

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO EM PORTUGAL

Alberto de Jesus Almeida
Professor de Escola Básica

«É sabido que em Portugal, como aliás nos países da Europa Meridional, só muito mais tarde do que na Europa Nórdica se reconheceu ao município alguma intervenção na educação escolar».

(Fernandes, 1999:1)

As relações entre o espaço local e o espaço nacional no campo educativo marcaram desde sempre a abordagem da história da educação. A emergência do Estado-Nação surge associada à sua dimensão territorial cuja identidade havia que defender e preservar, cabendo ao sistema escolar um papel educador em substituição da igreja e das comunidades locais.

A reforma dos Estudos Menores e expulsão dos Jesuítas pelo Marquês de Pombal, está ligada ao início da estatização que se prolongaria até aos nossos dias, continuando-se a tratar o território nacional como uma espaço homogéneo.

«(...) a partir das reformas pombalinas inicia-se o período da superintendência do estado sobre a educação escolar que caracteriza a Época Moderna e contemporânea com o conseqüente afastamento da Igreja dos centros de decisão política educativa e da administração dos estabelecimentos de ensino».

(Fernandes, 1992: 61)

A actual necessidade de redefinição do papel do Estado na Educação e a percepção por parte da administração pública de não mais poder assumir o ónus da responsabilização por tudo quanto se passa na escola, por manifesta impossibilidade de um sistema altamente centralizado, tem levado a uma via que, alicerçando-se numa retórica descentralizadora, tem procedido a uma centralização desconcentrada, mas com controlo remoto.

A proximidade dos problemas do poder local constitui, na maior parte das situações, uma mais-valia para encontrar uma resposta local e, por isso, mais adequada.

A Revolução de 1820, além de muitas alterações introduzidas veio trazer ao municipalismo responsabilidades no domínio da Educação, Instrução e do Ensino. Contudo, só a partir de 1832 é que se vai notar mais objectivamente o papel dos municípios nas reformas da Instrução Pública, já que o papel das câmaras é agora paralelo com o de outras instituições.

Esta colaboração manifestar-se-á, no entanto, no pagamento de gratificações aos professores. Esta situação alterar-se-á um tudo ou nada a partir da década de setenta com a assunção, por parte de alguns municípios, do encargo com o ensino nocturno. Aqui, as câmaras suportavam o aluguer de casas para escolas e habitação para professores e a aquisição de algum material didáctico para os alunos. Mais não seria possível atendendo aos magros orçamentos que os municípios dispunham.

«Na forma de lei de 11 de Junho de 1880, as câmaras para fazer face às despesas, na falta de receitas próprias a tal destinadas, são obrigadas a lançar um imposto especial

para a instrução primária, directo ou indirecto, que poderão atingir o equivalente ao produto 15% adicionais às contribuições gerais directas do Estado»

(Capela, 2000:29)

Será, no entanto, somente em 1878 com António Rodrigues Sampaio que se corporiza uma reforma administrativa descentralizadora, com alargamento das competências e autonomia municipais, definindo-lhes como essencial domínio da sua intervenção, a tarefa da Instrução Pública.

«Em 1875, Rodrigues Sampaio precede o seu plano reformador com as seguintes palavras memoráveis: Esta desgraça (refere-se à falta de escolas e de alunos) que, em assuntos de instrução nacional, é uma calamidade pública mais terrível pela sua permanência que as revoluções do mundo físico, procedeu de se não haver compreendido que, para se desenvolver e prosperar, a instrução elementar absolutamente precisa da iniciativa local; sendo a gerência do estado impotente e ineficaz para a difusão da instrução primária que carece do meio que lhe é próprio e só se expande com o concurso unânime de todos os cidadãos».

(Peixoto, 1922: 9)

Esta intervenção manifestar-se-ia na construção de escolas, na criação e manutenção de cursos de alfabetização, na nomeação e remuneração de professores e na concessão de subsídios aos alunos. Segundo Sousa Fernandes, (1992:340-341) «A participação das Câmaras Municipais no financiamento do ensino primário é também uma medida retomada das reformas de D. António Costa e Rodrigo Sampaio que tinha sido abandonada na reforma de João Franco. Há porém algumas medidas inovadoras: a introdução do ensino infantil e a criação de um serviço de assistência escolar em cada município, que visava suprir as carências de base económica e sanitária da população estudantil originária das classes populares».

Algumas destas atribuições confiadas à câmaras municipais, não constituíam novidade pois, nas anteriores reformas da Instrução Pública, já se impunham mais ou menos estas atribuições, que se podem sintetizar da seguinte forma:

- manutenção dos edifícios escolares e,
- fornecimento de equipamentos e materiais escolares.

Mau grado a boa vontade manifestada pelo desenvolvimento e pelo interesse da Instrução Pública, que acolhe e percorre todos os sectores da vida política e da cultura do século XIX, os meios que a administração pública tinha ao seu dispor, em relação ao défice de equipamentos públicos que o país necessitava era enorme, sendo incapaz o Estado e as autarquias de responder no mínimo às exigências e às solicitações pedidas.

As sucessivas reformas e mais propriamente esta reforma de Rodrigues Sampaio, necessitaria de um suporte financeiro que os cofres do Estado não estavam minimamente à altura. Neste sentido, vão ser lançados impostos para a Instrução, cuja cobrança e administração serão entregues às câmaras municipais.

Pelo exposto se pode depreender que qualquer outro papel atribuído aos municípios, esbarraria com a falta de verbas para a sua implementação. A agravar ainda mais esta situação, assistimos ao desvio das verbas, por parte dos municípios destinadas à educação.

«É que nem sempre os municípios aplicavam as verbas expressamente realizadas para o pagamento dos professores a tal fim, distribuindo-as muitas vezes por outras necessidades municipais. Utilizavam e desviavam, frequentes vezes, verbas com o geral protesto e prejuízo dos professores».

(Capela, 2000:31)

Os recursos financeiros serão, no século XIX, a força pêndular que influenciaria de todo, o carácter centralizador ou descentralizador das reformas implementadas.

A última década do século XIX e a primeira década do século XX correspondem a um período em que a ideia monárquica vai perdendo gradualmente a sua legitimidade e as próprias instituições monárquicas vão mergulhando numa crise cada vez mais irreversível.

Decadência, regeneração e progresso são conceitos-chave do pensamento português na transição do século XIX para o século XX que caracterizam o discurso republicano sobre educação.

«Eram traves-mestras deste pensamento republicano inicial a descentralização municipalista, o federalismo ibérico e o associativismo, para além da ideia central de república».

(Pintassilgo, 1998:48)

A educação escolar torna-se um objectivo primordial, na 1ª República, já que será através dela que se conseguirá atingir e consolidar a democratização e modernização do país, sendo a educação moral e cívica o trampolim para a sua consecução e a escola um dos pilares da República.

A inclusão da educação cívica nos currículos, tornar-se-á num instrumento indispensável para estabilizar o regime, um factor de legitimação do poder e não menos importante numa condição para assegurar a sobrevivência da jovem República portuguesa, como alternativa credível à recém-desposada monarquia, que possuía uma tradição de quase oito séculos de história e cujos símbolos e valores, juntamente com os do catolicismo, se haviam enraizado no coração dos portugueses. Por isso se compreende que, na 1ª República, a educação escolar tenha uma finalidade directamente política que é, neste caso, uma finalidade democrática.

«A alta e patriótica missão que os municípios vêm desempenhando na administração local incita-os a enfrentarem com o maior ardor o magno problema do ensino popular, procurando reaver a sua administração a fim de continuarem a obra admirável da descentralização, concorrendo assim para que as crianças, os cidadãos de amanhã, aqueles que hão-de sêr os defensores da Pátria e os dirigentes dos destinos da Nação, possam encontrar, durante a idade escolar, o auxílio de que carecem e a que têm direito; transformando o grande santuário da escola num centro propulsor do desenvolvimento e da riqueza da nossa nacionalidade».

(Peixoto, 1922:12)

Entre os pedagogos republicanos destacam-se João de Barros e António Sérgio republicanos convictos, defensores da importância da educação moral e cívica através da qual se preparam os alunos para a cidadania.

António Sérgio sendo o continuador do municipalismo de Alexandre Herculano, tinha uma visão muito particular, propondo mesmo a organização municipal como modelo de referência para a organização da escola.

«Mas para Sérgio a educação cívica não se esgota apenas numa mudança radical do processo pedagógico. Ela consiste também na organização democrática dos alunos sob a forma de Município escolar.

(...) Na base desta proposta está a educação dos alunos, futuros cidadãos, para a vida democrática local. Nessa preparação se inclui a educação cívica necessária para criar a boa vida municipal, o bom cidadão, o bom munícipe».

(Fernandes, 1992:323-324)

O papel dos municípios na educação nunca foi pacífico, sendo objecto de contestação por parte em primeira linha dos próprios municípios, pela falta manifesta de recursos para sustentarem o sistema educativo, mas também por parte dos professores, por um lado, pelo conhecimento que tinham da situação financeira das autarquias, e por outro, pelo receio da falta de pagamentos dos salários e das dependências políticas locais que poderiam originar um sistema desta natureza. Augusto César Peixoto não compreendeu esta posição dos professores «E, parece-nos, sêr, o caso dos professores primários que com uma incoerência lamentável, ou por motivos que não vêm para aqui, se opõem á descentralização do ensino. E dizemos incoerência porque, antes de 1913, êles a reclamavam na sua imprensa e nas suas reuniões, e agora mesmo, depois da última centralização, os seus clamores na imprensa contra as irregularidades do Estado, são constantes», (Peixoto, 1922:8).

Sousa Fernandes, analisa e sintetiza de forma brilhante toda esta situação:

«A descentralização do ensino primário e infantil traduziu-se numa transferência de encargos financeiros do estado para as Câmaras Municipais, mas não na transferência de competências na elaboração e controlo do projecto educativo.

A aplicação da descentralização deparou com dificuldades e resistências que conduziram ao seu abandono em 1918:

- escassez dos recursos camarários para suportar os custos da educação que conduziu a várias medidas legislativas destinadas a supri-las com subsídios estatais;
- no desvio da contribuição municipal para a instrução primária, para outras finalidades o que mostra que não havia consonância entre as autarquias e o governo quanto à importância política da instrução popular;
- na oposição dos professores primários à sua transferência de funcionários do Estado para funcionários municipais, pois, viam nesta transferência uma ameaça à sua estabilidade económica e à sua independência em relação às influências locais.

Com o Decreto de 12 de Julho de 1918, regressa-se à centralização plena».

(Fernandes, 1992:355)

Independentemente deste jogo do local sobre o central, ou da sobreposição do central sobre o local, isto é, da maior ou menor importância da vida municipal, a intervenção das autarquias na educação era reduzida às contribuições a que estas estavam obrigadas e que eram impostas pelos diversos governos. O Estado nunca abriu mão e reservava para si todas as competências no domínio pedagógico, curricular e inspectivo. A superintendência administrativa da gestão dos edifícios escolares nunca fez parte das competências municipais. Assim, e segundo Sousa Fernandes, «(...) os municípios e os cidadãos tinham sobretudo deveres e não direitos educativos; o dever de mandar os filhos à escola, expressa na obrigatoriedade, no caso dos pais; e o dever de contribuir para as despesas educativas, no caso dos municípios» Fernandes, (1994), p. 52.

«É incompreensível que não tendo as Câmaras capacidade para administrar o ensino primário se lhes imponha a obrigatoriedade de satisfazer os encargos respectivos, o que demonstra que o Estado considera como interditos na administração do ensino os Municípios, nomeando como tutores umas juntas de que fazem parte, em cada concelho, dois representantes da respectiva Camara e portanto, igualmente interditos os quais não teem evidentemente competência legal para administrar uma coisa que por lei lhes é vedada».

(Peixoto, 1922:7)

Pese embora a paixão pela instrução dos republicanos, as carências financeiras das câmaras municipais não foram atenuadas na 1.^a República, muito embora fosse um período áureo de reformas da administração autárquica, contudo, os constrangimentos à autonomia financeira dos municípios, mantiveram-se.

Pelo exposto, poderemos depreender que a intervenção das autarquias locais na administração da educação não tem tradição no nosso país, sendo-lhes reservado um papel de mero contribuinte financeiro forçado.

Com a massificação do ensino transferiram-se para a escola problemas até aí resolvidos ou esquecidos pela sociedade, para aquela resolver: a segurança, a educação ecológica, a educação cívica, a formação profissional, a integração social, a ocupação dos tempos livres, etc. À escola foi e é pedida a resolução destes novos problemas que os tempos modernos favorecem e potenciam e que merecem ser questionados e objecto de resolução. A escola não enjeita estas novas responsabilidades, no entanto, afirma que é uma das muitas instituições com capacidade para os resolver, numa perspectiva de partilha de responsabilidades com outras entidades que se movimentam no mesmo espaço social gerador desses problemas. Por isso, é que hoje se fala em território educativo, em parceria e em comunidade educativa. Neste sentido Sousa Fernandes, (1999) Noesis *«(...) tem-se imposto cada vez mais uma visão integradora que conjugue os esforços de todos os parceiros sociais do território nos processos educativos anteriormente apenas assumidos pela escola ou por outros parceiros isolados. É nesta perspectiva que é referido o município como uma das instituições relevantes do espaço local que não pode estar ausente da acção educativa»*.

Durante o Estado Novo, Salazar, na sua ânsia centralizadora, acabou por fazer substituir na administração das escolas a intervenção local pela do poder central, mantendo apenas o peso do controlo das políticas locais sobre os professores e sob a responsabilidade do município a reparação e conservação das infra-estruturas escolares.

Mas, efectivamente, só com o novo poder municipal instalado no país após o 25 de Abril de 1974 dotado de mais competências e mais meios financeiros é que foi possível ao Município intervir de novo, mais activamente, nas tarefas da Instrução e Administração e dar-lhe mais amplo e profundo desenvolvimento.

«(...) nos anos que se sucederam ao 25 de Abril, se operou uma profunda revolução na forma como a educação escolar e não escolar passou a ser enfrentada pelo poder local autárquico. De uma obrigação periférica aos interesses municipais, imposta pelo poder central e relutantemente aceite, como era o caso durante o regime anterior, passou a integrar o núcleo normal das intervenções e preocupações municipais. É sem dúvida um dos mais perceptíveis efeitos da democratização do poder local»

(Fernandes, 1995:55)

A comprovar o exposto, recordamos as eleições municipalistas de 1976, a primeira grande expressão popular efectiva do poder local e toda a legislação promulgada a partir daqui. A Constituição da República de 76 passa a definir, então, autarquias locais como *«pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas»* (Art.º 237.º n.º 1 e n.º 2).

«A intervenção das Câmaras Municipais (...) Isto não resulta apenas das crises porque passam os sistemas educativos centralizados após a massificação (...). É também a

emergência de algum protagonismo municipal na resposta a solicitações do seu contexto local que tem tornado, mais perceptível a observação deste fenómeno».

(Fernandes, 1996:113)

A seguir ao 25 de Abril de 1974, assistimos ao reconhecimento crescente do papel do município na educação.

Segundo a linha de pensamento de Sousa Fernandes (2000:35-46), podemos nesta evolução distinguir três fases:

a) Desde a Revolução de Abril, até à publicação da Lei de Bases, os municípios são meros contribuintes financeiros da educação escolar.

«(...) o município é considerado apenas um contribuinte líquido para as despesas públicas com a educação escolar».

(Fernandes, 2000:36).

Neste período o cariz de contribuinte financeiro do município não se alteraria, isto é, a sua participação na educação escolar resumia-se, como sempre se resumiu no passado, a contribuir financeiramente em áreas onde o poder central sempre delegou responsabilidades nas autarquias e a aumentar significativamente o âmbito dessa participação, não lhes reservando outro papel na educação.

Passando em revista, alguma legislação, entretanto publicada, verificamos que, a Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, Lei do Poder Local que, embora no Artigo n.º 2, entre outras atribuições, indique na alínea d) as relacionadas com a cultura e assistência, verificamos que muitas das suas disposições não são bem explícitas, atribuindo às autarquias competências genéricas, sem dar grande ênfase às relacionadas com a educação. Em 1984, a lei é, entretanto, revista, promulgando-se o Decreto-Lei 100/84 de 29 de Março, seguido das leis n.º 25/85, de 12 de Agosto, Lei 18/91 de 12 de Junho e Lei n.º 35/91 de 27 de Junho, onde se explicitam, então, os domínios de intervenção das Câmaras Municipais.

Como a descentralização administrativa deve ser acompanhada da descentralização financeira, é publicada a Lei das Finanças Locais em 1979, Lei 1/79, de 2 Janeiro. Analisando esta lei e posteriores revisões, verificamos que, embora as autarquias possuam já um leque vasto de competências, são pobres em meios técnicos e humanos, sendo exíguas também as suas receitas. Intervêm na construção e manutenção dos estabelecimentos de ensino do 1º Ciclo, jardins de infância, equipamentos, transportes (passou a existir um Conselho Consultivo de Transportes Escolares e passes sociais para os alunos dentro da escolaridade obrigatória), na criação de escolas profissionais, bibliotecas municipais e proporcionando algum apoio logístico no Pré-Escolar e no 1º Ciclo. Mas, como as Câmaras já tinham anteriormente esses compromissos com os Estabelecimentos de Ensino, à excepção dos transportes escolares e construções dos edifícios do 2º ciclo, constatamos que os municípios continuam a ser meros participantes nos custos da educação.

«Mas é evidente que as autarquias, todas as autarquias, fazem hoje bastante mais do que a lei claramente determina. (...) Tenho dito, a título de brincadeira, que parece quase que as autarquias portuguesas são, no sistema educativo, um misto de empreiteiro, de operador de transportes colectivos, de centro de apoio social, uma espécie de tesouraria (...).».

(Matos, 1996:63)

b) Entre 1986 e 1996 o estatuto dos municípios alterar-se-á significativamente.

«(...) ao município são reconhecidas competências educativas de natureza privada em igualdade de circunstâncias com as restantes instituições privadas e cooperativas e, como estas, é-lhe também atribuído o estatuto de parceiro social».

(Fernandes,2000:37)

O marco que vai contribuir para inflectir e redefinir o papel dos municípios na educação, conferindo-lhe o estatuto de agente educativo, é a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro.

A aprovação da Lei de Bases impôs nova orientação, ao conseguir como princípios organizativos do sistema a descentralização das estruturas e das acções educativas, *«de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes»* (art.º 3.º, alínea g), bem como o desenvolvimento do espírito e da prática democráticas, *«através da adopção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema educativo e na experiência pedagógica quotidiana»* (art.º 3.º, alínea l).

A Lei de Bases é pouco específica quanto à participação das autarquias locais na realização destas orientações e poucos poderes atribuiu às mesmas. Nos seus princípios gerais da administração do sistema educativo determina-se que o sistema *«deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, 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»* (art.º 43.º, n.º 2). Quanto à administração e gestão das escolas, prevalecem expressões como a *«integração comunitária»* dos estabelecimentos e a *«participação de todos os implicados no processo educativo»*, sem se mencionarem explicitamente as autarquias locais (art.º 45.º).

Percorrendo as seis dezenas de artigos que dela fazem parte, encontramos, mesmo assim, algumas disposições, onde são conferidas aos municípios competências, nomeadamente, para a criação de estabelecimentos de educação pré-escolar (art.º 5.º, n.º 5), o desenvolvimento de acções educativas na educação especial (art.º 18.º, n.º 6), na formação profissional com a realização de protocolos com as autarquias [art.º 19.º n.º 6 alínea b)] e na educação extra-escolar (art.º 23.º n.º 5). O Estado ao potenciar estas competências, atribuiu-lhe um estatuto idêntico ao de outras instituições privadas ou cooperativas, onde apela à sua colaboração, como seja o caso das associações culturais e recreativas, associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, empresas, etc.,

«O dinamismo local dos municípios, juntamente com as escolas e os outros parceiros educativos está a conquistar progressivos espaços de autonomia deixados em aberto pelo imobilismo e rigidez de ensino centralizado que ainda predomina».

(Fernandes,1996:119)

A partir de 1987, dois elementos a designar pela Associação Nacional de Municípios, farão parte de pleno direito do Conselho Nacional de Educação, Lei n.º 31/87, de 3 de Julho, artigo n.º 3.º alínea f). Assim, os municípios passarão a manifestar os seus pontos de vista e a afirmar as suas posições, num órgão de importância extrema, já que, se pronuncia sobre todas as questões educativas emitindo opiniões, pareceres e recomendações, funcionando junto do Ministério da Educação.

O Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro, que cria as escolas profissionais, vai permitir que as autarquias passem a ter a possibilidade de serem promotoras de escolas profissionais (art.º 5.º), a par de outras instituições públicas ou privadas, colaborando desta forma na tentativa de capitalizar estruturas e recursos disponíveis, tendo em vista o desafio do desenvolvimento económico e social que é necessário promover e a elevação da qualificação dos recursos humanos locais.

Por força da Lei de Bases, um novo regime de administração e gestão escolares começou a ser preparado, no contexto da chamada Reforma do Sistema Educativo. Enquanto esse regime não foi instituído, algumas medidas foram sendo tomadas no sentido de aproximar as autarquias locais, sobretudo os municípios, da direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino. Foi o caso da inclusão de representantes das autarquias locais nos conselhos consultivos dos Conselhos Pedagógicos das Escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Despacho 8/SERE/89, de 3 de Fevereiro) e nos conselhos de gestão dos fundos de conservação e manutenção das mesmas escolas (Decreto-Lei n.º 357/88, de 13 de Outubro), dispositivos de eficácia e aplicabilidade duvidosa.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio, que institui o novo regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, as autarquias passam a estar representadas, pela primeira vez, num conselho de direcção, mais propriamente no Conselho de Escola [art.º 9.º, n.º 1 alínea e)], órgão que por sua natureza define as linhas mestras de orientação da escola.

A Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada pelo Conselho da Europa em Novembro de 1985, explica que «o direito dos cidadãos em participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os estados membros do Conselho da Europa» e que «é ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido». As autarquias locais são o modo político organizado de exercício deste direito e, sendo assim, devem intervir na promoção e defesa do interesse público local, em todos os domínios em que a sua intervenção seja julgada possível, tendo em vista a dimensão e a complexidade das tarefas a executar. Elas não esgotam, naturalmente, as possibilidades de exercício do direito à participação, que assume as formas organizadas mais diversas, mas estão dotadas de uma legitimidade e de uma capacidade de intervenção que, se utilizadas democraticamente, podem produzir uma poderosa expressão institucional da participação cidadã ao nível local.

c) A partir de 1996, dá-se início a uma fase em que o município deixa de ser considerado como um contribuinte líquido da educação escolar, para ser considerado como um parceiro que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado.

«(...) inicia-se uma fase de reconhecimento da natureza pública de intervenção municipal na educação»

(Fernandes, 2000:37)

Uma vez realizada e avaliada a experiência de aplicação do modelo de gestão consignado no Decreto-Lei n.º 172/91, importava aprovar um regime generalizável a todos os estabelecimentos públicos de educação e ensino e que contemplasse o Pré-Escolar e o 1.º Ciclo, portadores de experiências distintas, no que se refere à gestão e à administração, não podendo estes estabelecimentos permanecer por mais tempo nas margens de uma autonomia que lhes era devida. Uma estratégia ensaiada para estes

estabelecimentos, consistiu na constituição de Agrupamentos de Escolas, cuja iniciativa pode e deve decorrer de dinâmicas locais entretanto levadas a efeito.

Era importante que se aproveitassem os pontos fortes dos regimes anteriores e fossem encontradas novas soluções, adaptadas à ideologia descentralizadora da Lei de Bases e condizentes com as tendências, entretanto desenvolvidas, de crescente intervenção local no funcionamento do sistema educativo.

É nesta sequência que surge o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio. Visando «favorecer decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades», aquela legislação atribuiu aos municípios várias competências, designadamente na organização da oferta local e na direcção dos estabelecimentos de educação e ensino.

Podemos afirmar sobre este regime de autonomia e gestão, que se trata de um quadro de referência flexível, alicerçado em princípios de democraticidade e de participação, onde todos os intervenientes colaboram na construção de soluções adequadas aos respectivos contextos. Cada escola deve, assim, (re)construir, num processo criativo a partir das suas práticas, o seu percurso, o seu próprio projecto de desenvolvimento. Teremos, deste modo, soluções diversificadas e escolas diferentes. Trata-se de um processo que é gradual e implica uma aprendizagem constante, em equipa, já que envolve uma alteração das relações de poder entre os diferentes membros da comunidade. Não se trata de gerar consensos a todo o custo, mas o objectivo deve ser, sempre, o de negociar e partilhar a tomada de decisões.

A Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, Lei 5/97, de 10 de Fevereiro, traduz a ampliação da participação municipal num sector que já lhe pertencia, introduzindo-lhe uma inovação importante, ao permitir a criação de uma rede pública municipal de jardins de infância

Esta nova importância atribuída ao processo de tomada de decisão constitui uma recomendação da Comissão Internacional sobre Educação para o séc. XXI.

«(...) há que procurar abrir as instituições educativas às necessidades da sociedade, introduzir factores de dinamismo nos mecanismos internos da gestão educativa (...) um dos meios para aperfeiçoar os sistemas educativos consiste em associar os diferentes intervenientes sociais à tomada de decisões».

(Delors, 1996:148)

No que respeita à intervenção autárquica em matéria de educação, o quadro legal previsto neste Decreto-Lei completa-se com o quadro mais geral das atribuições e competências autárquicas estabelecido pelas Leis n.º 159/99, de 14 de Setembro, e n.º 169/99, de 18 de Setembro. Os três diplomas fixam, presentemente, o conjunto das principais competências educacionais das autarquias locais.

Pela Lei n.º 159/99 (que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e fixa regras de delimitação da intervenção das administrações central e local, designadamente em matéria de investimentos), acrescentou algumas novas competências educacionais às quais vinham da antecedente legislação (Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março). Assim, nos termos da Lei n.º 159/99, são as seguintes as competências educacionais dos órgãos municipais (art.º 19.º):

- construir, apetrechar e manter os estabelecimentos de educação pré-escolar;

- construir, apetrechar e manter as escolas do ensino básico;
- elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;
- criar os conselhos locais de educação;
- assegurar os transportes escolares;
- assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;
- garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;
- comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;
- apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;
- participar no apoio à educação extra-escolar;
- e gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

Trata-se de competências relacionadas com o planeamento, a gestão de equipamentos, a realização de investimentos e a organização de certos aspectos do sistema educativo local.

Quanto às freguesias, as suas competências educacionais próprias são ainda muito escassas, mas certas competências das Câmaras Municipais podem ser delegadas nas Juntas de Freguesia, mediante a celebração de protocolos entre as duas autarquias, devidamente autorizados pelas assembleias respectivas.

Como última nota, é de referir que, a Lei n.º 159/99 não faz qualquer referência explícita à intervenção das autarquias na direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, embora se refira à elaboração da carta escolar e à criação dos Conselhos Locais de Educação. Pressupomos que, não o fez deliberadamente, por economia do diploma, já que a sua consagração estava contemplada no Decreto-Lei n.º 115-A/98.

«Em consequência do alargamento de campo de intervenção estão em formação estruturas participativas de âmbito local que coordenam a gestão conjunta de recursos e as actividades educativas relativas a projectos inter-escolas ou de âmbito municipal».

(Fernandes, 1996:119)

Em todo o caso, a Lei n.º 169/99 estabelece que compete à Câmara Municipal *participar em órgãos de gestão de entidades da administração central, nos casos, nos termos e para os efeitos estabelecidos por lei*» (art.º 64.º, nº 2, alínea g). Pensamos que esta legislação especificamente autárquica já podia e devia mencionar explicitamente as novas competências das autarquias locais em matéria de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, uma vez que foi publicada bastante depois do Decreto-Lei n.º 115-A/98.

Passamos a mencionar as competências autárquicas determinadas pelo Regime Jurídico consagrado neste diploma:

- participação na direcção dos estabelecimentos;
- a criação de agrupamentos de estabelecimentos de educação e ensino, em que é obrigatória a audição dos municípios (art.º 8.º, n.º 1);
- a criação de Conselhos Locais de Educação (art.º 2.º);
- a celebração de contratos de autonomia das escolas, nos quais os municípios são parte, juntamente com as escolas e o Ministério da Educação, bem como a avaliação do desempenho das escolas, para efeitos de certificação da existência de condições para que as escolas possam aceder à 2.ª fase de desenvolvimento da autonomia (art.º 47.º, n.º 2 e 48.º, n.º 1 e n.º 4).

Estas novas competências, agora inseridas neste diploma, estão em sintonia com as conclusões do XI Congresso da Associação Nacional de Municípios (27 e 28 de Março de 1998), que propõe:

(...) No âmbito da autonomia e gestão escolares, o Congresso considera necessários:

- *a existência de um projecto educativo de âmbito municipal, ao qual se devem submeter as escolas;*
- *instituir os contratos tripartidos Ministério da Educação, Município e Escola;*
- *aprovação duma lei de financiamento das escolas;*
- *prestação de contas pela escola, não só à Administração, mas à Comunidade.*

A participação das autarquias na direcção dos estabelecimentos de educação/ensino, garante um princípio de partilha de poder e uma influência na definição da política educativa e na elaboração e controlo do Projecto Educativo de Escola.

«(...) o município deixa de ser considerado apenas um contribuinte líquido do sistema educativo ou um gestor de interesses privado no domínio da educação para ser entendido como uma instituição que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado e com o mesmo estatuto de instituição pública».

(Fernandes, 2000:38)

Assim, a autarquia aparece por direito próprio, enquanto instância de maior influência e democraticidade a nível local, como o parceiro privilegiado no processo de decisão política e de administração da educação.

Como vimos, o domínio da intervenção municipal tem extravasado os limites tradicionais da educação pré-escolar e primária, começando a ser solicitada para apoiar actividades do ensino básico e secundário, do ensino artístico e profissional e inclusive do ensino superior.

Este novo cenário tem vários indicadores: o alargamento dos horizontes dos próprios autarcas, a constituição de associações de municípios territoriais, a representação municipal no Comité Europeu das Regiões, as geminações entre municípios de países diferentes, a participação da Associação Nacional de Municípios em vários organismos internacionais, a inclusão de inúmeros professores em órgãos autárquicos, a participação das autarquias nos órgãos de direcção das escolas, a satisfação gradual das necessidades básicas das populações, permitindo a deslocação dos recursos para a educação, cultura e desporto agora consideradas áreas prioritárias.

«A transferência destas responsabilidades para as câmaras não oferece qualquer reserva da parte do governo. O mesmo não se pode dizer dos municípios que vêm em alguns destes aparentes alargamentos de competências uma tentativa disfarçada de transferir encargos sem contrapartidas financeiras ou de poderes de gestão»

(Fernandes, 1999b:174)

Assim, o Estado tende a assumir um papel mais periférico, parecendo conferir o papel central aos actores locais tradicionalmente periféricos.

BIBLIOGRAFIA

- DELORS, J. Et al. (1996), *Educação: um tesouro a descobrir*, Porto, Edições ASA;
- FERNANDES, António Sousa, (1992), *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário*, Tese de Doutoramento, Braga, Universidade do Minho;
- FERNANDES, António Sousa, (1995), *Educação e Poder Local – Actas do Seminário «Educação, Comunidade e Poder Local»*, pp. 44-63, Lisboa, Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação;
- FERNANDES, António Sousa, (1996), *Os Municípios Portugueses e a Educação – As normas e as práticas*, pp.113-124, in *A Administração da Educação – Os Caminhos da Descentralização*, Lisboa, Edições Colibri;
- FERNANDES, António Sousa, (1998), *Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre os Fantasmas do Passado e os Desafios do Futuro*, pp.28-42, in *Actas do Seminário «A Territorialização das Políticas Educativas»*, Guimarães, Centro de Formação Francisco de Holanda;
- FERNANDES, António Sousa, (1999a), *Descentralização Educativa e Intervenção Municipal*, Revista Noesis, n.º 50 – Abril/Junho, pp. 21-25, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional;
- FERNANDES, António Sousa, (1999b), *Os Municípios Portugueses e a Educação: Entre as Representações do Passado e os desafios do Presente*, pp.159-180, in *Comunidades Educativas*, Coleção Minho Universitária, Braga, Livraria Minho;
- FERNANDES, António Sousa, (1999c), *Estado, Municípios e Escolas: O papel da Associação Nacional dos Municípios Portugueses*, Guimarães, Centro de Formação Francisco de Holanda;
- FERNANDES, António Sousa, (2000), *Municípios e Escolas Normativização e Contratualização da Política Educativa Local*, pp. 35-46, in *Autonomia Contratualização e Município*, Braga, Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul;
- FERNANDES, Rogério, (1994), *Os Caminhos do ABC – Sociedade Portuguesa e Ensino das Primeiras Letras*, Porto, Porto Editora;
- FERRÃO, João, et al, (1997), *Poder Central, Poder Regional, Poder Local – Uma Perspectiva Histórica*, Lisboa, Edições Cosmos;
- PEIXOTO, Augusto César de Magalhães, (1922), *Descentralização do ensino primário*, Lisboa, Imprensa Nacional;

PINHAL, João, (1977), *Os Municípios e a Descentralização Educacional em Portugal*, pp.177-195, in *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas*, Lisboa, Fórum Português de Administração Educacional;

PINTASSILGO, Joaquim, (1998), *República e Formação de Cidadãos – a Educação Cívica nas Escolas Primárias da Primeira República Portuguesa*, Lisboa, Edições Colibri;

Contactar

Revista Iberoamericana de Educación

Principal OEI