras entidades relacionadas com a economia social facilita a divulgação das boas práticas e

³ Adaptado do programa *Elaboração, Desenvolvimento e Avaliação dos Projetos Educativos Municipais e do Projeto Educativo Metropolitano*, concretizado no âmbito de uma parceria entre a Universidade Católica – Porto e a Área Metropolitana do Porto.

proporciona uma gestão integrada de recursos e a criação de sinergias. Por outro lado, ao gerar práticas de *benchmarking* entre escolas do município e escolas de outros municípios de contextos semelhantes, o PEM ajuda a definir uma política municipal de elevação dos resultados e torna-se um fator decisivo de competitividade e de coesão social.

Na medida em que pretende congrega e potenciar a ação educativa e formativa do município, o PEM tem de se nortear por princípios de exequibilidade, participação, valorização e orientação para a ação, onde as pessoas e as instituições se revejam e se sintam valorizadas e úteis. Neste contexto, podem ser destacados os seguintes **princípios orientadores e organizadores na construção do PEM:**⁴

Princípio da Auscultação – A escuta e o diálogo são instrumentos que ativam e impulsionam a participação e fomentam o envolvimento pessoal e institucional. Por isso, devem estar presentes em todas as fases do PEM (concepção, desenvolvimento e avaliação).

Princípio da Implicação – O PEM representa uma visão e uma dinâmica de envolvimento de muitas pessoas e instituições que operam no município. Assim, deve traduzir a participação, implicação e coresponsabilização de pessoas e instituições na concretização das metas e estratégias previstas num projeto de cariz municipal.

Princípio de Integração/Articulação – O PEM é um documento aglutinador das diferentes ações realizadas pelos diversos atores educativos e formativos do município. Apostando na articulação e na complementaridade, o PEM valoriza o que há de convergente e de distintivo em cada instituição e está continuamente recetivo ao esforço de inovação.

Princípio da Valorização das Pessoas e das Instituições – O PEM faz-se para as pessoas, acolhe as suas expectativas e necessidades, estimula as suas competências e fomenta as suas realizações. Nessa medida, para além de valorizar e humanizar o trabalho desenvolvido pelas diferentes instituições e pessoas, garante o princípio da equidade entre elas.

Princípio da Utilidade/Orientação para a Ação – O PEM é um documento com informação relevante para os diferentes atores educativos e decisores políticos, constituindo simultaneamente uma bússola para os objectivos e metas a atingir e uma âncora para a mudança e para os caminhos e processos a reequacionar.

Princípio do Comprometimento e da Sustentabilidade – O PEM impulsiona o estabelecimento de compromissos e de parcerias entre os diferentes atores e instituições

⁴ Adaptado do *Referencial do Projeto Educativo Municipal de Abrantes*, elaborado no âmbito de uma parceria entre a Universidade Católica – Porto e a Câmara Municipal de Abrantes.

do território e implica uma contínua concretização de ações promotoras da melhoria do quadro educativo e formativo do município, mobilizando as melhores vontades de mudança e dando resposta às aspirações e preferências da comunidade.

Princípio da Avaliação/Consequência – Tendo como finalidade a melhoria efetiva das práticas educativas e formativas do município, o PEM requer práticas de autoavaliação contínuas e exigentes e de uma constante monitorização dos resultados obtidos, confrontando-os com o diagnóstico e as expectativas inicialmente afirmadas. Deste modo se dá consequência ao trabalho realizado pelas diferentes pessoas e instituições e se consolidam os mecanismos de regulação e de avaliação contínua.

Em conclusão, ao promover a participação, a implicação e a responsabilização de instituições e pessoas e ao valorizá-las perante a sociedade, o processo de construção do PEM facilita as relações de confiança entre os diferentes atores e cria as condições necessárias para uma maior aproximação das respostas educativas aos problemas reais das comunidades. Por outro lado, ao fixar objetivos e metas a alcançar num determinado prazo e ao criar mecanismos de análise e avaliação da qualidade da educação e da formação ao nível do município, o PEM responsabiliza as instituições no incremento da qualificação das pessoas, na melhoria dos resultados escolares e na promoção do sucesso educativo.

3. A construção dos projetos educativos municipais na Área Metropolitana do Porto

Em meados de 2012, a Área Metropolitana do Porto (AMP) lançou um concurso de prestação de serviços para apoio e consultoria à **elaboração, desenvolvimento e avaliação de projetos educativos municipais e de um projeto educativo metropolitano**. A responsabilidade pela execução do projeto foi entregue à Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica-Porto.

Concebendo a Educação como fator de competitividade, de coesão social e de desenvolvimento articulado e sustentado, e definindo-a como prioridade estratégica, o projeto tinha em vista o “estabelecimento de práticas sistemáticas de cooperação, no quadro de um processo evolutivo e de uma dinâmica de auscultação, participação, implicação e compromisso dos atores educativos”, no âmbito de uma estratégia de afirmação da identidade dos territórios educativos e de mobilização das políticas educativas.

A execução do contrato, programado para 16 meses de duração, arrancou com um seminário de apresentação e divulgação do projeto, no início de Setembro de 2012. A partir desta data, deu-se início ao processo de construção dos projetos educativos municipais dos 16 municípios que então

integravam a AMP, seguindo-se o cumprimento de um conjunto de atividades previstas no Caderno de Encargos, a saber:

- Elaboração de um “Referencial para a Elaboração de Projetos Educativos Municipais”;
- Recolha e análise de informação (documental, estatística e proveniente de entrevistas);
- Reuniões mensais dos consultores da Católica com as equipas municipais;
- Realização de duas jornadas de formação técnico-científica para todas as equipas municipais;
- Realização de dois Seminários Internacionais e publicação das respetivas atas;
- Promoção de uma Mostra de projetos educativos/formativos inovadores;
- Criação de uma “Plataforma *interativa* de suporte à elaboração, desenvolvimento e avaliação do PEM”;
- Elaboração de um “Repositório de documentos de referência e de exemplos de PEM”;
- Elaboração de uma proposta de “Referencial para a elaboração, desenvolvimento e avaliação de um Projeto Educativo Metropolitano”;
- Elaboração de um “Guia de boas práticas de melhoria de processos e resultados educativos”;
- Avaliação do processo de construção dos PEM e divulgação dos resultados;
- Elaboração do Relatório Final.

Todo o processo de construção dos produtos acima mencionados foi realizado tendo em conta os princípios orientadores e organizadores atrás referidos e desenvolveu-se com base em metodologias de investigação-ação, num esforço contínuo para ligar, relacionar e confrontar a ação e a reflexão, sendo as dinâmicas de investigação-ação complementadas por uma lógica de formação-ação no sentido de capacitar todos os atores envolvidos no processo.

A avaliação realizada no final do programa, em dezembro de 2013, permitiu extrair a conclusão de que “o processo de elaboração dos PEM parece ter lançado as bases para um trabalho mais participado, mais colaborativo e mais integrado ao nível da educação nos municípios. Contudo, as dinâmicas instituídas com este processo só poderão enraizar-se e dar frutos consistentes ao nível

da melhoria das respostas e dos resultados educativos se forem consolidadas na fase de implementação dos PEM. Para tal, revela-se essencial criar mecanismos consistentes de monitorização, que envolvam efetiva e eficazmente os parceiros educativos locais, criando espaços de reflexão conjunta sobre as ações realizadas e sobre formas de as melhorar e atuando em rede intra e intermunicipal, numa atitude de real implicação e corresponsabilização de todos os parceiros pelos projetos educativos municipais e metropolitano”.⁵

Referências bibliográficas

Nóvoa, A. (2006). *Debate Nacional sobre Educação*, Conferência apresentada na Assembleia da República, 22 de maio de 2006.

Nóvoa, A. (2009). Educação 2021: Para uma história do futuro, *Revista Ibero-Americana de Educação*, nº 49, jan-abril 2009, pp. 181-199

⁵ In Relatório Final de Avaliação do Programa “*Elaboração, Desenvolvimento e Avaliação de Projetos Educativos Municipais e de Projeto Educativo Metropolitano*”

***Municípios, Educação e Desenvolvimento Local* – Notas para a apresentação do livro**

José Maria Azevedo¹

Introdução

Nestas notas de apresentação, beneficiando de um tempo generoso, pretendo dizer o necessário para motivar a leitura, evitando torná-la desnecessária...

Perante a atual situação social e económica, com a diminuição de rendimento de grande parte das famílias, a redução do investimento das empresas, as limitações severas nas finanças públicas e as condições que desincentivam o investimento na educação, enfrentamos um grande desafio: como consolidar os progressos alcançados na educação e como continuar a progredir?

Neste contexto, qual o lugar das autarquias? Como podem estas ser parte de uma resposta positiva a este desafio, como podem mobilizar recursos que permitam não só impedir o empobrecimento como, sobretudo, sustentar o enriquecimento da educação?

Como diz o título do livro, estamos num cruzamento entre matérias de educação, de desenvolvimento, de organização do Estado, enfim, da democracia.

O LIVRO

O livro reúne 4 trabalhos, três já publicados e um inédito, com aspetos comuns (de algum modo, nota-se uma escola) e com olhares múltiplos sobre a temática em apreço. Adianto umas notas de leitura de cada capítulo, bem ciente de que “os meus olhos são uns olhos” (Gedeão).

¹ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

1. A Regulação da educação em Portugal - do Estado Novo à democracia (João Formosinho e Joaquim Machado)

Temos em mãos um trabalho de análise política das principais produções legislativas e do processo de descentralização em educação, privilegiando “a pesquisa documental e a análise de conteúdo”.

Destaco a periodização das políticas públicas de educação no que respeita à descentralização, à territorialização das políticas e ao papel do Estado e dos municípios:

- . o Estado Novo, marcado pela centralização e pelo controlo social sobre a educação (entendido este como controlo da sociedade pelo Estado);

- . a Revolução de Abril e a normalização democrática da educação (**1974-76**) - das experiências de auto-organização das escolas à “gestão democrática”;

- . o progressivo ingresso das associações de pais e dos municípios na educação escolar (**1976-86**) - destaque para a transferência de competências para as autarquias em 1984;

- . a desconcentração dos serviços e o impulso à autonomia das escolas (**1986-1996**) – LBSE, criação das direções regionais da educação, legislação sobre autonomia das escolas em 1989 e em 1991, crescente lugar para a participação dos pais;

- . a ligação da escola ao território local (**1996-2004**) – valorização dos projetos territorializados, PEPT, TEIP, conselhos municipais de educação, agrupamentos de escolas, participação dos municípios na gestão da rede de estabelecimentos do ensino básico, alteração na gestão das escolas com a criação da Assembleia de Escola, em 1998;

- . a governação por contrato com escolas e municípios (**2004-2012**) – contratos de autonomia, alteração na gestão com reforço da participação externa no Conselho Geral (2008), incremento da participação dos municípios com base nas competências gerais comuns e na contratualização, ressurgimento dos TEIP, versões 2 (2008) e 3 (2012).

Concluem os autores: “as políticas de «descentralização» municipal, reforço e «contratualização» da autonomia e avaliação de escolas inserem-se num processo de «gestão local da educação» que visa responder à crise geral do modelo de organização e administração que esteve na origem do sistema público nacional de ensino” (p.31).

2. Contextos da intervenção educativa local e experiência dos municípios portugueses (António Sousa Fernandes)

O segundo capítulo começa num registo semelhante ao do fim do primeiro. Assim, refere que as mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX têm, entre os seus fatores, a “crise da escola e do sistema educativo construídos de acordo com o paradigma iluminista que dominou as políticas educativas do estado moderno” (p. 35).

Estas mudanças foram impostas por fatores como a massificação escolar, as mudanças tecnológicas, as crises económicas dos anos setenta, as movimentações demográficas, as novas responsabilidades atribuídas às escolas e a democratização dos estados. O isolamento da escola é posto em causa e emergem, como atores relevantes no campo da educação, a cidade, entendida “num sentido mais sociológico de uma cultura” e de um “estilo de vida”, e o município, enquanto coordenador de uma política educativa, dado ter uma perspetiva global, legitimidade política e capacidade de afetar recursos.

Embora com diferentes ritmos e perspetivas, define-se uma tendência: a transformação do município de “mero executor local de uma política educativa estatal” a promotor de “políticas educativas municipais”, coordenador e dinamizador, com uma intervenção autónoma.

O autor apresenta três perspetivas sobre o papel educativo dos municípios: (i) como um serviço da administração periférica do Estado, com encargos e funções claramente delimitados (como ainda acontece na transferência de competências decretada em 1984); (ii) como um parceiro privado e um agente educativo supletivo, visto que com a LBSE há o reconhecimento da capacidade de intervenção e de iniciativa, como no caso da criação das Escolas Profissionais, mas ainda como parceiro menor. No entanto, em muitos casos, as dinâmicas locais extravasaram os limites legais; (iii) como um interveniente de estatuto público – rede da educação pré-escolar, modelo de gestão de 1998, uma certa coordenação local da política educativa.

Paralelamente, são estabelecidos três períodos, de acordo com a evolução da legislação mais importante promulgada após 1974, a saber: 1976-1986, 1986-1996 e após 1996.

O capítulo oferece ainda uma listagem detalhada das atividades desenvolvidas pelos municípios, organizada de acordo com a seguinte tipologia: (i) as atividades estabelecidas por lei, (ii) as atividades autorizadas por lei, (iii) as atividades e apoios educativos da iniciativa dos municípios, e (iv) as atividades de intervenção e de mediação políticas.

3. Cidade educadora e coordenação local da educação (Joaquim Machado)

O terceiro capítulo desenvolve uma reflexão mais vasta sobre a cidade e a educação, num registo não tão jurídico e administrativo como o dos dois primeiros, mas mais cultural e social, como, aliás, se pode constatar na bibliografia. A cidade educadora é, aqui, uma “metáfora da organização da educação no território” (introdução, p. 10).

O autor começa por caracterizar as dimensões que podem revestir a relação entre a educação e a cidade, designadamente: a cidade como meio envolvente (aprender na cidade), como agente educativo (aprender da cidade) e como conteúdo educativo (aprender a cidade).

São caracterizadas três conceções pedagógicas no modo de conceber esta relação entre a escola e a cidade: a **escola-cidade** – a escola é uma minicidade educativa, metáfora presente na *Cidade Escolar* de António Sérgio; a **cidade-escola**, com referências à utópica *Cidade do Sol* de Tomás Campanela; a **cidade educativa**, a cidade enquanto meio educativo, de carácter intencional ou ocasional, sendo a escola um dos seus atores, como encontramos em *Aprender a Ser*, de Edgar Faure.

O papel dos municípios na educação tem sido considerado sob uma perspetiva predominantemente centrada nas questões da descentralização da administração, das competências das autarquias ou das questões financeiras, quedando-se bastante aquém da ideia-projeto de cidade educadora, que requer um “projeto educativo comum à escola e ao território” (p. 88).

Os conselhos locais de educação ou conselhos municipais de educação e as associações de escolas têm mostrado outras dimensões da relação entre a cidade e a educação, que enriquecem a escola, o município e a comunidade.

O autor propõe ainda oito áreas de investigação sobre a capacidade educadora da cidade e, em especial, defende que se estude a “forma de regulação da educação na cidade e o papel que o município se atribui: de promoção, organização ou controlo; de parceria ou afetação de recursos humanos, materiais ou financeiros; de subsidiariedade, «assistência» ou ajuda pontual” (p. 95).

4. Os Projetos Educativos Municipais. O caso da área Metropolitana do Porto (José Matias Alves e Ilídia Vieira)

O projeto apresentado ainda estava em curso quando este capítulo foi escrito.

Os autores começam por “uma breve revisão dos modos de regulação da ação educativa e formativa no campo municipal”. Para tal, retomam os tipos de regulação de João Pinhal –

regulação local centralmente condicionada, regulação educativa nas margens das escolas e regulação informal difusa, a que acrescentam uma *regulação polimórfica e paradoxal*, como expressão da complexidade da leitura dos tempos presentes.

A emergência dos projetos educativos municipais (PEM) é analisada num quadro de mudança, pois pretende-se “passar da lógica de «operacionalidade» de programas de atividades mais ou menos desconexas, acessórias e por vezes folclóricas para uma lógica de projeto onde todas as atividades a realizar no município estão subordinadas a uma partilhada visão educativa para o concelho, e se articulam e comprometem para elevar os patamares do sucesso escolar e educativo de toda a população” (p. 106).

Os autores consideram que, num contexto não isento de problemas e marcado por diferentes vontades e recursos, os PEM se inserem num paradigma que conjuga a democracia representativa local, a democracia participativa e a democracia deliberativa.

À equipa de consultores competiu o apoio à elaboração, ao desenvolvimento e à avaliação do PEM em cada um dos 16 municípios e à criação de um referencial para um projeto educativo de âmbito metropolitano, auscultando, envolvendo e suscitando a participação dos atores e evidenciando o valor acrescentado de cada PEM.

Os dados preliminares de avaliação do processo indicam, como *aspetos mais positivos*: (i) a implementação de uma metodologia participativa eficaz, (ii) a definição e a adoção de um referencial para o PEM, (iii) o conhecimento mais rigoroso e sistemático dos indicadores educativos, (iv) a mobilização integrada dos recursos, e (v) os dispositivos de coleta de dados; e como *dimensões a aperfeiçoar*: (i) o envolvimento e a participação do Conselho Municipal de Educação, (ii) a identificação e a sistematização das boas práticas educativas e formativas, (iii) a análise participada dos resultados educativos e conseqüente definição de processos, as metas e os projetos de melhoria, (iv) o investimento na análise de indicadores, e (v) o investimento na promoção das aprendizagens no 1º ciclo do EB.

OUTROS COMENTÁRIOS

1. Num processo de longa duração, as autarquias intervêm cada vez mais na prestação quotidiana de serviços no campo da educação e na definição/concretização das políticas educativas. Importa, assim, compreender como este ator se tem afirmado e fazer um ponto de situação, o que constituirá uma base imprescindível para a necessária clarificação do quadro de ação e das competências (cfr. recomendação nº 6/2012 do CNE).

Este livro reúne contributos preciosos para se perceber em que medida – intencionalidade, extensão, intensidade e continuidade - os municípios deixam de ser “meros executores locais de uma política educativa estatal” e passam a promotores de “políticas educativas municipais” ou em que medida se evolui de uma “lógica de operacionalidade” para uma “lógica de projeto”.

São referidos trabalhos mais aplicados que municiam a reflexão. Em certos casos, seria útil produzir ou mobilizar informação mais quantificada, que permitisse conhecer o grau efetivo de generalização de determinadas situações, projetos ou práticas.

2. Sendo o estabelecimento de fases e períodos e a respetiva caracterização uma das facetas mais interessantes destes trabalhos, é notória a dificuldade em “arrumar” os tempos presentes. Por um lado, será porque estes são particularmente complexos, atravessados por sinais e movimentos contraditórios; por outro, porque temos sempre mais dificuldade em encaixar o presente em períodos bem definidos. Talvez por isso, o estabelecimento de eras, períodos ou de idades é um trabalho próprio de historiador... Mais tarde, ver-se-á melhor.

3. Acho que seria interessante estudar os efeitos da mudança de ciclos políticos na continuidade e na evolução das políticas autárquicas, especialmente no que respeita à ação que vai além do cumprimento das “atividades estabelecidas por lei”. Certamente não está em causa a mudança de projetos e de políticas - característica intrínseca da democracia e das eleições! -, pois pretende-se conhecer o que muda e como muda, o que depende da ação dos eleitos e o que depende da dos serviços, com os seus dirigentes e técnicos.

4. O contributo das autarquias para o desenvolvimento da educação, entendida na perspetiva ampla que os autores dos trabalhos aqui apresentam, será tanto mais forte e eficaz quanto mais a educação beneficiar de uma política municipal integrada e não verticalizada, uma política que não esteja limitada à intervenção do pelouro da educação, mas saiba mobilizar as pontes com múltiplas áreas da atividade municipal, em especial com a ação social e com a cultura.

5. Há um (re)conhecido impasse no que respeita à gestão da educação à escala local, como vimos na parte da manhã deste seminário. Parece necessário distinguir a administração local dos recursos, por um lado, e a gestão das escolas, de pendor essencialmente técnico-pedagógico, a

justificar proximidade e capacidade de decisão numa escala de interação organizacional, por outro. Os problemas gerados pela criação de grandes agrupamentos de escolas são ilustrativos da necessidade de se encontrar soluções organizativas que respeitem a referida distinção de funções e respondam a diferentes problemas. Espero que as apresentações da parte da tarde apontem caminhos possíveis.

6. Parece-me que deveremos valorizar cada vez mais a dimensão intermunicipal, designadamente através das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas. Apesar de ter muitas dúvidas sobre a capacidade de substituição de instâncias de coordenação de nível regional (regiões NUTS II), há lugar para a afirmação da escala intermunicipal num espaço próprio. Neste sentido, podemos considerar áreas como o apoio e a articulação entre e com os municípios, partilha de recursos especializados ou a gestão da rede do ensino de nível secundário, designadamente do ensino profissional. Porque não uma carta intermunicipal/metropolitana de formação de nível secundário e pós-secundário? Porque não uma atuação específica e coordenada na área da orientação escolar e vocacional?

Descentralização e Administração Local: Os municípios e a educação

Joaquim Machado¹

Introdução

A partir da segunda metade do século XX, acentua-se, por um lado, a incapacidade e inadequação dos sistemas educativos centralizados para responder às necessidades e desafios da sociedade, nomeadamente a massificação escolar, a heterogeneidade discente e dos contextos escolares, o transbordamento da missão da escola (Nóvoa, 2005:16) e, por outro, as reivindicações de participação e descentralização emergentes nos estados democráticos. Em Portugal, é sobretudo a partir da década de 80 que se questiona o enclausuramento da escola determinado pela circunscrição do seu espaço social às fronteiras físicas do estabelecimento escolar, se realça a sua ligação ao meio envolvente e a sua dimensão comunitária, se promove o envolvimento das famílias e de diversos agentes educativos locais na escola e se procura uma política educativa estruturada a partir do local, a ponto de se poder falar de "um movimento de convergência entre a descentralização e autonomia municipal preconizada na Constituição e o reforço da ação educativa dos Municípios" (Fernandes, 2005:208).

Procuramos aqui distinguir a centralização e a descentralização enquanto modelos de administração pública, distinguir as concepções de democracia em que eles se ancoram e o sistema de distribuição de poder e de responsabilidades entre o centro e a periferia que comportam, realçar as dimensões societária e comunitária da educação formal e a conseqüente necessidade de um novo contrato entre o estado e a sociedade civil para a administração da "escola de interesse público" (Formosinho, 2005). É esta necessidade de um novo contrato entre o estado e a sociedade civil que está na base da mudança de orientação política, nomeadamente a consideração do território social e educativo e a integração e a extensão das áreas de intervenção das famílias, das autarquias e de outros elementos da comunidade na administração da "escola pública".

¹ Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

Por último, enfatizamos o reconhecimento e o reforço da autonomia das escolas e o reordenamento que a rede pública de estabelecimentos escolares tem sofrido nos últimos quinze anos, bem como as alterações nos órgãos desconcentrados do ministério da educação (extinção dos centros de área educativa e reclassificação das anteriores "direções regionais de educação"), e assinalamos que tais medidas administrativas mostram uma tendência para transferir competências para as novas unidades organizacionais, ao mesmo tempo que deixam perceber a necessidade de um ordenamento de base territorial municipal ou intermunicipal, cujo estatuto não está ainda definido, para assegurar a coordenação local da educação em torno de um projeto educativo comum à escola e ao território.

1. Modelos de administração pública

O paradigma de Estado de Direito, um Estado que assenta na separação de poderes e no primado da lei, desenvolveu-se segundo dois **modelos** diferentes **de administração pública**: o *modelo centralizado* e o *modelo descentralizado*. Portugal tem uma tradição de administração centralista: a centralização do sistema nacional de educação foi construída na segunda metade do século XIX, podendo encontrar-se já nas reformas liberais “todos os elementos que integram o modelo de organização do ensino secundário: finalidades, conteúdos, organização pedagógica e avaliação. Elas estabelecem, por um lado, o âmbito da intervenção política na organização do sistema de ensino e, por outro, as características da unidade organizacional resultante dessa intervenção” (Fernandes, 1992:112).

Com a democracia, a Constituição da República Portuguesa (CRP) introduz o princípio da participação democrática no ensino (artº 77º) e o princípio da descentralização administrativa (artº 237º), declara a autonomia administrativa das regiões autónomas dos Açores e da Madeira como pessoas coletivas territoriais com poderes próprios (artº 227º) e integra as autarquias locais (as freguesias, os municípios e as regiões administrativas) na organização democrática do Estado, prevendo outras formas de organização territorial autárquica nas grandes áreas urbanas e nas ilhas (artº 236º). Por sua vez, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) preconiza diferentes níveis de administração, assinala as funções da administração central e estabelece que seja "criado em cada região um departamento regional de educação (...) com o objetivo de integrar, coordenar e acompanhar a atividade educativa" (artº 44º, nº 2).

A opção por modelos descentralizados da administração pública tem, pois, a ver com a opção por um sistema democrático que pretende ir para além da democracia meramente representativa e promover a **participação dos cidadãos** na vida política e social. Enquanto numa *democracia*

representativa centralizada, “a política educativa é conduzida pelo Estado, através da administração Central, sem grande consulta aos parceiros sociais e pedagógicos, sem tentativa de concertação social”, na *democracia participativa descentralizada*, a sociedade civil tem “participação significativa na condução da política educativa (...), reconhecendo-se que o problema da educação diz respeito a todos os setores da sociedade e interessa geralmente os vários parceiros sociais e pedagógicos” (Formosinho, 2005:35). Numa *democracia representativa centralizada*, “as fases de planeamento e conceção, de decisão política e de implementação das soluções prescritas são fundidas num processo unificado conduzido pela administração central, sendo mais importante o papel dos ministros como dirigentes máximos da administração pública do que como agentes políticos” (Formosinho, 2005:35). Já numa *democracia participativa descentralizada*, são distintas a fase de planeamento e conceção de reforma (onde os especialistas desempenham papel relevante), a fase do debate público, onde os interessados dos vários quadrantes da sociedade civil podem participar, a fase da decisão política pelos órgãos de soberania, e a fase de implementação e (re)construção das soluções adotadas por parte da administração central, regional e local, pelas escolas, pelos professores, pelos alunos, pelas famílias e pela comunidade em geral” (Formosinho, 2005:35).

A opção pela descentralização não significa desvalorização das vantagens da centralização na garantia de unidade de ação do Estado e na coordenação da atividade administrativa, mas sobretudo o reconhecimento da cada vez maior complexidade da sociedade, da incapacidade de os serviços centrais preverem, categorizarem e tipificarem todos os problemas a surgir a nível local e da inadequação de um modelo de resolução dos problemas apenas através da tomada de decisões uniformes para todo o território.

Sob o ponto de vista técnico, a descentralização permite maior adequação, rigor e celeridade de decisão. O modelo centralizado procura garantir estas vantagens técnicas através da desconcentração de serviços, transferindo para níveis inferiores de decisão (o departamento regional ou a escola ou o agrupamento de escolas), inseridos na cadeia hierárquica de comando central, um grande número de decisões que têm a ver com a implementação de políticas, execução de normas e gestão corrente dos serviços (Formosinho, 2005:19).

Contudo, o debate entre centralização e descentralização não tem a ver apenas com o **sistema técnico de decisão**, mas sobretudo com o sistema de distribuição do poder e de responsabilidades entre o centro e a periferia e as suas consequências no tipo de vida democrática: a centralização reduz os atores locais a meros executores das diretivas centrais, conduz à passividade e ao conformismo dos cidadãos e à desmobilização das grupos e associações e das comunidades locais (Formosinho, 1986). As vantagens políticas da descentralização têm a

ver com a **participação dos cidadãos**, interessando-os pelos problemas públicos através da possibilidade de influência e participação na gestão da administração pública, e com o equilíbrio de poderes, porquanto, "ao respeitar os direitos e liberdades locais, constrói um sistema pluralista que evita os abusos da administração Central e limita o poder do Estado face à sociedade civil" (Formosinho, 2005:21).

A **crítica ao centralismo e à burocratização** dos sistemas fortemente centralizados indicia a necessidade de "sistemas mais flexíveis, diferenciados e participativos, quer por razões políticas e pedagógicas quer por razões pragmáticas" e, por consequência, o reconhecimento de que há formas diversas de organizar a distribuição do poder entre as partes do sistema organizacional, de repartir as responsabilidades e de garantir a execução das diversas missões do Estado (Fernandes, 2005:53).

Contudo, essa crítica não redundaria necessariamente em defesa da **descentralização**, porquanto esta define-se por três características: 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, 1992:220 e 2005:57-58).

Em Portugal, está reservada às regiões autónomas dos Açores e da Madeira uma descentralização de âmbito mais alargado do que a que é reconhecida aos municípios, não apenas pelo território (descentralização territorial), mas também e sobretudo pelos poderes constitucionalmente consagrados.

Por razões de eficácia, celeridade e adequação das respostas da administração educativa, o Estado tem procedido à criação de graus intermédios e inferiores, a nível regional (as direções regionais de educação, entretanto reclassificadas em subdireções de uma direção central) e a nível local (as escolas concebidas como serviços locais do Estado (Formosinho, 1989) ou extensão periférica da administração central (Caupers, 1994)), mas integrados na cadeia hierárquica de comando central, ou sujeitos ao seu poder de direção, podendo as suas decisões ser modificadas ou revogadas pelos responsáveis centrais (Formosinho, 2005:27). Trata-se, não já de descentralização, mas de desconcentração, incidindo os poderes desconcentrados em tarefas predominantemente técnicas, mantendo-se no topo as decisões mais substanciais de natureza política, legislativa ou regulamentar (Fernandes, 2005:56).

2. Dimensão societária e dimensão comunitária da educação

Max Weber distingue entre ação societária e ação comunitária: a ação societária funda-se em expectativas alcançáveis em virtude de regulamentos que ordenam as atividades individuais para a realização das finalidades de um agrupamento (1965:350) e a ação comunitária tem origem no sentimento subjetivo dos participantes de pertencerem a uma mesma comunidade e é esse sentimento que orienta as suas ações (1965: 347). Tomando como ponto de partida da análise sociológica das normas jurídicas o princípio do “império da lei” como elemento característico da estruturação das relações sociais desenvolvidas nas sociedades modernas, Max Weber considera que a crescente intervenção de ordenações normativas na orientação das condutas individuais constitui uma tendência da civilização europeia, que é consequência do avanço constante de interação social do tipo ação societária em detrimento de formas de interação social do tipo ação comunitária (1965:393).

Inspirando-se no quadro concetual de Max Weber, João Formosinho (2005) assinala na atividade educativa uma **dimensão societária** e uma **dimensão comunitária**. A **dimensão societária** concretiza-se na “atividade de ensino racionalmente organizada de modo sequencial e sistemático traduzindo o projeto da geração adulta para a educação da geração jovem” (2005:38) e, neste sentido, os estabelecimentos de educação e ensino, independentemente da entidade titular (Estado, instituições privadas, cooperativas, solidárias) são “escolas de interesse público” e, como tal, sujeitas ao controlo público e à tutela do Estado. A **dimensão comunitária** expressa-se no facto de a educação sistemática e sequencial ser feita por contacto pessoal direto e prolongado entre educadores e educandos, o que “transforma a escola numa comunidade de vivência intensa, o que centra a socialização e o desenvolvimento num contexto de vida comunitária, a qual tem de ser educativa na sua essência e na sua vivência” (2005:40). A este respeito, constatamos que a CRP determina mesmo que incumbe ao Estado “**inserir as escolas nas comunidades** que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais” (artº 74º, nº 2, al. f)).

Salienta Formosinho (2005) que a prevalência da **dimensão societária** realça o papel do Estado, comete-lhe a responsabilidade pela orientação e execução da atividade educativa e conduz à **lógica da centralização**, enquanto a **dimensão comunitária** não nega a dimensão societária e o importante papel do Estado na orientação da atividade educativa, mas realça o papel da comunidade na orientação e realização da atividade educativa, o que implica “um certo grau de **participação dos interessados e afetados pela educação escolar**” (as crianças e jovens, os professores, os pais e outros encarregados de educação, mas também as associações profissionais e culturais e, mais ainda, a autarquia local) **na administração da escola**.

Se a dimensão societária, suportada por uma conceção representativa da democracia, conduz a um modelo centralizado, a dimensão comunitária, suportada por uma conceção de participação direta da democracia, “traduz-se num novo contrato entre o Estado e a sociedade civil para a administração das escolas” e, nesse sentido, limita o poder societário do Estado na orientação da atividade da escola de interesse público. Por outras palavras, o equilíbrio que, numa sociedade democrática, é necessário entre **o poder do Estado** e **o da Sociedade Civil** concretiza-se através dos “limites comunitários à ação centralizadora do Estado” (2005:50).

Na LBSE, é bem explícita a perspetiva de "integração comunitária" do funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino, com consequências na "fixação local dos respetivos docentes" e na orientação da administração e gestão de "cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos (...) por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo" (art.º 45º, nº 1 e nº 2).

3. A participação das famílias na escola

Em Portugal, como noutros países, a escola da modernidade constrói-se marginalizando a família: “Num certo sentido, o aparelho escolar edificou-se contra as famílias e as comunidades, que foram marginalizadas, ora com o argumento político (a legitimidade do Estado para decidir em matéria educativa), ora com o argumento profissional (a competência especializada dos professores em matéria educativa)” (Nóvoa, 1992:32-33), embora desde sempre os pais fossem considerados "responsáveis pelos deveres dos seus filhos e educandos em especial quanto à assiduidade, pontualidade e disciplina" e cooperantes na garantia das condições para o empenho dos filhos no processo de ensino (Lei nº 51/2012, de 5 de setembro, artº 43º e 44º).

Na verdade, a concretização da utopia socializante da escola para todos só pode concretizar-se com a colaboração da família. Por isso, se determinam obrigações dos pais relativamente à educação escolar dos filhos, nomeadamente a garantia de que eles vão à escola e cumprem os requisitos que esta exige (levam os materiais necessários e fazem os trabalhos escolares). A face mais visível desta exigência societária redundante, frequentemente, numa "imagem sombria" das relações entre pais e professores (Afonso, 1994:241) alimentada ora pela desajustada perspetiva do *défice cívico* dos pais (Sá, 2004:35) no acompanhamento da vida e percurso escolar dos filhos (alega-se que não se interessam pela educação dos filhos, os despejam na escola, não comparecem na escola quando são convocados, não os fazem estudar, não conferem se eles fazem os trabalhos de casa, enfim, não “colaboram”, não trabalham em sintonia com a escola),

ora pelo deslocamento desse *défice cívico* para o lado da escola e dos professores, que não estariam interessados e desincentivariam o envolvimento parental.

A valorização da dimensão comunitária na administração do sistema educativo surge no regime democrático e acompanha a generalização e massificação do ensino pós-primário. Surge com o reconhecimento do direito das associações de pais a participar na orientação da educação escolar e na gestão das organizações educativas (Lei nº 7/77, de 1 de fevereiro), nomeadamente:

- a) Pronunciar-se sobre a definição da política educativa;
- b) Participar na elaboração de legislação sobre educação e ensino;
- c) Participar nos órgãos pedagógicos dos estabelecimentos de educação ou de ensino;
- d) Acompanhar e participar na atividade dos órgãos e da ação social escolar (...);
- e) Intervir na organização das atividades de complemento curricular, de desporto escolar e de ligação escola-meio;
- f) Reunir com o órgão diretivo do estabelecimento de educação ou de ensino em que esteja inscrita a generalidade dos filhos e educandos dos seus associados;
- g) Beneficiar de apoio documental a facultar pelo estabelecimento de educação ou de ensino ou pelos serviços competentes do Ministério da Educação (Dec-Lei nº 372/90, de 27 de novembro, artº 9º).

Na verdade, a regulamentação da participação dos pais como parte “interessada” no percurso educativo dos filhos evoluiu com a criação de serviços de orientação escolar e órgãos de coordenação educativa com representação parental (Decreto nº 48:572, de 9 de setembro de 1968) e pela extensão das áreas de intervenção dos pais na administração das escolas: 1) a progressão/retenção dos alunos, as regras de disciplina vigentes na escola, o cumprimento dos programas por parte dos professores e o regulamento de faltas; 2) a organização interna da escola (organização do currículo formal, composição das turmas, definição do calendário escolar, actividades de complemento curricular, visitas de estudo e desporto escolar); 3) a nomeação, controlo e avaliação do pessoal (selecção, recrutamento de pessoal docente e não docente, avaliação do desempenho e promoções); 4) o financiamento da escola (elaboração e aprovação de propostas de orçamento); 5) o planeamento (definição da rede escolar, criação de áreas de

estudo, criação de opções e de cursos); e 6) as relações da escola com a comunidade (Mota, 1996:371).

Sob o ponto de vista da administração das escolas, a valorização da dimensão comunitária da educação é aprofundada em 1998 com a alteração do regime de gestão quando é criado um “órgão de participação e representação da comunidade educativa”, a Assembleia de Escola. Este “órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola” integra “representantes dos docentes, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do pessoal não docente e da autarquia local” e “por opção da escola,(...) pode ainda integrar representantes das atividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respetiva área, com relevo para o projeto educativo da escola” (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artº 8º).

A participação das famílias e da comunidade na direção estratégica da escola é aprofundada com a recomposição e o alargamento da capacidade de intervenção do órgão sucedâneo da Assembleia de Escola, o Conselho Geral, a quem “cabe a aprovação das regras fundamentais de funcionamento da escola (regulamento interno), as decisões estratégicas e de planeamento (projeto educativo, plano de atividades) e o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de atividades)” e a quem é confiada “a capacidade de eleger e destituir o diretor, que por conseguinte lhe tem de prestar contas” (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, preâmbulo). Por outras palavras, a autonomia das escolas comporta a **responsabilidade** dos diversos agentes educativos e a **prestação de contas** quer à comunidade quer ao Estado, a quem compete garantir o projeto educativo societário.

4. A intervenção das autarquias na educação

A evolução das normas e das práticas de intervenção dos municípios portugueses na educação (Fernandes, 1995) dá conta de três perspetivas: o município como serviço periférico do Estado, o município com determinada autonomia mas com estatuto de entidade privada e o município com estatuto de parceiro educativo público, mais congruente com estatuto constitucional de poder local autónomo (Fernandes, 2005). Estas perspetivas têm a ver com as modalidades de educação implicadas (ensino "regular" ou modalidades "especiais") e a conceção do papel do município na educação (mais privada ou mais pública, mais autónoma ou mais dependente em relação ao poder central), são assumidas em tempos diferentes e sobrepõem-se entre si:

1ª) O município é considerado um *serviço de administração periférica do Estado* (Fernandes, 2005:203), sendo-lhe atribuídas funções e encargos educativos claramente delimitados - Em 1984, o governo transfere para as **autarquias** competências em matérias de investimentos

públicos nos domínios da educação e ensino: 1) Centros de educação pré-escolar; 2) Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico; 3) Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior; 4) Transportes escolares; 5) Outras atividades complementares da ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação de tempos livres; 6) Equipamentos para educação de base de adultos (Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de março, artº 8º, al. e)). Estas competências são alargadas em 1999 (Lei nº 159/99, de 14 de setembro) e, depois, em 2008: a) Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; b) Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; c) Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; d) Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; e) Ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; f) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico (Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho)

2ª) Para além dos encargos, o município é reconhecido também como um *agente educativo supletivo e parceiro social de estatuto idêntico aos agentes privados* - As autarquias tomam iniciativas na criação de estabelecimentos ou salas de educação infantil e, a partir de 1989, estabelecem parcerias com entidades privadas para o ensino técnico, artístico e profissional com vista à criação de escolas destas modalidades "especiais" de educação (Decreto-Lei nº 26/89 de 21 Janeiro). A partir de 1987, a Associação Nacional de Municípios Portugueses passa a ter um representante no Conselho Nacional da Educação. Em 1989 a autarquia passa a ter um representante no conselho consultivo das escolas básicas e secundárias (Despacho Nº 8/SERE/89, de 8 de Fevereiro), em 1991, participa no Conselho de Escolas (Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de maio) e, em 1998, integra a Assembleia de Escola (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio), órgão deliberativo substituído, em 2008, pelo Conselho Geral (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril).

3ª) O município é reconhecido como um *interveniente de estatuto público* - Para além do Estado e da iniciativa particular, cooperativa e social, também as autarquias participam, a partir da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei nº 5/97, de 10 de fevereiro) na ampliação da rede nacional de educação pré-escolar com vista à sua oferta universal (Decreto-Lei nº 147/97, de 11 de junho), passando estes estabelecimentos de iniciativa camarária a estar integrados na rede pública nacional. Em 1998, prevê-se a criação por iniciativa dos municípios de conselhos locais de educação, "estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de atividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares" (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artº 2º). Esta função

de coordenação local da política educativa é reforçada em 2003, passando estes órgãos a designar-se Conselhos Municipais de Educação e a ter a função de acompanhamento do processo de elaboração e atualização da carta educativa municipal, participação na negociação e execução dos contratos de autonomia das escolas, análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino e apreciação de projetos educativos a desenvolver no município (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, artº 4º). Os municípios tornam-se ainda parceiros importantes do Ministério da Educação no desenvolvimento de atividades de animação e apoio às famílias e de enriquecimento curricular (Decreto-Lei nº 16795/2005, de 14 de julho, e Despacho 12591/2006, de 16 de junho).

A. Sousa Fernandes perspetiva o reforço e evolução da intervenção educativa dos municípios como parte de "um movimento de convergência" com "a descentralização e autonomia municipal preconizada na Constituição", sendo certo que a concretização desta "manifestação indiciária de uma certa direção (...) depende de outros fatores entre os quais o próprio papel dos intervenientes locais" (2005:208). Mas diversos estudos mostram também que a ação dos municípios vai frequentemente para além das competências decretadas e se estende ao exercício do que Pinhal (2004:57) designa de "não-competências", como todas as iniciativas que foram desenvolvidas antes de serem atribuídas como competências e como os projetos educativos municipais de iniciativa autárquica que, inspirando-se numa conceção de cidade educativa (Faure, 1972:34), requerem a convocação de outros atores, outros espaços e outros tempos educativos para além dos atores, dos espaços e dos tempos domésticos e escolares e exige uma política educativa local. Nesta perspetiva, os municípios avançariam agora para uma nova fase no domínio da educação, aquela fase em que não seriam apenas meros promotores e coordenadores locais das políticas educativas centrais, mas também autores e intérpretes das suas próprias políticas educativas (Neto-Mendes, 2007:5).

Este processo de apropriação de novas competências pelos municípios torna o poder local mais forte, mas, segundo João Barroso, é compatível com o reforço da autonomia das escolas, sendo necessário distinguir "o que é a gestão do sistema local do que é a gestão de cada escola, enquanto unidade social e estrutura pedagógica específica" (1996:13).

5. Autonomia e agrupamento de estabelecimentos de educação

É a defesa de uma sociedade pluralista e livre que está na base da consagração da liberdade de ensino e do encorajamento à explicitação de **projetos educativos** próprios por parte dos estabelecimentos de iniciativa privada, sendo o exercício da liberdade de ensino limitado apenas

"pelo bem comum, pelas finalidades gerais da ação educativa e pelos acordos celebrados entre o Estado e os estabelecimentos de ensino particular" (Decreto-Lei nº 553/80, de 21 de novembro, preâmbulo e artº 2º, nº 2). E, em 1989, é reconhecida também às escolas públicas "a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo" (Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, artº 2º, nº 1). Deste modo, se consagra no plano normativo a autonomia, se estabelecem princípios orientadores da ação da escola e se explicitam competências nos planos cultural, pedagógico e administrativo.

Ficavam de fora da esfera da autonomia consagrada os estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, dependentes de estruturas desconcentradas (as direções escolares no distrito e as delegações escolares no concelho) e, na maioria dos casos, com dimensão humana reduzida para nelas se encontrar uma comunidade docente estável e com capacidade e possibilidade de formular uma vontade coletiva e projetos consistentes. Entendia-se então que isso só era possível pela fixação de professores a um determinado território e pela consideração desse território, que abrange um conjunto de edifícios escolares, com uma unidade de gestão com órgãos próprios, com projeto próprio e com atividades próprias e comuns (Formosinho & Machado, 1998 e 2005). A "área escolar" é a primeira experiência para "agregar por áreas geográficas" estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo e formar uma "escola" com dimensão humana capaz de se constituir como comunidade e ter "órgãos de direção, administração e gestão comuns" (Decreto-lei nº 172/91, de 10 de maio, art.º 3º) e tem continuidade nos agrupamentos de escolas (Despacho Normativo nº 27/97, de 12 de maio) impropriamente designados de "horizontais". Já a constituição dos agrupamentos ditos "verticais", que se tornariam modalidade exclusiva, e a agregação de escolas e agrupamentos, é justificada pela necessidade de favorecer a realização de um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica (Despacho Normativo nº 27/97, de 12 de maio, nº 2.2; Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, art.º 5º, nº 1 e artº 6º, nº 1; Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, art.º 6º, nº 1).

Este reconhecimento à escola pela administração educativa do poder ou capacidade de tomar decisões em diversos domínios "no quadro do seu projeto educativo" e das "funções, competências e meios que lhe estão consignados" (decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio, art.º 3º, nº 1; Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, art.º 8º, nº 1), obriga a reformular o regime de gestão da escola alicerçado numa regulação em que o interesse público é representado pela administração central e pelos professores enquanto prestadores do serviço educativo e substituí-lo por um outro que pretende romper, não apenas com o modelo de gestão centralizada

burocrática, mas também com a prática neocorporativa da gestão democrática (Formosinho, 2004:41). Este novo modelo de governação das escolas acrescenta a regulação comunitária à regulação burocrático-profissional, fazendo da escola um *locus* de construção democrática do coletivo e do projeto educativo "o documento que consagra a orientação educativa" explicitando "os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa" (Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, artº 9º, nº 1). No entanto, para que a escola se torne "autónoma" não basta a outorga formal e legal de um poder (ou faculdade), mas requer o seu uso no sistema de ação concreta pelos atores e órgãos escolares – João Barroso (1996) distingue a "autonomia decretada" da "autonomia construída" –, sendo certo que "não é o contexto de ação concreta que gera a autonomia mas sim a capacidade dos atores para, mesmo em contextos adversos, a construírem" (Formosinho *et al.*, 2010:92).

O exercício diferenciado da autonomia justifica que o Estado reconheça competências acrescidas às escolas através de um contrato, "através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado" (Decreto-lei nº 115-A/98, de 4 de maio, art.º 48º, nº 1; Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril, artº 57º, nº 1), embora os "contratos de autonomia" até hoje celebrados, prorrogados e renovados, situando-se numa linha de continuidade da autonomia já em uso pelas escolas, permitem gerar novas dinâmicas e congregar sinergias em torno do cumprimento dos compromissos moralmente assumidos (Carvalho & Machado, 2011:8), valorizam a imagem social da escola e do trabalho nela desenvolvido e apresentam vantagens simbólicas, pessoais e profissionais a explorar (Formosinho *et al.*, 2010:179).

Neste novo modelo de governação das escolas, o estatuto de "parceiros" exige, por um lado, a "alteração de papéis destes três pólos de regulação das políticas e da administração pública da educação" e, por outro, "uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social" (Barroso, 2005:82).

Tal como aconteceu noutros países, também em Portugal o reconhecimento da autonomia da escola alicerça-se em objetivos que vão "desde a introdução da democracia escolar e local até à descentralização e à melhoria do funcionamento da máquina do Estado, ou aumento da qualidade da educação", mas foi-se "tornando gradualmente mais independente das políticas mais abrangentes de reforma do Estado e da descentralização/transferência de poderes administrativos no domínio da educação" e distanciou-se do "princípio básico de gestão e política das escolas - as instituições devem ser autónomas para garantir a liberdade de ensino, fortalecer a democracia escolar local e concluir o processo de descentralização" para se tornar sobretudo

"um instrumento de realização de objetivos estritamente educativos: dar mais liberdade ao pessoal docente com vista à melhoria da qualidade do ensino" (Eurydice, 2007:39).

Entretanto, o processo de reordenamento da rede escolar e a constituição de agrupamentos de grande extensão territorial e de maior complexidade organizacional acaba por estabelecer institucionalmente cadeias de comando mais verticalizadas do que as anteriores, aumentar a burocracia dentro da organização educativa, formalizar os regulamentos e substituir a gestão de proximidade pela gestão à distância. A evolução do processo de agrupamento de estabelecimentos escolares retira de cada escola os órgãos de gestão, representação e participação próprios, deslocalizando-os para a escola-sede, e acaba por os "desinstitucionalizar", torná-los subunidades organizacionais e alienar parte da sua autonomia para a nova unidade orgânica criada, ficando, assim, duplamente periféricos: periféricos "face às instâncias centrais e pericentrais" e periféricos relativamente à nova unidade orgânica, enquanto "novo escalão da administração centralizada" (Lima, 2011:112-113).

O processo de reordenamento da rede escolar e a evolução do processo de agrupamento dos estabelecimentos põem em evidência, por um lado, a dimensão humana da organização escolar e a necessidade de a tomar como variável de gestão e, por outro, a tendência para localmente reproduzir os mecanismos uniformizadores, abstratos e impessoais de um sistema centralizado, intrinsecamente inadequados à gestão pedagógica, porquanto a relação pedagógica é uma relação pessoal entre pessoas concretas em contextos institucionais específicos (Formosinho, 1984).

Na verdade o reordenamento da rede convida a olhar para o interior de cada agrupamento e a repensar a gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, reduzindo a escala de organização pedagógica e dando espaço à autonomia profissional dos docentes e à democraticidade interna (Machado, 2013: 149-150). Convida, por outro lado, a não deixar de fora a configuração em rede de estabelecimentos agrupados e a pensar a coordenação local da educação, sem, no entanto, reduzir o "território educativo" ao território escolar, porquanto a educação local abrange, por um lado, a rede de ofertas educativas (de gestão estatal, privada ou solidária) com projeto educativo próprio e, por outro, outros espaços, outros tempos e outros atores educativos que justificam um projeto educativo de território que não se confine aos projetos educativos das instituições educativas existentes.

6. Um projeto educativo comum à escola e ao território

A centração no território, na sua geografia e demografia, mas também na sua rede de ofertas educativas, sugere o território concelhio como unidade mínima estabelecida para a carta educativa e como área de abrangência máxima do agrupamento de escolas, como se depreende da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, publicada a 14 de junho, quando determina a não extinção de agrupamentos ou escolas não agrupadas que sejam únicos no concelho (n.º 8).

A consideração do espaço concelhio como território máximo do agrupamento, independentemente do número de alunos envolvidos, limita as condições de implementação de uma escola secundária pluricurricular, como requer a LBSE (art.º 40.º, n.º 3), nos concelhos com escassa população escolar e obriga as famílias a procurar escolas secundárias de concelhos vizinhos com a oferta curricular mais adequada para os seus filhos, tal como usam os mesmos dispositivos na escolha da escola que consideram mais apropriada em determinada fase do percurso escolar.

Em todos os casos, o agrupamento é uma unidade de gestão limitada para a gestão da rede de estabelecimentos de educação e ensino e obriga a repensar a coordenação local da educação escolar, problematizando o modelo mais adequado para o “conselho local de educação” proposto já no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE, 1988a, p. 166, 1988b, p. 551) e se ele deve manter o figurino do atual de Conselho Municipal de Educação (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro) ou se deve assumir o figurino de Autoridade Local de Educação de caráter municipal ou intermunicipal (Azevedo & Melo, 2011, p. 173).

O debate sobre a coordenação local de educação acaba por trazer ao de cima a ideia de “um projeto educativo comum à escola e ao território” (Machado, 2005, p. 253), em que devem participar a escola, com a família, instituições e associações locais, bem como a estrutura produtiva pública e privada e onde o município tem importante papel a desempenhar, porque dispõe de instrumentos e recursos que permitem ter uma visão mais global e integrada do território educativo e, sobretudo, porque dispõe de legitimidade democrática para assumir mais competências no domínio da definição das políticas públicas como é a educação dos cidadãos (Fernandes, 2005, p. 199), que se

traduziria na replicação do Estado Educador agora metamorfoseado em Município Educador.

A verdade é que os municípios não são já apenas meros agentes locais das políticas centrais, mas a ação educativa municipal diverge de concelho para concelho, nomeadamente no que respeita à participação dos atores locais na definição, elaboração, acompanhamento e avaliação das cartas educativas e dos projetos educativos locais (Neto-Mendes, 2007:7). Prudentemente, A. Sousa Fernandes (2015, 2014) assenta a sua perspetiva de centração da política educativa na cidade e no município como expressão organizada da cidade, mas não imagina "o Município como uma reprodução a nível local do paradigma do Estado Educador com a tentação de hegemonizar a educação da cidade em detrimento de outras instituições educativas". Na perspetiva deste autor, ao Município cabe o importante papel de coordenação e dinamização de iniciativas surgidas no território concelhio, de "promotor de um projeto que influencie as potencialidades educativas locais de forma que se constitua uma rede educativa com a intencionalidade expressa de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos" (2005:199 e 200).

Na verdade, a perspetiva de "projeto educativo comum à escola e ao território" aproxima a coordenação local da educação do modelo da Cidade Educadora, mas, como escrevemos em 2005, a concretização desta ideia-projeto comporta dois riscos, que correspondem a outros tantos cenários:

1º) a fragmentação entre instituições e organismos (e no interior dos mesmos) que é característica dos processos de burocratização, em resultado da especialização e das falhas de coordenação, ou mesmo de cooperação; e

2º) a tentação de, face à descoordenação, concentrar ou estabelecer conexões fortes entre atividades e/ou instituições, a hierarquização, a delimitação rígida de atribuições, competências e papéis (Machado, 2005: 257).

A perspetiva de "projeto educativo comum à escola e ao território" requer um conjunto de condições que começa com "uma descentralização efetiva" e a possibilidade de elaboração e concretização de projetos educativos locais participados, implica que o âmbito destes ultrapasse as modalidades escolares de formação e irrompa por áreas como a cultura, o ambiente e o urbanismo, exige uma organização flexível estruturada em rede de geometria variável e de relações contratualizadas entre os participantes e deve conduzir à criação de um fórum de participação local (Fernandes, 2005:201).

Neste caso, como vaticina João Barroso, aos agrupamentos e escolas seria reconhecido "o estatuto de 'parceiros' (enquanto detentores de poderes e meios próprios de intervenção local) e não o de simples unidades orgânicas dependentes que as autarquias teriam de sustentar e gerir como se fossem o Ministério da educação (o que não é a sua vocação)" (1996:14).

Em síntese, o movimento de outorga de mais competências aos municípios na administração local da educação pode evoluir ora no sentido de uma gestão municipal das escolas públicas ora no sentido de coordenação local de um projeto educativo local que atravessa e extravasa as instituições escolares, respeita a sua autonomia e potencia os distintos projetos em ação no território educativo concelhio.

Referências bibliográficas

Afonso, Natércio (1994). *A Reforma da Administração escolar. A abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: IIE

Barroso, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação

Barroso, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta

Caupers, João (1994). *Administração Periférica do Estado*. Lisboa: Editorial Notícias

EURYDICE (2007). *Autonomia das escolas - Políticas e medidas*. Lisboa: Unidade Portuguesa da Rede Eurydice. Disponível em <http://eurydice.gepe.min-edu.pt>

Fernandes, António Manuel Sousa (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário: Evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)*. Braga: Universidade do Minho

Fernandes, António Sousa (2005). *Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia*. In J. Machado *et al.*, *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: Projetos educativos Municipais* (pp. 35-61). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão

Fernandes, António Sousa (2014). *Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses*. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições ASA

Formosinho, João (1984). *A renovação pedagógica numa administração burocrática centralizada, O Ensino, Revista Galaico-Portuguesa de Sociolinguística e Pedagogia*, 7-8-9-10, 101-107

- Formosinho, João (1986). A regionalização do sistema de ensino, *Cadernos Municipais*, Revista de Ação Regional e Local, nº 38-39, Dezembro 1986, pp. 63-67
- Formosinho, João (2004). A governação das escolas em Portugal - da "gestão democrática" à governação participativa. In A. P. Vilela, *Administração e Gestão das Escolas: Diferentes olhares sobre a mesma problemática* (pp. 31-45). Braga: CFAE Braga/Sul
- Formosinho, João (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Porto: Edições ASA
- Formosinho, João; Fernandes, António Sousa; Machado, Joaquim & Ferreira, Henrique (1011). Autonomia da Escola Pública em Portugal. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (1998). Políticas educativas globais. In *A territorialização das Políticas educativas*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda, pp. 23-27
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal – políticas recentes. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 115-162). Porto: Edições ASA
- Lima, Licínio C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora
- Machado, Joaquim (2005). Cidade educadora e coordenação local da educação. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 225-264). Porto: Edições ASA
- Machado, Joaquim (2013). A rede escolar e a administração das escolas - Novos e velhos desafios. In J. Machado & J. M. Alves, *Melhorar a Escola: Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas* (pp. 141-154). Porto: FEP/UCP, CEDH & SAME
- Mota, Maria da Conceição C. M. (1996). Os professores e a participação dos pais na administração das escolas, *Inovação*, Vol. 9, nº 3, 313 – 332
- Pinhal, J. (2004). Os municípios e a provisão pública da educação. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, e A. Ventura, (org.). *Políticas e Gestão Local da Educação* (pp. 45-60). Aveiro: Universidade de Aveiro
- Neto-Mendes, António (2007). A participação dos municípios portugueses na educação e a reforma do estado - Elementos para uma reflexão. In Benno 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. Disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/40.pdf (Consulta em 21/06/2013)

Nóvoa, António (Cord.) (1992). *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote

Nóvoa, António (2005). *Evidentemente. Histórias da Educação*. Porto: Edições ASA

Sá, Virgínio (2004). *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Universidade do Minho / Instituto de Educação e Psicologia

Simões, Rosa Alexandrina Moreira & Neto-Mendes, António Augusto (2007). A participação dos municípios portugueses na educação: Subsídios para o estudo da política de descentralização em Portugal. In Benno 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. Disponível em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/385.pdf (Consulta em 21/06/2013)

Weber, Max (1965). *Essais sur la théorie de la science*. Paris : Librairie Plon

Administração Local de Educação e Formação de Cascais: apresentação de um projeto em curso ¹

Joaquim Azevedo²

Introdução

Em 28 de setembro de 2012, foi celebrado um protocolo de entendimento entre o Ministério de Educação e Ciência (MEC) e o Município de Cascais, no sentido de se ensaiarem novas formas mais participativas e eficazes de governo local da educação, no território de âmbito municipal. Em 17 de dezembro de 2012, foi celebrado um protocolo de acordo entre o Município de Cascais e a Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa (UCP) que tinha como objeto central a elaboração de um projeto de gestão local de educação e formação.

Este texto serve de apresentação geral do projeto de criação da Administração Local de Educação e Formação de Cascais (ALEF), uma dinâmica em curso ainda em 2014, resultante da cooperação entre as escolas (da educação de infância e dos ensinos básico e secundário) e a Câmara Municipal e tem como objetivo clarificar os pontos de partida e explicitar o referencial de uma proposta de administração local da educação e formação, bem como definir competências, articulações e modos de funcionamento.

A presente proposta foi elaborada com a participação empenhada dos atores locais da educação e que são, simultaneamente, os principais membros do núcleo de articulação e ação da educação em Cascais: o município e os diretores das escolas e agrupamentos da AP10, a antiga área pedagógica referente ao concelho de Cascais. Além das diversas reuniões técnicas com os representantes do município, foram realizadas 3 reuniões com os membros da AP 10: a 22 de março na ES Frei Gonçalo de Azevedo, a 24 de abril na ES Fernando Lopes Graça e a 9 de maio na ES de Carcavelos. Vários encontros foram realizados também nas escolas, a pedido destas. Ao

¹ Este texto recupera uma comunicação apresentada no Seminário de Administração e Organização Escolar, organizado pela Faculdade de Educação e Psicologia, da Universidade Católica Portuguesa, no Porto. O autor da comunicação quer deixar claro que este modelo de ALEF é resultado do labor de uma equipa por si coordenada, que integrou ainda os docentes Rodrigo Queiroz e Melo e José Matias Alves e técnicos da Câmara Municipal de Cascais.

² Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano (CEDH), Faculdade de Educação e Psicologia, Universidade Católica Portuguesa.

mesmo tempo, foi criado um grupo mais executivo, com a participação da Câmara Municipal (2 pessoas da autarquia, a Vereadora da Educação e a Diretora do Departamento de Educação), dois diretores escolares e os três professores da UCP, equipa esta que reuniu mais amiudadas vezes e que discutiu e preparou os documentos, além de organizar e coordenar as atividades.

Porque o projeto da ALEF é uma proposta de gestão integrada e holística da educação e formação no local e com o local, quisemos envolver e dar voz a mais parceiros e atores. Para tanto, a meio do percurso de construção da proposta, foi realizado o “Seminário Internacional sobre Educação e Municípios: descentralização e corresponsabilidade”. Realizado em 28 de junho de 2013, o seminário contou com a presença de quase 200 pessoas e ainda oradores, quer portugueses quer estrangeiros (ver documentos em <http://educacaoemunicipios.wordpress.com/>). O seminário permitiu trazer ao projeto experiências internacionais e ouvir todos quantos quiseram participar, ouvindo e colocando questões, dúvidas e anseios.

O projeto foi entregue pela UCP à Câmara Municipal de Cascais em Setembro de 2013 e posteriormente entregue, pela Câmara Municipal de Cascais, ao Ministério da Educação, em Janeiro de 2014, tendo sido realizada uma reunião de esclarecimento, com a presença de vários serviços do ME, com a participação da equipa da UCP (em outubro de 2014, altura em que este texto toma a sua versão final, o projeto ainda não teve sequência, havendo contactos do Ministério do Desenvolvimento Regional e do ME no sentido de poder vir a inserir a autarquia de Cascais num projeto-piloto de descentralização, dirigido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (chamado Aproximar).

O ponto de partida

Após perto de quarenta anos de sucessivas mudanças no quadro da administração educacional, com fenómenos sucessivos e desconexos de desconcentração, descentralização e recentralização, constata-se uma situação de tensão e de bloqueio. Assistimos hoje, em Portugal, simultaneamente, a mais uma tentativa de criação de mais autonomia para as escolas (por exemplo, a decisão de dotar as escolas da possibilidade de gerar adaptações curriculares que podem atingir os 25% do currículo nacional) e a um processo de concentração de competências no nível central, após a extinção das Direções Regionais de Educação (2012).

Consolidada a fase da escolarização de todos os portugueses até aos 16-17 anos, importa garantir, por todos os meios disponíveis, que esta escolarização tenha qualidade, ou seja, que equivalha a proporcionar percursos de educação e formação de qualidade para cada um, até aos 18 anos, a nova idade limite da “escolaridade obrigatória”. Esta passou a ser uma prioridade do

presente e um desiderato fundamental a cumprir nos próximos anos, no qual a Câmara Municipal de Cascais e os Agrupamentos de Escolas estão bastante empenhados. Melhorar a qualidade da educação, dos seus processos e dos seus resultados, no quadro de um Plano de Desenvolvimento da Educação para Cascais, tal é o principal objetivo que a todos mobiliza.

O novo modelo que se propõe inspira-se tanto nas melhores práticas democráticas já construídas e na liberdade conquistada, como corresponde a um novo quadro harmónico e eficaz de articulação entre os vários níveis da administração educacional (central, local e escolar), colocando-os ao serviço da capacitação das pessoas, da criação de melhores oportunidades de vida e do desenvolvimento sociocomunitário do território, ou seja, ao serviço de mais e melhor educação para todos.

O crescente agrupamento de escolas, processo desencadeado ao longo dos últimos dez anos, precipitado principalmente por razões de racionalização económica, tem deixado bastante desarticulada a administração e gestão do sistema educativo, nos seus níveis central, regional e local, bem como nas suas funções de regulação, coexistindo fontes de legitimidade em confronto sobre os mesmos territórios. Ao mesmo tempo, fruto desta “revolução”, assiste-se a uma sobredeterminação da vertente administrativa da direção e gestão das novas unidades administrativas de maior dimensão, os agrupamentos de escolas, em detrimento da gestão cuidada dos processos pedagógicos dos estabelecimentos de ensino.

Entretanto, em 2012, foram extintas as Direções Regionais de Educação- DRE e foi criada uma nova Direção-Geral dos Estabelecimentos de Ensino, ou seja, aqueles serviços desconcentrados foram substituídos por um novo organismo dos serviços centrais, sem que se tenha ainda esclarecido o modelo de administração educacional de que o país precisa para servir uma melhoria progressiva da educação escolar e dos seus resultados.

De facto, a reorganização da administração educacional está em curso, sem que se perceba para onde pretendemos ir, assistindo-se tanto a processos de recentralização, com o recurso às novas tecnologias, como a dinâmicas que se diz estarem a favorecer a descentralização, como sejam os agrupamentos de escolas. A investigação que estamos a realizar na Universidade, junto dos diretores e das escolas, evidencia algum desnorte e bastante preocupação, por parte dos diretores das novas unidades administrativas agrupadas, com o facto de se sentirem com mais responsabilidades, mas sem capacidade para intervir em áreas fundamentais da gestão das suas organizações, além de nos manifestarem recorrentemente um maior isolamento (ver por exemplo a investigação conduzida por António Filipe Barbosa “A periferia como centro”).

Existe, em simultâneo, uma enorme experiência acumulada, ao longo de décadas, pelas autarquias locais, na gestão e administração descentralizada da educação, em áreas como os transportes, a ação social escolar e a gestão do património escolar. Todavia, entre esta descentralização e o chamado “processo de autonomia das escolas” não existe a necessária interseção, sendo dificilmente capitalizadas uma e outra dinâmicas e experiências em prol de um bem maior que é o da educação de qualidade para e com cada criança, jovem e adulto do município.

A educação e os municípios

Em Cascais, existe uma dinâmica, com mais de 20 anos de reunião e articulação entre as escolas e a Câmara Municipal, a AP10, que tem permitido importantes ações de entreatajuda, de concertação, corresponsabilidade e cooperação e de procura comum de soluções mais coerentes e sustentadas para a educação no território.

Esta experiência única tem constituído um relevante laboratório em que: (i) os atores se têm transformado em parceiros, aprendendo a conhecer-se e a reconhecer-se (ou seja, a respeitar-se e a valorizar-se nas suas especificidades e complementaridades), (ii) escolas/diretores escolares e Câmara Municipal aprendem a trabalhar em conjunto, colocando interesses e objetivos comuns em cima da mesa e em ação; (iii) a cooperação e a confiança têm constituído uma trave mestra de uma longa experiência acumulada; (iv) existe uma vontade partilhada para se ir mais longe e melhor.

Entendemos que o nível de corresponsabilidade na gestão da “res publica” educacional que se atingiu no município de Cascais só pode evoluir positivamente se houver espaço político para um claro *upgrade* deste exercício de corresponsabilização, pois ele é fundamental para a melhoria da qualidade da educação e das aprendizagens.

Algumas questões pertinentes se foram levantando: descentralizar, sim, mas com que pacto de intervenção entre o Governo, a Câmara Municipal e os Agrupamentos Escolares? Com que nível real de descentralização e com que modelo institucional para acolher esse novo poder descentralizado? Deverá consistir numa mera concentração da reflexão, da ação e dos serviços no município? Deverá ser constituído um consórcio autónomo para o governo local da educação? Deverá ser um giga-agrupamento escolar concelhio, como se se tratasse de um serviço local da administração educacional? Ou basta transferir poderes para o município e para o Conselho Municipal de Educação, órgão sem qualquer expressão de poder local?

A experiência acumulada em Portugal, desde 1984, em termos de transferência de competências para as autarquias, em matéria escolar, já é bastante significativa. Mas, os modos como cada município gere os transportes escolares, a ação social escolar, as atividades de complemento curricular, os equipamentos escolares ou elabora e aplica as cartas educativas, são deveras díspares, o que apela para soluções devidamente contextualizadas, ainda que num quadro político claro de descentralização da administração da educação.

Por esta descentralização educacional entendemos, com a OCDE, a transferência de competências políticas relativas à planificação, direção, financiamento e alocação de recursos educativos, desde o governo central até às unidades sub-nacionais públicas, sejam regionais, provinciais ou locais. Estas unidades podem estar diretamente sob a autoridade do governo, ou dispor de autonomia parcial ou total. Deste modo, produz-se a descentralização política ou territorial, assim como a desconcentração técnica e até a autonomia escolar que, entendida neste quadro, ganha uma nova significação, algo que nunca ocorreu em Portugal, por força de uma excessiva e persistente centralização da administração educacional.

A descentralização é um meio, não um fim, sublinhou-se no seminário internacional realizado em Cascais. A proximidade pode ajudar a dar uma melhor resposta aos problemas, desde que estes estejam identificados e debatidos e desde que haja, num quadro político novo, capacidade de ação local devidamente articulada entre os vários intervenientes locais, fruto de processos sociais reiterados de diálogo e negociação.

Se quisermos avançar um pouco no questionamento, podemos ainda perguntar: quem constitui o elemento-chave desta descentralização, para quem é transferido o poder de ação local na educação? Esta é outra questão central e por vezes muito pouco esclarecida. Em nosso entender, esse elemento não é único e, como tal, é claro que não deverá ser exclusivamente a Câmara/Presidente da Câmara. E não sendo único e devendo contar, como é óbvio, com uma imprescindível intervenção política do Presidente da Câmara (e de todo o executivo), esse poder local tem de assentar também no conjunto dos diretores dos Agrupamentos e Escolas, englobando ainda dinâmicas sustentadas e contínuas de envolvimento de outros parceiros locais interessados e comprometidos num Plano de Desenvolvimento da Educação. Esta nova distribuição de poderes exige ousadia política, negociação, tempo para colocar um projeto-piloto em prática e avaliar, fazer correções e realizar novas aplicações.

Por isto, é decisivo que em qualquer novo processo de melhoria da administração educacional e de descentralização haja quer uma rigorosa clarificação dos papéis dos vários intervenientes, desde o governo central até aos vários intervenientes locais, quer uma base de indicadores

estável, partilhada, que sirva para todos inscreverem no espaço público os seus compromissos concretos, os recursos, as metas verificáveis e a sua avaliação dos resultados alcançados. Nunca deve ser descurada a possibilidade de a administração central deixar pairar alguma confusão, tendo em vista não perder o seu poder de intervenção e de “regulação de controlo”.

Caracterização do universo escolar de Cascais

Em 2012/13, o universo escolar de Cascais é composto por aproximadamente 36.484 alunos, sendo 19.002 recebidos em escolas públicas, 17.482 em escolas privadas (ensino profissional e ensino geral³) (tabelas 1 e 1.a). Em Cascais, ao sistema público estatal acresce uma grande oferta e procura de ensino privado. Este corresponde a cerca de 48% da população escolar. O ensino profissional compreende duas escolas (privadas), com 15 turmas e 336 alunos. O Centro de Formação Profissional do Alcoitão envolveu, em 2012, cerca de 7.000 formandos.

Para uma compreensão mais fina de quem são estes alunos, apresenta-se na tabela 1.b a distribuição dos alunos das escolas públicas estatais pelos escalões de ação social escolar.

Nível de Ensino	Ciclo	PRIVADO	ESCOLAS	PÚBLICO		
		Ano Letivo 2010/11	PROFISSIONAIS Ano Letivo 2012/13	Ano Letivo 2010/11	Ano Letivo 2012/13	% do total em 2012/13
Educação Pré-Escolar		5 089		877	1 165	19%
Ensino Básico	1º Ciclo	4 504		5 439	5 338	54%
	2º e 3º Ciclo	5 439		8 154	8 027	60%
Ensino Secundário		2 114	336	4 434	4 472	65%
Total		17 146	336	18 904	19 002	52%

Tabela 1. Alunos em Cascais em 2010/11 e 2012/13. Fonte: MEC, Agrupamentos de Escolas e Departamento de Educação da Câmara.

³ Os dados do ensino privado regular são referentes ao ano letivo 2010/11

Nível de Ensino	Ciclo	Modalidades	% no total de alunos	# alunos	
Educação Pré-Escolar			6%	1165	
Ensino Básico	1º Ciclo	Ensino Regular	28%	5338	
		Programas Curriculares Alternativos	0%	0	
		Cursos EFA	0%	0	
	2º Ciclo	Ensino Regular	22%	4264	
		Programas Curriculares Alternativos	0%	0	
		Cursos EFA	0%	0	
	3º Ciclo	20%	Ensino Regular	17%	3269
			Cursos CEF	2%	379
			Programas Curriculares Alternativos	0%	15
			Cursos EFA	1%	100
Ensino Secundário	23%	Ensino Regular	18%	3486	
		Ensino Artístico Especializado	0%	0	
		Cursos Profissionais	4%	798	
		Cursos EFA	1%	127	
		Ensino Recorrente	0%	61	
Total				19002	

Tabela 1a. Alunos nas escolas públicas em 2012/13. Fonte: Agrupamentos de Escolas e Departamento de Educação da Câmara

Nível de Ensino	Ciclo	# Alunos ASE	# Total Alunos	% Alunos com ASE	# Alunos ASE	# Total Alunos	% Alunos com ASE
		2010/11	2010/11		2012/13	2012/13	
		A B			A B		
Educação Pré-Escolar		(*)	877		657	1 165	56,39%
Ensino Básico	1º Ciclo	2 704	5 439	49,72%	2 649	5 338	49,63%
	2º e 3º Ciclos	3 425	8 154	42,00%	3 001	8 027	37,39%
Ensino Secundário		889	4 434	20,05%	792	4 472	17,71%
Total		7 018	18 904	37,12%	7 099	19 002	26,77%
(*) Não existe referência							

Tabela 1b. Alunos por escalão de ASE em 2010/11 e 2012/13. Fonte: Agrupamentos de Escolas e MEC

A oferta do sistema público estatal compreende 11 Agrupamentos e Escolas, onde trabalham 1.648 professores, 29 técnicos especializados e 457 funcionários não docentes (tabela 2). No anexo 1 apresentam-se os RH por agrupamento e em categorias profissionais e funcionais.

Agrupamentos	Pessoal Docente	Técnicos Especializados	Pessoal Não Docente (*)
Alapraia	115	2	28
Alcabideche	104		39
Alvide	101	1	29
Carcavelos	163 (**)		43
Cascais	157	3	52
Cidadela	138	13	33
Frei Gonçalo Azevedo	158	0	37
Ibn Mucana	191	1	49
Matilde Rosa Araujo	159	4	41
Parede	197		52
São João Estoril	165	5	51
(Transportes)			3
TOTAL	1648	29	457

(*) Inclui RH da Autarquia em funções nos Jardins de Infância

(**) Dados de 2010/11

Tabela 2. Pessoal docente e não docente por agrupamento em 2012/13. Fonte: Agrupamentos de Escolas

O financiamento do Ministério da Educação e Ciência para o sistema público é de 64.917.058,06€ a que acresce uma despesa municipal de 14.552.801,91€, num volume financeiro total de 79.469.859,97€. A este valor acresce, para pensar uma ALEF, o orçamento dos cursos de formação profissional (cerca de 7.000 formandos e um orçamento anual de cerca de 5 milhões de euros), do contrato de associação e dos contratos simples e de desenvolvimento, totalizando 92.469.859,97€ (Tabela 3).

Ministério de Educação				Município (1)	IEFP (2) e contrato de	TOTAL
OE	OCR	Ensino Esp.	ASE			
62.162.846,45	914.584,98	659.552,00	1.180.074,63	14.552.801,91	13.000.000,00	92.469.859,97
64.917.058,06						
(1) Inclui custos diretos de Atividades de Educação, Custos de RH Municipais DED e 4.55% de imputação custos Departamento RH e DC						
(2) Valores apenas referenciados ao custo direto da formação e aos contratos com escolas do EPC						

Tabela 3. Fontes de financiamento público do sistema educativo em Cascais. Fonte: Agrupamentos de Escolas / MEC

Se considerarmos apenas o pessoal docente e não-docente das escolas públicas, a despesa em educação diminuiu, entre 2010 e 2012, cerca de 25%, a que equivalem menos 17 milhões de euros em pessoal docente e menos 1 milhão em pessoal não-docente.

Globalmente, em termos económicos, a educação escolar, em Cascais, compreende um volume de atividade superior a 150 milhões de euros (considerando para o ensino privado um custo por aluno idêntico ao do ensino público estatal).

Pela experiência acumulada de pensar a educação em termos conjuntos e municipais, é possível e necessário, segundo os protagonistas locais, ir mais longe no cumprimento dos objetivos políticos nacionais e municipais de educação e formação da população, com destaque para a escolaridade de 12 anos, com percursos de qualidade para todos e para cada uma e cada um. Entendem também que é possível fazer mais e melhor com os recursos disponíveis, em termos de melhoria da eficácia e da eficiência do seu bom uso.

Assim, os protagonistas do município entendem constituir uma Administração Local de Educação e Formação (ALEF), nos termos que seguidamente se apresentam.

Pressupostos da proposta

É preciso tornar mais transparente, mais eficiente e eficaz o investimento que se faz no município em termos de educação e formação, colocando todos os recursos existentes ao serviço deste desiderato geral.

É preciso que se valorize mais o papel das escolas e dos diretores de agrupamentos no processo de reflexão estratégica e de tomada de decisão acerca das prioridades a estabelecer e sobre a afetação dos recursos.

É preciso convocar os atores que, no terreno, têm contributos relevantes a dar na concretização das práticas educativas mais eficazes.

É preciso fomentar as dinâmicas de cooperação existentes, alargando-as e tornando-as mais formais, como base para a elaboração e execução e avaliação de um Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação em Cascais.

É preciso evitar o agravamento de problemas da administração da educação, como a recentralização e o isolamento das escolas agrupadas, além da necessidade de consolidar a autonomia pedagógica e promover a ação local concertada e articulada, o que apela à instituição de práticas de convergência e autorização que façam das práticas de educação e formação exercícios mais coerentes e eficazes.

As escolas estão hoje capacitadas para assumir um maior protagonismo na construção da oferta curricular local e na gestão de todas as matérias pedagógicas que têm sido mantidas na administração central sem que esta disponha, necessariamente, de mais e melhores conhecimentos nestas matérias.

Os diretores entendem, por sua vez, que é preciso estarem mais focados nos problemas pedagógicos das suas escolas e agrupamentos, onde é preciso ensinar e aprender com qualidade, e muito menos ocupados nas tarefas administrativas de rotina.

Acreditamos que a participação territorial local, desde que alargada e conducente à implicação dos atores sociais, incrementa as possibilidades de fazer face aos principais reptos que hoje se colocam à educação. Esta participação (com participantes!) induz os vários interesses locais a comprometerem-se no diagnóstico, na planificação, na diferenciação e na avaliação das políticas públicas.

Entendemos que Cascais reúne uma massa crítica bastante e provas dadas para poder escapar às dificuldades inerentes à escassez de recursos e de soluções para fazer face às necessidades acima elencadas. Diante de listas de défices educacionais, é possível e urgente colocar políticas educacionais partilhadas; não podemos ficar à espera que alguém intervenha como salvador, de fora para dentro. Mais do que “externalizar” a capacidade municipal em matéria de educação, é possível e urgente estabelecermos compromissos locais e atuarmos em conformidade e sustentadamente.

Bernat Albaigés propõe uma tipologia de graus de corresponsabilidade da administração local no ciclo de funcionamento das políticas públicas, com base na experiência das câmaras municipais. No gráfico 1 apresenta-se essa tipologia:

- corresponsabilidade assente 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 déficit de corresponsabilidade nas políticas públicas de educação;

- corresponsabilidade baseada na delegação ou animação local: são municípios que estabelecem prioridades na educação, que planeiam políticas, mas que consideram que quem as executa e dá as respostas são as instituições e agentes do território, ainda que dispersos (agrupamentos, serviços, instituições locais); há como que uma definição de políticas a nível local, mas verifica-se uma delegação (e dispersão) nas instituições, na hora de agir;
- 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 locais ou ainda por competição com eles e não como resultado do estabelecimento de prioridades com base numa análise aturada e participada da situação. Os técnicos geralmente atuam com voluntarismo, mas sem o respaldo político necessário e sem a capacidade real de integrar as respostas sociopolíticas complexas que é preciso dar diante de complexos problemas;
- 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. São municípios que dão prioridade política à educação, que investem os recursos necessários ao desenvolvimento dessas políticas, que planeiam estratégias, acompanham e dinamizam a sua aplicação concreta e as avaliam adequadamente.

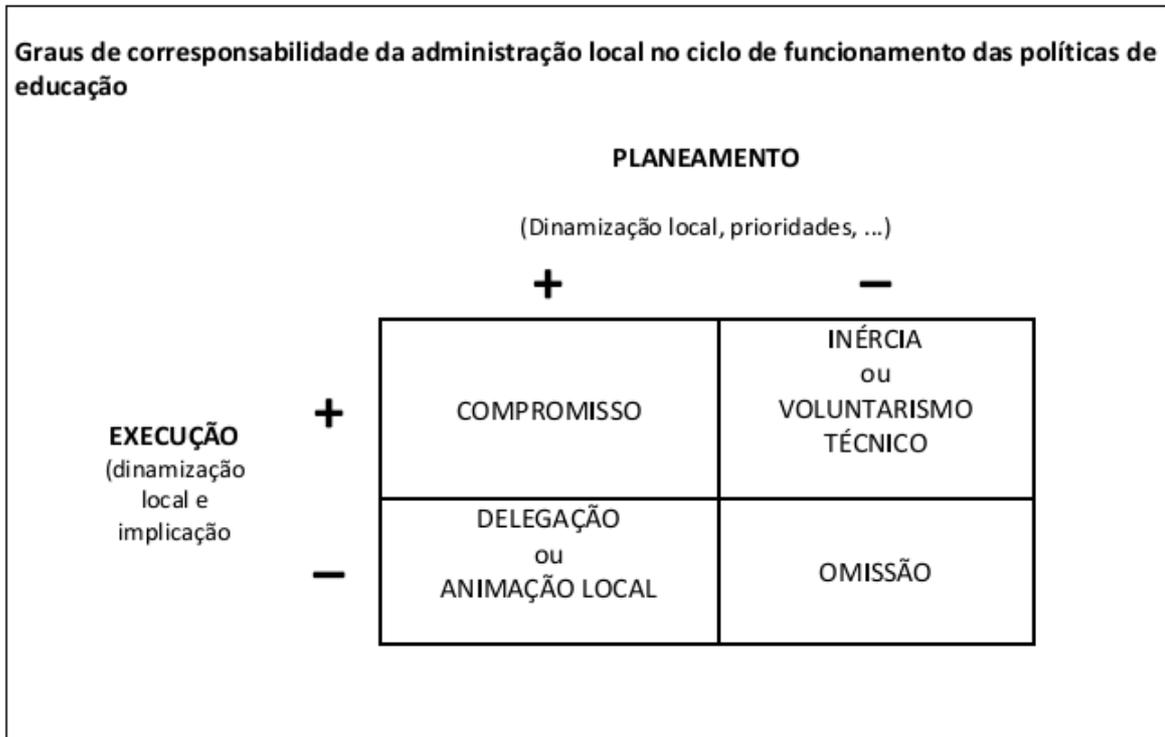


Gráfico 1. Tipologia de graus de corresponsabilidade da administração local (Adaptação de Bernat Albaigés, 2012)

Temos de caminhar realmente para uma corresponsabilidade baseada no compromisso, que se inicie na análise conjunta dos problemas, passe pela discussão e pelo estabelecimento de prioridades, se prolongue no acompanhamento da sua execução e desague numa avaliação cuidada e numa melhoria contínua, colocando a inovação ao serviço dessa melhoria. Dos quadrantes inferior esquerdo e superior direito, o município de Cascais tem vindo a caminhar em direção a um modelo de administração educacional que quer estar mais assente no compromisso social.

Princípios

Uma ALEF que pretende referenciar, congregar e potenciar a ação educativa e formativa do município, tem de se nortear por princípios que criem e sustentem condições de exequibilidade de um projeto de ação onde as pessoas e as instituições se revejam e atuem. Neste quadro, os princípios orientadores e organizadores são os seguintes:

- i) *Princípio da subsidiariedade* – Tudo o que puder ser realizado no escalão inferior da escala administrativa deve aí ser alocado. Este é o princípio basilar do projeto agora

enunciado e que ganha sentido por razões de uma proximidade que ajuda à celeridade, eficácia e justeza da decisão, para além de revelar um opção pela valorização de uma cidadania ativa e responsável.

- ii) *Princípio da Auscultação/Diálogo* – A escuta e o diálogo são instrumentos que ativam e impulsionam a participação, adaptam a teoria aos contextos, potenciam o conhecimento, fomentam o envolvimento pessoal e institucional e devem estar presentes em todas as fases do Plano de Desenvolvimento da Educação e da Formação em Cascais (conceção, desenvolvimento e avaliação).
- iii) *Princípio da Participação/Implicação* – Mais do que uma estrutura, a ALEF é uma visão e uma dinâmica de envolvimento de muitas pessoas e instituições que operam no município e que ajudam a construir e a definir o sentido estratégico da ação educativa e formativa. A ALEF traduz a participação, implicação e coresponsabilização de pessoas e instituições na concretização dos compromissos sociais pela educação, em particular, das metas e estratégias previstas num projeto de cariz municipal.
- iv) *Princípio de Integração/Articulação* – A ALEF pretende ser um instrumento aglutinador das diferentes ações realizadas pelos diversos atores educativos e formativos do município, devendo estar continuamente receptiva ao esforço de inovação. Valorizando o que há de convergente e de distintivo em cada instituição, a ALEF aposta na articulação e na complementaridade, mormente em todas as áreas de atuação do MEC e no domínio da formação profissional.
- v) *Princípio da Utilidade/Orientação para a Ação* – A ALEF disponibiliza informação relevante para os diferentes atores educativos e decisores políticos, constituindo simultaneamente uma bússola para os objetivos e metas a atingir e uma âncora para a mudança e para os caminhos e processos a reequacionar.
- vi) *Princípio da Monitorização e da Consequência* – Tendo como finalidade a melhoria efetiva das práticas educativas e formativas do município, a ALEF requer práticas de autoavaliação contínuas e exigentes e de uma constante monitorização dos resultados obtidos, confrontando-os com o diagnóstico e as expectativas inicialmente afirmadas. Deste modo se dá consequência ao trabalho realizado pelas diferentes pessoas e instituições e se consolidam os mecanismos de regulação e de avaliação contínua, tendo em vista a melhoria de todo o processo educativo e formativo.
- vii) *Princípio da racionalização e da eficiência* – A ALEF institui-se como uma instância de racionalização dos recursos existentes, intervindo para melhorar a eficiência e a eficácia dos processos educativos desenvolvidos no perímetro municipal. Por isso,

reunirá competências agora dispersas entre a administração central e desconcentrada, as autarquias e as próprias escolas.

viii) *Princípio de Comprometimento e da Sustentabilidade* – A ALEF impulsiona o estabelecimento de compromissos e de parcerias entre os diferentes atores e instituições do território, mobilizando as melhores vontades de mudança e dando resposta às aspirações e preferências da comunidade. A sustentabilidade da ALEF implica uma contínua concretização de ações promotoras da melhoria do quadro educativo e formativo do município.

Natureza jurídica

A orgânica do Ministério da Educação e Ciência, seus serviços centrais e regionais, espelha ainda hoje o peso do Estado central na gestão da educação. Sem negar o papel constitucionalmente consagrado ao Estado central na definição da política educativa nacional e na regulação nacional do sistema educativo, a presente proposta insere-se num novo paradigma de gestão da educação que encontra nas escolas e nas comunidades locais um outro pilar insubstituível dessa gestão.

Este maior envolvimento das comunidades locais e o aprofundamento da autonomia das escolas não desobriga o Estado central das suas funções regulatórias (cfr. n.º 5 do artigo 1.º e n.º 3 do artigo 46.º da LBSE), nem corresponde a um aprofundamento da municipalização da educação no sentido da mera passagem de competências do Ministério da Educação e Ciência para as autarquias.

Por um lado, a assunção de novos e mais aprofundados poderes na educação exigiria uma reconfiguração relevante das estruturas autárquicas. Por outro, a desigual dimensão das autarquias aconselha um modelo mais flexível e adaptável às circunstâncias e dimensões locais.

Assim, a proposta da ALEF situa-se num campo novo, menos explorado, de convergência entre a autonomia das escolas agrupadas e a regulação sociocomunitária da educação, dando corpo ao disposto no artigo 46.º da LBSE. Nasce assim, uma nova dinâmica de interligação entre descentralização e autonomia.

Finalmente, a criação da ALEF é o resultado de uma vontade expressa e negociada entre a Câmara Municipal de Cascais, o Ministério da Educação e Ciência, as escolas agrupadas e a comunidade local. O próprio processo constitutivo da ALEF rompe com a tradição impositiva do Estado central, respeitando o princípio da autonomia das autarquias locais prevista no n.º 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa.

Assim, a ALEF deve ser prevista por Lei que defina os requisitos para a sua criação, a sua composição, competências e modo de funcionamento, dependendo a sua efetiva criação de vontade expressa da autarquia ou conjunto de autarquias e do Ministério da Educação e Ciência (e, eventualmente, outros da parte do Estado).

A ALEF será uma pessoa coletiva de direito público com autonomia administrativa, financeira e pedagógica, que se insere no sistema nacional de educação e formação e, por isso, sujeita a tutela inspetiva da legalidade, por parte do MEC, nos campos administrativo e financeiro.

Aquando da criação da ALEF, a autarquia local envolvida abdicará das competências que lhe tenham sido transferidas no âmbito do Decreto-lei n.º 144/2008, de 28 de julho, sendo estas assumidas, por força da nova lei, pela ALEF. De igual modo, o conselho municipal de educação será extinto, na medida em que também as competências deste órgão são subsumidas nas competências próprias da ALEF.

Consequentemente, esta proposta encontra apoio no disposto na alínea g) do artigo 3º da LBSE (*o sistema educativo organiza-se de forma a [...] Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas de modo a proporcionar ma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes*) e no nº 2 do artigo 46.º da LBSE (*O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito [...] regional autónomo [...] que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico*) e paralelo no estatuto jurídico das instituições de ensino superior público (artigo 9.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro).

No imediato, propõe-se a criação de uma ALEF em Cascais, em regime experimental, que permita densificar este novo campo de atuação local na educação com vista a, avaliada a experiência, propor o enquadramento normativo definitivo para a Lei da ALEF.

Uma vez que se pretende experimentar este novo nível da administração da educação, será adequada a criação de um regime-piloto, com vários sistemas “protegidos” e transitórios, com três anos letivos de duração.

No final desses três anos, a experiência-piloto deverá ser objeto de um relatório avaliativo elaborado pelo grupo de peritos externos que acompanhe a sua implementação e a CMC e os Agrupamentos Escolares deverão propor ao MEC um modelo definitivo de ALEF.

Atribuições da ALEF

As atribuições da ALEF são:

- a) Estabelecer mecanismos de recolha e análise conjunta de dados e de avaliação da qualidade da educação e da formação praticadas no município e organizar dispositivos de reconhecimento e apoio mútuos
- b) Promover a constituição de redes de cooperação de base municipal entre instituições de educação e formação, empresas e outras entidades da economia social
- c) Elaborar um Plano de Desenvolvimento da Educação, a médio prazo, em Cascais
- d) Analisar as posições das escolas do município em termos de *ranking* nacional, determinar para cada AE/E o Valor Esperado face ao Contexto e definir uma política municipal de elevação dos resultados escolares
- e) Gerar dispositivos de auscultação de necessidades de formação da população adulta, tendo em vista aumentar as dinâmicas de melhoria das suas qualificações
- f) Divulgar anualmente as boas práticas de educação e formação existentes
- g) Estar ao serviço das escolas e dos centros de formação no desenvolvimento dos seus projetos educativos e formativos e seus programas de melhoria contínua.
- h) Gerir equipamentos e instalações.
- i) Gerir processos administrativos atualmente da responsabilidade do município, da DGEstE e dos AE/E.

A ALEF recebe competências da DGEstE, da Câmara Municipal, das Escolas e da Administração Central.

Modelo de organização e funcionamento

A ALEF, ao receber competências de várias proveniências, receberá os recursos afetos à sua execução.

O modelo de governo da ALEF procura:

-articular as competências e a experiência acumulada pela autarquia municipal e o capital de experiência e as competências dos diretores agrupamentos e das escolas, com as atribuições da administração central e desconcentrada;

-fazer presente, ao nível da sua direção estratégica, não só estes protagonistas, mas também os diferentes intervenientes locais na melhoria da educação e da formação;

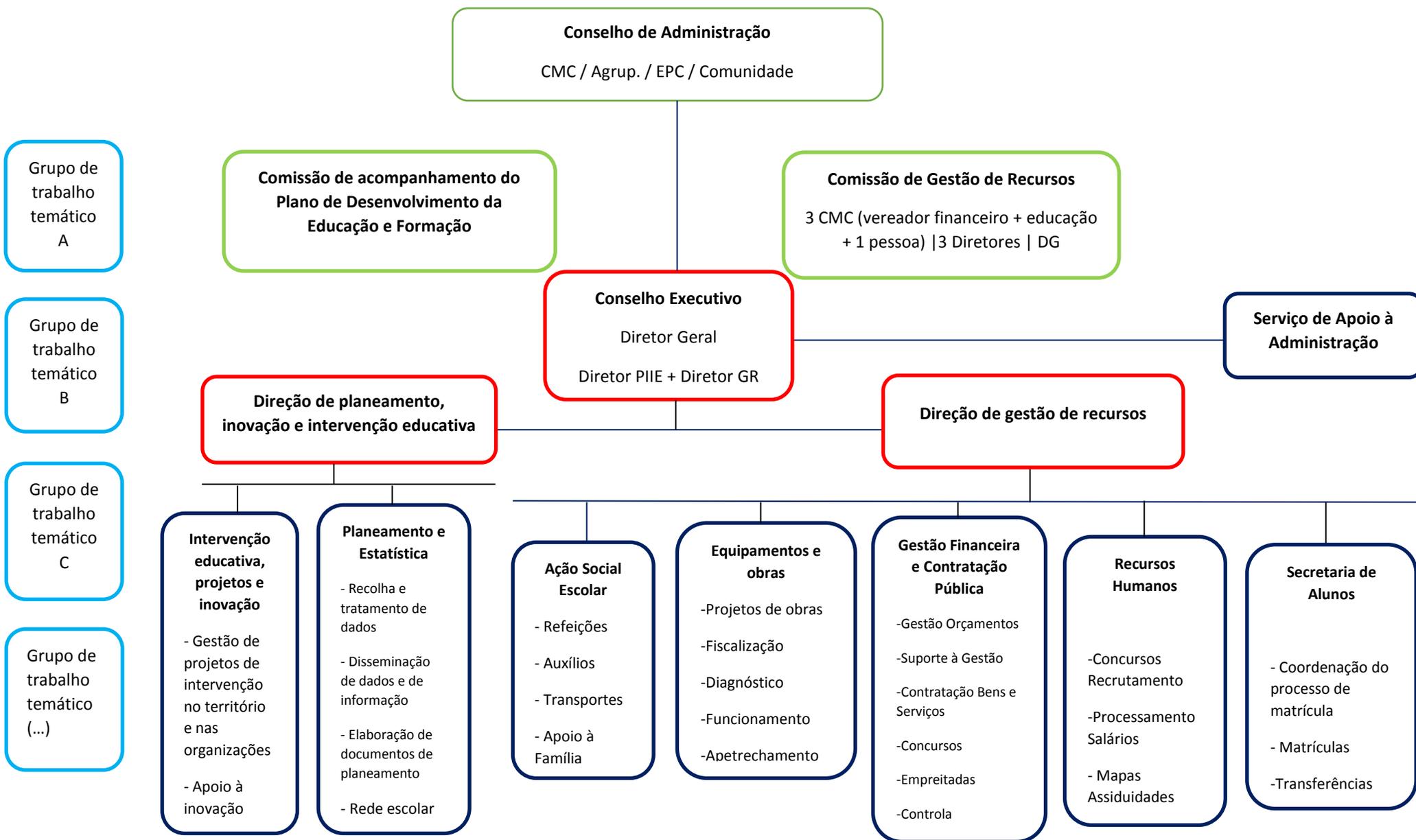
-concilia e articula a direção estratégica com uma área operacional, dividida em dois grandes segmentos, o do Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação e o da Gestão de Recursos.

Órgãos

São órgãos da ALEF o Conselho de Administração e o Conselho Executivo, a Comissão de Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação, a Comissão de Gestão de Recursos e as Unidades Funcionais.

(Será feita uma breve descrição dos principais órgãos propostos, tendo em vista uma melhor compreensão do modelo).

Organograma ALEF



Área de Administração e Gestão

Conselho de Administração

O Conselho de Administração (CA) da ALEF é o órgão máximo deliberativo da organização e congrega no seu âmbito a representação de toda a comunidade educativa do Território. Elege os representantes na Comissão de Acompanhamento do PDEF e designa o Diretor Geral.

Composição e competências

O Presidente da Câmara Municipal, que preside;

O vereador com o Pelouro da Educação;

O vereador com o Pelouro Financeiro;

Um Presidente de Junta de Freguesia eleito em Assembleia Municipal;

Diretores de Agrupamentos de escolas do Concelho de Cascais (11);

2 Representantes dos Estabelecimentos de Ensino Privado do Concelho, designados pela respetiva associação;

1 Representante dos estabelecimentos de ensino profissional local;

1 Representante dos centros de formação profissional local, designado pelo Presidente do Instituto de Emprego e Formação Profissional;

2 Representantes da Rede Social, nomeados em plenário do Conselho Local de Ação Social (CLAS);

2 Representantes dos pais e encarregados de educação, indicado pela Federação de Associação de Pais do Concelho de Cascais;

2 Personalidades do Concelho cooptadas, escolhidas entre residentes ou com atividade profissional no Concelho e dos quais obrigatoriamente deverá constar um representante do sector empresarial.

O Diretor-Geral integra o Conselho de Administração, sem direito a voto.

O Ministério da Educação e Ciência nomeará um representante observador da experiência-piloto, que integrará o Conselho de Administração, sem direito a voto.

Compete ao Conselho de Administração da ALEF:

- Aprovar o Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação do concelho de Cascais, a remeter à Assembleia Municipal;
- Aprovar a proposta de Carta Educativa, a remeter à Assembleia Municipal;
- Aprovar o plano anual e plurianual de atividades e investimento da ALEF;
- Deliberar sobre os escalões e critérios de apoio no âmbito da ação social escolar, em articulação com as normas nacionais;
- Aprovar o plano anual de transportes escolares;
- Aprovar em cada ano os critérios para constituição de turmas e a rede de ensino e formação profissional, em articulação com as normas nacionais;
- Aprovar a celebração de contratos de execução;
- Deliberar sobre o modelo de avaliação externa da organização;
- Promover os mecanismos fiscalização aos atos de gestão da organização;
- Aprovar o lançamento de procedimentos e a celebração de contratos públicos para a aquisição de bens e serviços;
- Deliberar sobre lançamento de empreitadas de obras públicas e demais procedimentos subsequentes de adjudicação e celebração de contratos;
- Aprovar as tipologias e programas funcionais dos edifícios escolares e de formação em articulação com as normas nacionais;
- Aprovar as tipologias de equipamentos base e materiais pedagógicos para os estabelecimentos de ensino público, em articulação com as normas nacionais;
- Aprovar o mapa anual de recursos humanos da ALEF;
- Deliberar sobre a abertura de procedimentos de contratação de recursos humanos;
- Aprovar o plano anual de formação dos recursos humanos da organização;
- Aprovar o seu Regulamento do funcionamento;
- Dirigir e superintender o trabalho do Diretor Geral e do Conselho Executivo.

Comissão de Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação

É o órgão responsável por acompanhar e emitir parecer sobre a ação estratégica da ALEF, e sobre a definição de políticas educativas locais bem como preparar os documentos de planeamento, a submeter ao Conselho de Administração.

O porquê desta Comissão de Acompanhamento:

- As áreas de atuação da ALEF requerem visões partilhadas e múltiplas de vários atores do território em prol do seu objetivo macro: a melhoria da qualidade da educação.
- A ALEF necessita de espaços de concertação, que têm que ser dinamizados e organizados para a produção de planos estratégicos setoriais.
- É necessário criar um espaço descomprometido e descentrado das perspetivas setoriais, embora as integre, na construção das propostas finais de decisão, criando momentos intermédios de discussão e análise de propostas, e permitindo a emissão de pareceres fundamentados como suporte à decisão do Conselho de Administração.
- Esta Comissão pode recorrer a contributos técnicos especializados e de peritos reconhecidos, para fundamentar a emissão de pareceres às propostas a apresentar para decisão do plenário do Conselho de Administração.
- De dimensão mais reduzida, permite criar uma dinâmica de proximidade ao conselho executivo e de acompanhamento das atividades.

Composição:

Os seus elementos são membros do CA e por ele nomeados e integra:

A personalidade cooptada para integrar o CA, que preside;

O vereador com o pelouro da educação;

2 Diretores de Agrupamentos;

1 Representante do Ensino Privado;

1 Representante da Rede Social;

1 Representante dos pais e encarregados de educação.

O Diretor-Geral integra igualmente esta Comissão, tendo em vista assegurar a coordenação de todas as atividades de gestão da ALEF.

Compete à Comissão de Acompanhamento:

- Participar e acompanhar o processo de construção do PDEF, monitorizando a sua gradual execução;
- Emitir parecer às propostas de ação estratégica que lhe forem submetidas pelo Diretor Executivo;
- Analisar e emitir parecer prévio aos planos e relatórios de atividades e, documentos de Planeamento e planos setoriais da ALEF;
- Emitir recomendações sempre que oportuno e dar suporte aos processos de melhoria e inovação.

Diretor-Geral

O diretor-geral dirige as atividades quotidianas da ALEF, executa as deliberações do Conselho de Administração e gere as pessoas e bens da ALEF.

Conselho Executivo

Este órgão, criado na dependência direta do Conselho de Administração, constitui o órgão de coordenação executiva da ALEF, que garante o seu funcionamento, coordenação, operacionalização e monitorização das competências, processos e funções atribuídas à ALEF.

Articula e dá suporte às várias áreas da ALEF na concretização das ações e competências que lhe estão atribuídas, dinamizando a implementação de mecanismos que promovam a transversalidade, integração, coerência e intencionalidade na intervenção estruturada em torno do PDEF.

Na dependência direta do Conselho de Administração, articula as atividades da Comissão de Acompanhamento do PDEF e da Comissão de Gestão de Recursos.

É responsável pela elaboração das propostas de orçamento e Plano anual e plurianual de investimento e de atividades, e demais instrumentos de planeamento e gestão da organização.

Assume as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho de Administração.

Composição:

O Conselho Executivo é composto:

Diretor-Geral, que preside;

Diretor de intervenção educativa, projetos e inovação;

Diretor de Gestão de Recursos.

Tem o suporte de um Serviço de Apoio à Administração

Área Técnica

O corpo técnico da ALEF é constituído por duas grandes áreas, uma de acompanhamento da conceção, execução, avaliação e reformulação do Plano de Desenvolvimento e outra vocacionada para a gestão de recursos.

O exercício pleno de competências tão vastas como as atribuídas à ALEF, necessita de uma estrutura técnica base, organizada por setores de intervenção, que se pretende que estejam articulados e prossigam uma abordagem transversal em torno de objetivos comuns.

Estrutura flexível e muito operacional, deverá ser um sólido suporte técnico que salvaguarde a eficiência e eficácia da gestão dos processos e o cumprimento das normas legais inerentes.

Integra um corpo de funcionários recrutados:

- Do Município;
- Dos agrupamentos de escolas;
- De outros serviços públicos.

Integra ainda recursos humanos afetos à ação e ao apoio educativo em serviço nas escolas e JI da rede pública pertencentes ao Ministério da Educação e ao Município de Cascais.

O recurso a outsourcing para serviços específicos conjunturais ou temporalmente circunscritos poder-se-á configurar, sempre que se revele mais eficaz e permita racionalizar os processos e funções. Eventualmente poderá integrar funcionários de outros serviços públicos a convidar.

Comissão de Gestão de Recursos

É o órgão responsável pela gestão partilhada de recursos humanos, físicos e financeiros da educação e formação do Concelho.

O porquê da Comissão de Gestão de Recursos:

Sendo uma estrutura da administração pública, gere recursos que são na sua essência pública, transferidos, quer pelo Município, quer do Ministério da Educação.

Do Município: recursos humanos, parque escolar do 1º ciclo e Jardins de Infância, equipamentos e materiais, Ação Social Escolar, e correspondentes dotações orçamentais.

Do Ministério da Educação: alguns recursos humanos, parque escolar do 2º e 3º ciclos e ensino secundário, equipamentos e materiais, e diversas áreas inerentes à gestão processual de alunos e matrículas.

Considerando o volume e a complexidade dos processos gestionários envolvidos, considerou-se que, para além da estrutura técnica de gestão e do órgão máximo deliberativo, o Conselho de Administração, deveria ser criado um órgão de gestão partilhada de recursos, com a participação das duas entidades com competências de gestão territorial da educação, o Município, e Ministério da Educação/ Direções de Agrupamentos no uso das competências específicas que legalmente lhe foram atribuídas. Esta Comissão deve assegurar uma efetiva participação e coresponsabilização nos atos de gestão da ALEF de forma muito próxima e permanente, em ordem a uma gestão mais eficaz e eficiente dos recursos da educação e formação do Concelho.

As decisões a tomar devem reunir o consenso das partes e obrigar a encontrar caminhos de diálogo que o favoreçam. Para tal a Comissão tem uma base de equidade na composição (3 autarquia +3 diretores agrupamentos + diretor geral ALEF).

Composição:

A Comissão de Gestão de Recursos é composta por sete elementos:

- 3 Representantes do Município: o Vereador com o Pelouro da Educação, o Vereador com o Pelouro Financeiro e um terceiro elemento (esta composição visa dotar de força legal um conjunto de decisões cruciais para a vida das escolas)
- 3 Diretores de agrupamentos de escolas
- O Diretor-Geral

Competências:

São competências da Comissão de Gestão de recursos:

- Deliberar sobre proposta de afetação de recursos humanos não docentes aos vários estabelecimentos de ensino públicos;
- Aprovar a proposta de orçamento da ALEF a apresentar ao Conselho de Administração;
- Aprovar os critérios de atribuição de quotas no que se refere à avaliação de pessoal não docente e presidir ao respetivo Conselho de Coordenação;
- Deliberar sobre o lançamento de procedimentos de aquisição de bens e serviços até ao montante que lhe for delegado pelo CA;
- Aprovar o lançamento de empreitadas de obras públicas;
- Aprovar a adjudicação de empreitadas de obras públicas;
- Aprovar a minuta de contratos de empreitadas e aquisição de bens e serviços;
- Deliberar sobre a atribuição de apoios no âmbito da ação social escolar;
- Aprovar a proposta de plano de investimentos na manutenção e reparação do parque escolar público, a submeter ao Conselho de Administração;
- Deliberar sobre a constituição dos júris e critérios de seleção no âmbito dos processos de recrutamento de recursos humanos;
- Aprovar a proposta de cronograma para o processo de inscrição e matriculas.

Estruturas técnicas

Constituem estruturas técnicas da ALEF:

1. Na Direção de Planeamento, Inovação e Intervenção educativa: (i) Unidade de Intervenção Educativa, Projetos e Inovação e (ii) Unidade de Planeamento e Estatística.
2. Na Direção de Gestão de Recursos: (i) Unidade de Ação Social Escolar, (ii) Unidade de Equipamentos e Obras, (iii) Unidade de Gestão Financeira e Contratação Pública, (iv) Unidade de Recursos Humanos e (v) Secretaria de Alunos.

Condições do funcionamento em regime de experiência-piloto

A experiência piloto deverá ser enquadrada em condições substanciais de funcionamento o mais próximas possível da versão final. Isto sem prejuízo de haver a garantia jurídica de alteração/reversibilidade das situações se e quando se justificar em função da avaliação contínua de que o processo deverá ser objeto.

Para tanto, além de o MEC dever indicar quais as condições em que aceita e autoriza o funcionamento da ALEF em regime experimental/piloto, propõem-se algumas condições de partida:

1. O Conselho de Administração (CA) deverá ser constituído com a participação das entidades referidas;
2. O MEC e a CMC deverão articular-se para indicar em conjunto as pessoas que compõem o conselho executivo durante o período de experiência e instalação da ALEF;
3. Tendo em vista assegurar a eficácia do apoio à experiência-piloto, O MEC deverá nomear um grupo de acompanhamento e consulta que funcione como interlocutor do Conselho de Administração da ALEF junto de toda a administração educativa, em que estejam representados a DGAE, a DGEstE e a IGEC, sendo coordenado por um elemento a designar pelo membro de governo responsável pela experiência piloto da ALEF;
4. As competências delegadas pelo MEC na autarquia municipal de Cascais continuam a residir nesta autarquia, havendo lugar a uma delegação temporária dessas competências para o CA da ALEF;
5. As competências delegadas pelo MEC na DGEstE continuam a residir nesta direção geral, havendo lugar a uma delegação temporária dessas competências para o CA da ALEF;
6. Tendo em vista assegurar uma coordenação efetiva e a eficácia da experiência-piloto a IGEC deverá nomear uma equipa inspetiva que ficará afeta ao acompanhamento das escolas sob coordenação da ALEF;
7. O pessoal docente e não-docente que venha a ser afeto à ALEF e que pertença aos quadros quer da Câmara de Cascais quer dos Agrupamentos e Escolas, continuará a fazer parte dos mesmos quadros enquanto durar a experiência-piloto;
8. A ALEF deverá funcionar em local próprio definido pela CMC, devendo os recursos a ela afetos ter aqui o seu posto de trabalho.

Gestão do processo de mudança

Após a aprovação política da experiência piloto da ALEF e início das negociações entre a CMC e o MEC com vista à concretização do quadro jurídico da experiência, é necessário iniciar de imediato um trabalho muito aprofundado de preparação dos dirigentes e dos técnicos das instituições envolvidas, com destaque para a Câmara e para os Agrupamentos e Escolas (um primeiro encontro foi entretanto realizado, reunindo todos os técnicos da autarquia, em que foi apresentado e debatido este modelo).

A gestão do processo de mudança do atual modelo para o da ALEF requer o envolvimento de todos os membros das comunidades educativas. É necessário que disponham de informação transparente e completa e que todas as dúvidas encontrem modos de esclarecimento fiáveis.

Para tanto, é necessário reunir com os conselhos gerais das escolas, federação das associações de pais, rede social e demais entidades representadas no conselho de administração da ALEF.

Neste processo de mudança, há um importante trabalho de negociação dos mecanismos de financiamento da ALEF para garantir que, no cenário definitivo, a transferência de verbas do Ministério da Educação e Ciência e da Câmara Municipal seja um processo claro, previsível e sustentável. Neste específico, devem ser consideradas as questões relacionadas com o parque escolar que, muito embora não sejam objeto central da presente proposta, não podem ser descuradas.

Porto, setembro de 2014.



CATÓLICA PORTO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO E PSICOLOGIA

www.uceditora.ucp.pt