

Seminário

Os poderes locais e a educação. Das margens do sistema para o centro das políticas

ULHT, FPAE, SPCE, 28 Abril 2017

Jorge Martins (Universidade Lusófona do Porto, CeIED)

O que está hoje em debate?

Nos 43 anos de democracia que estamos a festejar, a relação do Estado com os municípios em matéria de educação foi marcada por dois traços permanentes que evoluíram em sentidos contrários: o primeiro, como modo de assegurar a função macroreguladora, foi a subordinação e subalternidade dos poderes locais ao poder central; o segundo, traduziu-se no reconhecimento do papel dos municípios como gestores de algumas componentes e funções-chave dos subsistemas educativos locais.

Por força dos sucessivos contextos sociais, económicos, políticos e administrativos que Portugal viveu desde 74, enquanto o primeiro desses traços foi diminuindo, o segundo cresceu e afirmou-se como dimensão incontornável da política e da acção públicas, ditas agora de proximidade e subsidiariedade.

A tentativa de conjugação destas evoluções explica o essencial do desenvolvimento tardio, confuso e, em grande medida, aparente da descentralização ocorrida (e em curso), bem como as suas sucessivas fases e instrumentos jurídico-administrativos.

De facto, durante as décadas de 70 e 80, a prioridade tinha sido o enquadramento dos municípios na organização política do país sendo que a nova autonomia municipal democrática lhes conferia apenas o papel de serviço periférico de apoio à educação básica obrigatória e ao pré-escolar. A relação das autarquias com a educação pouco mais era, então, do que a relação fria e burocrática dos municípios com as escolas e com a administração central, assim se generalizando a ideia de que a acção educacional das câmaras se resumia à construção, conservação e equipamento de jardins de infância e escolas do 1º ciclo, à acção social escolar para os mais pequenos, aos transportes escolares, à organização de actividades de complemento educativo e, nalguns casos, à criação de condições para a educação recorrente e extra-escolar dos adultos.

Nos meados de 80, com o pacote legislativo descentralizador e na ausência de um poder político e administrativo regional, a estratégia estatal consistiu em dividir tarefas, poderes e encargos entre administração central e municípios. Enquanto estes passaram a

dispor do poder de execução sobre um amplo leque de competências em domínios variados (desde o ordenamento do território e do urbanismo até à educação, cultura e desporto, passando pela saúde, acção social e protecção civil), o Estado, libertando-se dessa carga logística e através da sua desconcentração, manteve na mão a exclusividade dos poderes de concepção, avaliação, financiamento, coordenação e fiscalização.

Em matéria de política educativa, este desequilíbrio de forças ficou plasmado em 1986, com a normalização produzida pela LBSE. Embora esta tenha considerado o município como um parceiro com um estatuto idêntico aos privados, não lhe reconhecia mais do que uma função supletiva em relação ao sistema educativo público.

A preponderância administrativa da desconcentração sobre a descentralização alimentou a conflitualidade entre poder central e poderes locais, embora rapidamente as câmaras se tivessem revelado como os protagonistas apropriados para a execução de políticas orientadas pelos princípios da especialização, da diferenciação e da subsidiariedade.

A LBSE contribuiu, então, para uma descentralização educativa mitigada e incompleta, geradora de um jogo político de sedução e desconfiança mútuas. Entre elogios à capacidade de iniciativa dos municípios e o seu afastamento intencional das questões educativas principais, vigorava a imposição de novas responsabilidades sem o apoio financeiro considerado necessário pelas câmaras.

Ou seja, prometendo a modernização mas esquecendo muitas pré-modernidades e assimetrias municipais, o Estado continuava a gerir centralizadamente as principais variáveis da administração educativa¹.

Contudo, propugnando a regionalização administrativa e as respostas regionais, a LBSE tinha aberto a porta para um novo posicionamento dos municípios como executantes educacionais do princípio da diferenciação, ou seja, como responsáveis pelas políticas de apoio aos mais carenciados e isolados, às *nee's*, aos que tinham saído precocemente do sistema ou que queriam uma segunda oportunidade. No entanto, os governos e a administração central continuavam a definir o tempo e o modo daquela diferenciação.

Foi já nos finais da década de 90² que surgiram alguns sinais de mudança acerca da importância dos municípios na educação, com as medidas ligadas à expansão da

¹ Desta gestão centralizada excepcionavam-se alguns aspectos pontuais, que tinham a ver com o papel dos municípios na concretização do PRODEP I, financiado pela então CEE.

educação pré-escolar, às medidas de combate prioritário ao insucesso, à organização de redes e associações escolares locais e ao estabelecimento de parcerias visando o desenvolvimento local. Ultrapassando o quadro limitador da LBSE, a característica forte desta segunda fase foi o surgimento do município como um agente público na promoção e coordenação local da política educativa.

Ao mesmo tempo, no plano internacional, faziam-se sentir os efeitos da globalização da economia e dos mercados, o que obrigava o Estado a encolher-se e a dar espaço aos emergentes poderes locais num quadro de descentralização mais informal do que formal. A diminuição do Estado, em particular no domínio social, e a rápida ascensão das lógicas liberalizantes nas esferas produtiva, de consumo e do trabalho, criaram as condições para a confirmação de um novo quadro descentralizador.

Assim, de entre as novas acções educacionais dos municípios com maior significado e visibilidade públicas, há que destacar o lançamento de medidas que, apenas esboçando políticas educativas próprias, procuravam compaginar determinadas concepções do bem-público local com os défices sociais e culturais crónicos.

Algumas dessas medidas, como seja a criação de conselhos locais de educação, pretendiam aumentar a participação dos parceiros na definição de objectivos e na melhoria dos processos da acção municipal. Outras, como a promoção de projectos em parceria com as escolas, a criação de centros escolares e de dispositivos de formação profissional, a contratação de professores e a oferta de actividades de complemento e enriquecimento curricular, investiam directamente em alternativas educativas locais, adaptadas às respectivas necessidades. Outras ainda, como a elaboração de cartas educativas e o reordenamento da rede, apropriavam-se legitimamente de uma parte do poder de planeamento não exercido pela administração central.

Estas dinâmicas municipais foram assimétricas e estabelecidas sobre contextos sociais e económicos muito diversos. Nuns casos, corresponderam à realização do quadro formal da descentralização, complementando o papel do Estado, mas sem pôr em crise os princípios da igualdade e da equidade. Noutros, assumiram-se em vários graus como modos de administração próprios, exercidos com distanciamento face à tutela, com justificações alternativas às orientações instituídas e questionando a regulação nacional.

² Com o XIII Governo (do Partido Socialista) e a Proposta de Pacto Educativo para o Futuro

Floresceram, assim, exemplos de boa gestão e casos de assumida desresponsabilização, de incompetência e de demagogia eleitoralista e cruzaram-se lógicas de acção diversas, umas mais próximas da mobilização social, outras mais próximas da mobilização pelo mercado, mas a maioria com mobilização híbrida e não polarizada (Martins, 2007)³

Ou seja, desenvolveu-se de forma desigual, mas combinando diversas influências, uma nova relação dos municípios com a educação que, não passando apenas pela relação formal com as escolas, abarcava já domínios que eram reserva da administração central.

De meados da década de 2000 para cá, correspondendo a uma nova fase, damos conta do aprofundamento daqueles sinais já que, nas margens do sistema, surgem novos actores e políticas educativas municipais concretas que lhe introduzem alterações de sentido e alcance, nuns casos complementando a acção do Estado no assegurar do serviço público, mas, noutros casos, ultrapassando-a.

Dois sinais caracterizam esta terceira fase da descentralização: por um lado, a gradual substituição da regulação universal do sistema pelo hibridismo da microrregulação local dos subsistemas (Barroso, 2006)⁴, e, por outro, a mudança de alvo da conflitualidade entre o Estado e os municípios, produzida pelo afastamento daquele em relação a estes e pelo aparecimento de novos actores locais no centro das políticas: (mega)agrupamentos, CIM's, AM's, grupos de interesses, serviços educativos privados.

Hoje já não há dúvidas sobre as dificuldades da administração central coordenar, controlar e influenciar de alto a baixo o sistema. Enquanto o conseguiu fazer, o Estado assegurou a democraticidade da escola pública e das suas oportunidades, sem, contudo, conseguir torná-la mais eficaz no balanço entre custos e benefícios.

Perante as transformações da globalização, o Estado já não pode arcar sozinho com a regulação universal, sendo obrigado a dividir essa função com as outras fontes de poder e de legitimação. Fê-lo através de contratos de execução em 2008⁵ e voltou a reincidir com os contratos interadministrativos de 2015⁶, em plena crise económica e austeritária.

³ MARTINS, Jorge (2007). O papel dos Municípios na construção das políticas Educativas. Tese de doutoramento. FPCE-UP

⁴ BARROSO, João (org) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: Educa.

⁵ Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho (XVII Governo Constitucional). Foram signatários o ME, 113 municípios (41% do total de municípios do continente) e 323 agrupamentos e escolas não agrupadas.

⁶ Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro (XIX Governo Constitucional). Foram signatários o ME, o MADR (Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional) e 14+1 municípios.

Por esta via, a microrregulação local ganhou cada vez mais espaço e alguns actores no terreno cada vez mais força. Ora, tal aumento de espaço e de força advêm do facto das novas fontes de poder instituírem novas legitimidades, em especial a satisfação mais rápida de algumas expectativas mesmo que para tal haja perda de garantias e direitos.

A diversidade hoje reinante obriga a que, mais do que uma coordenação feita em nome de normas e orientações da administração central, o Estado seja capaz de arbitrar a interacção dos vários dispositivos micro-reguladores locais e dos vários conjuntos de competências e meios distribuídos, sem pôr em risco a escola. Esta é a questão principal que hoje está em causa, no debate público sobre a descentralização.

Como alerta Barroso, a questão já não é apenas a existência de um efeito mosaico no sistema educativo nacional, que contribui para acentuar a diversidade, mas também, o desenvolvimento, por arrasto, das desigualdades educativas e da perda de competências da escola pública, sobretudo com os contratos de 2008. De facto, a análise feita em cada município mostra que as decisões tomadas pelos responsáveis locais às vezes contribuíram objectivamente para o aumento das desigualdades, outras vezes anularam-se ou relativizaram a relação causal entre objectivos, processos e resultados invocados.

Quanto à mudança de alvo de conflitualidade nas relações entre o Estado e os municípios, a questão prende-se com a crescente desresponsabilização da administração central em relação ao ensino público e à sua qualidade – fenómeno também designado por desestatização das escolas e municipalização da gestão do sistema público educativo – agravada pelo simultâneo favorecimento do ensino privado.

Sintomaticamente, nos municípios com maior poder político, financeiro e técnico (AM's de Lisboa e Porto), os custos de recuperação do parque são apresentados como argumento para o encerramento das escolas, para a venda dos terrenos, alienação dos equipamentos sem uso e privatização de ofertas específicas,. Ao mesmo tempo, nos municípios com menos poder, não se inverteu a má imagem da escola pública: muito insucesso e abandono, fracas condições de trabalho, concursos e mobilidade docente discutíveis, pouco pessoal auxiliar, redes de oferta incompletas, etc.

No entanto, face à iniciativa privada, o Estado continuou prisioneiro de compromissos há muito tempo injustificados, mantendo contratos de associação leoninos com colégios

de oferta superveniente e procura selectiva que, gerindo dinheiro público, contribuem para a persistência da divisão social do ensino.

Nos últimos anos e num contexto marcado por sucessivos programas de austeridade e um empréstimo financeiro internacional draconiano, em vários municípios assistimos à diminuição drástica do orçamento da educação sobretudo na construção, equipamento e apetrechamento das escolas, bem como nos recursos humanos docentes e não docentes.

Neste quadro de dualismo educativo, o papel dos actores locais tende a mudar no pior sentido: menos Estado nas escolas do topo dos “rankings” e mais município nas piores escolas; menos administração central no apoio às redes escolares locais e mais controlo burocrático informatizado nos mega-agrupamentos; menos regulação uniforme e universal e mais micro-coordenação municipal e intermunicipal; menos investimento público directo e mais dependência financeira de contratos-programa nacionais e comunitários e de parcerias público-privado; mais CIM’s e AM’s (novos níveis de poder educativo não escrutinado) e menos escolas.

As críticas à escola pública, aos professores e aos resultados escolares naturalizaram as ideias-chave do novo liberalismo educativo: a subsidiação pública do direito de escolha, a gestão privada das partes mais rentáveis do sistema público e a passagem definitiva para os municípios e para as IPSS’s das menos rentáveis.

Ora, concluindo, o que está hoje em debate na sociedade portuguesa são os meios e o modo de reconduzir a descentralização aos seus princípios constitucionais, de corrigir a perversa divisão de tarefas educativas e formativas que se foi cristalizando no processo de equilíbrio entre centralização e desresponsabilização, de esclarecer a quem compete o quê e de (re)ganhar a qualidade, a coesão e a confiança social da escola pública.

A educação pública deve continuar a ser o principal instrumento do desenvolvimento civilizacional. Assim, combater a dualização educativa, realinhar a descentralização pelos objectivos constitucionais, reverter os mega-agrupamentos para a escala humana, apoiar as escolas nos seus projectos e planos e redignificar o papel que os municípios e as suas associações pretendem para si próprios, constituem os desafios actuais que, se conseguidos, melhor defendem as conquistas educativas da democracia.

28.04.2017