

PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO

(Seminário do Conselho Nacional de Educação, Aveiro, 18/02/2015)

Comunicação do Presidente do Conselho das Escolas

Início a minha intervenção colocando a seguinte questão:

SERÁ MESMO NECESSÁRIO DESCENTRALIZAR A EDUCAÇÃO?

O tema deste seminário sugere que que sim, que é necessário descentralizar a Educação e que nos encontramos aqui hoje para conhecer os processos mais adequados para atingir esse desiderato.

Acontece, porém, que vivemos num país em que a Educação é um bem (e um direito) público de acesso universal e obrigatório para todas as crianças e jovens em idade escolar, de todo o país.

Difícilmente encontraremos outro bem público, garantido pelo Estado, que chegue a tantos e a tão longe como chega a Educação, apesar dos constrangimentos no acesso de todas as crianças, provocado pelo encerramento das escolas a que temos assistido nos últimos anos.

Portanto, a menos que se pretenda abrir as escolas que foram encerradas, não nos parece que se possa descentralizar o que já de si está mais que descentralizado: a Educação.

O que é necessário descentralizar por estar excessivamente centralizado e dependente de uma Administração Educativa cada vez mais volumosa e muitas vezes ineficiente, é o **atual sistema educativo**.

No sistema educativo português, as decisões importantes relativas à Educação **tomam-se longe e fora das Escolas**. Em bom rigor, as Escolas são governadas à distância por uma volumosa máquina burocrática que, socorrendo-se de aplicações informáticas e folhas de cálculo, controla e decide sobre tudo o que é essencial para o funcionamento dos estabelecimentos de ensino, nomeadamente no que concerne a recursos humanos, recursos financeiros, recursos materiais, constituição de turmas, oferta educativa, entre outras.

É esta obesa “ciberadministração” de que nos fala Licínio Lima, que torna o sistema excessivamente centralizado e **que urge emagrecer**.

Vários Governos tentaram transferir algumas das competências e poderes da Administração Educativa para as Escolas, reforçando a sua autonomia e o poder de decisão dos seus órgãos e agentes. Passos muito curtos que tropeçaram no esticar do pé deste aparelho burocrático que percebeu, muito cedo, **que definharia na proporção inversa do reforço da Autonomia das Escolas**.

Por isso é que **faltou credibilidade e coerência** ao discurso político de **reforço da autonomia das escolas**. Esse discurso surgiu simultaneamente com a criação de uma nova direção-geral, com uma designação de si tão sugestiva que todos percebemos que só podia servir para reforçar a autonomia dos *estabelecimentos escolares*. Obviamente.

Pela mesma razão, hoje, **escasseia credibilidade** no programa “Aproximar Educação” e nas suas promessas de reforço da autonomia das



escolas. De facto, nem com a visão telescópica do herói da banda desenhada, seria possível ver reforço da autonomia das Escolas introduzindo no sistema uma nova entidade – a autarquia – sem que se extinga qualquer uma das entidades da Administração Educativa que já existem.

Que ninguém se iluda: Na prática, **as Escolas passarão a ter de responder não a uma nova tutela que substitui a anterior, mas a duas tutelas distintas**, num claro e inevitável reforço da **burocracia** nas Escolas.

Em setembro de 2007 surgiram, quais foguetes em abertura de festa, os primeiros contratos de autonomia ... para descentralizar e melhorar o sistema educativo. E a autonomia era uma solução tão maravilhosa que, em 2013, o atual Ministério da Educação e Ciência, assinou, de uma penada, cerca de 270 contratos com outras tantas Escolas.

A profusão de contratos de autonomia indiciava ser este o caminho que o Governo pretendia trilhar no futuro para **reduzir o centralismo do sistema educativo, aumentar a eficiência das Escolas** e, vá lá, conceda-se, **aproximar a educação das pessoas**.

Hoje, muitos perceberam já que este ímpeto autonomista foi útil para desviar as atenções do *upgrade centralista* que se tinha operado no aparelho burocrático do MEC, em 2012, com a criação da nova Direção-Geral.

O programa “Aproximar Educação” veio abrir um novo percurso, se não em sentido contrário, completamente diferente no rumo do encetado pelo programa de Autonomia das Escolas.



A autonomia tem como consequência a diversificação e diferenciação entre projetos educativos e entre Escolas; o programa “Aproximar”, pelo contrário, tenderá a uniformizar os projetos educativos e as Escolas à luz do Plano Estratégico Educativo Municipal.

Trata-se de um programa diferente e sem qualquer linha de coerência, de continuidade ou aprofundamento com o programa da Autonomia das Escolas.

Trata-se, inclusivamente, de um programa diferente e sem ligação ou articulação visíveis com o anterior programa de transferência de atribuições e competências definido pelo Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho.

Trata-se, enfim, mais uma vez, de implementar um novo programa sem que **se conheça o balanço dos programas anteriores que, eventualmente, justificassem esta nova opção.** Agora, com o comovente argumento da proximidade das autarquias às populações.

O “CONTRATO DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO MUNICIPAL”

O programa “Aproximar Educação” materializa-se nos contratos de Educação e Formação Municipal, assinados por três partes: o Ministério da Educação e Ciência (MEC), a Presidência do Conselho de Ministros e o Município.

A **primeira reserva** que se levanta a estes contratos advém do facto, de as Escolas estarem arredadas do processo no qual têm, indiscutivelmente, interesse. É inaceitável que os órgãos de Administração e Gestão das Escolas **não tenham de ser formalmente ouvidos** sobre um



contrato a assinar entre o Governo e as Autarquias, que envolve, que responsabiliza e onera as próprias Escolas que esses órgãos administram e dirigem.

A **segunda reserva** decorre do facto de estes contratos conterem disposições que se traduzem numa transferência de competências, não apenas da Administração Central, mas também das Escolas para o Município.

Ao contrário do que se afirma nos considerandos iniciais da minuta do contrato, **as Escolas não verão nem reforçada nem aprofundada** a pouca autonomia que têm, antes pelo contrário, **perderão autonomia e poder de decisão**.

De facto, as Escolas:

- a) Deixarão de definir as regras de atuação do respetivo pessoal docente, sujeitando-se às regras harmonizadas pelo município para todas as Escolas [alínea e) do n.º 2 da cláusula 6.ª].
- b) Com contrato de autonomia, deixarão de ter competência exclusiva para gerir os 25% do currículo nacional, conforme prevê a Portaria n.º 44/2014, de 20 de fevereiro, passando essa competência para as autarquias [alínea e) do n.º 2 da cláusula 6.ª].
- c) Deixarão de ter responsabilidade exclusiva sobre o próprio Projeto Educativo, tendo de a repartir com as Autarquias e tendo de ajustar os seus Projetos aos Projetos Estratégicos Municipais [n.º 3 da cláusula 12.ª], em clara oposição ao quadro legal estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, na atual redação e às competências dos respetivos Conselhos Gerais.
- d) Deixarão de ter competência exclusiva para estabelecer as próprias modalidades de organização [alínea c) da cláusula 14.ª], tendo de ouvir previamente o Conselho Municipal de Educação.



- e) Serão obrigadas a negociar e a celebrar protocolos de cooperação com o Município mesmo que esses não sejam do seu interesse. [n.º 4 da cláusula 22.ª].
- f) Verão completamente esvaziada a dimensão financeira de Administração e Gestão, perdendo orçamento e fundos financeiros, bem como competências para gerar receitas e realizar despesas e para gerir e conservar as instalações e equipamentos escolares [cláusulas 27.ª e 30.ª a 38.ª].

Enfim, não se encontra uma única área/domínio em que as escolas ganhem competências.

A **terceira reserva** diz respeito ao Conselho Municipal de Educação. De facto, entendemos que deve existir um órgão que, localmente, se pronuncie sobre questões educativas. Esse órgão deve ter natureza **consultiva e reguladora**, deve ser absolutamente **independente da Câmara Municipal** e, embora integre elementos designados por esta, o seu número não lhe deve garantir a maioria de votos. Este órgão deve pronunciar-se sobre todas as questões educativas de relevância local e os seus pareceres e/ou relatórios devem acompanhar as decisões que exijam a sua audição.

Entendemos que um órgão desta natureza deve conter, no seu seio, uma ampla representatividade da sociedade local e dos respetivos interesses educativos, culturais, sociais, económicos, etc., incluindo os **diretores das Escolas que, no atual modelo, não têm assento no Conselho Municipal de Educação.**

A **quarta reserva** decorre do facto, preocupante, de não existir no contrato uma única norma ou salvaguarda que impeça o município subscritor de “subdelegar”, “subcontratar” ou “subconcessionar” em



operadores privados, todas ou parte das competências e atribuições que lhe forem transferidas.

De facto, este contrato abre portas a que serviços, atividades e projetos, nomeadamente serviços de administração escolar, papelaria escolar, bufete, refeitório, biblioteca, sala de estudo orientado, serviço de apoio educativo, atividades de coadjuvação, desporto escolar, entre outros, **possam ser subcontratados a operadores privados, numa prática de *outsourcing*** de atividades que, comumente, se encontram na esfera direta do Estado e que, se tal acontecer, passarão, forçosa e naturalmente, a orientar-se mais para a obtenção de lucro e não propriamente por interesses pedagógicos e educativos.

Com o programa “Aproximar Educação”, o Governo pretende transferir para algumas autarquias um vasto “pacote” de competências na área da Educação, uma **grande maioria delas subtraídas ao conjunto de competências que a lei**, atual e expressamente, atribui às Escolas.

O processo em curso caracteriza-se pela opacidade e não está concebido para reforçar a autonomia das Escolas, antes pelo contrário. O que ressalta dos documentos de trabalho, nomeadamente da Matriz de Responsabilidades entregue a alguns dos Municípios convidados pelo Governo para o projeto-piloto, **é uma considerável perda de competências e de poderes que hoje estão na posse das Escolas e dos seus órgãos**, em todos os domínios.

Os Contratos com as autarquias não só não resolverão nenhum dos problemas com que as Escolas se debatem atualmente, como se constituem como (mais) uma medida de carácter experimental a que



algumas Escolas do país (e os alunos) não se poderão furtar, em prejuízo da sua autonomia e de um serviço público de educação de qualidade.

Estes contratos não se constituem como uma via de aprofundamento da autonomia das Escolas, nem de reforço dos seus projetos e identidades. **Pelo contrário, esvaziam-nas da pouca autonomia que têm e subtraem poder de decisão aos seus órgãos de Administração, acabando, inevitavelmente, por fragilizar as Escolas públicas, diluindo o seu caráter institucional e integrando-as, como mais um serviço, entre os que já existem nos Municípios aderentes.**

Ao contrário dos contratos de autonomia, os Contratos de Educação e Formação Municipal introduzirão no já complexo e centralizado sistema educativo **novas estruturas e novas tutelas** que apenas servirão para criar entropia no sistema e para reduzir as margens de autonomia das Escolas. As Escolas passarão a responder a duas entidades distintas que nem sempre se articulam e, por vezes, têm objetivos políticos opostos.

Estes Contratos de Educação e Formação Municipal terão como consequência uma progressiva e inexorável indiferenciação e uniformização de projetos educativos e das próprias Escolas públicas, deixando-as à mercê da concorrência das Escolas privadas que terão caminho aberto para apresentar às comunidades educativas projetos suficientemente diferenciados para, facilmente, atraírem os alunos e as famílias.

Mas, para que não se diga que apenas criticamos as medidas do Governo, temos propostas a fazer. Desde logo,



A autonomia e a entrega de poder às Escolas é o **melhor caminho para qualificar o serviço público de Educação. Melhor que o atual sistema excessivamente centralizado e melhor que o programa “Aproximar Educação”.**

O serviço público de Educação **só pode melhorar se forem transferidas competências para os decisores escolares** – os que estão diariamente no terreno, os que tem a **preparação pedagógica** e o conhecimento dos alunos e dos pais. **O reforço da autonomia**, com verdadeira transferência de poder de decisão para os órgãos da Escola, é a **via que pode ajudar a Escola**, indiscutivelmente um dos serviços públicos mais próximos e socialmente mais integradores que o Estado disponibiliza às populações, a tornar-se num serviço público moderno e eficiente.

18 de fevereiro de 2015

O Presidente do Conselho das Escolas

José Eduardo Lemos

