



A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO LOCAL EM PORTUGAL: UMA HISTÓRIA RECENTE

João Pinhal¹

RESUMO

Este artigo tem por objeto de estudo a construção do sistema educativo local em Portugal, ocorrido com a democratização da sociedade e do desenvolvimento, focando a intervenção dos municípios como o principal fator da educação. A descentralização e a intervenção municipal são áreas-chave dos processos de desenvolvimento social e humano. O estudo periodiza a legislação e as práticas pedagógicas em suas diversas épocas e resume o conjunto de competências municipais em matéria de educação, na atualidade. Conclui, apresentando algumas tendências da educação actual.

Palavras-chave: Legislação da Educação Municipal; Sistema educativo local; Competências Municipais.

A IMPORTÂNCIA DOS MUNICÍPIOS

No caminho da democratização da sociedade e do desenvolvimento, os municípios têm um papel principal, não um mero papel de apoio ou complementar do papel do Estado. Nem tampouco o de mero suporte das iniciativas de uma sociedade civil, a quem tenha sido deixada a grande parte da iniciativa de provisão dos bens e dos serviços de que carecem os cidadãos.

É certo que esse papel principal não foi sempre reconhecido, e isso é particularmente verdade em relação a Portugal. Mas o fundamento da constituição dos municípios, associado ao direito que as populações têm de se autogovernarem, nunca deixou de estar presente no debate da organização social e de se manifestar, de algum modo, na acção concreta e, hoje, impôs-se naturalmente.

Não pode, pois, dizer-se que os municípios emergem agora como entidades novas na definição e concretização de políticas públicas. Eles já cá estão há muito tempo, e por isso são detentores de uma espécie de legitimidade histórica reconhecida, a qual lhes

¹ Professor do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Portugal





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

confere um papel principal, neste tempo de reafirmação do “local” como nível de produção de políticas. É um papel de condução do desenvolvimento das respectivas comunidades e, concomitantemente, um papel de charneira na mobilização de sinergias locais visando os fins da colectividade. São eles que comandam os processos de reivindicação local junto dos poderes centrais e que representam as aspirações da população. Apesar das críticas justas que se possam fazer a alguns desempenhos autárquicos, sobretudo em certos domínios, é nas autarquias locais e nos seus órgãos que deve assentar o processo de reforço da autonomia local e de aprofundamento da democracia.

Para além da legitimidade conferida pela História, há que referir que os órgãos das autarquias locais são hoje eleitos por sufrágio directo e universal dos eleitores da sua área de influência e que dispõem de atribuições e competências consideráveis determinadas por lei. O exercício destes poderes é considerado natural pelos cidadãos e isso também se constitui como fonte de legitimidade.

Recorde-se que, no caso dos municípios portugueses, existe uma responsabilidade genérica, que a Constituição e a lei têm definido, de prossecução dos interesses das populações que representam. Por outro lado, o sistema de cláusula aberta, que tem sido utilizado para determinar legalmente o âmbito de intervenção dos municípios, possibilita-lhes o desenvolvimento de acções em todos os domínios que não lhes estejam explicitamente vedados por lei. Isso também é, de resto, uma orientação da Carta Europeia da Autonomia Local. É neste quadro que vários autarcas se têm referido à “responsabilidade moral” das autarquias em se envolverem em acções que não estejam previstas explicitamente no rol das atribuições e competências que a lei tem enunciado, a título meramente indicativo.

Proponho, pois, uma acrescida intervenção municipal na área da educação, que é a área-chave dos processos de desenvolvimento social e humano. Acrescentando-se à competência que a lei já define para os órgãos municipais, há uma multiplicidade de intervenções possíveis que podem ajudar na educação e na formação da população, quer se trate da população jovem, quer se trate da população adulta. O município, enquanto autarquia com mais possibilidades, deve assumir essas intervenções, associando-lhes as organizações locais e os cidadãos em geral. Eles, os municípios, são a rede mais capacitada para conceber, lançar, coordenar e animar





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

políticas públicas ao nível local, que completem a intervenção do Estado e se adequem às aspirações e necessidades particulares dos seus territórios. E também são eles que estão em melhores condições para potenciar a energia participativa e transformadora dos cidadãos e das suas organizações, não sendo necessário prever a criação de mais instâncias locais para exercerem esses papéis.

Em consequência, espero que os municípios se orientem e se organizem no sentido de fazerem de cada comunidade local um território educativo, construindo, em conjunto com as escolas e a comunidade em geral, as dinâmicas de afirmação local no campo da educação e, desse modo, aumentando a sua competência efectiva de intervenção. E espero que estas dinâmicas sirvam para encontrar respostas colectivas para os problemas educativos locais, que têm hoje características muito "localizadas", como o insucesso e o abandono escolares ou a iliteracia funcional de uma parte considerável da população.

Por outro lado, espero que uma descentralização educacional de base comunitária, fundada no papel acrescido dos municípios enquanto sedes do poder local, constitua um veículo de defesa do sistema público de educação e ensino. Uma descentralização deixada ao critério de cada organização local ou de cada grupo de cidadãos poderia constituir o princípio do fim do sistema público de educação e ensino, tal como preconizado pela Constituição e pela lei.

Claro que a intervenção acrescida dos municípios não se fará sem dificuldades e problemas. Para além de isso constituir uma certa novidade junto do pessoal da educação, há necessidade de encarar de outro modo a questão da escolha dos autarcas e também a da formação de autarcas e técnicos. Por outro lado, há que ter bem presentes os problemas associados à descentralização e ter estratégias para os ultrapassar. Designadamente, importa ter em conta as questões da condução e da coordenação da acção ao nível local, já que a descentralização, como a entendemos, implica a intervenção concertada de uma multiplicidade de actores. O fato de haver um acrescido número de intervenientes, inclusive no processo de decisão, não pode prejudicar a necessária coerência da acção a desenvolver e a sua relação com um projecto global de intervenção. Isto requer a existência de quem conduza e coordene a acção, devendo esse papel caber aos órgãos dos municípios. Este é um sublinhado que importa fazer, porque a promoção da participação





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

deve incluir a defesa contra os exageros de participação, capazes de gerar verdadeiros bloqueios das decisões.

Além disto, é importante que a descentralização educacional seja querida e julgada positivamente pelos destinatários das políticas e que os municípios e os seus órgãos sejam admitidos como sedes próprias para a concepção e execução dessas políticas. Esta é uma batalha que as autarquias locais vão ter que ganhar sozinhas, já que o poder central não parece muito vocacionado para lhes facilitar a vida.

A educação, de resto, não é o campo mais privilegiado da intervenção municipal em Portugal. Essa não é, aliás, uma circunstância exclusiva de Portugal, sendo comum aos Estados de tradição centralizadora, como sucede com muitos Estados europeus (embora, presentemente, em vias de amenizarem essa sua característica, pela adopção, nos últimos tempos, de algumas medidas de carácter descentralizador). Mas a educação é, deve ser, um campo de futuro no seu trabalho, visto que a educação é a condição *sine qua non* do desenvolvimento social e humano que lhes cabe promover.

Havendo, pois, esta tendência de incremento da ação dos municípios na área da educação, importa fazer uma síntese sobre a evolução desta acção ao longo do tempo, que nos habilite a compreender melhor o quadro que hoje se nos apresenta. Vejamos, pois, como se construiu o sistema educativo local que temos em Portugal e como foram aparecendo os municípios nessa construção.

EDUCAÇÃO E MUNICÍPIOS: UM POUCO DE HISTÓRIA

A tradição centralista da administração da educação em Portugal vem do tempo do Marquês de Pombal, 1.º Ministro do rei D. José I entre 1750 e 1777, o qual expulsou do país os Jesuítas e procedeu à reforma dos Estudos Menores, de que aquela ordem religiosa era a provedora principal. De então para cá, a centralização da educação é uma quase-constante da história de Portugal, com alguns períodos pelo meio de afirmação dos ideais municipalistas. Até que chegamos à atualidade, com os municípios a ganharem de novo algum protagonismo, aparentemente crescente.





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

Diga-se, no entanto, que os municípios já tinham algum papel na educação das populações antes da reforma pombalina. Referindo-se aos séculos XV e XVI, Rogério Fernandes (2009) salienta que

as Câmaras Municipais, em numerosos casos, financiavam a acção dos professores particulares e até de certas Ordens Religiosas como os Jesuítas pagando-lhes suplementos em géneros ou dinheiro, para que ensinassem gratuitamente os filhos dos habitantes dos respectivos municípios. (FERNANDES, 2009, p. 66).

Este autor acrescenta que os municípios “por vezes lançavam impostos concelhios ou coimas, em ordem a financiarem a criação de escolas de ler e escrever, de latim, de música e, em algumas regiões, de hebraico”. (FERNANDES, 2009, p. 66).

É certo, contudo, que o principal papel era, nesse tempo, desempenhado pela Igreja Católica e pelas respectivas Ordens Religiosas. Seria o Marquês de Pombal a acabar com essa intervenção e a centralizar a provisão pública de educação.

Depois do Marquês de Pombal, os primeiros sinais de uma vontade política descentralizadora manifestam-se na sequência da revolução liberal de 1820, com a aprovação de uma Constituição Política que atribuía às câmaras municipais a obrigação de “cuidar das escolas de primeiras letras e de outros estabelecimentos de educação que foram pagos pelos rendimentos públicos” (Martins, Nave e Leite, 2006: 71). Esta nova obrigação deveria, evidentemente, inserir-se num quadro de desenvolvimento dos municípios enquanto entidades com importância crescente nos planos político e administrativo.

Para Justino de Magalhães, “a construção do município político e administrativo sempre envolveu a construção do município pedagógico” (MAGALHÃES, 2006, p. 609). Ou seja, nos períodos históricos de maior afirmação do município enquanto entidade importante no quadro político e administrativo do país, estes sempre “assumiram uma estratégia de integração e de valorização local através da instrução pública” (Magalhães, op. cit.). São de destacar as reformas da instrução primária, de Rodrigues Sampaio, realizadas em 1878, que transferem para os municípios algumas competências neste campo, bem como os esforços descentralizadores da 1.ª República, assumidos logo após a queda da monarquia,





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

correspondendo em ambos os casos a períodos de fortalecimento da importância político-administrativa dos municípios. (FERNANDES,, 1999, p.162-163)

Deve, contudo, assinalar-se que a construção do sistema escolar público ao longo da segunda metade do século XIX e da 1.ª República não contou apenas com a participação do Estado e dos municípios. Se assim fosse, o panorama da educação em Portugal teria sido ainda muito pior do que foi efectivamente, já que os poderes públicos não faziam o suficiente pela educação do povo. Margarida Felgueiras (2009), escrevendo sobre o contributo do legado do Conde de Ferreira e dos chamados "brasileiros" para o sistema educativo², põe em destaque a "função filantrópica e/ou caritativa para a realização do acesso à educação como um direito para todos" (Felgueiras, 2009: 37), a qual se desenvolveu principalmente na parte final do século XIX. Por seu turno, Rogério Fernandes evoca também o papel central da sociedade civil na criação de escolas, sobretudo através de "escolas populares alternativas às escolas régias", de iniciativa de diversos movimentos de intervenção política e social. (FERNANDES, 2009, p. 73)

Referindo-se à recorrência do tema da descentralização na história da educação em Portugal, António Nóvoa (2005) recorda uma velha pergunta formulada por Bernardino Machado³ em 1890 e que colocava "uma dúvida que atravessa os séculos XIX e XX": a escola é um serviço central ou local? Nessa ocasião, "documentos oficiais, petições das juntas distritais, relatórios de inspecção e artigos de imprensa defendem a necessidade da descentralização do ensino, ao mesmo tempo que alertam para a impreparação das autoridades locais". Por outro lado, Nóvoa também recorda que "o primeiro grande impulso descentralizador, desencadeado

2 Segundo Jorge Alves (2009), « o brasileiro do século XIX surge como o estereótipo que sintetiza as representações populares do emigrante de retorno, mais ou menos enriquecido, que se tornava notado na terra de partida, já pelos seus comportamentos exuberantes de novo-rico, já pelo eventual papel dinamizador da economia local, arrastando consigo um lastro de estórias, marcadas pela ironia popular, mas também pela beneficência marcante em tempos de individualismo". Joaquim Ferreira dos Santos, que a Corte fez Conde de Ferreira foi um destes *brasileiros*, ocupando "um lugar muito especial, pois, à sua morte, deixou a grande maioria dos avultados capitais para o ensino primário (com destino à construção de 120 escolas) e para um hospital de Alienados que se constituiu como uma verdadeira escola nesta área clínica" (Alves, 2009: 77).

3 Professor universitário e político português, grande vulto da primeira república, que ocupou por duas vezes o cargo de Presidente da República, a primeira entre 1915 e 1917 e a segunda entre 1925 e 1926, imediatamente antes do golpe de Estado que instituiria a ditadura.





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

pela reforma de 1878, depara-se com a oposição dos professores, receosos de serem transformados em empregados camarários ou, pior ainda, de ficarem novamente à mercê dos pais e das comunidades” (NÓVOA, 2005: 49). Então como hoje, os mesmos fantasmas sobre a descentralização.

Durante a vigência do Estado Novo foram escassas as atribuições educacionais das autarquias locais. O regime saído do golpe de Estado de 1926 impôs uma forte centralização do sistema educativo, sendo os municípios responsáveis sobretudo pela construção, conservação e manutenção das escolas primárias, o que, de resto constituía já um grande encargo para autarquias sem meios e sem dinâmica. Num contexto de ditadura, não teria sentido atribuir autonomia de intervenção aos municípios, que não passavam de “uma extensão local do Estado”, pelo que era na política do Estado que teria que se integrar qualquer intervenção camarária na educação. (Fernandes, 1999: 166) O Estado assumia-se como Estado-Educador, “a quem incumbia a *educação nacional*, cuja organização e controlo são deixados à administração central e passam pelo currículo académico, pelos modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino” (FORMOSINHO, FERREIRA E MACHADO, 2000, p. 32).

Resumindo as políticas educacionais do Estado Novo, João Formosinho e Joaquim Machado, no livro que publicaram juntamente com Fernando Ilídio Ferreira (2000), referem-se às duas reformas principais da educação: a reforma liceal de António Carneiro Pacheco (Decreto-Lei n.º 27084, de 14 de Outubro de 1936), que “comporta traços marcadamente ideológicos, estruturadores de uma escola de acordo com a trilogia Deus-Pátria-Família” e a de Fernando Pires de Lima (Decreto-Lei n.º 36507, de 17 de Setembro de 1947), que “já acentua sobretudo as vertentes de controlo burocrático e conformista” do sistema (op. cit.: 32). Alguma evolução que se deu nas últimas décadas de vigência do Estado Novo, sobretudo determinada pela necessidade de promover alguma expansão económica do país e por influências externas, não teve uma particular influência na distribuição dos poderes dentro do sistema educativo. Nem mesmo a reforma Veiga Simão, em 1973, apesar de defesa que fazia de políticas de democratização do ensino, se dedicava a modificar o carácter centralizado da educação em Portugal.





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

Com a instituição do regime democrático em 1974, começaram a ser criadas condições para alterar substancialmente o quadro de impotência das autarquias locais e a ideia de descentralização foi retomada, havendo um aparente consenso nacional em torno desta ideia. É claro que, como adverte Nóvoa (2005: 49), esse consenso “é um pouco enganador: alguns querem um maior poder das autarquias; outros insistem num reforço da autonomia das escolas; outros ainda pretendem intensificar a participação das comunidades locais na vida escolar”.

No início do ano de 1977, a aprovação de uma primeira lei das finanças locais (Lei nº 1/77, de 6 de Janeiro), com a criação do Fundo de Equilíbrio Financeiro, abriu às autarquias perspectivas de intervenção mais vastas nos vários domínios das suas atribuições, e também no domínio da educação (e isto mau grado as suas constantes reclamações quanto aos métodos utilizados pelos sucessivos governos para aplicar a lei). É certo que a educação ainda não constituía, nesse tempo, um domínio de intervenção prioritária das autarquias locais, que viraram a sua atenção para os graves problemas infraestruturais dos seus territórios (relativamente aos quais as atribuições autárquicas eram mais efectivas).

Ainda na década de 70, é prevista a intervenção autárquica na legislação relativa ao sistema público de educação pré-escolar (Lei nº 5/77, de 1 de Fevereiro, e Decreto-Lei nº 542/79, de 31 de Dezembro) e ao combate ao analfabetismo (Lei nº 3/79, de 10 de Janeiro), mas dentro de um plano de apoio às políticas do Estado ou, quando muito, de iniciativa facultativa das autarquias.

Na década de 80 seriam estabelecidos os contornos legais da intervenção municipal em matéria educativa que persistiram por mais tempo, com parte do que ficou conhecido como “o pacote autárquico”, designadamente:

- o Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março, que fixou o regime de delimitação e coordenação das actividades das administrações central e local em matéria de investimentos, e pelo qual foram atribuídas às Câmaras Municipais várias competências concretas, implicando consideráveis despesas, nos domínios da construção e equipamento de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico, da acção social escolar e dos transportes escolares, da criação de equipamentos para a educação de





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

adultos e da organização de actividades de ocupação dos tempos livres da juventude escolar;

- o Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, que fixou as atribuições e competências das autarquias locais e dos seus órgãos, atribuindo aos municípios as intervenções que dizem respeito “aos interesses próprios, comuns e específicos das populações locais” em diversos domínios, entre os quais os da educação e do ensino.

Se, por um lado, a formulação do D.L. nº100/84 era muito ampla e indefinida, permitindo uma certa extensão na interpretação do campo de intervenção dos municípios, por outro lado, a natureza das atribuições realmente entregues ao poder local pelo D.L. nº 77/84 mostra que o Estado não pretendeu reforçar o poder de decisão dos municípios, procurando antes se libertar de tarefas logísticas e operacionais geradoras de encargos. Há mesmo quem, por isso, se recuse a considerar que esta legislação de 1984 tenha correspondido a um movimento realmente descentralizador.

A aprovação, em 1986, da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº46/86, de 14 de Outubro) não alterou substancialmente o panorama que vinha de trás. A própria Lei, numa norma das suas disposições finais (art.º 63.º, n.º 2), remete para legislação posterior a definição das funções de administração e apoio que devem caber aos municípios. Algumas menções mais concretas da Lei às autarquias locais acabam por tomá-las como mais uma instância da sociedade civil, colocando-as em pé de igualdade com outros parceiros locais na promoção de certas actividades educativas, como a educação pré-escolar (art.º 5.º, n.º 5), a educação especial (art.º 18.º, n.º 6), a formação profissional (art.º 19.º, n.º 6) e a educação extraescolar (art.º 23.º, n.º 5). Como salientou Sousa Fernandes, estes normativos atribuíram aos municípios “um mero estatuto privado nos domínios educativos e não um verdadeiro estatuto público” (Fernandes, 1996: 115).

Por outro lado, a legislação avulsa que foi publicada nos anos imediatamente subsequentes, em obediência às determinações da Lei de Bases, não modificou este registo, limitando-se a prever a participação dos órgãos das autarquias locais em dispositivos de gestão dos estabelecimentos de ensino, o que não aumentou realmente a capacidade de intervenção autárquica. Foi o caso da inclusão de representantes das autarquias locais nos conselhos





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

consultivos dos Conselhos Pedagógicos das escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário (Despacho 8/SERE/89, de 3 de Fevereiro) ou nos conselhos de gestão dos fundos de manutenção e conservação das escolas (Decreto-Lei nº357/88, de 13 de Outubro), dispositivos que não resultaram em participações autárquicas efectivas e generalizadas. Foi, também, o caso da participação das Câmaras Municipais nos Conselhos de Escola instituídos pelo Decreto-Lei nº 172/91, que estabeleceu um regime experimental de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos escolares dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, dispositivo que também não se revelou eficaz.

Em meados da década de 90 verifica-se, finalmente, uma certa alteração da situação, com algumas iniciativas legislativas acentuando a intervenção autárquica, no meio de declarações políticas favoráveis à descentralização e ao que se designava por « territorialização das políticas educativas ». Uma nova Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro), alargou as responsabilidades próprias dos municípios neste domínio, em aspectos de organização e apoio ao sistema; o novo regime de administração e gestão dos estabelecimentos públicos de administração e ensino (anexo ao Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio) previu novamente a intervenção autárquica na gestão das escolas públicas (assembleias de escolas) e, desta vez, melhor ou pior, essa intervenção teve maior efectividade ; um novo « pacote autárquico » veio atribuir algumas novas e interessantes competências educacionais aos municípios, como, por exemplo, a criação dos conselhos locais de educação (já falados no DL 115-A/98) e a elaboração das cartas escolares concelhias, para além de ter aberto a porta a uma actualização das competências instrumentais que já vinham de 1984 (Leis n.ºs 159/99 e 169/99, de 14 e 18 de Setembro, respectivamente).

Em 2003, (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro) foram regulamentadas algumas das novas competências e determinou-se o seu exercício obrigatório por todos os municípios : todos tiveram que desencadear os processos de criação dos conselhos municipais de educação e de elaboração da carta educativa e ficaram mais clarificadas as responsabilidades central e local em matérias como a construção, conservação e manutenção das escolas públicas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.





EDUCAÇÃO ATUAL: O CONJUNTO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

Tendo em conta toda a legislação aplicável, eis como pode resumir-se brevemente o conjunto de competências municipais em matéria de educação, na actualidade:

Competências associadas com a concepção e o planeamento do sistema educativo local:

- Criar os conselhos municipais de educação (Lei n.º 159/99 e Decret-Lei n.º 7/2003);
- Elaborar a carta educativa a integrar nos planos directores municipais (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º 7/2003);
- Propor e dar parecer sobre a constituição de agrupamentos de escolas (D.L. n.º 75/2008 e decreto regulamentar n.º 12/2000);
- Participar na concepção das grandes orientações específicas dos estabelecimentos de educação e ensino da área do município, como membro dos respectivos conselhos gerais (D.L. n.º 75/2008);
- Intervir, como parte, na celebração de contratos de autonomia das escolas e ajuizar da oportunidade de aprofundamento dessa autonomia (D.L. n.º 75/2008);

Competências associadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços:

- Construir, apetrechar e manter os estabelecimentos de educação pré-escolar e as escolas do ensino básico (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º 144/2008);
- Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico (Lei n.º 159/99);
- Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º 144/2008);

Competências associadas com o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de educação e ensino:

- Assegurar os transportes escolares (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º 144/2008);
- Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

- básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar (Lei n.º 159/99);
- Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º 144/2008);
 - Promover e apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º 144/2008);
 - Participar no apoio à educação extraescolar (Lei n.º 159/99).

Pode dizer-se que, neste quadro, o que há de especialmente novo em relação ao regime anterior, de 1984, se situa no primeiro grupo de competências e está associado à concepção e ao planeamento do sistema educativo local. Pelo exercício destas competências, os municípios intervirão de maneira mais efectiva na definição da oferta educacional nos seus territórios, podendo assumir essa definição em termos estratégicos, ligada com as respectivas políticas de desenvolvimento local. Saliente-se que várias das novas competências correspondem a acções que muitos municípios vinham já desenvolvendo do antecedente, podendo dizer-se que, nesses casos, as práticas se anteciparam à lei: foi o que se passou, por exemplo, com a criação de conselhos locais de educação e a elaboração de cartas escolares (ou cartas educativas, um conceito mais abrangente).

Diga-se ainda que a maior parte destas competências já foi regulamentada e que se elas se encontram em execução efectiva. Durante vários anos, a lei tinha determinado novas competências, mas faltara então a respectiva regulamentação e a correspondente transferência financeira para os municípios.

Para além das competências próprias referidas acima, os municípios podem ainda ter iniciativas nos tais domínios previstos pela Lei de Bases, a que já fizemos alusão: a educação extraescolar (em que se integra o combate ao analfabetismo, bem como uma multiplicidade de acções ligadas à formação permanente da população adulta), a educação especial (sendo de salientar o apoio que muitos municípios têm dado à criação e funcionamento de cooperativas de educação e reabilitação de crianças inadaptadas, as CERCI) e a formação profissional (sobretudo através da criação





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

de escolas profissionais, ao abrigo do decreto-lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro). Às iniciativas nestes domínios, os municípios têm acrescentado outras, não previstas expressamente na lei: por exemplo, intervêm na construção de escolas secundárias (sobretudo, disponibilizando terrenos), concebem e executam muitos projectos educativos dirigidos aos alunos das escolas (que constituem uma verdadeira entrada no domínio do currículo e da aprendizagem), promovem até acções de formação de professores (algo que está totalmente afastado do seu quadro de competências).

Até há pouco tempo, as atribuições e competências autárquicas em matéria educativa tiveram, por si só, uma influência limitada na configuração da oferta educacional dos concelhos. Há hoje condições legais para que essa influência seja mais significativa. Por outro lado, a realidade mostrou que a influência dos órgãos dos municípios foi, em muitos casos, além da lei, tendo-se desenvolvido dinâmicas relevantes e relativamente consistentes a nível local.

Algumas dessas dinâmicas pareceram decorrer da assunção gradual de uma lógica de actuação estratégica, visando o desenvolvimento local. Apesar de os órgãos autárquicos continuarem a debater-se com a satisfação de muitas necessidades básicas das populações e se manterem muito absorvidos pela gestão do quotidiano, há indicadores de que uma nova visão estratégica pode estar a impor-se em certos municípios.

Por um lado, a instituição obrigatória dos Planos Directores Municipais como instrumentos estratégicos do desenvolvimento local, concebidos e geridos pelos próprios municípios, implicou para estes uma melhoria qualitativa da sua intervenção. No que respeita à área da educação e da formação, a elaboração do P.D.M. implica a elaboração da Carta Educativa Concelhia, ou seja, uma participação mais efectiva das autarquias no planeamento da educação. Por outro lado, registam-se algumas tentativas aparentes de definir políticas educativas e culturais próprias, em concordância com concepções próprias sobre o bem-público local e o seu desenvolvimento.

Alguns fatos ajudam a confirmar estas tendências:

- em muitos municípios, as Câmaras Municipais promoveram a constituição de conselhos locais de educação antes que isso fosse obrigatório, envolvendo a participação de diferentes parceiros educativos, visando melhorar a definição dos objectivos e dos





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

processos da acção municipal e de cada um dos parceiros, bem como a respectiva harmonização, e procurando tirar partido das dinâmicas que, em conjunto, pudessem ser criadas;

- há notícias de muitos projectos concretos pensados e desenvolvidos conjuntamente por autarquias e escolas (para além das constantes respostas das autarquias às solicitações imediatas das escolas, embora estas respostas aos pedidos avulsos das escolas possam não ser especialmente demonstrativas da existência de dinâmicas locais);
- muitas Câmaras Municipais têm-se envolvido na criação de dispositivos de formação profissional adaptados às suas visões das necessidades concelhias (como é o caso de muitas escolas profissionais, criadas ao abrigo do Decreto-Lei nº 26/89, de 21 de Janeiro);
- em muitos concelhos, têm-se verificado, nos últimos anos, alguns largos investimentos em equipamentos culturais e desportivos, com elevado valor estruturante do desenvolvimento (bibliotecas, museus, teatros, auditórios, piscinas, polidesportivos, etc...), o que tem dado origem ao desenvolvimento de uma oferta significativa nestes domínios;
- regista-se uma crescente dimensão e complexidade dos serviços autárquicos ligados à educação, à cultura, ao desporto e aos tempos livres (com mais espaço, mais pessoal especializado, maiores montantes orçamentados).

Um dos factores que muito tem contribuído para o desenvolvimento desta dinâmica autárquica tem sido o fortalecimento do papel da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, cuja acção tem logrado promover a coesão entre os municípios, no que respeita designadamente à negociação das muitas divergências que os têm oposto ao poder central relativas à repartição de competências e ao respectivo financiamento.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jorge. Emigração e retorno no século XIX – Representações e acções do “brasileiro”. O caso do Conde de Ferreira. In Odete Graça e Margarida Felgueiras, coord., *Escolas Conde Ferreira – Marco histórico da instrução pública em Portugal*. Sesimbra: Assembleia Municipal de Sesimbra, 2009





A construção do sistema educativo... - João Pinhal

FELGUEIRAS, Margarida. O significado das Escolas Conde de Ferreira na Instrução Pública em Portugal. In Odete Graça e Margarida Felgueiras, coord., *Escolas Conde Ferreira – Marco histórico da instrução pública em Portugal*. Sesimbra: Assembleia Municipal de Sesimbra, 2009

FERNANDES, António Sousa. Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. In João Barroso e João Pinhal, eds., *A administração da educação – Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, 1996

FERNANDES, António Sousa. Os municípios portugueses e a educação: entre as representações do passado e os desafios do presente. In João Formosinho, António Sousa Fernandes, Manuel Jacinto Sarmento e Fernando Ilídio Ferreira, *Comunidades educativas – Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho, 1999

FERNANDES, Rogério. O município e a instrução em Portugal no século XIX. In Odete Graça e Margarida Felgueiras, coord., *Escolas Conde de Ferreira – Marco histórico da instrução pública em Portugal*. Sesimbra: Assembleia Municipal de Sesimbra, 2009

FORMOSINHO, João, FERREIRA, Fernando I. e MACHADO, Joaquim. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA, 2000

MAGALHÃES, Justino de. O local e a educação: para a história do município pedagógico. In *Revista de Administração Local*, nº 215, 2006

MARTINS, Jorge, NAVE, Gracinda e LEITE, Fernando. *As autarquias e a educação*. Porto: Associação Nacional de Professores, 2006

NÓVOA, António. *Evidentemente*. Porto: Edições ASA, 2005

PINHAL, João. Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In Ana Luís, João Barroso e João Pinhal, eds., *A administração da educação em Portugal: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional, 1997

PINHAL, João. A intervenção do município na regulação local da educação. In João Barroso, org., *A regulação das políticas públicas de educação – Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006

PINHAL, João. *Les municipalités portugaises et l'éducation. Treize ans d'interventions*. Tese de doutoramento pela Universidade de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines (França), 2009

Recebido em : março de 2011

Publicado em : maio de 2011

