

Desafios da descentralização na educação: da teoria à prática

Maria José Barreia

Equipa de Projetos Interdisciplinares e de Formação da DGAE

**DGAE PARTILHA
CONHECIMENTO**

"A DGAE PARTILHA CONHECIMENTO" 2.º Ciclo de CONFERÊNCIAS | fevereiro 2022

Constituição da República Portuguesa

Diário da República nº 86/1976, Série I de 1976-04-10

Versão inicial

Artigo 235º (Autarquias locais)

1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.
2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que **visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.**

Artigo 237º (Descentralização administrativa)

2. Compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo **aprovar as opções do plano e o orçamento.**
3. As polícias municipais cooperam na **manutenção da tranquilidade pública** e na **proteção das comunidades locais.**

Artigo 238º (Património e finanças locais)

1. As autarquias locais têm **património e finanças próprios.**

Lei nº 1/79, 2 janeiro (1ª Lei das Finanças Locais)

ARTIGO 1º

(Autonomia financeira das autarquias)

1. As freguesias, municípios e regiões administrativas têm **património e finanças próprias** cuja **gestão compete aos respectivos órgãos**.
2. A tutela sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local.

PERÍODOS LEGISLATIVOS



AUTARQUIAS

Constituição da República Portuguesa (1976)
Lei nº 1/79, 2 janeiro – 1ª Lei das Finanças Locais

DL nº 77/84, 8 março
DL nº 299/84, 5 setembro (revogado)*
DL nº 399-A/84, 28 setembro (revogado)*

Lei nº 159/99, 14 setembro

DL nº 7/2003, 15 janeiro (revogado, na sua redação atual)*

DL nº 144/2008, 28 julho (revogado na sua redação atual)*
Contratos de Execução (2009)

Lei nº 73/2013, 3 setembro

Lei nº 75/2013, 12 setembro (revogados os art.º 132.º a 136.º do anexo I, pela Lei 50/2018, 16 agosto)

DL nº 30/2015, 12 fevereiro (revogado pela Lei 50/2018, 16 agosto; sem prejuízo da manutenção dos CI)

Contratos Interadministrativos (2015)

Lei nº 50/2018, 16 agosto

* **DL nº 21/2019, 30 janeiro**

Resolução Conselho de Ministros 89/2019, 4 junho

DL nº 56/2020, 12 agosto (3ª alteração ao DL 21/2019)

Resolução Conselho de Ministros 96/2020, 11 novembro

revogação de DLs * (artº 70º)

Agrupamentos de Escolas

Lei Bases do Sistema Educativo
(aprovada pela Lei nº 46/86, de 14 de outubro)

ECD
(aprovado pelo DL nº 139-A/90, 28 abril;
na sua versão atual: DL nº 41/2012, 21 fevereiro)

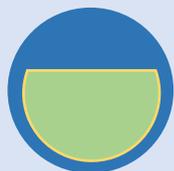
Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário
(aprovado pelo **DL nº 75/2008, 22 abril**, na sua versão atual: DL n.º 137/2012, 2 julho)

“... redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente, assente nos princípios e regras consagrados...” (preâmbulo), na LBSE e no Regime de Autonomia das Escolas

“... salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular dos AE” (preâmbulo), recentemente reforçada pela gestão parcial do currículo ensino básico/secundário, direito de participação dos docentes no processo educativo (ECD)

Contratualização

Lei nº 159/99, 14 setembro
* DL nº 144/2008, 28 julho



2009

Contratos

de Execução (104 municípios)

- transportes escolares
(DL nº 299/84, 5 setembro)
(DL nº 77/84, 8 março)

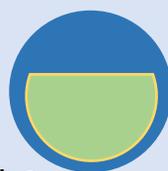
- ação social, no domínio
dos refeitórios escolares
(DL nº 399-A/84), 28 set)
(DL nº 77/84, 8 março)

Atribuições nos seguintes domínios:

- PND das EB e da educação pré-escolar
- componente de apoio à família (fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar)
- atividades de enriquecimento curricular (AEC) 1º ciclo: inglês
- gestão parque escolar 2º, 3º ciclos do EB
- ação escolar 2º e 3º ciclos
- transportes escolares 3º ciclo

* (cap. I, art. 2º., ponto 1, alíneas a) a f)

Lei nº 75/2013, 12 setembro
DL nº 30/2015, 12 fevereiro



2015

* Contratos

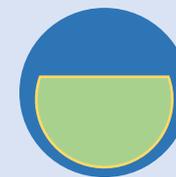
Interadministrativos (dos 303, 15 municípios)

Áreas abrangidas:

- políticas educativas
- administração educativa
- gestão e desenvolvimento do currículo (componentes curriculares de base local, DL nº 30/2015, 12 fevereiro, art. 8º)
- organização pedagógica e administrativa
- gestão de recursos
- relação escola/comunidade

* (cap. I, cláusula 2ª, ponto 2)

Lei nº 50/2018, de 16 de agosto
DL nº 21/2019, de 30 janeiro



2019

- efetiva transferência de competências num leque muito mais alargado
- abarca todos os níveis de ensino a aplicar, e não apenas numa parte, mas em todas as autarquias locais e entidades intermunicipais

Atribuições/competências transferidas para as autarquias VS autonomia das escolas

“Hibridismo” do Estado central - movimentos contraditórios (Barroso)

- Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril / Decreto-Lei nº 144/2008, 28 julho
- Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro
- Contratos Interadministrativos - cláusula 42ª (*Incentivos à eficiência*)

“3 — Sem prejuízo do previsto no número seguinte, o incentivo à eficiência apenas é aplicável caso a maioria dos AE cumpram três das quatro metas de melhoria de desempenho e obtenham bons resultados escolares, conforme previsto na cláusula anterior.”

Atribuições/competências transferidas para as autarquias VS autonomia das escolas

Críticas (Contratos Interadministrativos)

- Conselho das Escolas (22 junho 2017)

”O processo de **perda de competências das escolas para as autarquias** poderá ser lento, mas será **irreversível**” principalmente nos seguintes domínios: “a **autonomia das Escolas** ficará acantonada, apenas, às áreas pedagógica e curricular”; “as instalações e equipamentos serão geridos pelas escolas, apenas, durante o decorrer das atividades letivas”; “as escolas perderão fontes de receitas e as despesas serão assumidas pelas autarquias”.

(Parecer nº 2/2017, Projeto de Decreto-Lei sobre Descentralização-educação, pp. 5)

ESTADO

(Administração central)

DGEstE



DGEstE



AUTARQUIAS

(Administração local)

Presidentes
Câmara/Vereadores educação



AE

(Gestão escolar)

Diretores

Termo inicialmente usado pela FENPROF para se referir ao excessivo poder das autarquias (Barroso)

Municipalização

“Do ponto de vista de uma análise das medidas políticas é flagrante a enorme distância que vai, por vezes, entre a retórica da “territorialização” (que promete um **maior envolvimento democrático da comunidade e mais recursos e poder de decisão para as autarquias** subjacente às medidas tomadas) e a ação política conduzida pela administração central que vai no sentido oposto” (Barroso, 2013, pp. 20-21)

“... este processo de territorialização (que é diferente da descentralização) «corresponde à **construção de políticas locais, de conceção e execução autónomas**, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei” (Pinhal, 2012, pp. 272)

Desconcentração

Territorialização

“... a construção de “territórios educativos” **não** pode ser vista como uma medida **de cima para baixo**, no quadro de uma política de ordenamento do território” (Barroso, 2013, pp. 21)

Descentralização

“... a **desconcentração** administrativa **evita a concentração de poderes**, enquanto a **descentralização** propriamente dita consiste na institucionalização de **centros autónomos de decisão** através da autonomização das funções administrativas e da descentralização territorial” (Fernandes, 1988, pp. 513)

“... a “territorialização” não pode ser justificada (como querem certos sectores da tecnocracia estatal) como uma medida de gestão destinada a modernizar e a aliviar a máquina do Estado. Ela deve ser vista sobretudo como um **processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais**. Esta apropriação baseia-se no princípio da **“mobilização”** (na aceção dada na sociologia política) enquanto “forma de reunião de um núcleo de atores com o fim de empreenderem uma ação coletiva” (Barroso, 2013, pp. 21)

Perceção dos autarcas face à descentralização (I)

- Autarquias em diferentes fases do processo (2008, 2015, 2019)
- Maior/menor facilidade de se movimentarem no processo
- Pelouro da educação (Presidente Câmara, Vereador da educação)
- Formação de base dos envolvidos/responsáveis máximos pelo pelouro (ser político ou não)
- Financiamento (referência às escassas verbas transferidas pela administração central)
- Autarquias transferem o financiamento recebido do Estado central para os AE; outras retêm e, paulatinamente, transferem à medida do necessário
- Proximidade (aproximar o problema da decisão/solução)
- Vontade clara em assumir mais competências (caminho para a “municipalização”: médicos, professores)

Perceção dos autarcas face à descentralização (II)

- Vantagens: contratualização, por exemplo, com telecomunicações; obras: facilidade em se disponibilizar um técnico especializado da Câmara para avaliar, fazer projetos ...
- Desvantagem: maior volume de trabalho com a assunção de novas competências, devido à falta de recursos humanos (escassez, idade)
- Relação autarquia/AE (diretores/professores): mau estar; promoção de uma maior cumplicidade, ajuda na resolução de problemas
- Rejeição de qualquer intromissão na gestão das escolas
- Poder: perceptível a consciência de “decisor”

A defesa do local assenta em alguns objetivos (Barroso):



**APROXIMAR O LOCAL DA DECISÃO, DO LOCAL DA APLICAÇÃO;
“APROXIMAÇÃO DAS DECISÕES AOS PROBLEMAS”
(PRINCÍPIO DA PROXIMIDADE)**

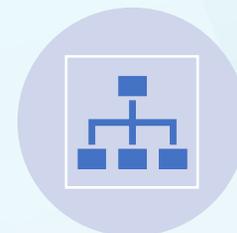
[DL Nº 30/2015, 12 FEVEREIRO];



TER EM CONTA AS ESPECIFICIDADES LOCAIS;



PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DOS UTILIZADORES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NA SUA GESTÃO;



REDUZIR A BUROCRACIA ESTATAL;



LIBERTAR A CRIATIVIDADE E DESENCADear A INOVAÇÃO PEDAGÓGICA.

Reflexão

Em termos teóricos, significa que estamos num ponto de **não retorno da descentralização**?

Em termos práticos, estaremos, à semelhança do que sucede noutros países, no caminho para uma descentralização efetiva, em que o **local** (autarquias e escolas) tenha, de facto, o **poder decisivo** sobre o seu território?

Em caso afirmativo, como irão conviver autarquias e escolas neste **jogo de poder**?

MUITO OBRIGADA!

mjbarrela@dgae.com.pt

epif@dgae.com.pt

Legislação consultada:

- Constituição da República Portuguesa (Diário da República nº 86/1976, Série I de 1976-04-10)
- Lei nº 1/79, 2 janeiro
- DL nº 77/84, 8 março
- DL nº 299/84, 5 setembro
- DL nº 399-A/84, 28 setembro
- Lei nº 159/99, 14 setembro
- DL nº 7/2003, 15 janeiro
- DL nº 144/2008, 28 julho
- Lei nº 73/2013, 3 setembro
- Lei nº 75/2013, 12 setembro
- DL nº 30/2015, 12 fevereiro
- Lei nº 50/2018, 16 agosto
- DL nº 21/2019, 30 janeiro
- Resolução do Conselho de Ministros nº 89/2019, 4 junho
- DL nº 56/2020, 12 agosto
- Resolução do Conselho de Ministros nº 96/2020, 11 novembro
- Parecer nº 2/2017, Projeto de Decreto-Lei sobre Descentralização-educação

Referências bibliográficas:

- BARROSO, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005
- BARROSO, J. (2006). A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: EDUCA. [capítulo 1]
- BARROSO, J. (2013). A emergência do local e os novos modelos de regulação das políticas educativas. In *Revista Educação Temas e Problemas. A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*. ISSN 1646-2831. N.ºs 12 e 13, (2013), pp. 13-25
- FERNANDES, A. S. (1988). A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo. In Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Proposta Global de Reforma (pp. 505-544). Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento
- FORMOSINHO, J. & MACHADO, J. (2013). A regulação da educação em Portugal - do Estado Novo à democracia. In *Revista Educação Temas e Problemas. A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*. ISSN 1646-2831. N.ºs 12 e 13, p. 27-40.
- PINHAL, J. (2012). Os municípios portugueses e a educação – Treze anos de intervenções (1991- 2003). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian /Fundação para a Ciência e a Tecnologia.