

As competências educativas locais na Península Ibérica: Legislação educativa e normativa municipal de Espanha e Portugal

PAULO DELGADO

Professor Adjunto, Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico do Porto, Portugal

PABLO MONTERO SOUTO

Grupo de Investigación en Pedagogía Social y Educación Ambiental (SEPA) de la Universidad de Santiago de Compostela, España

1. Introdução

Três motivações justificam a pertinência de analisar as competências educativas locais que existem no nível municipal da Península Ibérica. Por um lado, trata-se de explorar um âmbito de descentralização da educação que formaliza a distribuição das competências educativas entre os distintos níveis das Administrações Públicas. Por outro, alude-se a cenários locais que têm atravessado mudanças substanciais nos últimos tempos; e que, tradicionalmente, têm sido despossosados das suas funções naturais, umas vezes pelo excessivo centralismo das instituições supralocais, e outras pela difusa natureza cooperadora que continua prevalecendo na actividade dos governos locais. Por último, os cenários de globalização e coesão europeia convidam a reflectir sobre o modo como se articulam as políticas locais e regionais, tomando o eixo da educação e da formação ao longo da vida como um âmbito de actuação prioritária para as administrações municipais que tratam de promover o bem-estar comunitário e a qualidade de vida da cidadania.

O texto começa por rever a evolução do quadro legal espanhol e português. Ainda que sejam casos fronteiriços, com dinâmicas que convergem no desenvolvimento territorial do sul da Europa, e com certa sincronia dos seus processos de democratização, vários elementos aconselham um tratamento diferencial da análise. Entre outros, refira-se as especiais características da arquitectura do Estado, as distintas lógicas de regionalização e territorialização predominantes em cada país, e as diferentes estruturas dos seus sistemas educativos e formativos, afectando de distinto modo as administrações municipais e, em última instância, a comunidade educativa local.

Posteriormente, tomam-se as competências educativas reconhecidas em cada lado da linha hispano-portuguesa como ponto de partida para entender as bases da cooperação eurorregional e articular processos de aproximação que promovam uma nova cultura territorial da planificação educativa. No entanto, existem também argumentos a favor da necessidade de se adoptar uma perspectiva comparada, tal como a crescente convergência e harmonização procurada no marco do Espaço Europeu da Educação, e que se associa com o sistema de cooperação promovido pelo Comité das Regiões através dos chamados fundos de coesão para o desenvolvimento económico e social das Comunidades Europeias.

O artigo termina com uma inequívoca chamada de atenção sobre o papel que devem desempenhar os governos locais na consecução de Sociedades Educadoras e Territórios Educadores. Muito particularmente, no contexto dos grandes desafios assumidos pela comunidade iberoamericana, que tem situado entre as metas da educação para a geração dos Bicentenários a prioridade de “outorgar um papel mais relevante à comunidade educativa local e uma acção mais estratégica à administração central” (OEI, 2008: 20).

2. Enquadramento legal das atribuições educativas nos municípios Espanhóis

Com a Espanha democrática, o desenvolvimento do direito fundamental à educação consagrado no artigo 27 da Constituição Espanhola (1978) –que já cumpre o seu trigésimo aniversário– propiciou a criação de uma série de disposições legislativas e normativas com distinto grau de afectação para as corporações locais. Cabe recordar que aquele consenso das forças parlamentares em torno da formulação destas prerrogativas foi alcançado depois de não

poucas disputas. De facto, ainda que o texto articulado tenha instituído mais possibilidades que impedimentos (Trilla, Puig y Martínez, 2003), muitas das controvertidas e ambíguas interpretações subjacentes no debate educativo espanhol, prolongado ao longo das últimas três décadas, encontram a sua razão de ser no tipo de acordos formulados nos primeiros momentos da chamada “transição democrática”. Entre outros, são claros os exemplos do modelo de descentralização, depositando o grosso das questões educativas na Administração Central do Estado e nas Comunidades Autónomas, em detrimento dos governos locais, que se viram notavelmente relegados desta parcela da acção pública, apesar de corresponderem a um nível que também goza do mesmo tipo de autonomia.

Em concreto, o papel que devem desempenhar os municípios espanhóis na prestação do direito à educação está definido no artigo 25 da Lei 7/1985, de 2 de Abril, reguladora das Bases do Regime Local (LRBRL). Esta Lei estabelece que “o município, para a gestão dos seus interesses e no âmbito das suas competências, pode promover toda classe de actividades e prestar quantos serviços públicos contribuam a satisfazer as necessidades e as aspirações da comunidade de vizinhos”. Contudo, a cláusula nomeada faculta, mas não obriga, tal como decorre da expressa vontade dos legisladores, segundo o que eles dispuseram no artigo 28 ao determinar que “os municípios podem realizar actividades complementares às próprias de outras administrações públicas”.

Paralelamente à introdução destas competências na normativa local, o papel dos governos municipais foi contemplado nas várias leis educativas promulgadas até à actualidade, assim como noutras disposições de categoria inferior. A este respeito, a Lei Orgânica 8/1985, de 3 de julho, reguladora do Direito à Educação (LODE), apresentava-se como um apelo à participação da comunidade educativa através dos Conselhos Escolares, e incluindo entre os seus membros “um conselheiro ou representante do Concelho onde se encontre estabelecido o centro” (Art. 41.1).

Posteriormente, a primeira grande reforma educativa do andamento democrático do país, a conhecida Lei Orgânica 1/1990, de 3 de outubro, de Ordenação Geral do Sistema Educativo (LOGSE), representaria uma importante ampliação das competências educativas transferidas às administrações municipais. Em boa medida, as incumbências locais recolhidas na Disposição Adicional decimoséptima (DA17^a) da LOGSE resultavam coerentes com o indicado no seu Preâmbulo, onde se declara que uma reforma de tal envergadura devia velar pela provisão da educação como serviço público, “atendendo a uma concepção educativa mais descentralizada e mais estreitamente relacionada com o seu ambiente mais próximo”.

O desenvolvimento da reforma educativa derivou consigo o Real Decreto 2274/1993, de 22 de dezembro, de cooperação das corporações locais do Ministério de Educação e Ciência. Este RD significou uma actuação de longo alcance no processo regulador da cooperação entre as Corporações Locais e a Administração Educativa, tal como já se previa, tanto no 25.2, n) da LRBRL como na DA2^a da LODE e na DA17^a da LOGSE. No texto, os legisladores reconheciam a necessidade de ordenar a cooperação das corporações locais com o então chamado Ministério de Educação e Ciência (MEC), para que “a formação dos cidadãos não se esgote nas escolas, mas que se projecte na vida cidadã, procurando uma formação integral”. E, para isso, a disposição previa que “o adequado funcionamento dos serviços públicos, sobretudo numa organização territorial descentralizada, requer não só o exercício por cada Administração das suas competências respectivas, mas também a sua permanente cooperação”.

Em meados da década de 90, entendeu-se que era preciso adequar determinados aspectos da LODE ao novo processo de modernização educativa do país e resolver as deficiências identificadas no funcionamento dos Conselhos Escolares. Não há muito, Fernández Enguita (2005: 20) qualificava estes órgãos de participação na vida da comunidade educativa como “um fracasso”. No seu parecer, “a generalidade dos conselhos levaram uma vida funerária”, porque “se desenvolveram nesse limbo cinzento da superficialidade consistente em assentir ao previamente decidido por direcções ou claustros (mais no caso dos claustros), sem possibilidade de avançar com outras propostas, apesar do benefício tangencial, isso sim, de permitir às famílias estarem um pouco mais informadas do funcionamento interno das escolas”. Promulgou-se então uma nova regulamentação que consagraria a responsabilidade dos poderes públicos pela garantia do direito à educação. Neste caso, a Lei Orgânica 9/1995, de 20 de novembro, de Participação, Avaliação e Governo dos centros docentes (LOPEG) pretendeu assegurar que a participação educativa, sendo já um componente substantivo da actividade escolar, pudesse realizar-se em melhores condições. No nível local, a LOPEG ratificou o já estabelecido no RD 2274/1993, a respeito da criação dos Conselhos Escolares de âmbito intermédio (Art. 4) e à participação dum representante do Concelho no Conselho

Escolar do centro (Art. 10). Assim mesmo, estabeleceu uma vez mais a colaboração das Administrações Locais nas actividades escolares complementares e extraescolares (Art. 3.1) e derivou até à DA2ª outras competências municipais em matéria de escolarização dos alunos. Uma década depois da instauração da primeira grande reforma educativa empreendida pelo governo socialista, foi aprovada a Lei Orgânica 10/2002, de 23 de dezembro, de Qualidade da Educação (LOCE). A nova Lei, que passou a ser conhecida como “a reforma da reforma” por ter derogado o articulado da LOGSE, era não obstante continuista no relativo às corporações locais, reservando para elas a função de “colaborar com os centros educativos no impulso das actividades extraescolares e promover a relação entre a programação dos centros e o contexto em que desenvolvem o seu labor”. Ainda que nunca tenham chegado a implantar-se, a LOCE incluía cláusulas de colaboração entre as Administrações Públicas, determinando que estas “cooperarão para articular sistemas eficazes de informação, verificação e controlo das bolsas e ajudas financiadas con fundos públicos” (Art. 4.4), assim como para garantir a autenticidade dos dados que os interessados apresentam no processo de admissão dos alunos (Art. 72.4).

A 4 de maio de 2006, a publicação no Boletim Oficial do Estado da vigente Lei Orgânica 2/2006, de 3 de maio, de Educação (LOE) representou a culminação dum período de debate educativo que devia servir de base para uma nova reforma (MEC, 2004). O documento recolhia uma série de propostas de interesse para ordenar a cooperação dos Municípios em matéria educativa. No entanto, o grau de acordo suscitado não foi suficiente para que muitas das propostas iniciais figurassem no articulado definitivo da LOE. Os motivos excedem o tema deste artigo, mas o processo representou “um intento falido de pacto social pela educação”, dado que “o ambiente não foi favorável para alcançar este propósito” (Tiana, 2007: 92), segundo reconheceu um dos máximos protagonistas da contenda –na qualidade de Secretário de Estado de Educação.

Quadro 1
Competências educativas locais dos municípios espanhóis

Competências (* de carácter obrigatório)	LRBRL 7/1985	LODE 8/1985	LOGSE 1/1990	RD 2274/1993	LOPEG 9/1995	LOCE 10/2002	LOE 2/2006
Participação na programação do ensino	25.2.n			1		69.2	8.1
Criação, construção e manutenção dos centros docentes públicos*	25.2.n	44	DA17	1			
Ampliação ou modificação da rede escolar*				2.1			
Conservação, manutenção e vigilância dos centros docentes*				6.3			DA15.2
Actividades ou serviços complementares	28		57.5	12	3.1	69.2	80.1
Ação de carácter compensatório			63.1				80.1
Vigilância da escolaridade obrigatória*	25.2.n	DA2		11		69.2	
Criação de centros docentes de titularidade local		DA2		17			
Participação no conselho escolar do centro		41.1			10	81.2	126.1
Convênios para a educação infantil			11.2				
Educação de pessoas adultas			54.3				66.2
Convênios para o ensino de regime especial			DA17				
Uso dos centros docentes fora do horário lectivo			DA17	9.1			DA15.6
Programas de garantia social			23.2				
Comissões de escolarização							86.2
Oferta de educação infantil			7.3			10.4	15.1
Lugares na rede de centros*							109
Formação profissional			30.1				42
Ensino artístico							DA15.5
Orientação psicopedagógica e profissional			60.2				
Formação dos professores			56.4				104.3
Conselhos escolares municipais				14.1	4		
Ajudas financiadas com fundos públicos						4.4	83.4
Programas de iniciação profissional						27.6	30
Alunos com necessidades educativas especiais					DA2	47.2	75
Delegação de competências de gestão							8.3
Escolarização dos alunos com necessidade específica de apoio educativo							72
Ofertas de aprendizagem permanente							5
Duplo uso das instalações desportivas							DA15.7
Relatório anual sobre o estado da educação no município				15.1			
Colaboração com as federações ou agrupamentos mais representativos							DA15.1

Em todo o caso, a LOE introduz um artigo especificamente dedicado à cooperação entre Administrações. Na sua redacção, o número 8.1 apela directamente a que “as Administrações educativas e as Corporações locais coordenem as suas actuações, cada uma no âmbito das

suas competências, para alcançar uma maior eficácia dos recursos destinados à educação e contribuir para os fins estabelecidos nesta Lei". Neste sentido, "as Comunidades Autônomas poderão decidir a delegação de competências de gestão de determinados serviços educativos nos municípios ou agrupamentos de municípios que se configurem para o efeito, a fim de propiciar maior eficácia, coordenação e controlo social no uso dos recursos" (Art. 8.3). Assim, passa a ser um elemento fundamental em todo o território nacional, como consequência do artigo 1.p) onde se valida o princípio de "cooperação e colaboração das Administrações educativas com as corporações locais na planificação e implementação da política educativa". Um princípio que ainda aguarda por uma aplicação efectiva nas comunidades locais e que, em todo caso, deverá ter futuros caminhos no marco das leis de educação que se elaborem desde as distintas Comunidades Autônomas do Estado espanhol, resolvendo definitivamente a tão demandada segunda transferência de competências para os governos locais, e potenciando a sua actuação naquelas matérias onde já se verifica a sua intervenção (tal como se resume no quadro n.º 1).

Quaisquer que possam ser os futuros desenvolvimentos do estatuto municipal, não se pode obviar que a afirmação das competências educativas locais atende a questões de uma natureza mais política do que legislativa. E mais, coincidindo de novo com Tiana (2007: 84), "o facto de que muitas organizações e personalidades hajam reclamado e continuem reclamando um pacto ou acordo em matéria de educação não implica que a busca do consenso haja sido ou seja sempre e em todas as ocasiões um objectivo real".

Na verdade, "se bem que os grupos políticos, os governos e as organizações sociais tenham falado muito da necessidade de buscar acordos, nem sempre têm colocado esse objectivo num lugar destacado, nem o tem perseguido com empenho".

3. Enquadramento legal das atribuições educativas dos municípios Portugueses

Na democracia portuguesa, a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), consagra o princípio da descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas e acções educativas, de modo a promover a inserção no contexto local e a adequação da sua intervenção, que se pretende participada e eficiente (alínea g) do art. 3º). Este princípio corporiza-se na intervenção que a Lei atribui ao município em distintas áreas, como a constituição da rede de educação pré-escolar, a organização da educação especial, a organização dos cursos de formação profissional, a realização de actividades extra-escolares, o planeamento da rede escolar e a construção e manutenção dos edifícios escolares e seus equipamentos.

As atribuições municipais neste domínio são associadas pelo legislador à descentralização e à autonomia do sistema educativo. O objectivo é que, no nível local, escolas, autarquias e outros agentes da comunidade educativa funcionem interligados, no respeito pelos princípios da democraticidade e da participação (art. 43º). A regionalização efectiva da rede escolar pressupõe, todavia, uma definição clara das competências dos intervenientes e dos recursos necessários para o efeito (art. 38º). As autarquias passam a estar representadas no Conselho Nacional da Educação, com funções deliberativas (art. 46º).

No Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, que estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, a autarquia tem assento na Assembleia, órgão de participação e representação da comunidade educativa, e responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola. Nela encontram também lugar os representantes dos docentes, das famílias, dos alunos, do pessoal não docente e de outras entidades relevantes da comunidade (art. 8º). No caso específico da autarquia, os seus representantes são designados pela Câmara Municipal, que pode delegar esta competência nas juntas de freguesia (art. 9º e n. 3 do art. 12º).

Para além de formalizar a participação do município na gestão das escolas, o diploma em apreço consagra os Conselhos Locais de Educação logo no seu art. 2º, mais tarde rebaptizados como Conselhos Municipais de Educação. A sua criação é de iniciativa local, e pretendem constituir-se como "estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais". O Município vê ainda reconhecido o seu papel territorial nos princípios que orientam a constituição dos agrupamentos de escola, uma vez que o agrupamento integra escolas de um mesmo concelho,

“salvo em casos devidamente justificados e mediante parecer favorável das autarquias locais envolvidas” (n.º 3 do art. 6.º).

Sensivelmente dez anos depois entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que define um novo regime de autonomia, administração e gestão, sem introduzir alterações significativas no que concerne ao papel do município, que mantém o seu lugar no Conselho Geral. A este órgão compete, à semelhança da extinta Assembleia, definir as linhas orientadoras da actividade escolar (art. 11.º). Mantém-se o princípio geral de participação das autarquias no processo educativo (alínea c) do n.º 2 do art. 3.º), quer por intermédio da presença no Conselho geral, quer por intermédio da articulação com a comunidade educativa no seio dos Conselhos Municipais de Educação (n.º 2 do art. 11.º). De sublinhar a participação da Câmara Municipal nas negociações conducentes à celebração de contratos de autonomia, que visam reforçar os seus níveis de competência e de responsabilidade, mediante os Conselhos Municipais de Educação (art. 56.º e 57.º).

A título de curiosidade, refira-se que o Conselho Geral transitório prevê a designação de três representantes do município, de acordo com os mecanismos de designação já previstos no Decreto-Lei n.º

115-A/98, para efeitos de adaptação ao novo regime legal de gestão das escolas. A novidade é que a aprovação do plano de formação e de actualização do pessoal não docente, da competência do Director, passa pela consulta do município (alínea b) do n.º 2 do art. 20.º). O município pode, por sua vez, delegar competências no Director. Por outro lado, compete ao coordenador de escola ou estabelecimento de educação pré-escolar promover e incentivar a participação da autarquia nas actividades educativas (alínea d) do art. 41.º).

A representação autárquica no Conselho Geral foi criticada por Afonso (2008) e Barroso (2008), que emitiram pareceres sobre o novo modelo de gestão. Para o primeiro, essa representação “atribui implicitamente ao município o estatuto de uma entidade da sociedade civil, obscurecendo o seu papel como entidade pública envolvida na provisão do serviço da educação”. Ele mesmo conclui que a intervenção local na educação se deve concretizar pela transferência de competências da administração central e na relação com os diferentes parceiros educativos no seio do Conselho Municipal de Educação. Na mesma linha de pensamento, Barroso (2008) sublinha a necessidade de o reforço da autonomia das escolas ser acompanhada pela descentralização nos municípios, processo que –apesar de previsto em lei– se encontra ainda por concretizar. Se é esse o caminho a seguir, “a autarquia devia assumir plenamente o seu papel de tutela (nos domínios da sua competência) e de controlo externo, através de órgãos próprios, não fazendo sentido integrar um órgão interno de administração da escola”.

A consulta da restante legislação ordinária que passamos a operar cinge-se às actividades no âmbito da educação atribuídas por lei aos municípios, de modo imperativo ou facultativo, pondo de parte outras actividades, projectos e equipamentos educativos de iniciativa municipal não referidos expressamente na lei, bem como as actividades de intervenção e mediação política (Fernandes, 2005, a). No entanto, estamos cientes da diversidade e da dimensão que aquelas actividades assumem no âmbito da intervenção municipal no caso português, e que surgem claramente ilustradas no trabalho de Costa (2007).

O quadro de competências e atribuições das autarquias locais encontra-se definido legalmente na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. A actuação dos órgãos dos municípios e das freguesias distribui-se por diversas vertentes, de acordo com o quadro n.º 2. Para além das competências atribuídas pela Lei, as freguesias podem realizar investimentos ou gerir equipamentos e serviços municipais que lhes sejam delegados pelos municípios.

Quadro 2
Competências educativas locais dos municípios portugueses

Competências	LBSE 46/1986	Dec.- Lei 115- A/98	Lei 159/99	Lei 169/99	Dec.-Lei 7/2003	Dec.-Lei 75/2008	Dec.-Lei 144/2008
Participação na programação do ensino	38 46		19.2 a)		4.1 b) e d); 10		
Construção, apetrechamento e manutenção das escolas públicas	38		19.1 a) e b); 23.1	64.2 f) 66.2 f) e g)	4.1 h); 22		2.1 d); 8
Ampliação e modificação da rede escolar	38	6.3					
Fomento de actividades ou serviços complementares	23.5		19.3	64.1 l) e m); 64.4 d)	4.1 e) e f)		2.1 b), c), e) e f); 7; 9; 11
Participação na Assembleia / Conselho Geral da Escola		8.2 12.3		64.2 g)		11.2 12.2	
Educação de pessoas adultas							
Oferta de Educação Infantil	5.5		23.1				
Oferta de formação profissional	19.6 b)		28.1 d)				
Ensino artístico							
Orientação psicopedagógica e profissional							
Colaboração na formação de professores/pessoal não docente						20.2 b)	
Conselhos municipais de educação		2	19.2 b)	64.2 i)	3	11.2	
Alunos com necessidades educativas especiais	18.6		23.1		4.1 f)		
Delegação de competências de gestão de determinados serviços educativos			15	66.2 f) e g); 67		20.6	
Colaboração com as federações ou grupos mais representativos							

Contudo, o município não age em detrimento de outras instituições educativas, age com elas, dinamizando iniciativas e promovendo potencialidades, de forma que “se constitua uma rede educativa com a intencionalidade expressa de melhorar a vida dos seus cidadãos” (Fernandes, 2005, a: 200). Por isso, as autarquias dispõem de atribuições que, situando-se noutros domínios, estão interligadas com a acção educativa strito sensu, como sucede com os domínios de património, cultura e ciência, tempos livres, desporto, acção social ou ainda promoção do desenvolvimento. O âmbito de educação extra-escolar, de que são exemplos as ofertas de formação ao longo da vida e as iniciativas de educação ambiental ou para a cidadania, faz parte dessa outra dimensão.

Para o desenvolvimento das atribuições educativas, a autarquia deve receber os meios humanos, os recursos financeiros e os patrimónios necessários para a sua correcta execução (art. 3º da Lei n.º 159/99).

O património e o equipamento transferidos passam a constituir património da autarquia (n.º 1 do art. 11º do mesmo diploma e art. 26º do Decreto-Lei n.º 7/2003). De acordo com o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, regulador das competências, composição e funcionamento dos conselhos municipais de educação e das respectivas cartas educativas, compete às autarquias garantir a construção, apetrechamento e manutenção dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e das Escolas do Ensino Básico, ou seja, a gestão do parque escolar, a sua fiscalização e o licenciamento, a que acresce o necessário planeamento concertado no âmbito do Conselho Municipal da Educação. No que respeita aos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico, o exercício daquelas competências passa pela celebração de contrato com o Ministério da Educação, identificando a tipologia e os custos da intervenção (n.º 3º do art. 22 do Decreto-Lei n.º 7/2003).

É no contexto do funcionamento do Conselho Municipal da Educação, consultivo por definição legal, que o município assume um duplo papel: 1) de consultor e de gestor, que requer o parecer dos parceiros na definição da política educativa, e preside ao Conselho; e 2) de consultado, pelos mesmos parceiros, no decurso da negociação, se esta for participada e profícua. A elaboração da Carta Educativa, a integrar nos planos directores municipais, e que identifica no nível municipal os edifícios e equipamentos educativos, a sua localização geográfica, bem como a oferta educativa de educação escolar e extra-escolar até ao Ensino Secundário, corporiza o instrumento de planeamento estratégico para a acção educativa municipal, e deve ser resultado de um amplo envolvimento dos membros do Conselho e da comunidade que estes representam e solicitam, por diversos meios, a colaborar, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos. É neste âmbito que podemos integrar ainda a intervenção do município na negociação e na execução dos contratos de autonomia, referidos anteriormente, nos programas de prevenção e segurança dos espaços escolares e

dos seus acessos, e na criação de agrupamentos de escolas, que depende de parecer favorável do município, de acordo com a compatibilidade que manifeste com os princípios orientadores da Carta Educativa.

As actividades de apoio à frequência escolar incluem a organização e gestão dos transportes escolares, dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico, e do alojamento dos alunos que frequentam o ensino básico, assim como também a coparticipação no domínio da acção social escolar. Às autarquias cabe nesta vertente planejar, executar, investir os montantes necessários e fiscalizar a intervenção de outras entidades, se proceder à adjudicação do serviço (art. 19º da Lei n.º159/99, devidamente articulado com o art. 64º e 66º da Lei n.º 169/99).

As autarquias têm igualmente por função apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico. Neste domínio, as autarquias podem assumir o papel de promotoras das actividades, planeando-as, gerindo-as e financiando-as, como podem, também, celebrar acordos de colaboração com outras entidades, que ficarão –de algum modo– sujeitas à sua fiscalização. Recentemente foi generalizado o apoio financeiro para organização e financiamento das actividades de enriquecimento curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico, nomeadamente para o ensino do inglês, o ensino da música, a actividade física ou desportiva ou acções noutros domínios (Despacho n.º12 591/2006).

A transferência do pessoal deve operar-se de acordo com o previsto no art. 12º da Lei n.º159/99 e do art. 28º do Decreto-Lei n.º7/2003. Cabe deste modo ao município planificar, gerir e suportar os encargos financeiros com o pessoal não docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar e das escolas do 1.º

Ciclo do Ensino Básico. Essa transferência foi reafirmada pelo Decreto-Lei n.º144/2008, de 28 de Julho, mediante a celebração de contratos de execução com os municípios, à semelhança do que pode suceder com as actividades de enriquecimento curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico e com a gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico. Este diploma transfere para os municípios competências em matéria de educação nas áreas da componente de apoio à família (fornecimento de refeições e prolongamento de horário na educação pré-escolar), da acção social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico e dos transportes escolares relativos aos 3.º ciclo do Ensino Básico.

4. Perspectivas comparadas da normativa educativa nos municípios de Espanha e Portugal

O distinto grau de (des)centralização que se reflecte no quadro legal aplicável nos contextos espanhol e português, molda, determina e condiciona os princípios e as regras jurídicas vigentes. Portugal, após a reprovação da tentativa de criação das regiões administrativas de 1998, mantém uma estrutura com o topo situado em Lisboa, onde se concentram as decisões significativas em matéria educativa. Lentamente, o sistema político tem operado uma transferência progressiva de poderes para os municípios, num processo caracterizado por avanços e recuos, por hesitações e difíceis negociações que atrasam a consolidação de uma concepção da educação descentralizada e mais próxima do ambiente local.

Por sua vez, o modelo espanhol consagrou as Comunidades Autónomas, que se assumem como um patamar intermédio entre o centro e a periferia da Administração Pública. A autonomia educativa é –de facto e de direito– reconhecida ao espaço autonómico, assumindo uma particular relevância o relacionamento entre a Junta regional e os municípios (e respectivos centros educativos), considerados individualmente ou agrupados em associações, na partilha de um espaço sociocultural e económico comum. No contexto português, este conceito de comunidade regional está por construir, evidenciando-se ainda a relação entre município e Estado central como eixo nuclear na tomada de decisões educativas no âmbito local.

No entanto, as diferenças no nível do modelo jurídico-administrativo não impedem o aparecimento de múltiplos traços comuns. A participação na programação do ensino, na construção, no apetrechamento e na manutenção das escolas públicas e na ampliação e modificação da rede escolar são disso exemplo, tal como o envolvimento do município no fomento de actividades e serviços complementares. Do mesmo modo, as estruturas municipais construídas de ambos lados da fronteira têm consagrado o direito de fazer parte do Conselho Geral da Escola, que no quadro normativo vigente consubstancia o princípio da participação

educativa; bem como a competência para assegurar a oferta de educação infantil, promover formação profissional e disponibilizar respostas a alunos com necessidades educativas especiais. Outro traço comum na estrutura funcional é a existência e o funcionamento dos Conselhos escolares municipais, enquanto espaço de reflexão, programação e avaliação participada da política educativa local, expressa na carta educativa, assim como a possibilidade legal de delegação de competências de gestão noutras entidades de cooperação, públicas ou privadas, no caso de determinados serviços educativos.

A aposta pela articulação de políticas de cooperação entre os diferentes níveis da Administração Pública atribui aos municípios um papel fulcral na abertura dos centros educativos e a sua inserção na comunidade, de modo a proporcionar meios formativos complementares essenciais para os processos de aprendizagem e desenvolvimento humano e social. Este princípio testemunha que a tarefa educativa implica a presença de outros profissionais do âmbito socioeducativo, como educadores e trabalhadores sociais, num trabalho conjunto com os serviços de saúde, desporto, juventude, cultura, etc. Este apelo à colaboração com as federações ou grupos mais representativos corporiza o reconhecimento de que a educação não se restringe ao âmbito escolar, e que os problemas da escola não se resolvem com iniciativas exclusivamente centradas nos agrupamentos ou centros escolares, mas implicam toda a comunidade, num compromisso social pela educação, que aplique de facto o princípio de uma educação para todos e entre todos.

5. Os municípios como canais de cooperação educativa no nível local e regional

De acordo com a perspectiva comparada, e apesar dos progressos realizados no terreno legislativo, parece claro que será todavia necessário operar novos desenvolvimentos que orientem a configuração da Administração Local como Administração Educativa. Com efeito, não é em vão que os poderes públicos locais constituem um nível com igual margem de autonomia formal que as outras Administrações do Estado. Assim o recorda o Conselho da Europa, na sua Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada a 15 de Outubro de 1985, ao definir “o direito e a capacidade efectiva das entidades locais de ordenar e gerir uma parte importante dos assuntos públicos, no âmbito da Lei, sob sua própria responsabilidade e em benefício de seus habitantes”; considerando a descentralização de competências, a subsidiariedade, a suficiência financeira e a cooperação administrativa como requisitos imprescindíveis para uma verdadeira autonomia local.

Porém, sem menosprezo das competências básicas que em cada caso correspondam às Entidades locais, cabe afirmar a necessidade de ampliar as atribuições educativas dos municípios. Assim deve ser, porque o direito à educação incumbe às autoridades mais próximas da cidadania. De maneira inequívoca, elas devem ser um serviço público para fazer face às questões que os afectam directamente: a formação das pessoas, a sua qualidade de vida e o bem-estar da comunidade. Neste sentido, parece razoável que os governos locais possam dotar-se de estruturas administrativas adequadas às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz do interesse público do cidadão. Isto significa posicionarem-se como Administrações Educativas em condições de exercer as responsabilidades pedagógicas no nível local, porque, se a autonomia local é uma autonomia política, com capacidade para ordenar e gerir uma parte substancial dos serviços públicos através do desenvolvimento de políticas próprias, a administração local deve poder fazer política educativa local.

Duas preocupações fundamentais sobressaem no desenvolvimento dessas atribuições: (1) por um lado, as competências que deveriam adjudicar-se às entidades locais; e, (2) por outro, o financiamento municipal, ajustado ao princípio de suficiência financeira contemplado no quadro normativo. Não é de estranhar, uma vez que “os municípios, ou fazem mais do que o estabelecido, ou fazem coisas diferentes das previstas” (Subirats, 2002: 62). Por este motivo, nem as suas atribuições de competências oferecem a total cobertura da sua actividade, nem os seus recursos são suficientes para tudo o que devem fazer. De facto, limitações à margem, as corporações locais têm realizado mais actividade educativa do que as obrigações estritamente impostas, porque na sua acção sempre deram prioridade e procuraram garantir o direito à educação e ao seu serviço público.

Não obstante, também convém assinalar que o processo de descentralização seguido na Península Ibérica coloca tantas oportunidades quanto riscos. Desde logo, existe o problema de

transferir responsabilidades que não sejam acompanhadas da atribuição dos recursos financeiros, patrimoniais e humanos necessários para a uma adequada planificação, gestão e avaliação das intervenções educativas.

Algo que Formosinho (2005: 311) apelida de “autonomia da miséria”, ao afirmar que “podemos ter uma autonomia decretada sem possibilidade de exercício concreto”.

Por outro lado, as funções meramente consultivas dos Conselhos Municipais da Educação também acarretam o risco do “esvaziamento” do seu papel, de acordo com a importância que o município lhe reconhece, bem como das entidades representadas. O planeamento estratégico que nele é suposto concertar, pode transformar-se no cumprimento formal de uma obrigação pouco ou nada participada, logo, sem sentido, face ao objectivo que a lei atribui ao seu funcionamento. E, como consequência, a carta educativa pode constituir-se como o documento que corporiza a estratégia educativa do município educador, assim como pode limitar-se ao que Barbier (1993) apelidou de “projecto vitrina”.

Correm-se ainda outros riscos, porque a transferência de novas competências educativas pressupõe necessariamente que os municípios revelem capacidades para as exercer, e esse movimento depende da justa definição do que deve corresponder às competências do município. Neste sentido,

Caballo (2001: 32) aponta que à Administração Local cabe liderar “projectos amplos e operativos, com uma

concepção integral das acções sobre a cidade, com capacidade para gerar consensos e legitimidade”. A afirmação deste novo protagonismo do município enquanto agente educador é um processo em curso, cuja configuração se joga na negociação com o próprio Estado regulador, no respeito pelos papéis e pelas dinâmicas locais, e na colaboração que municípios, escolas, e outras entidades representativas da comunidade venham a estabelecer entre si.

Neste outro contexto, descentralizar significaria “entregar às comunidades educativas locais a gestão dos seus interesses, acelerar o processo de decisão pela proximidade local dos decisores, permitir decisões mais adequadas às situações concretas a que se aplicam, permitir um uso mais eficiente dos recursos educativos e comunitários”, em suma, envolver todos os implicados nos processos educativos de forma a reforçar a cooperação e a responsabilidade local (Fernandes, 2005, b: 73).

Se o município não é um mero destinatário das decisões supralocais, e se o objectivo é que seja reconhecido como um parceiro educativo público (Fernandes, 2005, a), há que reescrever continuamente o papel que lhe cabe representar, e lhe caberá representar, no nível local no domínio da política educativa, quer na jurisdição de cada concelho, quer no nível do desenvolvimento de projectos intermunicipais, em associação com outros municípios, quer ainda no nível europeu, iberoamericano ou internacional.

As parcerias de cooperação territorial e os denominados “Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial” (AECT), em euroregiões como o caso de Galiza-Norte de Portugal, são intentos de superar os obstáculos à cooperação territorial. Para tal fim, a estratégia de cooperação educativa deve ser dupla. Por um lado, promover a organização, o funcionamento e a cooperação administrativa dos distintos âmbitos da Administração Pública no desenvolvimento das políticas educativas; e, de igual modo, a cooperação no âmbito local entre o município, as diferentes instituições da comunidade e a sociedade civil. Por outro, as estruturas de cooperação devem ajudar a fomentar a intermunicipalidade e estabelecer relações de complementaridade com autoridades locais e regionais, associações e outras entidades, de modo a gerar formas de associativismo municipal mais coerentes para ordenar a distribuição das competências educativas e, em geral, promover a cooperação territorial à escala comunitária, local e regional.

6. Conclusões e perspectivas

A análise da legislação educativa e do estatuto municipal de Espanha e Portugal revela que as competências educativas locais na Península Ibérica caracterizam-se por uma escassez de competências educativas de titularidade municipal que, no seu conjunto, não chegam a satisfazer plenamente o princípio de autonomia e descentralização local da educação. Neste estado de coisas, os municípios ou fazem mais do que está estabelecido, ou fazem coisas diferentes das previstas na legislação. Em boa medida, porque todavia persiste um marco educativo claramente residual ou complementar.

O que aparenta ser uma certa abertura do âmbito de competências municipais, na prática foi “não uma forma de complementar os serviços de outras administrações, mas de suprir serviços

que estas outras administrações não prestam, apesar de serem de sua competência e responsabilidade” (Plandiura y Perdigó, 2002: 168). Face à situação educativa local, uma mudança legislativa poderia habilitar opções políticas para a descentralização, municipalização e cooperação territorial entre as comunidades locais e regionais. Mas, para isso, tal como sublinha Formosinho (1999: 34), “as alterações preconizadas na vontade política através dos normativos apenas podem tornar-se uma realidade concreta se tiverem em linha de conta que existem realidades com distintas condições humanas, físicas, materiais e económicas que determinam diferentes ritmos”.

Bibliografia

- AFONSO, Natércio (2008): «Parecer. Novo regime de gestão das escolas» <http://jn.sapo.pt/2008/01/13/dossier/Novo_regime_de_gestao_das_escolas> [Consulta: mar. 2009].
- BARBIER, Jean-Marie (1993): *Elaboração de projectos de acção e planificação*. Porto: Porto Editora.
- BARROSO, João (2008): «Parecer. Projecto de Decreto-Lei 771/2007-ME» <http://jn.sapo.pt/2008/01/13/dossier/Novo_regime_de_gestao_das_escolas> [Consulta: mar. 2009].
- CABALLO, María Belén (2001): *A cidade Educadora. Nova perspectiva de organização e intervenção municipal*. Lisboa: Instituto Piaget.
- COSTA, John Nelson (2007): *A planificação educativa dos municípios da Área Metropolitana do Porto segundo o conceito de cidade educadora*. Porto: Universidade Portucalense.
- FERNANDES, Antonio S. (2005, a): «Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses», em FORMOSINHO, João, FERNANDES, Antonio S., MACHADO, Joaquim y FERREIRA, Fernando: *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA, pp. 193-224.
- FERNANDES, Antonio S. (2005, b): «Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia», em FORMOSINHO, João, FERNANDES, Antonio S., MACHADO, Joaquim y FERREIRA, Fernando: *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA, pp. 53-90.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano, SOUTO, Xosé M. y RODRÍGUEZ, Ricardo (2005): *La sociedad del conocimiento: Democracia y cultura, los retos de la institución educativa*. Barcelona: Octaedro.
- FORMOSINHO, João (1999): «Um novo conceito de escola», em MACHADO, Joaquim (Coord.): *Actas do Seminário Autonomia, Flexibilidade e Associação*. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul, pp.29-34.
- FORMOSINHO, João (2005): «A construção da autonomia das escolas: lógicas territoriais e lógicas afinitárias», en
- FORMOSINHO, João, FERNANDES, Antonio S., MACHADO, Joaquim y FERREIRA, Fernando: *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA, pp. 307-319.
- MEC (2004): *Una educación de calidad para todos y entre todos*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- OEI (2008): *METAS EDUCATIVAS 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- PLANDIURA, Ramón y PERDIGÓ I SOLÀ, Joan (2002): «Los condicionantes jurídicos en España: ¿pueden los ayuntamientos intervenir en política educativa?: Límites y oportunidades», en SUBIRATS, Joan (Ed.): *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Ariel, pp. 161-198.
- SUBIRATS, Joan (2002): *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Ariel.
- TIANA, Alejandro (2007a): «Educación para la ciudadanía y los derechos humanos: El sentido de una novedad», en *Temas Para El Debate*, nº 149, pp. 42-44.
- TIANA, Alejandro (2007b): «A la búsqueda del consenso en educación: La experiencia de la LOE», en *Revista De Educación*, nº 344, pp. 83-100.
- TRILLA, Jaume, PUIG, José María y MARTÍNEZ, Miguel (2003): «Escuela, profesorado y educación moral», en *Teoría De La Educación*, nº 15, pp. 57-94.