

EDUCAÇÃO E PODER LOCAL

“Educação e Poder Local”

Prof. Doutor António Sousa Fernandes

Associação Nacional de Municípios Portugueses

Muito obrigado Sr. Presidente. Eu só queria fazer uma referência inicial para o facto de que estou aqui não apenas porque sou especialista das ciências e ciência da educação e, em especial da administração escolar, mas também porque sou autarca sendo essa a razão da minha participação no Conselho Nacional de Educação. Sinto-me nessa dupla função ao fazer aqui esta intervenção. Naturalmente para mim, a intervenção autárquica e o poder autárquico é algo que não é apenas objecto de observação mas também tem sido objecto de vivência há bastantes anos. Daí que eu sinta um pouco a problemática e a perspectiva dos municípios em relação à educação como a perspectiva que também me toca e não apenas como uma perspectiva vista do exterior.

As relações entre o poder local e a educação, que são o tema da minha comunicação, têm assumido ultimamente uma relevância muito importante, no contexto europeu. Por um lado, o poder local em concreto tem sido recentemente objecto de investigação das Ciências da Educação e da Sociologia e, por outro lado, também várias reivindicações educativas da sociedade democrática têm feito emergir o poder local simultaneamente como interlocutor e sujeito de intervenção dos processos educativos. Não estamos apenas perante um objecto novo de investigação ou perante uma valorização social das funções educativas do poder local, mas também perante um fenómeno politicamente reconhecido pelo poder central como o demonstram as medidas de descentralização em curso em vários países.

Na presente comunicação vou referir a emergência de relações educativas horizontais e interdependentes e a erosão do paradigma do

Estado Educador, como razão para o aparecimento de novas concepções descentralizadas de administração educativa. É passo seguidamente a referir a descentralização das competências educativas para o poder local na Europa e em Portugal. E termino com algumas referências às vantagens e condições de sucesso desta descentralização.

As relações educativas horizontais e os parceiros educativos. Vários factores convergiram nestas últimas décadas para o desenvolvimento de relações horizontais entre as instituições educativas, designadamente as escolas, e a sua comunidade envolvente e para a intervenção de outros actores sociais na educação. A partir dos anos 60, investigadores no domínio da psicologia social das organizações, concluíram que estas, diferentemente do que pressupunham as teorias clássicas da administração, são sistemas abertos e como tais mantêm um intercâmbio de transacções com o ambiente. Trata-se de uma interacção dual, no sentido em que influenciam o ambiente e são por ele influenciadas. A aplicação desta concepção à escola implica que se reconheça uma interacção permanente entre a escola e o seu contexto local. A abertura física do edifício e a abertura simbólica da comunicação, expressam esse reconhecimento e a integração do intercâmbio dela resultante no processo educativo. Este fenómeno tornou-se muito mais transparente na era da escola de massas. A massificação não só trouxe para a escola uma população cultural e socialmente heterogénea de jovens, como transfere para esta a resolução dos problemas de formação profissional, de integração social, de educação cívica, moral, ecológica, etc., ou seja, uma tal carga de responsabilidades que não pode ser assumida exclusivamente pela escola. Torna-se por isso, necessária uma partilha das responsabilidades entre todas as entidades que se movem no espaço social gerador destes problemas. É neste contexto que assumem relevância conceitos como território educativo, partenariado ou parceria educativa e comunidade educativa, que aparecem nas reflexões e investigações para referir diferentes formas

mais ou menos estruturadas de articular as relações horizontais entre as escolas e outras instituições da comunidade local.

Podemos citar no caso de territórios educativos especiais, os programas que se destinam as áreas de educação prioritária e que pretendem resolver problemas, sobretudo sociais de certas situações degradadas. É o caso do PIPSE onde se busca a interacção entre vários parceiros sociais, escolas, entidades particulares, autarquias e governo para resolverem problemas específicos da educação. Vê-se por este exemplo que a escola não é considerada capaz de por si só os resolver sem a colaboração de outras entidades que partilham esse espaço social.

O partenariado tem sido sobretudo referido a propósito das escolas de formação profissional implicando a intervenção de escolas, de autarquias, empresas e de outras entidades locais para resolver problemas da formação. Mas podemos pensar, por exemplo, no Conselho Local de Educação como uma proposta semelhante a esta, onde vários parceiros educativos intervêm na educação local.

Também com o conceito de comunidade educativa presente na última reforma da direcção e administração das escolas básicas e secundárias, onde à escola se associam intervenientes da comunidade local, entre as quais a autarquia, se entende que a Educação é uma responsabilidade comunitária global e não apenas uma responsabilidade duma instituição específica.

É neste contexto de reconhecimento das articulações horizontais da escola como elementos integrantes e actantes nos processos educativos, que se torna mais patente a crise do Estado Educador e da sua expressão jurídica nos sistemas administrativos uniformes e centralizados. De facto, o desenvolvimento das relações horizontais e o reconhecimento do papel dos parceiros educativos, depara-se com um sistema que acentua a relação vertical entre a escola e a

administração central, sublinha a exterioridade da escola em relação ao meio local e a sua função de transmissão exclusiva de um projecto educativo nacional para os seus clientes-alunos. A escola é um sistema fechado, um serviço local cuja missão é ser uma extensão do Estado-Educador. Ora é precisamente a ideia do Estado/Educador ou Estado-Pai de Família, segundo outras concepções, dominante nos países do continente europeu, desde o Iluminismo, que está actualmente em acentuada crise. Esta concepção foi desde a época contestada por aqueles que, na esteira de Locke afirmavam o direito das famílias de educar os seus filhos, e pelas correntes libertárias, que, sob a inspiração de Rousseau, se opunham a qualquer dirigismo educativo quer das famílias quer do Estado. É porém uma nova concepção do Estado democrático e do seu papel na ordenação da acção social que vem alterar a perspectiva do Estado-Educador. Hoje, como diz Baptista Machado, Estado democrático é sinónimo de Estado descentralizado. E como tal, a sua função centra-se na regulação das relações entre agentes sociais e organizações autónomas de primeiro grau. Nesta concepção, o Estado não programa as acções dos indivíduos, não dirige por dentro os agentes sociais autónomos, antes, intervindo “ad extra”, delimita as esferas de acção desses agentes uns para com outros, dirime os conflitos surgidos entre eles e coordena as respectivas actuações. Esta contestação, a partir de uma perspectiva democrática, do papel programador e dirigente do Estado não deixa de ter efeitos no domínio do sistema educativo, onde a sua legitimidade de educador começa a ser questionada e confrontada com a reivindicação de outros actores sociais, que se apresentam com idênticas pretensões de legitimidade. Estão neste caso as famílias, as instituições sociais e, naturalmente, as autarquias. Outros factores acrescem para, conjugados com estes, acentuarem a erosão do Estado Educador: a desregulação e inoperância administrativa do sistema educativo, como efeito perverso da sua centralização e burocratização; a crescente inoperacionalidade ou ineficácia da escola estatal para promover e consolidar uma ideologia nacionalista que justificou o seu controle pelo estado liberal, perante a diluição das fronteiras e a

internacionalização das informações veiculadas pelos “mass-media”; a busca e redescoberta das culturas regionais locais, que no seio da Comunidade Europeia encontraram novos meios de se afirmarem com identidade própria, a ser respeitada dentro do Estado a que pertencem. Por efeito destes e outros factores, os sistemas educativos europeus tendem agora a flexibilizar-se e a descentralizar-se.

Até recentemente na Europa confrontaram-se duas orientações na organização e administração dos sistemas educativos:

Os sistemas educativos centralizados predominantes na Europa Continental, onde a ideologia do Estado Educador lançou profundas raízes, quer durante o absolutismo esclarecido, quer após o triunfo dos regimes liberais. A França, enquanto influente polo cultural e político dos países latinos, pode assumir-se como referência paradigmática desta concepção. Mas a Prússia e o Império Austro-Húngaro são outra referência igualmente importante para a irradiação do modelo na Europa Central.

Os sistemas educativos descentralizados, que têm como ponto de referência o sistema educativo inglês. E, em grau menor, nos países escandinavos. Deve também incluir-se neste caso a Holanda, onde por razões de ordem religiosa se criaram três sistemas paralelos de Ensino, respectivamente católico, reformado e estatal, dotados de uma relativa autonomia. A partir da segunda guerra mundial, e sobretudo desde a década de oitenta, constata-se uma evolução em sentidos diferentes nestes dois países: no sentido de recentralização na Inglaterra, sobretudo após a promulgação do Education Reform Act de 1988, que veio retirar algumas competências, sobretudo curriculares, às escolas e às autoridades locais de educação, criando um curriculum nacional único, embora flexível, e também autorizando as escolas a poderem articular-se directamente com a administração central, sem estarem dependentes das autoridades locais para efeitos de financiamento. De qualquer maneira, o sistema inglês continua a ser um sistema ainda

basicamente descentralizado e portanto se pode caracterizá-lo, como disse Holmes, como “um sistema nacional localmente administrado”.

Em vários países europeus onde vigoravam sistemas de administração centralizada, tem-se vindo a notar uma tendência para a descentralização. É o caso da Alemanha, da Espanha e da Bélgica. É também o caso da França, onde a partir de 1983 se iniciou um movimento descentralizador; o caso da França é muito importante para nós, porque tendo sido ela um modelo de centralização que esteve na base do sistema português, pode agora também servir-nos de paradigma para ver como é que ela evoluiu em relação a nós. Por isso eu o cito aqui de uma maneira especial.

Ao compararmos as prescrições da Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, no âmbito da administração educativa, com as tendências observadas nos outros países europeus, parece concluir-se que Portugal, tendo estado integrado no conjunto dos países com sistemas mais centralizados, inflecte agora esta orientação aproximando-se dos modelos descentralizados. Estaríamos, neste caso, perante uma mudança radical na administração educativa. Mas isto tem que ser visto com cautela, porque não é raro entre nós, que os grandes propósitos renovadores enunciados em discursos políticos e até promulgados em leis constitucionais ou de base, não terem correspondência adequada na produção normativa corrente e na prática administrativa. É com esta prevenção que vou referir as medidas de descentralização assumidas na Lei de Bases.

A Lei de Bases apresenta um conjunto de princípios programáticos que definem uma administração educativa descentralizada. O nº 3 do artigo 1º enuncia esta orientação nos seguintes termos: “O Sistema Educativo desenvolve-se segundo um conjunto organizado de estruturas, de acções diversificadas por iniciativa e sob a responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas”. E mais à frente diz

que o modelo administrativo que deve suportar esta diversificação de estruturas e acções, é constituído por níveis de administração nacional, regional-autónomo, regional e local, descentralizadas e desconcentradas quanto à sua articulação vertical e incluindo a participação de elementos da comunidade quanto à sua articulação horizontal. Não se encontrando ainda efectivada a regionalização do país, que é uma componente essencial desta descentralização administrativa, a descentralização regional encontra-se portanto suspensa. Por isso, ao falarmos de descentralização e participação do poder local, apenas tem sentido em relação à autarquia local. É portanto neste âmbito mais limitado que vou referir as competências educativas.

Para tornar esta referência mais expressiva vou socorrer-me de duas comparações: (1) a situação anterior à Lei de Bases e (2) a situação paralela da França e da Inglaterra

Assim ficaremos com um quadro comparativo adequado.

1 As responsabilidades educativas do município português no quadro anterior à Lei de Bases iniciam-se na reforma de 1882 onde foi feita a primeira tentativa de descentralização para a administração local. Isso implicava a construção e manutenção de escolas, a criação e manutenção de cursos de alfabetização, a nomeação e remuneração de professores e a concessão de subsídios aos alunos. As câmaras tinham alguns poderes de superintendência sobre os professores e na fixação dos horários escolares e também na determinação das épocas de matrícula para os alunos. Mas o Governo, além de reservar para si todas as competências pedagógicas, curriculares e inspectivas apenas se comprometia a subsidiar em 50% as construções escolares e nem sequer isto chegou a fazer. Este regime, alterado ainda no período liberal, retomado na República e outra vez alterado, durante esta acabou por fixar mais ou menos até agora, as seguintes competências municipais:

- manutenção dos edifícios escolares
- fornecimento de equipamentos e materiais escolares
- durante um certo período, cedência de habitação ao professor.

Todavia manteve-se o afastamento das câmaras de qualquer superintendência administrativa na gestão dos edifícios escolares. Nas suas linhas gerais este regime era semelhante ao francês, a partir também de 1882, portanto era uma visão concordante com a concepção de Estado-Educador dominante nos dois países. Ou seja, os municípios e os cidadãos tinham sobretudo deveres e não direitos educativos; o dever de mandar os filhos à escola, expresso na obrigatoriedade, no caso dos pais; e o dever de contribuir para as despesas educativas, no caso dos municípios. Os efeitos desta política foram todavia diferentes em Portugal e em França. A França fez grandes investimentos na instrução primária, formando professores e criando uma rede de estabelecimentos de ensino, que lhe permitiu tornar efectiva a escolaridade universal e obrigatória no final do séc. XIX. Embora os municípios dispusessem de mais recursos do que os seus congéneres portugueses, foi o Estado que assumiu os custos do pessoal e também a grande maioria dos custos dos estabelecimentos. A instrução primária era assumida em França como a prioridade política dos governos e dos municípios. Em Portugal isso não aconteceu assim, e devo dizer que não foi só por razões financeiras. Segundo diz Jaime Reis, com argumentos bastante convincentes, “o contexto político e cultural não estimulou nem pressionou quer o estado liberal quer o estado republicano, apesar do discurso pedagógico de alguns dos seus políticos, a insistir tão fortemente na instrução primária como outros países europeus a nível semelhante” e cita os casos da Espanha, do Sul da Itália e da Grécia, como países que tinham níveis de desenvolvimento económico semelhantes ao português e que conseguiram baixar o analfabetismo para 50%, no final do século, ao passo que nós estávamos na mesma data com 84% de analfabetos não obstante ter começando com investimentos

educativos ao mesmo tempo que esses países. Quer dizer, em Portugal nunca se investiu, como uma prioridade, na educação. Isto no caso governamental. Naturalmente que o campo municipal reflecte também essa menor preocupação, mas reflecte também outra coisa - a carência crónica de recursos dos municípios, para poder suportar esses encargos que lhes entregaram. E daí que haja inúmera legislação no período liberal, da I República e no Estado Novo, a fazer recordar às Câmaras as suas obrigações educativas, a perdoar as dívidas, a dar subsídios e a tentar retomar a política que não tinha sido feita até aí. Mas os municípios portugueses não tinham capacidade nem motivação política para poder sustentar os custos educativos. Portanto era uma utopia entregar-lhes responsabilidades dessa ordem.

A Inglaterra, seguiu um sistema diferente. Nesse país o sistema de ensino público só foi instituído no princípio deste século, em 1902. Antes eram entidades particulares que asseguravam a instrução. Embora num contexto cultural diferente, a Inglaterra estava mais ou menos ao nível da França nas questões de analfabetismo, quer dizer cerca de 15% no princípio do século. Quando em 1902 se cria o sistema educativo, esse sistema educativo é descentralizado, de nível municipal, assente nas Autoridades Locais de Educação, com poderes larguíssimos no campo da educação que iam do domínio curricular, e financeiro, à nomeação de pessoal e a toda a gestão administrativa, pedagógica e financeira das escolas. Mas apesar da sua limitada intervenção no ensino local, o governo inglês começou a investir fortemente na educação e a subsidiar a educação local; a grande maioria dos cursos educativos eram suportados pelo Estado embora administrados localmente como disse atrás, o sistema educativo inglês era um sistema nacional, mas localmente administrado e não nacionalmente administrado.

2. Feita esta breve indicação das competências municipais no anterior regime e as situações paralelas da França e da Inglaterra vejamos a situação actual utilizando os mesmos termos de

comparação. É importante distinguir entre a prática dos municípios em matéria educativa e os ordenamentos jurídicos referentes às competências municipais, entretanto, promulgados.

O que acontece após o 25 de Abril, é que há um crescente envolvimento dos municípios na actividade educativa escolar e não escolar. Não vou referir-me muito a isso, até porque o Sr. Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses já lhe fez referência e vão ser feitas muitas mais, ao longo deste Seminário. Vou só dar uma ideia dos domínios onde as Câmaras Municipais intervieram após o 25 de Abril, por razões de disporem de mais recursos, mas também pela sua responsabilização democrática ser muito mais vivida. Por exemplo, a construção e renovação de estabelecimentos de ensino do 1º ciclo, dos centros de educação infantil; fornecimento dos respectivos equipamentos e, recentemente, também apoio a outros níveis de escolas, como o Sr. Presidente da Associação de Municípios já disse; transportes gratuitos para os alunos de escolaridade obrigatória e passes sociais para os alunos doutros ciclos; a criação de escolas profissionais, de parceria com outras entidades e escolas artísticas, além do desenvolvimento de vários cursos, normalmente no âmbito das casas municipais de educação ou dos serviços municipais de educação; a rede pública de bibliotecas, onde vários municípios estão a colaborar activamente; colaboração e apoios diversos, para além dos monetários, nas actividades de complemento educativo de carácter cultural, recreativo e desportivo, promovidas pelas escolas. Este alargamento crescente de actividades levou à criação de serviços municipais específicos, para tratar das questões educativas.

Este sintético enunciado pretende essencialmente sublinhar, que nos anos que se sucederam ao 25 de Abril, se operou uma profunda revolução na forma como a educação escolar e não escolar passou a ser enfrentada pelo poder local autárquico. De uma obrigação periférica aos interesses municipais, imposta pelo poder central e

relutantemente aceite, como era o caso durante o regime anterior, passou a integrar o núcleo normal das intervenções e preocupações municipais. É sem dúvida um dos mais perceptíveis efeitos da democratização do poder local.

Vejam agora o que se passa com os normativos. O que é significativo neste processo é que o envolvimento autárquico na educação antecedeu qualquer alteração do quadro jurídico existente. Só em 1984, como aliás referiu também aqui o Sr. Presidente da Associação dos Municípios, é que se regularam as primeiras atribuições autárquicas e só a propósito dos financiamentos, definindo os domínios em que as Câmaras ficavam responsabilizadas por financiamentos; dizem-lhes respeito ao ensino pré-primário, ao ensino básico, que na altura incluía já o 2º ciclo, aos transportes escolares, às habitações para estudantes e serviços de apoio da acção social escolar, além da educação de adultos. Com excepção dos transportes escolares e da construção dos edifícios do 2º ciclo, tudo o resto as câmaras já estavam a fazer; não foi preciso nenhuma legislação para que elas interviessem nesses domínios. Mas o que se pode comentar em relação a esta legislação é que ela em nada altera a concepção política vigente no regime anterior, não obstante ter sido produzida num estado democrático e constitucionalmente descentralizado. O município continua a ser considerado um mero participante dos custos da educação, sem qualquer direito, mesmo limitado, de interferir na sua administração. Direi mesmo que há, pelo menos objectivamente, uma utilização perversa do sistema democrático. Aproveita-se a sensibilidade e a proximidade dos eleitos locais em relação aos seus eleitores, para os pressionar a responder a solicitações expressas num contexto de flagrante desequilíbrio de poderes e recursos entre municípios e poder central.

Em 1986 foi promulgada a Lei de Bases do Sistema Educativo e nela seria de prever uma abertura da administração educativa à descentralização e participação. De facto a Lei de Bases apresenta um

conjunto de princípios organizativos onde a afirmação do direito à diferença, como diz Formosinho, expresso através duma provisão curricular diversificada, se conjuga com uma administração descentralizada que situa na administração regional o nível normal da sua actuação, reservando para a administração central as soluções de controle e tutela. Mas a própria Lei de Bases, no que respeita à administração local, mantém uma prudente reserva quanto às suas eventuais intervenções. No artigo 43º, distingue um nível local de administração e prescreve a elaboração de uma lei especial para determinar as funções de administração e apoio que cabem aos municípios. Dado o incumprimento até hoje desta disposição - o que por si só já é um facto politicamente significativo - resta-nos recorrer ao que diz a própria Lei de Bases e ao que é perceptível pela prática administrativa. A Lei de Bases dá competências genéricas às autarquias na educação pré-escolar, na educação especial e na chamada educação extra-escolar - educação recorrente, formação profissional. Em todos estes domínios são atribuídos às câmaras, em paralelo com outras instituições, competências relativamente latas, para administrar os estabelecimentos, instituir cursos de formação e desenvolver outras actividades educativas de acordo com as capacidades e necessidades locais. Já no que respeita ao ensino básico e secundário, a Lei de Bases apela a uma inserção do aluno na comunidade através da actividade de complemento curricular, mas omite qualquer interacção com a autarquia a nível do território educativo local. Quando refere o alargamento da participação local na organização dessas actividades, pensa apenas no grupo de escolas que pode ser o seu promotor, em vez de uma escola singular. Há aqui, de facto, uma concepção restritiva do território educativo, que é imaginado apenas como espaço de interacção de escolas, excluindo outros agentes e actores educativos locais onde naturalmente estaria incluída a autarquia. Na realidade, as inovações relevantes, que no contexto da Lei de Bases, afectaram directamente os municípios, situam-se no âmbito da participação do Conselho Nacional de Educação, e mais recentemente, na participação no Conselho Escolar

do novo modelo de Direcção e Gestão das Escolas Básicas e Secundárias, acrescentando-se ainda em 1989 a participação dos Conselhos Pedagógicos das Escolas Básicas e Secundárias. No exposto se infere que a Lei de Bases não se quis pronunciar directamente sobre a intervenção das autarquias no sistema de ensino regular, deixando quase sem alteração o regime existente anteriormente. Não parece todavia que se trate de uma omissão sem qualquer significado. A interpretação restritiva de território educativo, onde a autarquia emerge como um mero recurso e não um parceiro, e a sua colocação ao mesmo nível de outras entidades privadas na prestação de serviços educativos, indicia que a Lei de Bases não abandonou o modelo centralizado e o paradigma do Estado Educador que lhe está subjacente e tem uma séria reserva quanto às capacidades do poder autárquico na educação. Esta é pelo menos a minha interpretação, embora noutros tempos, anteriormente, tivesse tido uma interpretação mais positiva sobre as virtualidades da Lei de Bases. Neste momento penso que de facto ela em relação ao poder autárquico é extremamente restritiva. Na perspectiva das normas vigentes, as autarquias continuam a ser quase exclusivamente vistas como responsáveis financeiros de edifícios, equipamentos, transportes, apoio sócio-educativo, sem poderes sequer de gestão dos edifícios de que são proprietárias. Há uma clara situação de injustiça, não só neste facto, mas também nos crescentes encargos que se pretendem transferir sem reforço financeiro para as câmaras municipais. O próprio Fundo de Equilíbrio Financeiro por onde passam as transferências genéricas de comparticipação no orçamento do Estado, situa-se a um nível extremamente modesto, em comparação com os níveis europeus; em Portugal anda à volta dos 5%, quando a média europeia é de 15% e, em certos estados vai aos 20% de participação no Orçamento Geral do Estado. Por outro lado, a preços constantes, as actuais transferências municipais estão situadas aos níveis de 1980, portanto de há 14 anos atrás, conforme calcula a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Diferentemente são tratados os poderes locais em Inglaterra e em França, que são os termos de comparação. No que diz respeito à Inglaterra, importa salientar que a descentralização financeira acompanha as restantes descentralizações; segundo Christian Jones, do orçamento nacional da educação, apenas 14% são administrados directamente pelo estado, sendo os restantes 86% administrados pelas autoridades locais de educação. Mas talvez o exemplo francês seja para nós mais elucidativo, dada a semelhança existente anteriormente entre os respectivos sistemas de administração. A lei de 22/7/83 estabeleceu três níveis de administração educativa e distribuiu competências na educação escolar por esses três níveis. Na região administrativa situam-se as competências de planificação regional da educação e a construção e equipamento dos liceus. No departamento, as competências referentes à construção e equipamento dos colégios de ensino secundário, e no município competências idênticas em relação às escolas primárias e infantis. O Estado subsidia integralmente as construções a cargo das regiões e departamentos e as construções e manutenção dos edifícios a cargo dos municípios são também subsidiadas pelo Estado. Para além das responsabilidades municipais referentes aos edifícios escolares, a lei deu novas competências aos municípios. Podem dispor dos estabelecimentos de ensino primário ou secundário situados no território municipal, fora do horário normal de funcionamento para desenvolver actividades de interesse geral para a população local. Mas além disso, durante o horário de abertura dos estabelecimentos de ensino, podem os municípios desenvolver actividades culturais, educativas, e desportivas directamente destinadas aos alunos. Estas actividades, no caso dos estabelecimentos de ensino que não são de dependência camarária, implicam uma convenção celebrada entre o Município e o responsável do estabelecimento educativo. Para além disso os “Maires” podem ainda alterar o funcionamento das actividades lectivas de qualquer estabelecimento de ensino local, tendo em conta as circunstâncias locais; refira-se o caso do ensino pré-primário, como um exemplo flagrante em que, se houve definição local de horário, se

podia ajustar melhor o acolhimento das crianças aos horários familiares, mas pensar também nos outros casos. O caso da França é significativo pelo seu contraste com a situação portuguesa, não obstante ter uma tradição centralizadora. Mas quer no caso da França, quer no caso da Inglaterra, se adopta uma orientação inversa da seguida em Portugal. Recorrendo a uma tipologia apresentada por Mintzberg para descrever as dimensões da descentralização, poderemos dizer que nos dois casos nos encontramos perante uma descentralização selectiva mas conteúdos diferentes. Na França e na Inglaterra descentralizaram-se competências mas concentrou-se no governo a principal responsabilidade pelo financiamento da educação. Em Portugal fez-se até agora o inverso: tem-se procurado descentralizar os encargos financeiros, sem alteração das fontes de financiamento e mantendo-se concentradas as competências. Em conclusão: quer a Lei de Bases, quer a prática administrativa, revelam que existem resistências políticas e culturais a qualquer descentralização mesmo meramente administrativa, para o nível local. Tendo em conta a existência destas forças contrárias à transferência de competências e meios financeiros para o poder local, não será supérfluo referir as vantagens técnicas, políticas e educativas do reforço do poder local neste domínio. E é uma referência que vou fazer, na última parte desta comunicação.

Em primeiro lugar elas resultam das vantagens da descentralização em geral. Segundo Formosinho, as vantagens técnicas da descentralização, coincidentes com as da desconcentração são, respectivamente, a proximidade, a previsibilidade e a maior flexibilidade da administração perante os administrados. A estas acrescem razões políticas que mesmo sem as anteriores são hoje inerentes à natureza do Estado democrático. Elas consistem no facto de a descentralização ser a forma de dar conteúdo substancial à participação dos cidadãos na democracia. Como diz o mesmo autor, o enriquecimento da participação dos cidadãos na vida da nação começa pela gestão local dos interesses que são locais, mas também é por esta

forma que se impede a criação e a expansão dum estado administrativo, omnipresente e asfíxiante. Nesse sentido a descentralização tem que ser entendida como um projecto de dimensão nacional e não apenas local, como aliás o entendeu a Constituição pois nela se joga todo o alcance da percepção e da vivência democrática. A estas razões de ordem geral, mas de aplicação também para o nível local da administração, acrescem outras de natureza directamente educativa. A descentralização educativa é um requisito imprescindível para que as associações horizontais de todos os implicados locais na educação, possam desenvolver estratégias adequadas às problemáticas educativas que estimularam ou tornaram necessária essa cooperação. Mas é também uma forma excelente de fazer educação cívica, democrática, através da acção, como reclamava já António Sérgio. É, por último, a forma de dar conteúdo à diferença e às culturas locais, sem prejuízo da identidade nacional. Concretamente no que se refere às autarquias, os âmbitos de intervenção já se encontram em fase de definição, não tanto como resultado de qualquer iniciativa governamental, mas por força das circunstâncias que têm levado escolas, empresas, famílias e autarquias a colaborar entre si naquelas tarefas e domínios onde essa colaboração surge como uma necessidade. Vou acrescentar algumas considerações, sobretudo para ilustrar como a descentralização poderia reforçar essas iniciativas locais e melhorar a qualidade de actuação das prestações educativas.

Descentralização ao nível de instalações - a este respeito diz Licínio Lima, “em pequenas comunidades, a integração da escola primária, da associação cultural e recreativa e da Junta de Freguesia, num sistema articulado de gestão dos espaços disponíveis e da sua animação, bem poderia contribuir para transformar a escola num centro educativo de características comunitárias e como tal, aberto a todos e a todas as horas”. Esta citação exemplifica uma solução, que aliás poderia ser alargada a outras situações e outros tipos de escolas, que só num contexto de descentralização é possível de aplicar, embora as vantagens sejam bem evidentes. Talvez isto resolvesse alguns dos

problemas das escolas que começam a ter decréscimos de população. Não creio que os resolvesse a todos, mas seria uma resolução adequada manter um centro comunitário de serviços alargados onde também se prestaria a educação às crianças lá existentes. A gestão do pessoal é um outro caso onde as autarquias poderiam ter um papel muito mais afargado. Sobretudo a gestão do pessoal auxiliar, o qual poderia ser composto por pessoas da localidade que prestem serviços às escolas e não por pessoas às vezes deslocadas de pontos distantes, em resultado de concursos nacionais ou até de concursos de nível regional, e que depois não podem tomar conta dos lugares. Mas penso mesmo que devia haver um grupo de educadores, a nível local, não directamente afectados a uma escola que pudessem não só acompanhar adequadamente as actividades de educadores/professores, as actividades de complemento educativo, como também estarem disponíveis para, em momentos de falhas, quando os professores não dão as aulas por dispensas às vezes temporárias, imediatamente os substituirem para os alunos não terem lacunas ou falhas de várias aulas. Uma Bolsa Local de Recursos de pessoas, ajudava imensamente a garantir a continuidade da prestação dos serviços.

Eu vejo também que a intervenção autárquica devia ser importante, de alguma maneira, e em certos aspectos determinante, na implementação, por exemplo, de projectos educativos de âmbito local. As autarquias e outras instituições não podem ser postas fora, aliás não o são na prática, no desenvolvimento de projectos educativos de âmbito local, na escolha das componentes locais do curriculum, como fala a Lei de Bases e na escolha das opções técnico-profissionais ou profissionalizantes, tudo domínios onde as instituições e as autarquias locais deveriam ter um papel importante. Isto são apenas alguns aspectos, a que acrescento também a acção sócio-educativa, um largo domínio, que talvez devido aos seus custos tenha sido aquele onde a Administração Central revelou mais disponibilidade de cedências, dentro da filosofia de distribuição de encargos, a que já atrás nos referimos. Mas não obstante, é um domínio adequadamente municipal

e que numa política correctamente descentralizadora, isto é, que implique descentralização de recursos, não apenas de encargos, poderia ser assegurado muito melhor pelos municípios.

Provavelmente outras descentralizações de competências se poderiam imaginar. Estas pretendem apenas ser algumas exemplificações de algo que ainda não existe.

E para terminar vou referir algumas condições de sucesso da descentralização municipal. Começo por afirmar que não sou de modo algum defensor da municipalização da educação. Pela mesma razão que não defendo o Estado Educador, também não vou partilhar a ideia do Município Educador. Por isso entendo que o município deve estar na educação como deve estar o Estado democrático, definido por Baptista Machado, “como regulador e como suporte e sobretudo como garante da democraticidade e da igualdade de oportunidades educacionais”. Estas soluções devem ser partilhadas a nível local e a nível nacional, naturalmente. Ora isso supõe uma organização de serviços educativos de âmbito municipal onde participem os intervenientes educativos directos: famílias, escolas, instituições de formação e ainda os intervenientes indirectos e os interessados no serviço educativo. Foi a solução adoptada na Inglaterra com as Autoridades Locais de Educação. Uma proposta semelhante surgiu entre nós apresentada pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo no seu documento final. Neste documento propunha-se a criação do Conselho Local de Educação, de âmbito municipal, mas onde além dos municípios estavam também representados os pais, as escolas, as associações de professores, e vários serviços locais. Apesar da sua moderação e do seu acolhimento de todos os parceiros sociais educativos noutras propostas muito menos consensuais, nunca chegou a ser aplicada, tendo sobre ela caído um silêncio oficial profundo. Do meu ponto de vista, um órgão deste tipo constitui uma estrutura organizacional imprescindível para o sucesso da descentralização local. Uma outra condição consiste numa política de distribuições de

encargos financeiros que não coloque os municípios portugueses numa situação que seria ridícula se não fosse dramática, de incapacidade de resposta às necessidades educativas da população que servem. Também por aqui se mede a distância que ainda nos falta percorrer para a plena integração na Comunidade Europeia.

Em conclusão, a intervenção do poder local na Educação em termos de prática municipal alterou-se profundamente depois do 25 de Abril. A aceitação da intervenção municipal na educação por parte dos outros parceiros educativos, nomeadamente famílias e professores tem-se também alargado, embora talvez mais recentemente.

Restam por modificar os ordenamentos jurídicos e as perspectivas políticas dos poderes que definem ou influenciam esses ordenamentos, onde parece que se mantém ainda inalterada a visão iluminista do Estado Educador.

Prof. Doutor José Veiga Simão

Não é difícil fazer comentários à exposição do Prof. Sousa Fernandes, o qual nos deu conta da crise do Estado Educador, da problemática geral da descentralização administrativa na Europa e, em particular, da descentralização de competências do Estado Central para o Poder Local, pondo em evidência o caso português. O Conselho Nacional de Educação, em finais de 1994 entendeu, dada a importância deste problema, organizar este Seminário. E essa importância não deriva apenas de uma evolução histórica, ou até dos princípios de filosofia educativa. Ela, deriva de circunstâncias muito pragmáticas relacionadas com o mundo em que vivemos, e em particular com os grandes desafios lançados à sociedade portuguesa. Na verdade um dos sucessos da democracia, aliás na boa tradição portuguesa e mau grado alguns desvios reside na acção dos Municípios, do Poder Local. E resolvidos por estes alguns problemas básicos das infraestruturas físicas, é legítimo que eles consagrem num futuro próximo uma grande parte das suas atenções ao capital intangível, à inteligência, afinal à qualificação e valorização dos cidadãos, seus munícipes. Vou tentar nestes breves comentários introdutórios evidenciar alguns pontos abordados na exposição do Prof. Sousa Fernandes, para tirar duas ou três conclusões. Todos nós sabemos o que aconteceu no nosso País, nas últimas décadas, em termos de expansão do sistema educativo, o que na prática se traduziu por aumentos significativos do número de escolas, de diferentes tipos e níveis, do número de alunos e de professores, de funcionários e de equipamentos de múltipla natureza. Mas nesse mesmo período aparecem também novos conceitos sobre a natureza e gestão das instituições educativas e novas concepções dos agentes educativos, o que se relaciona com a redefinição da missão da escola, da família, do professor e até do poder político. A escola emerge como actor individualizado da modernização e o professor como seu agente dinâmico intra e extra muros. O desenvolvimento criativo e inovador

do espaço entre a escola e a sociedade implica ainda um envolvimento activo de outros parceiros: da comunidade envolvente à escola, sejam parceiros sociais, culturais, empresariais, sem prejuízo da Escola nunca perder a visão universal do conhecimento e do saber. O alargamento cada vez mais acentuado das fronteiras dum binómio que tem andado muito disperso, Educação-Formação, tornou-nos também cientes de que a actualização de conhecimentos científicos, tecnológicos e culturais está associada a uma creditação permanente do exercício profissional num quadro de vida onde qualquer pessoa tem de estar preparada para exercer duas ou três profissões. Ao mesmo tempo é uma constatação evidente que o binómio quantidade-qualidade não é constituído por dois elementos independentes, mas que devem evoluir sem atingir graus de desequilíbrio que possam provocar roturas visíveis e invisíveis, no sistema e na escola, pois daí pode resultar uma degradação formativa e uma perda de capacidade de intervenção de futuras gerações. É evidente, que embora Portugal, seja um país pequeno, é um país heterogéneo, onde existem problemas diversificados da esfera urbana e da esfera rural; e também é evidente que a missão das escolas deve absorver essas realidades, porque a escola é agente de mudança, e procura uma qualidade de vida digna de ser vivida. Isso implica a aceitação de que todas as reformas educativas são permanentes e, quais capelas imperfeitas, só podem realizar-se através de núcleos de excelência, situados em diversos níveis educativos, onde aparecem escolas integradas múltiplas e variantes de escolas “standard” com personalidade própria, designadamente em contextos sociais e económicos diferentes. Não seria bom sonhar no dia em que uma Universidade tutelasse uma escola do ensino primário? Que aconteceria? Estes princípios fundamentais estão contidos na exposição do Prof. Sousa Fernandes, mas a verdade é que a constatação do actual centralismo exige decisões urgentes, que, no meu entendimento, não podem esperar. Numa época desafiante da vida nacional, dominada pelas aspirações legítimas dos portugueses que se afirmaram no quadro da integração europeia, é necessário dar

campo de abertura a actos eminentemente criativos, permanecendo sempre como grande preocupação de fortalecimento dos nossos laços de raiz linguística e de identidade cultural.

Tendo assim esboçado uma espécie de introdução à exposição do Prof. Sousa Fernandes, deixem-me tirar duas ou três conclusões. E, para audiências desta natureza, vou tentar que sejam polémicas, as quais se bem interpretadas como agressões “statu quo” permitem visionar pontos de equilíbrio. Em primeiro lugar os Estados, na sua maioria, e o Estado Português também, revelaram incapacidade de gerir ou orientar de per si as escolas e conseqüentemente o sistema educativo. Ora, como cidadãos, somos obrigados a defender o bom nome do Estado. E por isso mesmo, ele tem de compreender que no mundo actual o seu poder não deve ser funcional, mas sim programático e fiscalizador operacional, do bem público. Afinal são os bits que comandam as máquinas e é o software que comanda o hardware. O Estado deve ser pois um agente inteligente e salvar o seu bom nome para seu próprio bem, o que significa descentralizar, e desconcentrar, sem ambigüidades, transferindo funções e competências, e dando competências próprias a outros parceiros. Eu devo confessar que o lugar mais difícil da governação, e temos de ter muito respeito por isso, é o lugar de Ministro da Educação. E os Ministros não podem deixar de ser alertados para o facto da “sua” máquina educativa lhes criar, muitas vezes, sem maldade, ratoeiras, as quais põem a sua burocracia inútil e colocam o Ministério numa posição difícil perante o povo português. Veja-se o caso, - e não vou contar a história caricatural da nomeação de auxiliares das escolas, que se passou comigo, e cujo significado permanece nos dias de hoje, - das vicissitudes da colocação desses funcionários nas escolas de hoje, que se transformam num problema nacional. Ora, as funções nobres do Estado não podem ficar diluídas nesses problemas circunstanciais que acabam por obscurecer uma liderança legítima, pondo em segundo plano os problemas candentes da dimensão europeia da educação, e formação, da selecção de programas

formativos adequados ao modelo de desenvolvimento que pretendemos; da interligação criativa da ciência e tecnologia à cultura, da formação para a economia sustentada, o desafio global do ambiente, para a gestão e utilização inteligente da informação, para a valorização de bens locais e culturais. Esta é a minha primeira conclusão. Não resolvemos com flexibilidade o acessório e esquecemos o essencial.

A segunda conclusão refere-se à natureza da descentralização e desconcentração que devem assumir aspectos muito diferenciados e diversificados desde a escola pré-primária às escolas superiores. A forma mais nobre de executar essa descentralização será através de parcerias ou, da transferência total ou parcial de competências, designadamente no âmbito logístico, e administrativo. Por outro lado devem permitir-se espaços científicos e pedagógicos diversificados, privilegiando disciplinas curriculares que traduzam a vida local e que concedam à Natureza o seu lugar de Laboratório de observação científica e cultural. É que importa ensinar aos nossos jovens o significado do nosso património humano e cultural. O Poder Local deve ser um parceiro privilegiado, como receptor de competências e agente de competências próprias, mas para o ser necessita de se organizar por forma a que mereça credibilidade técnica e proporcione numa forma normal e natural a audição das forças sociais, culturais e económicas da sua área. As ideias relativas a esta participação expostas pelo Prof. Sousa Fernandes merecem o meu aplauso pois nelas estão incluídas medidas inovadoras da área escola-sociedade, que de alguma forma podiam contribuir para minimizar a desertificação rural e optar a resolver problemas urgentes situados nas grandes metrópoles, como sejam as ilhas de pobreza e desolação. Mas não quero deixar de referir, também, neste meu breve comentário que as escolas superiores, ultrapassando em regra a dimensão municipal, devem interligar-se com associações de municípios, se estas adquirirem personalidade jurídica própria. A reorganização e a evolução do sistema do ensino superior não podem depender de

bandeiras emocionais, tem que depender de análises profundas, que determinam a existência dessas estruturas em núcleos de dimensão entre 250 000 a 400 000 habitantes.

A terceira conclusão reside numa pergunta. Que grandeza não teria no domínio da Educação o lançamento desse desafio de todos os parceiros intervenientes para tentarem minimizar roturas que nos envergonham e que persistem de forma tão passiva, que mais parece estarmos adormecidos. Eu vou citar apenas duas. Quando recentemente analisei os resultados do acesso ao ensino superior, verifiquei que as médias nacionais de matemática são 3 valores, de física 3 valores, de química 2,5 valores. Alguma coisa está errada. A culpa é dos jovens? Não. A culpa é dos professores? Também não. Não podemos realmente permanecer numa situação de silêncio total perante o que isso significa face à credibilidade do nosso sistema educativo. Por outro lado, perante um mundo cada vez mais competitivo, não podemos permanecer com os actuais nove anos da escolaridade obrigatória, sendo imperioso lançar um ano vocacional obrigatório para todos os jovens interligando acções e capacidades do Ministério da Educação com o Ministério do Emprego. Aliás Educação e Formação no meu entendimento, deviam coexistir num único departamento do Estado.

Nestes casos polémicos que elegi, deixem-me debruçar sobre o Orçamento do Estado, que está agora em discussão. Uma pergunta que seria razoável dirigir a quem de direito por qualquer cidadão português, seria esta - quanto gastamos em Educação? - Não é fácil a resposta, porque não temos um orçamento temático para a Educação. O que é que isso quer dizer? Nós sabemos quanto gasta o Ministério de Educação, perto de 800 milhões de contos, mas quanto gastam as autarquias em Educação? Quanto gastam outros Departamentos de Estado? Quanto gasta a sociedade civil em Educação? E era importante que todos nós soubéssemos o que o País dispense em Educação. No nosso país, houve uma tentativa muito ténue

relativamente a estes orçamentos temáticos, mas que julgo que morreu quase à nascença, no âmbito da Ciência e da Tecnologia. Ora meus senhores, talvez analisando globalmente o problema, pudéssemos ter novas ideias sobre os mecanismos financeiros inerentes a toda a problemática educativa e formativa. Deixem-me dizer que se eu dissesse que o Ministério da Educação manda tanto mais quanto menos dinheiro tiver, não andava longe da verdade. Estou a dizer por outras palavras que perante mais de um bilião de contos que porventura nós gastamos, se o Ministério dentro de dois anos só tivesse metade e transferisse a diferença para outros poderes estaria mais forte. Esta análise significa que, o Estado, ao libertar-se de poder funcional, aumentará o poder real. E o poder real rende até no controle transparente do dispêndio dos dinheiros públicos, que afinal são os dinheiros de todos nós.

Em resumo, nem Estado Educador nem Município Educador. O Estado Educador teria uma visão iluminista, o Município Educador teria uma visão redutora. Apontemos então no Estado e Município parceiros da sociedade, apoiando os núcleos mais vivos dessa sociedade que são as famílias, para a valorização do Homem português. Esta aproximação obriga a reorganizar o Estado. Penso, como exprimi num estudo recente, que o Estado e os governos devem cada vez mais ser “brain trusts”, agentes de inteligência, do que agente de poder operacional. E de alguma forma, inspirando-me em Calvino, o Estado deve ser leve, exacto, rápido, visível e inteligente. Se assim o conseguirmos, enobrecemos os Governos e o Poder Local.

Prof. Doutor José Vieira de Carvalho*Presidente da Câmara Municipal da Maia*

- Sr. Presidente do Conselho Nacional de Educação, Prof. Eduardo Marçal Grilo
- Minhas Senhoras e meus Senhores
- Caros colegas e amigos.

Este Seminário subordinado à temática Educação, Comunidade e Poder Local, visa proporcionar um espaço de reflexão e debate sobre a dimensão comunitária da Educação e do Ensino, bem como sobre a articulação entre as estruturas do Sistema Educativo e as Autarquias Locais na perspectiva do desenvolvimento educativo do país. E como todos sabemos é uma iniciativa do CNE a que preside o Prof. Marçal Grilo, iniciativa que eu quero saudar pelo que ela traduz de procura de aproximação do país real e das problemáticas correntes da vida e da actividade de todos os portugueses. Iniciativa que o CNE entendeu trazer ao Instituto Politécnico de Viana do Castelo, a esta nóvel escola, que, sei, procura também interpretar com afinco um espírito verdadeiramente novo, um espírito bem inserido nas reais e candentes preocupações da sociedade onde todos nos inserimos e onde todos pressurosamente e também angustiadamente caminhamos. E sucede que o acaso me reservou neste propósito a grata oportunidade de rever o Prof. José Veiga Simão. É que vão passados mesmo 25 anos, já um quarto de século, meu Deus!, que então, iniciado Presidente de uma Câmara Municipal, aquela a que ainda hoje presido, me abeirei ansioso, do então jovem, sempre jovem aliás, e carregado de esperanças, Ministro da Educação, no objectivo de lhe fazer presente o meu desejo de com ele cooperar na tarefa imensa e grandiosa que ele se tinha imposto, de dar a todos os portugueses uma igualdade de oportunidades na sua preparação para a vida. Eu ouvira-o dizer, e esse pensamento mobilizara-me, que preferia viver em contínuo desassossego e sobressalto do que continuar sonhando. E recordo bem

como o então Ministro Veiga Simão acolheu as minhas sucessivas ofertas de cooperação e como sempre as acalentou e as viveu. Em apenas 4 anos, tantos foram os que escorreram de 1970 a 74, o meu Concelho pôde sair de uma situação de clamoroso atraso que em termos de Educação, que serve para qualificar as questões, não passava de uma boa 4ª classe do Ensino Primário, para, volvidos os tais 4 anos, ter erguido 3 Escolas Preparatórias e Secundárias e 2 Escolas Secundárias. Em apenas 4 anos, cerca de 5 000 novos jovens já se esforçavam por singrar cultural e profissionalmente acima do Ensino Primário. Recordar tudo isto, olhar para trás, 25 anos depois, passadas tantas vicissitudes e ultrapassadas tantas dificuldades, é questão que sinceramente me apraz. E tanto mais nesta ocasião em que estou na presença de um dos homens, o Prof. Veiga Simão, que quiçá mais contribuiu para o clima de esperança e de ansiedade que numa caminhada também cheia de sobressaltos, e de espinhos e de cardos, nos trouxe até ao presente. E nesta ocasião ainda em que aqui se debate a problemática da Educação nas suas implicações com a Comunidade e com o Poder Local. Mas não será que ao recordar a passagem do Prof. Veiga Simão pelo Ministério da Educação, eu não estive a dar conta de um caso prático, de um caso concreto e até de um caso feliz e fecundo dessas mesmas implicações?

Mas eu quero sossegar V. Exas relativamente a esta minha intervenção. Eu não vou fazer uma nova conferência. Vou-me limitar a uma breve fala centrada na temática que o Prof. António Sousa Fernandes aqui nos trouxe. O Prof. António Sousa Fernandes trouxe-nos uma reflexão de excelente recorte académico, trouxe-nos uma reflexão com uma exigente fundamentação teórica, trouxe-nos uma reflexão bem entrosada nos condicionalismos legais que assistem esta problemática e trouxe-nos até também uma reflexão marcada por uma experiência vivida num Município operoso, o Município de Braga e vivida ainda numa jovem Universidade, a Universidade do Minho, onde a preocupação dos problemas concretos que se apresentam à sociedade hodierna constitui a principal linha de rumo de

toda a actividade docente e de investigação ali desenvolvida. O Prof. Sousa Fernandes abordou com proficiência os princípios teóricos das relações horizontais entre as instituições educativas e a respectiva comunidade envolvente, atentas as mais recentes reflexões no domínio da psico-sociologia das organizações. Reflectiu sobre a crise do Estado Educador, e das tendências de flexibilização e de descentralização trazidas aliás desde remota data ao seio da consideração desta decisiva problemática e falou depois da questão fulcral da descentralização da Administração Educativa na Europa, trazendo à colação algumas experiências em curso de afirmação ao nível da comunidade dos doze. De todas as experiências aduzidas, eu acentuaria a importância da sucedida em França. Não propriamente por a França ser de algum modo secularmente uma espécie de barómetro das modernas tendências da Europa e mesmo do mundo, mas antes, essencialmente, por se tratar de um país que desde sempre, no “ancien régime” e, digamos, no “nouveau régime”, levou até ao nível mais perfeito e mais exigente o sistema da centralização do Estado. O Rei Sol não era assim tão diverso do imperador Bonaparte, e mesmo, depois, até quase ao general De Gaulle ou incluindo mesmo o general De Gaulle. E os franceses, que viveram e cultivaram como ninguém, obviamente como ninguém, os princípios que sustentaram o Estado napoleónico, souberam, em particular nos últimos 10 anos, desenvolver um processo de reconversão das suas estruturas educativas cujos resultados se vêm mostrando particularmente fecundos. Eu próprio, convivi expressamente com essas novas experiências em Bordéus, em Paris e em outras duas pequenas cidades, em áreas bem diversas, em estratos de tradição bem diferentes, em meios de exigências marcadamente diferenciadas e pude nos 4 casos recolher uma opinião da parte dos agentes e das partes envolvidas manifestamente positiva. Mas eu conheço demoradamente o sistema da República Federal da Alemanha. Vivi-o em Essen, em Colónia, em Bonn e em St. Augustin. Eu sei que a Alemanha nasceu da reunião das cidades-Estados e da multiplicidade das autonomias que, de antanho, quase chegaram aos relativamente

recentes tempos de Bismarck. Mas também sei que os alemães sempre souberam preservar o carácter marcadamente autonómico da sua vida e da sua actividade. O “Deutschland Über Alles” ou o “Mein Kampf” foram um mero aproveitamento de ocasião. Isso não é a Alemanha e não foi aí que a Alemanha buscou as bases da sua moderna grandeza. A Alemanha buscou a sua moderna grandeza no desenvolvimento e no incentivo das suas prolíficas realidades regionais e locais. E a questão da Educação, como outras questões também, foram e são básicas na consideração, na estruturação e na vivência de toda esta problemática. É na descentralização da Educação, ouvi-o há menos de um mês no Comité das Regiões, pela voz do Ministro Presidente do Baden-Wurtemberg, meu colega naquele órgão da União Europeia, é na descentralização da Educação, bem ligada, bem inteiramente umbilicada com os sistemas regionais e municipais ou multi-municipais, que reside o segredo da formação humana e profissional mais eficaz da Europa Comunitária. É aí que reside o segredo das mais baixas taxas de tóxicodependência e de marginalização e sobretudo de insucesso escolar da União Europeia. Taxas, que em termos relativos, são, por exemplo, 4 vezes menores que as nossas e 6 vezes menores que as nossas em relação ao insucesso escolar, mesmo com as estatísticas retardadas e pouco eficazes que por cá temos à nossa disposição.

E o Prof. António Sousa Fernandes abordou depois o caso português. E ele visou compassadamente, criteriosamente, a questão da descentralização de competências para o poder Local no quadro de questões que nos ocupam. E caracterizou os quadros legislativos e abordou a problemática das práticas e das normas, e situou com abundância esclarecedora a questão da delimitação e coordenação de actuações entre a administração central e local, que, acentuo eu próprio, se esvai em fórmulas de sentido equívoco, fórmulas que só pretendem manter de pé, adornada com florzinhas, uma situação que não é mais sustentável, e trouxe à nossa consideração a Lei de Bases do Sistema Educativo, promulgada em 1986. É que, sem deixar de

poder considerar-se a excelência de alguns dos princípios que informam este importante diploma, pelo menos programaticamente, são claras algumas decisivas lacunas que ele contém. É clara uma marcada generalidade que ele confere à intervenção autárquica, e é ainda clara uma procura de sobrevivência do modelo centralizado de Educação que marcou secularmente toda a vida e toda a actividade nacional e que ainda hoje tem suportes que o mantêm e que o mantêm contra todos os ventos de mudança e contra as evidências de incapacidade de responder ao presente e muito mais e sobretudo de responder ao futuro. E apreciei o modo como o Prof. Sousa Fernandes equacionou a conclusão da sua sólida reflexão ao abordar a consequente questão das condições para o sucesso educativo; a propósito de tudo isto tenho como evidente que a Administração Central faz com a Administração Local uma espécie de jogo do gato e do rato. A Administração Central, a este, como a outros propósitos, não actua apenas, ou melhor, não actua só propriamente com uma ciosa desconfiança e com um cioso e cauteloso resguardo de manutenção de privilégios assentes numa espécie de despotismo iluminado “après la lettre”, bem “après la lettre”. A Administração Central dá muitas vezes mostras de ignorar quase por completo o que é a realidade da Administração Local e por consequência o que é de facto ou na verdade a realidade do país. E isto, minhas Senhoras e meus Senhores, não é um problema deste ou daquele governo, isto é um problema de todos os governos. E a esta situação não podem responder as atitudes voluntaristas e algumas vezes as atitudes desesperadas dos municípios que vêem a Administração Central a tentar passar-lhes, por razões manifestamente políticas, o que dá trabalho, o que dá despesa excessiva, o que se revela manifestamente escasso e carente, o que politicamente, não compensa e só gera mal-estar. A tentar passar-lhes, dizia, tudo isso, em troca praticamente de nada. Tudo isto implica uma reforma de facto estrutural. Uma reforma capaz de construir em Portugal um Estado moderno, a todos os propósitos, um Estado fundado nas virtualidades, nas capacidades, nas irrefragabilidades, nos resultados, nos créditos e nos benefícios da

séria implementação do processo de regionalização do país. É que, enquanto esse objectivo não for atingido, só teremos soluções avulsas. Soluções ao sabor da ocasião, soluções invertebradas, como diria Heidegger, um espírito da minha reflexão, serão praticamente “sements qui ménent nulle part”. E só para me não ficar pelo mero plano dos princípios, quero dizer que sei muito bem o que tem sido a intervenção marcadamente voluntarista dos municípios, no que respeita à construção e ao equipamento de instalações para o 1º ciclo do Ensino Básico, à construção e ao equipamento de instalações para o Ensino Pré-Primário, à construção e ao equipamento de creches e jardins de infância, à construção, ao equipamento e ao suporte financeiro de cantinas para o 1º ciclo do Ensino Básico, à cooperação financeira na construção de instalações para o Ensino Preparatório e para o Ensino Secundário, à cooperação financeira para a construção de instalações para a educação física e para o desporto, ao suporte dos transportes escolares, o que até constitui uma das mais exuberantes actuações negativas no que respeita à chamada descentralização de competências. Eu conheço muito bem tudo isso e nem sequer vou ter a ousadia de dar conta do que tem sido, só como exemplo, a acção do Município a que presido a todo este propósito. Tudo isto é importante, tudo isto tem repercussões mais ou menos expressivas, tudo depende dos homens, ao nível de cada pequeno pedaço de país. Mas tudo isto são acções de certo modo avulsas. Soluções, muitas vezes de ocasião, soluções muito invertebradas. Soluções saídas quase só da devoção dos homens, e não soluções fundadas numa prática criteriosa alicerçada numa sistemática criada e edificada por um Estado verdadeiramente moderno onde o humanismo e o personalismo, a participação dos cidadãos na vida pública, e o verdadeiro aprofundamento da democracia sejam os parâmetros reais ordenadores da nossa vida colectiva. E para esse objectivo, que a todos nos deve mobilizar, a Educação é o único e verdadeiro alicerce. Muito obrigado.

Prof. Doutor Eduardo Marçal Grilo

Eu julgo que nós começámos este Seminário da melhor forma. A apresentação do Prof. Sousa Fernandes, com toda a argumentação, fundamentos e o trabalho académico e científico e de pesquisa que aqui nos trouxe, o resultado dessa pesquisa, permitindo pois que o Prof. Veiga Simão e o Prof. Vieira de Carvalho fizessem algumas considerações que julgo que vão pairar sobre este Seminário e que certamente vão enquadrar muitas das intervenções. Julgo que há aqui duas questões que valerá a pena discutir. (Vamos ter agora apenas 12 minutos, portanto terminaremos às 13. 15h, com um quarto de hora de atraso relativamente ao que estava previsto, mas uma vez que começamos com meia de atraso, conseguimos recuperar 15 m o que me parece bem nesta gestão que tenho de fazer).

Julgo que há aqui duas questões que me pareceram importantes e que foram tratadas quer pelo Prof. Veiga Simão, quer depois pelo Prof. Vieira de Carvalho e que tinham sido tocadas na intervenção de fundo do Prof. Sousa Fernandes. Uma área tem a ver com a reorganização do Estado, a que o Prof. Vieira de Carvalho chamou a reforma do Estado. E de facto, tendo em conta aquilo a que aqui se chamou e que todos chamaram a crise do Estado Educador e todos eles se colocaram também numa posição de rejeitar o Município Educador, importa saber e importa discutir aqui, e estamos apenas a começar o Seminário, qual é o modelo e quais são as experiências do terreno que permitem naquela lógica que o Prof. Veiga Simão chamou a dos centros de excelência, como é que é possível aproveitar o que existe e encontrar um novo paradigma que não seja completamente irrealista. Portanto eu deixo-vos estas pequeníssimas notas, julgo que aqui há, nestas três intervenções, uma enorme riqueza, fiquei particularmente sensibilizado quando aqui se tocou no problema das funções e o Prof. Veiga Simão disse que o Ministério manda tanto

mais quanto menos dinheiro tiver, o que significa que o que é preciso é saber o que é o poder real, onde é que ele está. E julgo que vale a pena que as experiências externas e todo o panorama que aqui nos foi colocado, sobretudo pelo Prof. Sousa Fernandes e depois pelo Prof. Vieira de Carvalho, concentrados sobretudo no caso francês, mas também no caso alemão, que nós saibamos encontrar os equilíbrios entre o que são as soluções que nos são dadas para estudar e para partilhar, uma vez que estamos na mesma comunidade de Estados, e encontrar estas realidades ao nível regional e local, embora o debate sobre a região não tenha aqui sido aflorado sobretudo pelo Prof. Veiga Simão, que não tocou nele, mas o Prof. Sousa Fernandes tocou e penso que é um outro elemento que valerá a pena introduzir igualmente neste debate.

Pedia a todos os que queiram intervir que o façam de uma forma muito breve, nós vamos à tarde ter um período de debate muito mais alargado e podemos certamente juntar muitas das questões que certamente à tarde voltarão a ser afloradas. Bem, é melhor então interromper a Sessão agora, talvez eu estivesse a tentar forçar um pouco, recomeçamos exactamente às três horas e faremos o debate depois da Sessão da tarde. Muito obrigado.