

A Escola e o Poder Local
O Conselho Municipal de Educação

Ana Albuquerque
Escola Secundária Fr. Rosa Viterbo - Sátão

Em Portugal, o sistema educativo tem-se caracterizado por uma forte tendência centralizadora e uniformizadora, apesar da retórica mais actual dos discursos administrativos. A apologia da autonomia das escolas integra-se num quadro mais vasto de defesa da regionalização e da localização das políticas educativas, que pressupõe o alargamento de atribuições e a transferência de competências para o poder local.

Não se trata apenas de uma valorização social das funções educativas do poder local, mas, essencialmente, de um fenómeno político de reconhecimento da importância do poder local pelo poder central.

A abertura física e simbólica da escola à comunidade local implica uma interacção mútua. As responsabilidades trazidas para a escola pela massificação e a heterogeneidade de problemas exigem a colaboração de outros parceiros. A descentralização não pode ser apenas uma distribuição de encargos, mas deve tornar-se, efectivamente, uma descentralização de recursos. É neste contexto que assume particular importância a noção de território educativo, parceria ou parceria educativa e comunidade educativa.

Quando falamos de políticas de territorialização, convém esclarecer o significado do termo que está na sua base. No que diz respeito à educação, e segundo o Despacho n.º 147 -B/ME/96, o "território é o local onde se ajustam condições especiais da oferta educativa aos projectos das comunidades".

Ao conceito de parceria estão associados conceitos como participação, co-responsabilização e comunicação, no sentido de interacção, de partilha dinâmica de objectivos, de trabalho de equipa. A parceria justifica-se no reconhecimento do papel da escola para o desenvolvimento local e vice-versa. É entendida como um modo de funcionamento e de organização entre actores de diferentes instituições que trabalham com o mesmo sentido, com as mesmas responsabilidades, para o bem local, não se verificando poderes exclusivos, mas tomadas de decisão negociadas, para que a parceria socioeducativa seja factor de transformações sociais, sentidas como necessárias e úteis para toda a comunidade.

De acordo com o Conselho Nacional de Educação (CNE, 1995: 23), a intervenção das autarquias "justifica-se num processo de parceria na educação, contextualizado num processo de territorialização da acção educativa e de desenvolvimento local, na certeza de que o papel da Educação é determinante para corrigir determinadas assimetrias ainda existentes". A escola desempenha um papel decisivo ao nível da coesão social, pois é um espaço privilegiado que reúne as condições necessárias para o exercício da cidadania.

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade (Art.º 2º, 1) "assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados". O Artigo 3º assegura que "a transferência de atribuições e competências é acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida". As atribuições dos municípios incluem a educação (Art.º 13.º, d).

Este documento, no Art.º 19.º, define que é da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos na construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e escolas do ensino básico. É igualmente da sua competência elaborar a carta escolar, a integrar nos planos directores municipais, e criar os conselhos locais de educação. As outras funções visam a manutenção dos transportes escolares; a gestão dos refeitórios do pré-escolar e do 1º ciclo; o alojamento dos alunos do básico; a participação no domínio da acção social escolar; o apoio ao desenvolvimento das actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico e a gestão do pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

O Decreto-Lei 7/2003, de 15 de Janeiro, tem como finalidade transferir "efectivamente competências relativamente aos conselhos municipais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do concelho, e relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino". O presente documento resultou da ponderação conjunta entre o Governo e a Associação dos Municípios Portugueses, visando a "aproximação" e a "co-responsabilização" entre os cidadãos e o sistema educativo.

O conselho local de educação passa a designar-se conselho municipal de educação e define-se como "uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover a articulação da intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais, prevendo a eficiência e a eficácia do sistema educativo". No Art.º 4.º, define as competências deste órgão, das quais salientamos: a participação na negociação e execução dos contratos de autonomia a celebrar pelas escolas, autarquias e Ministério da Educação; a articulação das políticas educativas com outras políticas locais, designadamente no âmbito da saúde, da acção social (apoios socioeducativos transportes escolares e alimentação), da formação e do emprego; a elaboração e acompanhamento da carta educativa; a apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município; a deliberação acerca de medidas de desenvolvimento educativo no que respeita o apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais; a organização de actividades de complemento curricular, de qualificação escolar e profissional dos jovens.

A sua composição (Art.º 5) integra elementos da autarquia: Presidente da Câmara, que preside, Presidente da Assembleia Municipal, Vereador da Educação, Director Regional da Educação, ou seu representante legal, Docentes representantes das instituições de ensino público e privado, representantes das Associações de Pais e Encarregados de Educação, Associações de Estudantes, representantes das Instituições de Solidariedade Social, Saúde, Segurança Social, Emprego e Formação Profissional, serviços públicos das áreas da Juventude e Desporto, Forças de Segurança.

A carta educativa (Art.º 10º) é, a nível municipal, "o instrumento de planeamento e ordenamento prospectivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho", tendo como finalidade uma melhor rentabilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento de cada município (Art.º 11º). A "rede educativa" consiste na configuração da organização territorial dos edifícios escolares com a finalidade de corrigir as desigualdades e assimetrias locais e regionais e assegurar a igualdade de oportunidades de educação pré-escolar e de ensino para todos (Art.º 13º).

Os normativos apresentados são a expressão do desenvolvimento de políticas educativas de territorialização, isto é, contextualizadas nos espaços, nos locais, numa lógica de democratização, de estabelecimento de parcerias, com destaque para a participação dos pais e das autarquias na vida da escola.

Contudo, muitos analistas e investigadores referem o carácter limitado da intervenção municipal, considerando a descentralização uma mera figura de retórica,

para justificar outros modelos de regulação (Barroso e Dutercq, 2005: 38); outros entendem a organização do sistema educativo local feita de medidas avulsas e até desconexas e os conselhos municipais de educação uma oportunidade perdida (Pinhal, 2004: 1); outros ainda entendem a criação dos conselhos municipais de educação como "um controlo remoto" das políticas definidas a nível central (Formosinho e Machado, 2004: 27).

Até hoje, as parcerias com as autarquias têm-se verificado essencialmente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de actividades de enriquecimento e complemento curricular, de rede, horários e transportes escolares. No entanto, não são só estas as atribuições que interessam às autarquias. A intervenção municipal na educação configurada na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, tem desencadeado alguma tensão de poderes entre as partes. Por um lado, os profissionais das escolas não a vêem com muito bons olhos, por temerem a sua intromissão excessiva; por outro, as autarquias exigem contrapartidas, explicitamente de natureza económica e, talvez, de forma mais subreptícia, dividendos políticos.

Segundo Sousa Fernandes (1995), a intervenção das autarquias na definição e gestão das políticas educativas locais coloca-nos perante algumas questões: será esta intervenção um potencial contributo para a realização da eficácia e qualidade da educação com vista à promoção da coesão social, ou, por outro lado, poderá tornar-se um elemento redutor da identidade própria da escola pública, condicionante da autonomia e da eficácia da realização da escola?

Partilhando esta linha de preocupações, entendemos que a lógica da acção participativa do poder local na causa da educação deve orientar-se pelos princípios que enformam a lógica do estabelecimento de parcerias, um exercício democrático com vista à qualidade educativa, como um contributo matricial para o desenvolvimento e a coesão social.

Bibliografia

- Barroso, J. (1996a). O estudo da autonomia da escola: Da autonomia decretada à autonomia construída. In Barroso, J. (Org.). *O estudo da escola*: Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1996b). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

- Barroso, J. (2000). A escola como espaço público. In Teodoro, A. *Educar, promover, emancipar: Os contributos de Paulo Freire e Rui Grácio para uma pedagogia emancipatória*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Barroso, J. & Dutercq, Y. (2005). La décentralisation de l'éducation au Portugal: un point de vue franco-portugais. *Pouvoirs Locaux – Les cahiers de la décentralisation*, 67, IV, 35-40.
- Fernandes, A. S. (1995). Educação e poder local. In *Educação, comunidade e poder local: Actas do Seminário*. Viana do Castelo, 6 e 7 de Dezembro, Conselho Nacional de Educação: Lisboa. 45-63.
- Formosinho, J. & Machado, F. (2000). A administração das escolas no Portugal democrático. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Pinhal, J. (2004). Descentralização da administração educacional: os municípios e a autonomia das escolas. Intervenção em painel no *II Congresso do Fórum Português da Administração Educacional* (texto policopiado).