

Da centralização à municipalização. Novos desafios para a gestão do sistema educativo

*José Manuel Silva

Partindo do quadro organizativo do sistema educativo, excessivamente centralizado e consideradas as responsabilidades crescentes atribuídas às autarquias, designadamente às câmaras municipais, em aspectos sobretudo de natureza logística no apoio ao funcionamento do sistema escolar, importa reflectir sobre algumas possibilidades de reforçar o papel dos municípios e diminuir a centralização em matéria de administração escolar, procurando novos caminhos para a administração e gestão das escolas não superiores, ancorados na circunscrição territorial municipal, em síntese, municipalizando-a¹.

Deliberadamente evitou-se a utilização do vocábulo “modelo” forma recorrente de designar o figurino único para a gestão escolar, vulgata histórica que tem feito tradição em Portugal. Apesar disso, não se está perante uma inevitabilidade. É possível conceber o governo do sistema de um ponto de vista radicalmente diferente. “O meu modelo, é a ausência de modelos. Pelo menos de modelos legais, impostos.” (Barreto, 1995, p. 269).

É certo que já há muito tempo se “decretou” a autonomia da escola² e que essa podia ser uma via para acabar com o modelo único, pois é concedida a cada escola “a capacidade de elaboração e realização de um projecto educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo.” (Art.º 2.º, n.º 1), mas também é verdade que, desde então, já houve dois diplomas legais regulamentadores da gestão escolar³ e nada de significativo foi alterado.

A actual equipa do ME anunciou que vai, finalmente, avançar com os contratos de autonomia, figura prevista para que as escolas possam assumir maior liberdade de gestão, e fala-se que será revisto o DL 115-A, mas não são conhecidas quaisquer orientações que permitam antever em que se sentido se pretende avançar.

¹ Não se entende municipalização como entregar às câmaras a gestão escolar local, apenas a criação de unidades municipais de gestão, sob a forma de agrupamentos verticais, com estruturas directivas próprias mas independentes do Ministério da Educação.

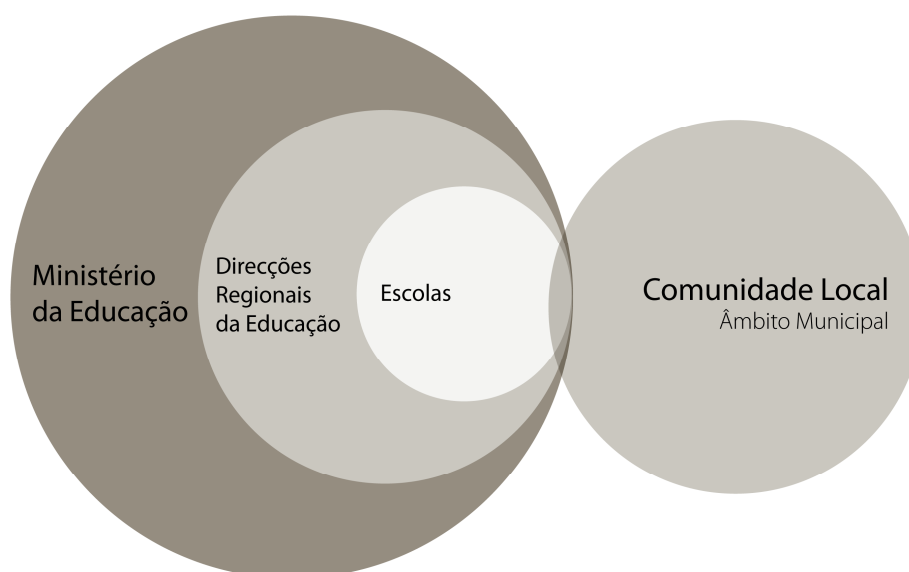
² Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro. Estabelece o regime jurídico da autonomia da escola.

³ Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio (aplicado em regime de experiência em cerca de meia centenas de escolas) Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, actualmente em vigor em todo país, com excepção das regiões autónomas.

Se o velho paradigma for mantido, a autonomia não passará de um regime de liberdade condicional, eventualmente adornado com um adereço modernista tipo pulseira electrónica, com controlo remoto, para que os serviços do Ministério da Educação (ME), esse Big Brother que tudo prevê e sanciona, possam em cada momento assegurar a conformidade da liberdade autonómica ao normativo que a decreta.

Diagrama 1

Organização Escolar (Modelo Actual)



A questão da autonomia dos estabelecimentos de ensino, tal como prevista na lei, resulta de uma relação vertical directa ME-escolas, o que parece constituir um enorme equívoco por manter a centralização da direcção do sistema de administração escolar e implicar um reforço da função controlo.

A verdadeira autonomia do sistema só será alcançada com um novo paradigma que assente na redução drástica das competências do ME, reconfigurado para o exercício do planeamento, da inspecção e, eventualmente, da avaliação do sistema, e com um crescente protagonismo das autarquias locais.

A autonomia das escolas só faz sentido se articulada horizontalmente com os actores das comunidades, designadamente com os seus representantes políticos, dotados de legitimidade democrática própria. O que verdadeiramente está em causa é a confrontação entre o modelo histórico dominante da centralização ou a opção pela municipalização.

“(…)Vale a pena descentralizar a soberania. Em primeiro lugar, para aprofundar a forma de viver em democracia, com maior nível de responsabilidade entre quem administra e quem é administrado. Em segundo lugar, porque é a forma tradicional de introduzir factores de modernização administrativa.” (Cruz, 1995, p. 275).

O que se tem passado com a transferência de competências para as autarquias em matéria de educação e ensino, não tem implicado qualquer parcela de soberania, e suspeita-se que no futuro próximo não vá ser diferente, a acreditar nas declarações da responsável máxima do ME.

A ministra da Educação defendeu ontem, [13 de Março de 2007] em Castelo Branco, a transferência de um conjunto de competências para as autarquias. Maria de Lurdes Rodrigues, deu o exemplo da acção social escolar como uma área onde as autarquias “podem assumir responsabilidades em todos os níveis de ensino”. Dentro da acção social a ministra apontou os transportes, os manuais escolares e as refeições como áreas onde as autarquias – consideradas um “parceiro por excelência” do Ministério da Educação – poderão actuar. “O quadro actual é de uma enorme dispersão e incoerência, porque [as autarquias] têm competências do transporte de segundo e terceiro ciclo e não tinham do primeiro. Têm em refeições de um ciclo não têm do outro. Tudo isto pode ser harmonizado num conceito simples”, disse.

Sublinhando a obrigação do Estado de proporcionar ensino público a todos, frisou que esse desafio será melhor cumprido com o envolvimento das autoridades locais e sustentou que, nos últimos dois anos, as autarquias, nomeadamente ao nível do primeiro ciclo, demonstraram “capacidade e competência para tomarem em mãos muitas matérias na área da educação”. Além da acção social, outras matérias incluem o pessoal não docente e a modernização e renovação dos espaços escolares. (Sic online)

“Tenho dito a título de brincadeira, que parece quase que as autarquias portuguesas são, no sistema educativo, um misto de empreiteiro, de operador de transportes colectivos, de centro de apoio social, uma espécie de tesouraria.” (Matos, 1996, p.63). E se o autor escrevesse hoje poderia acrescentar - Inglês, enriquecimento curricular e refeições.

As autarquias são fornecedoras de serviços ao ME, às escolas, aos cidadãos que as frequentam e às suas famílias, e é justo assinalar a importância da sua acção crescentemente ampliada. Mas trata-se de contratualizar serviços, não de partilhar soberania. O modelo estatal centralizador delega a prestação de serviços para melhorar a eficiência e a eficácia da sua acção, mas mantém intacto o seu poder sobre todo o sistema.

A administração pública portuguesa, tradicionalmente centralizadora, induziu a ideia generalizada de que a administração da educação é matéria exclusiva do governo central, ideia que muito bem serviu a ditadura e que, ainda hoje, é bem aceite em muitos meios e tem salvaguardado o poder quase absoluto dos professores. (Evangelista, 2005, p. 100)

Tanto assim é, que as autarquias estão, formalmente e no que respeita à sua intervenção na gestão do sistema educativo e das escolas⁴, ao nível das associações de pais e de outras organizações não governamentais (ONG) locais, mau grado o seu destacado estatuto político, que não foi considerado de forma especial na Lei de Bases, quase omissa quanto ao papel dos municípios na administração escolar.

São referidas formas de “descentralização e de desconcentração dos serviços”⁵, “Leis especiais regulamentarão a delimitação e articulação de competências entre os diferentes níveis da administração”⁶ mas, de concreto, apenas se refere a criação “em cada região, de um departamento regional de educação”⁷, actuais Direcções Regionais de Educação (DRE). “Isto sugere uma leitura da Lei de Bases que atribui aos municípios um mero estatuto privado nos domínios educativos e não um verdadeiro estatuto público.” (Fernandes, 1996, p. 115). Da Lei de Bases e do DL 115-A resulta claro que as autarquias são um parceiro em matéria de gestão escolar, mas jamais detentoras de soberania própria.

⁴ Vide Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo) nomeadamente o capítulo VI, artigo 43.º, n.º 2. “O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, **das autarquias**, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.” e ainda o DL 115-A.

⁵ Lei de Bases, artigo 43.º, n.º 3.

⁶ Idem artigo 44.º, n.º 1.

⁷ Ibidem n.º 2

“A política educativa tem a ver com todos nós, que, em diferentes posições e de diversas formas, integramos a sociedade civil, cuja mobilização é indispensável para a existência formal e prática de uma política educativa coerente, vertente essencial de um projecto de sociedade, de um projecto de futuro para Portugal.” (Fonseca, 1995, pp. 251-252).

Pese embora o envolvimento crescente dos municípios na discussão das questões da educação, sobretudo através da respectiva Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), está-se muito longe de os poder considerar como verdadeiros parceiros na definição da política educativa ou de lhes estar cometida uma intervenção decisiva na gestão do sistema, apesar da importância que lhes é reconhecida. “Ao contrário do que por vezes se quer fazer crer, [existe] uma situação de reduzida intervenção do poder autárquico na administração da educação” (Barroso, 1995, p. 27)

O nível local autárquico dispõe de algumas (poucas) atribuições exclusivas claras em termos educativos (...)pode mesmo dizer-se que se encontra estabelecido um sistema de competências concorrentes entre os vários níveis da administração central, numa aplicação de numa certa *subsidiaridade por desconcentração* (...) e existe uma legislação superior (Constituição e Lei de Bases) que prefigura uma maior descentralização do sistema, a qual está por fazer. (Pinhal, 1997, pp. 181-182)

O papel das autarquias no desenvolvimento da sociedade portuguesa é amplamente reconhecido como uma das conquistas mais marcantes da construção da democracia pós 25 de Abril. Oliveira, citado por Fernandes (1999, p. 22) refere que “(...) a partir de 1974, os municípios portugueses recuperaram, após um ocaso de 140 anos a autonomia que usufruíam no Antigo Regime e conquistaram novas atribuições e competências próprias e exclusivas”. Nada justifica que existam reservas à sua capacidade de assumirem competências fundamentais em termos educativos, actualmente detidas pelo ME.

“As autarquias constituem um elemento básico aglutinador dos cidadãos que, por sua vez, constituem a sociedade civil. Daí que a rede autárquica tenha um papel fundamental a desempenhar na referida mobilização, entendida como uma efectiva

participação dos cidadãos. Este papel das autarquias é vital nos domínios da política educativa.” (Fonseca, 1995, pp. 252).

Para a situação presente concorrem múltiplos factores de que se destacam a tradicional e histórica centralização administrativa típica do país e a experiência relativamente recente da organização autárquica actual. A desconfiança sobre a capacidade dos municípios para assumirem responsabilidades acrescidas em matéria de administração e gestão escolar é outro factor que sempre é invocado quando se aborda a questão. Aplica-se aqui o princípio de que só caminhando se pode fazer o caminho, e a afirmação de que se não está preparado por nunca o ter feito releva de uma forma paralisante e conservadora de encarar a realidade social, utilizada durante décadas para justificar a incapacidade dos portugueses para se organizarem democraticamente.

E a escola, como se posiciona neste quadro? A escola está no cruzamento de três tendências evolutivas (...) (a desconcentração, a descentralização e a intervenção da sociedade civil) mas continua a depender das hierarquias que funcionam presentemente em sistema desconcentrado. Mantém crescentes relações com as autarquias locais, que cada vez intervém mais em matéria educativa, parecendo assumir uma certa descentralização (...); participa de iniciativas da sociedade civil e pode mesmo ser o motor de algumas (...). A escola pode ser, precisamente, o ponto de encontro da lógica ainda hierárquica, a partir de cima, e onde a sala de aula é a última cadeia de poder e das lógicas transversais da sociedade civil, onde a sala de aula é um dos centros de poder. Isto implica, por outro lado, que a escola tem que ser, simultaneamente, local e global. (Amaro, 1996, p. 24)

E situa-se aqui o nó górdio da questão. O que verdadeiramente está em causa é encontrar um modelo de gestão eficiente e eficaz do sistema educativo que compatibilize melhor do que actualmente a unidade organizacional de gestão com os fins últimos do desempenho do sistema.

Desde a escola de sala única, com meia dúzia de alunos e uma professora solitária, até aos grandes agrupamentos de âmbito territorial municipal, actualmente já existentes, conglomerados de ciclos, com milhares de alunos e centenas de docentes e funcionários, temos tido de tudo um pouco.

É por isso que importa tanto encontrar as formas organizativas que melhor respondam à relevância do que está em jogo, designadamente, tornando a administração

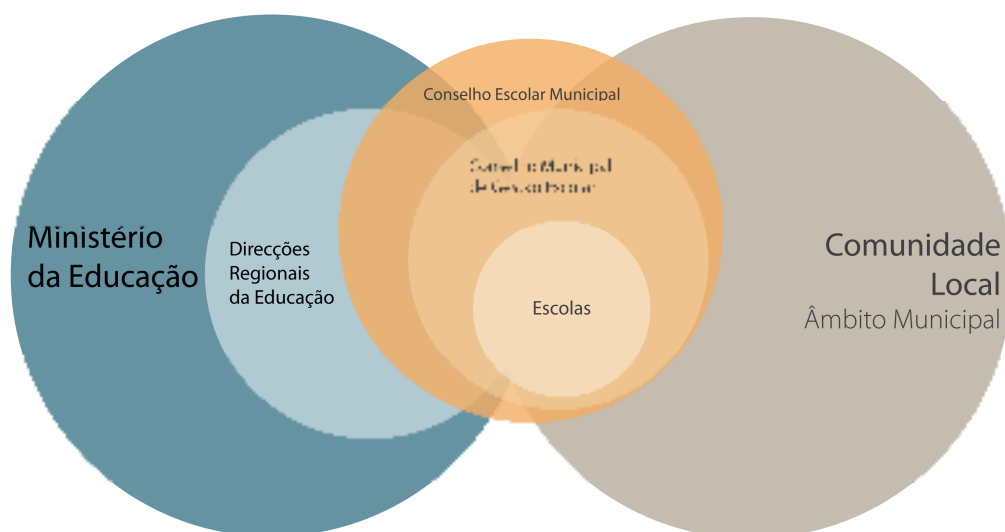
do sistema educativo, em geral, e das escolas em particular, mais simplificada, mais eficiente, mais eficaz.

Tradicionalmente a unidade de gestão foi a escola. Em tempos recentes foram criados os “agrupamentos de escolas”⁸, o que significou um passo muito positivo do ponto de vista da modernização da administração, embora sejam ainda pouco conhecidos os resultados concretos do que tem ocorrido e haja a percepção de que, em muitos casos, a integração das diversas unidades não se tem processado como se impunha.

Por razões demográficas e territoriais, nos concelhos mais pequenos e menos populosos, existem hoje agrupamentos que coincidem territorialmente com a área do município respectivo, o que pode e deve ser encarado como uma das chaves para a resolução do problema e o limiar de uma forma completamente diferente de encarar a administração e a gestão escolar em Portugal, territorializando-a à escala municipal.

Diagrama 2

Administração Escolar (Modelo Proposto)



Para que este processo possa ser plenamente concretizado existem três condições básicas, que o ME deixe de ser responsável pela administração dos estabelecimentos de

⁸ Despacho Normativo n.º 27/97 de 12 de Maio de 1997

ensino da rede pública estatal⁹, que os municípios passem a ter competências em matéria de administração escolar que neste momento manifestamente não possuem, que a gestão dos estabelecimentos de ensino seja reformulada numa perspectiva completamente nova.

Diagrama 3

Administração Escolar Municipal (Modelo Proposto)



⁹ Existe uma rede pública gerida por entidades privadas ou sem fins lucrativos que em regime de contrato de associação oferece um serviço gratuito equivalente ao estatal.

O que se defende exige a mudança do paradigma da gestão, tal como se conhece hoje, ainda muito marcado pelo “pecado original” da sua concepção, a aliança tácita entre a administração central e os professores para assegurar a governabilidade dos estabelecimentos de ensino nos tempos áureos do PREC¹⁰ e nunca mais revista.

Tratar-se-ia, nesse caso, da manutenção do poder de ambas as partes, de um relativo *equilíbrio*, com contrapartidas – detendo poderes de direcção, a administração central entregou a gestão aos professores, manteve intocável o símbolo democrático da eleição dos professores e defendeu-os de influências internas (sobretudo dos alunos) e de influências externas (pais, encarregados de educação, autarquias, etc.). (Lima, 1998, p. 275)

O que está hoje em causa é a possibilidade de mudar radicalmente os fundamentos do modelo desde então vigente nos seus pilares fundamentais, que tem feito história com a denominação de “gestão democrática” e que, na prática, transformou as escolas em repúblicas de professores” (Silva, 2007a, p. 2) a quem está confiada a gestão corrente dos estabelecimentos, tutelados à distância pelo Ministério da Educação, verdadeiro gestor global do sistema.

Os fundamentos históricos do actual modelo de gestão entroncam nos estatutos anteriores ao 25 de Abril¹¹ e no movimento de contestação e mudança operado após a revolução, responsável por uma mudança profunda ao nível da gestão das escolas, não correspondida ao nível dos serviços centrais do Ministério da Educação (ME), que continuam tão magestáticos e poderosos como sempre foram no passado. (Silva, 2007b, p. 13)

Esta endogamia, este enquistamento da gestão exercida essencialmente pelos professores, tem conduzido à incapacidade de renovação do sistema. Apesar da legislação

¹⁰ Iniciais de Processo Revolucionário em Curso, designação com que ficaram conhecidos os tempos conturbados pós 25 de Abril de 1974 até à estabilização política e social cerca de 1976.

¹¹ No DL 735-A/74, de 21 de Dezembro, onde ficou definido o essencial do modelo organizacional ainda hoje vigente, pode ler-se no seu artigo 27º.: “Competirá ao conselho pedagógico exercer todas as funções que, nos estatutos dos respectivos graus e ramos de ensino e legislação complementar, são atribuídas aos conselhos escolares e aos conselhos escolares e disciplinares dos estabelecimentos dos ensinos preparatório e secundário, naquilo que não seja alterado pelo presente diploma, ou por despacho ministerial, nos termos previstos no artigo 41º.. Neste define-se que “por despacho ministerial, podem, a título experimental, ser introduzidas alterações nos estatutos dos ensinos preparatório, liceal e técnico profissional e na legislação complementar”.

actual¹² já prever a participação das várias forças da comunidade nalguns órgãos de gestão, designadamente na Assembleia, as condições dessa participação são pouco mais do que simbólicas e nunca decisivas.

Da situação actual até uma escola comunitária onde a gestão seja pluralista e partilhada vai um longo caminho, que é necessário trilhar com coragem, sentido de oportunidade e, sobretudo, a certeza de que o modelo actual está esgotado e não serve os interesses das populações nem do país. Se existem dúvidas, o confronto com os indicadores de resultados do sistema de ensino ajudam a dissipá-las.

É pois urgente pôr em marcha uma verdadeira revolução na administração do sistema de ensino e no governo das escolas, fazer um corte com o passado ao encontro de escolas da comunidade, organizadas territorialmente de acordo com as circunscrições municipais, administradas e geridas por colectivos representativos das forças locais.

Em entrevista recente, Roberto Carneiro (2007) considerava que o sistema educativo continuará com o motor "gripado" "enquanto não houver um radical afastamento do modelo centralizado e uniformista de governação que herdámos da modernidade educativa há mais de dois séculos atrás." E António Barreto (1995) já afirmara o mesmo por outras palavras. «A maior parte das funções desempenhadas pela "5 de Outubro" dever-lhe-iam ser retiradas. Umas, devolvidas às escolas a às autarquias regionais ou municipais. Outras, pura e simplesmente eliminadas.» (p. 268). Fernandes (1996) defende que "os municípios serão sempre um parceiro insubstituível de qualquer processo de descentralização." (p. 120)

Sabe-se que está em curso um processo de negociação entre o ME e a ANMP para que sejam transferidas "novas" competências para os municípios mas o que se sabe, vide as declarações da Ministra da Educação já referidas e o conhecimento que se possui da última versão do documento negocial¹³ em discussão, nada de substancial se acrescenta ao quadro já existente, excepto em matéria de "actividades extracurriculares" e transferência de pessoal não docente para os quadros das autarquias.

Quanto à primeira, a ANMP sublinha que falta um "quadro normativo claro", e quanto à segunda, as câmaras municipais reclamam que lhes caberá "naturalmente o poder disciplinar e hierárquico".

Insiste-se na mera prestação de serviços por parte das autarquias, agora reforçando a sua intervenção nas componentes "extra-curriculares" e no fornecimento de mão-de-obra, neste caso, com o inconveniente de se generalizar uma situação de

¹² Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio

¹³ Documento de negociação entre o ME e a ANMP de 1/3/2007

dupla tutela do pessoal, que já ocorre nalgumas situações e que não assegura nem transparência nem eficácia na gestão dos recursos humanos.

Ao contrário do que está a ser negociado, o que se propõe nesta comunicação é a municipalização de todo o ensino não superior, repartindo as competências actuais do ME e das suas estruturas regionais e locais pelas escolas e pelas câmaras municipais, deixando aquele de ser a “holding” de todas as unidades de gestão – escolas e agrupamentos – espalhados pelo país.

Nos países em que as autarquias ou as colectividades locais dispõem de competências efectivas no domínio da administração da educação, a sua participação faz-se normalmente através do exercício do seu poder de tutela sobre a escola e através de estruturas de âmbito territorial mais vasto que englobam os vários estabelecimentos de ensino da sua zona de influência. (Barroso, 1995, p. 26)

O Ministério preservaria as funções de planeamento estratégico, de concepção curricular, de avaliação referencial, exames nacionais, de inspecção e outras que se verificasse aconselhável, passando as competências de direcção e administração dos estabelecimentos de ensino para conselhos locais de gestão escolar, integrados por profissionais de reconhecido mérito académico e competência profissional, eleitos ou designados por um colégio representativo das comunidades respectivas, por exemplo os Conselhos Municipais de Educação e onde as autarquias desempenhariam um papel essencial. A função de avaliação da qualidade do sistema escolar passaria a ser da competência de uma agência nacional para a qualidade, à semelhança do ensino superior.

Em cada município o respectivo conselho de gestão escolar, asseguraria a direcção e administração integrada de todas as escolas/agrupamentos e equipamentos educativos, competindo-lhe assegurar a racionalização dos recursos financeiros, instalações, pessoal e outros e responder pela qualidade dos resultados.

Em cada escola existiria um director, nomeado pelo conselho local de gestão escolar. Os actuais conselhos pedagógicos e departamentos seriam reformulados com o objectivo de responderem a uma lógica de âmbito municipal e não à atomização actual, tal como os recursos humanos, docentes e outros.

Como se compreende, esta proposta é, como não podia deixar de ser genérica, e apenas pretende enunciar alguns princípios organizacionais básicos a que só um aturado

trabalho colectivo de reflexão e concretização poderá conferir uma arquitectura definitiva.

Embora sem os contornos propostos, vem decorrendo paulatinamente em todo o país uma espécie revolução silenciosa em matéria de reorganização da rede escolar e de renovação das estruturas e práticas de gestão, que permite ilustrar o que é já hoje o despontar do movimento de municipalização da administração escolar, através da verticalização de agrupamentos concelhios que já atinge 40% dos municípios do Continente.

Quadro 1: Agrupamentos verticais concelhios

Total Concelhos/Região	Agrupamentos EI/EB	Agrupamentos EI/EB/SEC	Total Agrupamentos
DREN 86	23	18	41
DREC 78	7	23	30
DREL 52	1	8	9
DREAL 47	16	10	26
DREALG 16	4	-	4
Total 279	51	59	110

Fonte: DRE

Que mudanças profundas estão verdadeiramente em curso, é uma incógnita, pois não há ainda estudos sobre o assunto, e foi precisamente esta circunstância que motivou uma pequena pesquisa sobre o agrupamento do concelho de Soure, cujo processo de constituição foi possível acompanhar desde o seu início¹⁴.

O concelho de Soure tem uma população de 20 941 habitantes e pertence ao distrito de Coimbra. Em 2006 a oferta educativa era assegurada pelo Agrupamento Vertical de Escolas de Soure, constituído por 13 jardins de infância (JI), 31 escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico (CEB), e a Escola Básica (EB) 2/3 (tipologia 24 turmas) que no momento tinha 1555 alunos, Pela Escola Secundária Martinho árias (tipologia 24 turmas) com um total de 288 alunos, O Instituto Pedro Hispano (IPH), com o 2.º e 3.º ciclos, e uma delegação do Instituto Tecnológico e Profissional da Figueira da Foz (INTEP).

¹⁴ Pude acompanhar todo o processo pois desempenhava ao tempo as funções de Director Regional de Educação do Centro,

Não existindo uma orientação política clara sobre a articulação entre os estabelecimentos da rede pública estatal e os da rede financiada através dos contratos de associação, embora por omissão da tutela se possa concluir que a sustentabilidade da rede privada é aceite implicitamente, o Conselho Municipal de Educação (CME) de Soure, em 2005, concluiu ser necessário reorganizar a rede pública estatal do concelho por forma a “equilibrar a oferta e a procura” e a evitar situações de “subutilização/sobreutilização” dos equipamentos.

A Câmara Municipal expressou à Direcção Regional de Educação do Centro (DREC) o sentido das propostas do CME que sugeriam que a escola secundária recebesse alunos da escola EB2/3 e que esta passasse a receber alunos do 1.º ciclo.

Realizados os estudos técnicos necessários, tudo apontava para a necessidade de se adoptar uma solução relativamente inovadora, mas que seria a única a permitir optimizar a utilização dos vários equipamentos disponíveis – a criação de um agrupamento vertical englobando todos os ciclos de ensino.

As vantagens pareciam evidentes, ultrapassava-se a tradicional dicotomia 1.º ciclo-Câmara, restantes ciclos-ME, rentabilizavam-se os espaços numa perspectiva de conjunto, criava-se uma unidade de gestão única que, para além das economias de escala conseguidas de imediato com a existência de um só orçamento e uma só gestão, permitiria uma coordenação pedagógica muito mais eficiente entre todos os ciclos e a definição de um Projecto Pedagógico ou Plano Estratégico únicos.

Discutido com todos os interessados, o projecto veio a merecer um amplo consenso e a aprovação da tutela, tendo-se reconfigurado o Agrupamento Vertical de Soure, no princípio do presente ano lectivo, que passou a agrupar todos os estabelecimentos da rede pública estatal do concelho e que está a funcionar em regime de instalação.

Quadro 2: Caracterização do Agrupamento de Soure (2007)

Alunos	1957
Pessoal docente	219
Pessoal não docente	79
Pessoal dirigente	6
Área do Concelho de Soure	263,9 Km ²
População do Concelho de Soure	20 941 Habitantes (2001)

Fonte: Comissão Instaladora Agrupamento de Soure

Sem que seja possível ainda estabelecer conclusões definitivas sobre os aspectos positivos e negativos do processo de fusão, intentou-se proceder a um primeiro balanço. Para o efeito reuniram-se numa “mesa redonda”, realizada no dia 1 de Março de 2007, os principais responsáveis pelo processo¹⁵ – Presidente da Câmara de Soure, Vereadora da Educação, Coordenador Educativo de Coimbra e presidente actual do agrupamento. As principais conclusões ficam aqui registadas.

- Para a concretização do processo de fusão do agrupamento vertical já existente com a escola secundária que se traduziu num novo agrupamento vertical englobando todos os ciclos de ensino, foi determinante a forma empenhada como todos os intervenientes, Conselho Municipal de Educação, Câmara Municipal, órgãos directivos do agrupamento e escola secundária e Administração Educativa, se envolveram na busca de uma solução e o amplo debate público com pais, juntas de freguesia e outros actores da comunidade que se processou.

- A existência de um único agrupamento permite uma muito melhor articulação com a autarquia, evitando-se a dispersão de participações nos órgãos de várias escolas ou agrupamentos e fica reforçado o papel do Conselho Municipal de Educação.

- Torna-se possível a existência de um Projecto Educativo para o concelho e não apenas para esta ou aquela escola. Neste momento está em curso um processo de consulta à população, através da comunicação social local, para recolha de sugestões visando a elaboração do próximo Projecto Educativo.

- O relacionamento institucional com os pais, feito a nível central, introduz novas dinâmicas na forma mais abrangente como lhes permite encarar a sua acção inserida num todo mais amplo.

- Rentabilizam-se os equipamentos e os recursos humanos e materiais, geridos conjuntamente e numa perspectiva integradora.

- O processo tem de ser encarado como uma construção. Não basta dizer, a partir de agora é-se agrupamento. É qualquer coisa que se vai construindo, pouco e pouco.

- A comunidade de docentes dos vários ciclos e especialidades vai-se reforçando na medida em que as interacções a que o processo obriga vão sendo crescentes e as linguagens diversa vão-se aproximando para uma melhor compreensão do sentido da acção de cada um no projecto comum.

¹⁵ Dr. João Gouveia, Presidente da Câmara Municipal de Soure, Dr.^a Ana Maria Treno, vereadora que acompanha as questões da educação, Dr. Ernesto Paiva, Coordenador Educativo de Coimbra, que conduziu todas as acções locais tendentes ao estudo e concretização da solução que se veio a encontrar, e Eng. João Ramos Pereira, Presidente da Comissão Executiva Instaladora.

- A resposta insuficiente da Administração Educativa no que respeita ao esclarecimento de dúvidas decorrentes de novos problemas tem criado algumas dificuldades à gestão do processo, embora ultrapassadas com o esforço colectivo e a responsabilização da gestão.

- Entre as dificuldades sentidas destaca-se a necessidade de adequar a gestão a um novo paradigma territorial, a um número significativo de edifícios dispersos onde decorrem as actividades pedagógicas, ao número muito superior de funcionários administrativos e auxiliares, bem como docentes das mais variadas especialidades e formações, embora se reconheça que o recursos crescente às novas tecnologias contribui para minorar as dificuldades e otimizar novos procedimentos.

- Estas dificuldades têm sido acrescidas com as exigências decorrentes da substituição de docentes, do novo modelo das actividades de enriquecimento curricular e das novas ofertas de formação nas áreas profissionais.

- No funcionamento dos órgãos há ajustamentos a fazer, seja ao nível do conselho executivo, seja ao nível do conselho pedagógico, seja na organização dos departamentos.

- O Conselho Pedagógico tem de assumir novas lógicas de funcionamento que compatibilizem a sua função com a diversidade de problemáticas originadas por questões relevantes abrangendo desde a educação infantil até aos cursos profissionais, bem como ser revista a representatividade da sua composição.

- O Decreto-Lei 115-A, mostra-se nalguns aspectos desajustado da nova realidade, sendo recomendável proceder à sua revisão.

Globalmente a experiência existente até agora no Agrupamento Vertical de Soure é positiva e todos os problemas referidos são mais de ajustamento a uma nova realidade do que dificuldades intrínsecas. Este é um caminho com enormes potencialidades, já seguido em 110 concelhos, e sem que exista qualquer justificação para que não seja de imediato estendidos a outros em condições idênticas. As resistências detectadas noutros concelhos, avaliadas por experiência própria, resultam mais do desconhecimento e de tiques corporativos do que de qualquer razão válida e atendível. Os prejuízos e perdas para o País pela manutenção de situações de completa irracionalidade na gestão escolar são inúmeras, estão identificadas e só a falta de decisão permite que continuem a manter-se.

A existência de um tão rico património de exemplos de agrupamentos de base territorial municipal, existentes em todo o País, permite concluir que o princípio do caminho está percorrido. Não é ainda a municipalização da gestão escolar tal como se concebe, mas é um ensaio que aponta para a sua viabilidade e torna o processo credor de uma atenção redobrada.

O quadro teórico existe, os exemplos internacionais são inúmeros, o diagnóstico das incongruências do modelo centralizado português está feito e confirmado há décadas, falta a decisão arrojada de cortar com a tradição, com os interesses instalados, com a inércia da administração.

O processo pode até não avançar ao mesmo tempo em todo o País, será até desejável desafiar as autarquias mais dinâmicas a darem um primeiro passo, mas é um imperativo de modernização e de racionalização do sistema educativo avançar para a municipalização da gestão escolar.

Referências

- Amaro, R. (1996). Descentralização e desenvolvimento Em Portugal – algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In João Barroso e João Pinhal, *A administração da educação, os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 15-24.
- Barreto, A (1995). Autarquias locais e educação – o presente e o futuro. In *Educação, comunidade e poder local. Actas do Seminário*. Lisboa: CNE, pp. 265-273.
- Barroso, J. (1995). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Carneiro, R. (2007) Entrevista publicada em <http://www.educare.pt/educare/Actualidade/Noticia.aspx?contentid=FA0DD22B322A42EDA7C987D01C498B38&opsel=1&channelid=0> Educare.pt, 20-03-2007
- Cruz, L. (1995). Autarquias locais e educação – o presente e o futuro. In *Educação, comunidade e poder local. Actas do Seminário*. Lisboa: CNE, pp. 275-276.
- Evangelista, J. M. G. (2005). A participação do poder local na administração da educação: A relação escola-autarquia. In *Administração Educacional*, n.º 5, pp. 94-113.
- Fernandes, A. S. (1999). Descentralização educativa e intervenção municipal. In *NOESIS*, n.º 50, pp.21-25
- Fernandes, A. S. (1996). Os municípios portugueses e a educação, as normas e as práticas. In João Barroso e João Pinhal, *A administração da educação, os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 113-124..
- Fonseca, J. (1995). Autarquias locais e educação – o presente e o futuro. In *Educação, comunidade e poder local. Actas do Seminário*. Lisboa: CNE, pp. 251-257..
- Lima, L. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-19889)*. Braga: Universidade do Minho.
- Matos, A. (1996). Autarquias e educação, das competências às experiências. In João Barroso e João Pinhal, *A administração da educação, os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 59-74.
- Pinhal, J. (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In *Actas do 1.º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional*, pp. 177-195.

Silva, J. M. (2007a). *Da república dos professores à escola da comunidade*.

Comunicação ao XXXII Encontro Nacional das Associações de Pais.

Silva, J. M. (2007b). *Gestão e liderança nas escolas públicas portuguesas. Da*

revolução à globalização. Comunicação ao IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, III Congresso Nacional do Fórum Português de Administração Educacional.

Comunicação ao IX Congresso da SPCE “Educação para o sucesso: políticas e actores”,
Universidade da Madeira e Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação 26, 27 e 28 de
Abril de 2007, Universidade da Madeira.

