

Educação e autarquias: Da legislação às práticas

PAULO LOURO (*)

1. INTRODUÇÃO

A discussão das questões relacionadas com a organização político-administrativa do país ganhou, nos últimos tempos, como o ilustra a realização de um referendo sobre a regionalização, um novo dinamismo. Unânime nessa discussão parece ser a ideia da necessidade de descentralizar e desconcentrar o Estado. Tendo em conta o resultado do referendo e as necessidades de descentralização e desconcentração identificadas, parece inevitável o reforço do papel e do peso das autarquias na sociedade portuguesa.

Estas previsíveis alterações terão implicações, também, sobre as competências das autarquias ao nível da educação.

Quando em outros países já se efectuaram alterações ao nível da organização e administração do Sistema Educativo, em Portugal procuram agora implementar-se as mudanças que permitam descentralizar competências do Estado Central para os estabelecimentos de ensino e também para as autarquias.

A legislação portuguesa não tem facilitado o

desenvolvimento de políticas educativas locais. Na realidade quer a autonomia de que gozavam os estabelecimentos de ensino, quer as competências atribuídas às autarquias, eram escassas para que tal pudesse ocorrer. Contudo e apesar da uniformidade legislativa as práticas parecem mostrar a existência de alguma diversidade na intervenção.

Neste artigo procuraremos efectuar uma primeira abordagem à diversidade da intervenção autárquica no campo educativo. Pretendemos que este seja o início de um percurso que dê conta dos meios (financeiros, materiais, humanos) com que contam as autarquias, das políticas que vêm sendo desenvolvidas e da existência, ou não, de uma dimensão LOCAL na construção das políticas.

Nesta primeira abordagem utilizaremos dados de 1996, relativos aos seguintes concelhos da Área Metropolitana de Lisboa: Alcochete, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Moita, Montijo, Palmela, Sesimbra, Setúbal e Vila Franca de Xira.

Os dados foram recolhidos através de um questionário que visava a preparação de uma reunião de autarquias da Área Metropolitana. Não foi possível recolher dados dos concelhos de Amadora, Oeiras e Sintra.

Alguns dos quadros apresentam omissões,

(*) Instituto Superior de Psicologia Aplicada. Membro da Unidade de Investigação em Psicologia Cognitiva do Desenvolvimento e da Educação.

que se devem a dados não disponíveis ou organizados de outra forma.

2. DESCENTRALIZAÇÃO

Como refere Gonzalez (1994) os processos de descentralização de competências do Estado Central não ocorrem só na educação e resultam da crise do Estado Providência Keynesiano. A descentralização de competências no domínio educativo passou, segundo este autor por várias fórmulas: Privatização, concessão de serviço público e provincialização ou municipalização da educação.

A não dependência da «burocracia central» e a capacidade para as escolas tomarem decisões é algo que foi identificado em vários relatórios como um dos factores de implementação da qualidade educativa. Levacic (1995) cita a propósito desta questão o Education Reform Act inglês (1988), o Relatório Karmel australiano (1973), o Relatório Picot neozelandês (1988) e um Relatório da OCDE sobre a qualidade das escolas (1987).

Segundo esta autora a tendência é para se concederem maiores capacidades de decisão às escolas, cabendo à administração central uma função de controlo e avaliação dos Sistemas Educativos.

Louis (1995) suporta também esta ideia pelo facto de a descentralização, nos países da OCDE, ocorrer em todos os domínios e não apenas no educativo. Halász (1993) refere que as tendências nos países de Leste vão no sentido de uma orientação de mercado e descentralização e autonomia das escolas, confirmando-se assim a ideia de Levacic de que este movimento não se confina aos países anglo-saxónicos alargando-se à Europa Ocidental (sendo a Espanha, Holanda e Finlândia apresentados como os melhores exemplos) e de Leste.

Cabe no entanto ressaltar que, no que diz respeito aos países de Leste, a descentralização não parece corresponder a uma resposta planeada a problemas do Sistema.

Já quanto aos países iberoamericanos este passo corresponde a uma vontade expressa em 1992, que possa corresponder a sistemas educativos mais eficientes, com melhor qualidade e

assentes nos princípios da justiça social e equidade (OEI, 1994).

Nas razões que ajudam a explicar este movimento são aduzidos motivos económicos, de reorganização do Estado, de eficácia ou de participação. Dentro dos primeiros Levacic (1995) identifica a necessidade de tornar as economias mais competitivas sem sobrecarregar os contribuintes e a concepção do sector público também como um sector sujeito ao mercado livre. Também Halász (1993) refere as dificuldades económicas, no caso húngaro, como justificação para a descentralização. As crises fiscais e a reorganização do Estado em países da América Latina são também para Gonzalez (1994) as razões que explicam a descentralização educativa, podendo em algumas situações equacionar-se também a questão da desresponsabilização. Já Louis (1995) identifica a descentralização das tomadas de decisão educativas como resultado da reorganização dos poderes públicos. Para Barroso e Canário (1995) as razões prendem-se com as dificuldades de intervenção eficaz do poder central, sendo as questões da participação e do envolvimento das comunidades locais equacionadas por vários autores (entre outros Gonzalez, 1994; Levacic, 1995; Unesco, 1989; Barroso & Canário, 1995; Pinhal, 1997).

Apesar de uma tendência consistente para identificar vantagens na descentralização, tem havido autores que salientam alguns inconvenientes, nomeadamente Frago (1994) que a propósito do caso espanhol refere a existência de uma reprodução do central ao nível local e a incapacidade para se atingir ao nível dos municípios a definição de políticas educativas e culturais com identidade própria. Também Swanson (1993) identifica a existência de desigualdades na alocação de recursos económicos e materiais, como resultado da descentralização. Defende este autor que no que diz respeito às políticas de promoção da igualdade as medidas têm mais impacto quando tomadas a níveis superiores.

Por seu lado Gonzalez (1994) identifica dificuldades nos processos de descentralização educativa uma vez que os níveis centrais têm tendência para tratar a realidade como se ela fosse única e homogénea, quando ela é diversa e heterogénea.

É essa diversidade que faz com que as escolas tenham aquilo que Derouet (1996) designa por

«personalidade», o que se reflecte num diálogo diferenciado entre as escolas e as autoridades, sejam elas centrais ou locais. Laderrière (1996) salienta que na Europa Central se tem manifestado a necessidade de reconstrução das relações entre as escolas e as autoridades locais a partir do momento em que as escolas ficam mais dependentes destas.

O conhecimento da comunidade é para LeBoterf (1980) um aspecto fundamental no processo de descentralização, uma vez que a capacidade de acção dos administradores locais e regionais depende não só do grau de descentralização do país, mas também da organização da comunidade, dos seus níveis de aspiração, conflitos e tradições.

Parece subjacente nesta perspectiva uma ideia de autonomia centrada na comunidade, na linha daquilo que Derouet (1996) designa por lógica pedagógica da autonomia. Terá sido esta a lógica inicial da autonomia, a que acabou por se sobrepor uma lógica de gestão, que tem correspondido ao reforço da responsabilidade dos estabelecimentos de ensino.

Essa maior responsabilização das escolas é verificável a nível internacional, estando também presente na Reforma Portuguesa, pela tendência de encarar o estabelecimento de ensino como a unidade central do sistema escolar (Barroso & Canário, 1995).

Para Canário (1992) cada escola é uma organização social que medeia entre o macro-sistema e as práticas pedagógicas da sala de aula. Como resultado desta mediação as tomadas de decisão de cada escola influenciam o campo das micro-decisões de cada professor.

Parece pertinente colocar também a questão de se os níveis regionais e locais da administração pretendem mediar aquilo que se passa entre o macro-sistema e cada uma das escolas da sua jurisdição. Que benefícios podem as escolas colher deste maior nível de participação da administração autárquica nas questões educativas?

Para Louis (1995) as vantagens identificadas foram-no ao nível do Estado Central (financeiras) e da Administração Local (afirmação da identidade).

No caso francês dez anos após a descentralização o balanço pode considerar-se positivo ao nível do parque escolar, da existência de mais

meios financeiros, da simplificação dos actos de gestão administrativa e da economia de meios. A visibilidade pública dos poderes regionais e locais tem criado as condições para que haja um forte investimento desses poderes ao nível da educação (Louis, 1995). A diminuição dos custos da educação ao nível nacional, o aumento do número de alunos e a renovação do ensino técnico são os aspectos positivos da descentralização identificados por Pringborne (1997).

3. A DESCENTRALIZAÇÃO NO CASO PORTUGUÊS

Dentro dos vários modelos de administração existentes em 11 países da OCDE analisados, Portugal encontra-se dentro daqueles em que há uma menor importância dos níveis intermédios em benefício dos estabelecimentos de ensino e do Estado, tal como a Itália (Meuret & Sallé, 1992).

A constatação das reduzidas competências das autarquias portuguesas em matéria educativa tem sido reconhecida por políticos, técnicos e investigadores (Fernandes, 1995; Barroso, 1996; Pinhal, 1997).

A legislação existente configura uma participação da administração local a um dos níveis mais baixos dos países da OCDE. Fernandes (1995) considera «desanimadora a comparação das competências das autarquias portuguesas, nomeadamente quando comparadas com a França, considerado um país bastante centralizado» (p. 116).

Contudo, e como refere Afonso (1994) a Lei de Bases do Sistema Educativo português prevê a necessidade de «descentralizar, desconcentrar e diversificar». Este aspecto é também referido pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988) que no seu diagnóstico da situação identifica, entre outros aspectos, a existência de uma administração da educação fortemente centralizada, a inexistência de estruturas que possibilitem a participação de agentes locais e a incompatibilidade entre a centralização existente e a desejável participação a nível local.

A própria Comissão propõe a criação de Conselhos Locais de Educação com atribuições ao nível da organização da rede escolar, da adaptação da componente curricular a nível local, da

integração da escola na comunidade, da criação de mecanismos de compensação educativa e da promoção do sucesso educativo.

Este conjunto de atribuições configuram o tipo de envolvimento designado por Barroso (1996) por «cultura de participação», que o autor entende como fundamental para a melhoria do funcionamento do Sistema Educativo. Na sequência da crítica ao desencontro com que têm sido tomadas algumas medidas que visam a descentralização, o que faz com que os ganhos de participação de um «grupo» (professores, por exemplo) levem à perda de participação de outro «grupo» (autarquias, por exemplo), o autor propõe *em simultâneo*:

- descentralizar atribuindo maiores poderes às autarquias;
- transformar cada escola, ou conjunto de escolas, numa unidade autónoma de gestão;
- instituir o desenvolvimento de estruturas e processos participativos no interior de cada escola.

As funções da administração central deveriam ser de regulação por forma a garantirem a qualidade do serviço público.

A maior participação das autarquias e outros parceiros locais deveria permitir a adequação local dos currículos, integração de outros equipamentos sociais, organização de actividades de extensão curricular, gestão da rede escolar e construção de equipamentos.

A intervenção das autarquias deveria ser institucionalizada através, por exemplo, dos Conselhos Locais de Educação.

A descentralização não tem sido no caso português pacífica tal como o têm demonstrado as negociações de transferência de competências ao nível educativo que têm vindo a decorrer em Portugal nos últimos tempos. A relação entre a Administração Central e Local tem tido, ao nível educativo, algumas fontes de conflito como refere Fernandes (1995).

Os aspectos mais conflituais desta relação foram a não passagem de meios financeiros para a administração local quando há atribuição de novas competências, o encerramento de jardins de infância por falta de nomeação de educadores e auxiliares e o encerramento de escolas do 1.º Ciclo com menos de 10 alunos.

Em relação ao caso português é claro o peso

que têm vindo a ganhar as autarquias ao nível da educação. A intervenção autárquica tem resultado quer das competências legais que lhes têm sido atribuídas (quanto a esta evolução ver Fernandes, 1994 e Pinhal, 1997), quer de iniciativas das próprias autarquias, quer como fonte de pressão junto de quem tem o poder decisório (Pinhal, 1997).

Com a entrada em vigor do novo modelo de autonomia e gestão das escolas (Decreto-Lei 115 A-98) a participação do município na vida das escolas far-se-á através dos Conselhos de Escola ou de Agrupamento de Escolas. Na avaliação da experiência do novo modelo de gestão um dos aspectos referenciados por Silva e Falcão (1995) era «a falta de um órgão de coordenação ao nível concelhio».

Para Pinhal (1997) as autarquias e as escolas têm vindo a ocupar espaços pertencentes ao central num processo de subsidiariedade ao contrário, que visa colmatar a ineficácia da Administração Central.

4. ANÁLISE DE DADOS

4.1. As Competências Legais

Propomo-nos agora analisar aquilo que foi a intervenção de alguns municípios da Área Metropolitana de Lisboa em matéria educativa. A análise baseia-se em dados relativos ao ano de 1996 e procuraremos perceber a diversidade de respostas apresentadas pelos municípios, quer no que diz respeito às competências legais, quer no que diz respeito a intervenções da responsabilidade exclusiva da própria autarquia.

À data da recolha dos dados as competências das autarquias, apresentadas numa forma simplificada, eram as apresentadas no Quadro 1.

Dos dados disponíveis e tendo em conta as diferenças previsíveis quanto às necessidades em termos de parque escolar não serão tidas em conta as despesas efectuadas com obras. Também no que diz respeito aos transportes escolares se torna difícil efectuar uma análise comparativa de dados, pelo que não serão apresentados.

No que diz respeito às competências legais vejamos os dados relativos a despesas com ma-

QUADRO 1

MOBILIÁRIO E EQUIPAMENTOS	Fornecimento de mobiliário, electrodomésticos e audio-visuais para escolas do 1.º Ciclo e Jardins de Infância
ALFABETIZAÇÃO	Equipar espaços e financiar o funcionamento das actividades
OBRAS	Reparação, manutenção e construção dos edifícios do 1.º Ciclo e Pré-escolar
TRANSPORTES ESCOLARES	Pagamento a todos os alunos, que duma forma compulsiva, estejam colocados numa escola a mais de 3 Km da sua residência
ACÇÃO SOCIAL ESCOLAR	Suplemento Alimentar; Manuais Escolares; Expediente e Limpeza; Material de Desgaste e Didáctico para alunos carenciados

QUADRO 2

Verba dispendida com Manuais Escolares

	VERBA DISPENDIDA (EM CONTOS)	N.º DE ALUNOS BENEFICIÁRIOS	MÉDIA POR ALUNO (EM ESCUDOS)
ALCOCHETE	209.5	117	4935
ALMADA	7042.5	1479	4761
CASCAIS	7000	1750	4000
LISBOA	27000	10750	2510
LOURES	11746	2610	4500
MOITA	4000	927	4310
MONTIJO	2500	530	4720
PALMELA	4060	812	5000
SESIMBRA	990	221	4480
SETÚBAL	4000	1000	4000
V. FRANCA XIRA	4316	1328	3250

nuais escolares, material didáctico e de desgaste e expediente e limpeza (Quadros 2 a 4).

Como podemos constatar através do Quadro 2 a verba atribuída por aluno para manuais escolares encontra-se na maioria dos casos entre os 4 e os 5 mil escudos, verificando-se em duas situações um valor inferior aos 4 mil escudos. Estas diferenças poderão ser devidas ao preço dos próprios manuais escolhidos pelas escolas, a diferentes capacidades negociais junto das editoras ou a estratégias de gestão desta verba diferenciadas, que pode passar por exemplo pela aquisição directa dos manuais pelas escolas.

Quanto ao material didáctico e de desgaste (Quadro 3) e tendo em atenção potenciais diferenças existentes no número de alunos por escola verifica-se a existência de diferenças substanciais na verba atribuída a cada escola para este tipo de gastos. Importava neste contexto conhecer os critérios de atribuição da respectiva verba.

Em relação ao apoio alimentar não é apresentado nenhum quadro com dados, visto ser difícil estabelecer comparações quanto a verbas dispendidas, uma vez que é bastante diferenciado o apoio prestado pelas autarquias. Temos situações em que as autarquias parecem apostar preferen-

QUADRO 3
Verba dispendida em Material Didáctico e de Desgaste

	VERBA DISPENDIDA (EM CONTOS)	N.º DE ESCOLAS	MÉDIA POR ESCOLA (EM ESCUDOS)
ALCOCHETE	209.5	11	19 050
CASCAIS	11 200	60	186 670
LISBOA	4 800	112	42 857
LOURES	13 480	127	106 140
MONTIJO	1 500	23	65 220
PALMELA	3 000	35	85 710
SESIMBRA	1 157	18	64 280
SETÚBAL	2 600	32	81 250

QUADRO 4
Verba dispendida em Expediente e Limpeza

	VERBA DISPENDIDA (EM CONTOS)	N.º DE ESCOLAS	MÉDIA POR ESCOLA (EM ESCUDOS)
ALCOCHETE	800	11	72 730
ALMADA	6 902		
BARREIRO	4 000		
LISBOA	142 000	112	126 786
LOURES	21 800	127	17 165
MONTIJO	2 280	23	99 130
PALMELA	5 405	35	154 430
SESIMBRA	873	18	48 500
SETÚBAL	7 800	32	243 750

cialmente na implementação de cantinas nas escolas pelo que o apoio financeiro é atribuído a cantinas, outras autarquias em que é distribuída uma verba para suplemento alimentar independentemente de a escola prestar ou não um serviço de refeição e situações mistas em que nas escolas em que existe cantina é atribuído um subsídio de refeição e nas restantes escolas é atribuído suplemento alimentar.

Constata-se no entanto disponibilidades financeiras diferenciadas para esta rubrica. Apenas a título de exemplo verificamos que Loures para

as suas 127 escolas despendeu 10 000 contos nesta rubrica e Palmela para as suas 35 escolas despende 15 800 contos.

No Quadro 5 enquadram-se as verbas para expediente e limpeza e outras de funcionamento como gás, água, telefone e electricidade.

Também neste caso as discrepâncias existentes são em parte explicáveis pela dimensão da escola e pela eventual diferença do número médio de alunos e professores por escola. No entanto as diferenças de verbas constatadas não parecem explicáveis apenas por esses factos, pare-

cendo existirem diferenças quanto à natureza das despesas assumidas por diferentes autarquias.

4.2. *Projectos Socio-Educativos e Acções de Formação*

Para além das competências legalmente atribuídas as autarquias vêm desenvolvendo um conjunto de acções de âmbito social, cultural, desportivo e nalguns casos pedagógico, que sen-

do definidas em conjunto com as escolas e outros parceiros educativos ou de iniciativa autárquica configuram situações designadas por Pínhai (1997) como «subsideriedade» ao contrário. Noutras situações poderá começar a existir um esboço de uma política educativa local.

Nesta perspectiva apresentamos as actividades desenvolvidas pelas autarquias no âmbito dos projectos socio-educativos e das acções de formação para professores (Quadro 5).

QUADRO 5
Projectos Socio-Educativos desenvolvidos pelas Autarquias

ALCOCHETE	Educação cívica e ambiental; Passeios e intercâmbios escolares; Feira Quinhentista; Comemorações do Dia da Criança, Carnaval e Santos Populares; Clubes escolares (aventuras, artes dramáticas, música e artes plásticas) (6880 c.)
ALMADA	Plano de Acção Cultural (6000 c.); Programa de Alfabetização Musical (9200 c.); Aventura na orla do Tejo; Desenvolvimento da expressão físico-motora; Desenvolvimento do Xadrez
BARREIRO	Animação à Leitura (Oficinas de expressão dramática e plástica (4325 c.)
CASCAIS	Apoio a projectos das escolas; O computador e a escola; Dança criativa; Educação Física curricular; Apoio a visitas e intercâmbios escolares, Ateliers de Expressão; Criança em Acção (53000 c.)
LISBOA	Teatro nas escolas; Artesanato; Escritores de Lisboa; Visitas temáticas; Sensibilização à leitura; Iniciação musical; Programa ciência; Educação Ambiental, Autocarro Cultural; Modalidades desportivas; PROGRAPEF (75000 c.)
LOURES	Recepção aos agentes educativos; Ofertas a alunos e professores; Festa no Parque; Visitas ao Concelho; Leitura (projectos das escolas ou agentes educativos, bibliotecas escolares, escritores na escola); Comemoração do Dia Internacional dos Museus; Apoio a projectos na área do Património; Animação musical nas escolas; Escola em Palco; Desporto nas escolas; Sensibilização e Expressão físico-motora; Desenvolvimento do Xadrez (113800 c.)
MOITA	Biblioteca Viva; Conhecer o Município; Educação Física
MONTIJO	Educação e expressão Musical; Educação Ambiental; Educação Física e desportiva; Educação para a Saúde; Educação Patrimonial; Escolas Rurais; Visitas de estudo (5000 c.)
PALMELA	Projectos das escolas (4160 c.); Visitas de estudo (2232 c.); Aprender a nadar (2537 c.); Fantasiarte (677 c.); Escolas isoladas (246 c.); Apoio à época balnear (1012 c.)
SESIMBRA	Comemorações (Natal, Dia da Criança, Dia do Ambiente, Dia dos Museus, Carnaval); Teatro; Educação Ambiental; Animação da Leitura (apetrechamento das bibliotecas); Recepção início do ano; Jogos desportivos (5680 c.)
SETÚBAL	Projectos da escola; Visitas guiadas; Ateliers de expressão, Gincanas culturais, História ao vivo, Música nas escolas; A Criança vai ao Teatro; Os Jovens e a Dança; Comemorações dos Dias da Árvore, Criança e Ambiente, do Natal e Carnaval, Sensibilização para a arte e literatura; Actividades desportivas no âmbito curricular; Prevenção Rodoviária; Educação ambiental (2000 c.)
V. FRANCA XIRA	Classes à descoberta; Jornal «O miúdo»; Educação Física nas escolas; Fórum de Escolas Secundárias, Visitas guiadas a museus

Não entrando por uma análise financeira, uma vez que a escassez de dados, nomeadamente sobre o número de escolas e alunos envolvidos, não o aconselha, podemos analisar as actividades desenvolvidas pelas autarquias, sob a designação genérica de projectos socio-educativos, em função do âmbito dos projectos, que podemos caracterizar do seguinte modo:

Pontual

Correspondem a apoios gerais a actividades das escolas (passeios e intercâmbios escolares, clubes escolares) ou à organização de actividades ligadas a comemorações (Natal, Carnaval, Dia Mundial da Criança, do Ambiente, da Árvore, dos Museus, etc.), mas com um carácter eminentemente pontual.

Desportivo

Correspondem a planos de desenvolvimento de modalidades várias como o xadrez, a natação, o andebol, etc. Resultam também na organização de Jogos Desportivos pelas autarquias.

Formação Cívica ou Cultural

Projectos que procuram sensibilizar para as-

pectos da formação cívica ou cultural que podem decorrer em espaço escolar ou em espaços municipais e que procuram intervir em áreas que se podem considerar complementares em relação à formação escolar. Temos com exemplo projectos de Educação Ambiental, Educação Cívica, Educação para a Saúde, Prevenção Rodoviária, na área do Património, Visitas a Museus, Idas ao Teatro ou Teatro nas escolas, Autocarro Cultural.

Apoio a Projectos das Escolas

Situações em que as autarquias criam condições para o desenvolvimento de projectos das escolas, disponibilizando apoios materiais ou financeiros, mas em que a iniciativa parte das próprias escolas.

Ligados ao Meio Local

Iniciativas que visam dar a conhecer a alunos e professores o meio local, as suas tradições e a sua história (visitas ao concelho, conhecer o município, visitas temáticas, valorização do artesanato tradicional, etc.).

Com Ligação a Aspectos Pedagógicos

Iniciativas que numa forma explícita ou implí-

QUADRO 6
Acções de Formação para Professores desenvolvidas pelas Autarquias

ALCOCHETE	Apoios logísticos a acções de outras entidades
ALMADA	Apoio técnico específico a projectos das escolas
BARREIRO	Apoio técnico e material para o desenvolvimento do Programa de Expressão Físico-Motora (1160 c.)
CASCAIS	Educação Física; Expressão Plástica; Gestão de sala da aula (9000 c.)
LISBOA	Oficinas Pedagógicas; Educação Física; Integração de crianças de minorias étnicas; Visitas guiadas; Encontros técnico/científicos (48 000 c.)
LOURES	Formação em BAD; Jornadas da Cultura Saloia; Encontros sobre «Educação Cívica» e «Educação e Desenvolvimento Local» (9266 c.)
PALMELA	Formação do Projecto «Fantasiarte» (600 c.)
SESIMBRA	Azulejaria Tradicional portuguesa; Expressão e Educação físico-motora (400 c.)
SETÚBAL	História local; Construção de instrumentos pedagógicos; Conferências temáticas com especialistas (1000 c.)
V. FRANCA XIRA	Desporto (800 c.)

cita se ligam ao desenvolvimento de actividades previstas nos planos curriculares.

Exemplo dessas iniciativas são os projectos ligados à Iniciação Musical (5), Desenvolvimento/Sensibilização para a Expressão Físico-Motora (7), Oficinas/Ateliers de Expressão Dramática e/ou Plástica (4), Dança (2). Para além deste projectos voltados para as áreas das expressões e do movimento temos também projectos direccionadas para as áreas nobres das aprendizagens, nomeadamente Sensibilização para a Leitura (4) e Programa Ciência e ainda um projecto (Criança em Acção) direccionado para o pré-escolar e que tem pressupostos muito claros em termos pedagógicos.

Podemos constatar que dos dados de 12 autarquias da Área Metropolitana de Lisboa todas elas desenvolvem pelo menos um projecto socio-educativo que tem ligações com a componente curricular.

Também nas acções de formação dirigidas aos agentes educativos podemos encontrar, por parte das autarquias que as promovem, basicamente dois tipos de preocupações. Uma preocupação com os aspectos ligados à história, hábitos e tradições locais (3) e outra envolvendo aspectos de natureza pedagógica tais como Oficinas Pedagógicas, na área da Expressão e Educação Físico-Motora (4), da Expressão Plástica e Dramática (3), da Construção de Instrumentos Pedagógicos e até da Gestão de Sala de Aula.

Um aspecto a salientar é também a preocupação de algumas autarquias em organizarem encontros, jornadas e seminários sobre temas diversos.

5. CONCLUSÕES

Através dos dados apresentados podemos concluir da *diversidade da intervenção das autarquias em matéria educativa*, quer no que diz respeito às competências legais, quer naquilo que é iniciativa própria. As razões dessa diversidade devem ser analisadas e resultam certamente de diferentes necessidades, diferentes capacidades financeiras, diferentes recursos técnicos mas também de *formas diferentes de encarar a intervenção autárquica a nível educativo*.

Existem situações em que o *investimento*, in-

cluindo o financeiro, é já bastante *direccionado para aspectos pedagógicos* e outras em que por incapacidade financeira ou por estratégia esse investimento é dirigido fundamentalmente para as competências legais. Como refere Fernandes (1994) «...a descentralização começa a construir-se como uma realidade emergente em contextos locais, aguardando uma institucionalização legal» (p. 119).

Dos dados aqui apresentados parece inequívoco o peso que as autarquias começam a ter em matéria educativa e que como refere Pinhal (1997) parece ter havido um processo de subsidiariedade ao contrário, «com o local a acudir ao central, já que este não consegue cumprir eficazmente as atribuições de que se arroga» (p. 182). O caso das Expressões (Plástica, Musical, Físico-Motora) é paradigmático uma vez que sobressai uma intervenção autárquica forte em áreas em que os professores referem frequentemente ter lacunas de formação.

O caminho poderá no entanto ser mais lato uma vez que dos dados apresentados, e tendo em conta alguns fortes investimentos em questões pedagógicas, parece surgir uma tentativa de construção de políticas educativas próprias pelas autarquias, procurando uma intervenção ao nível pedagógico por forma a que, como refere Louis (1995), não sejam vistas pelo Estado Central apenas como financiadoras do Sistema, à semelhança do que ocorreu com os Centros de Formação das Associações de Escolas (Barroso e Canário, 1995) em que as autarquias foram, nalgumas situações, financiadoras.

A existência de Comissões Concelhias de Educação, como era o caso em 1996 dos concelhos de Sesimbra e Vila Franca de Xira, e a intenção manifesta de outras autarquias da criação de Conselhos Locais de Educação, são um dos sintomas de que ao nível local há uma intenção de maior participação e capacidade de decisão relativamente às questões educativas.

O apuramento das razões que ajudem a compreender a diversidade, as opções tomadas e as razões do «local» que determinam essas opções é aquilo que procuraremos fazer mais tarde e tendo em conta mais informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, N. (1994). *A reforma da administração escolar*. Lisboa: IIE.
- Barroso, J. (1996). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: IIE.
- Barroso, J., & Canário, R. (1995). Centros de formação das Associações de escolas: de uma lógica de tutela a uma lógica de autonomia. *Inovação*, 8, 263-294.
- Canário, R. (1992). O estabelecimento de ensino em contexto local. In R. Canário (Org.), *Inovação e projecto educativo da escola*. Lisboa: Educa.
- CRSE (1988). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Derouet, J. L. (1996). O funcionamento dos estabelecimentos de ensino em França: um objecto científico em redefinição. In J. Barroso (Org.), *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora.
- Eurydice (1990). *Estruturas de administração e avaliação das escolas primárias e secundárias nos doze Estados membros*. Lisboa: GEP-Ministério da Educação.
- Fernandes, A. S. (1994). *Actas do Seminário Educação, Comunidade e Poder Local*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação.
- Fernandes, A. S. (1995). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. In J. Barroso, & J. Pinhal (org.), *A administração da educação*. Lisboa: Ed. Colibri.
- Frago, A. V. (1994). Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas e usos de la descentralización en España. *Revista Iberoamericana de Educación*, 4, 29-64.
- Gonzalez, S. (1994). Uma nueva agenda para la descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 4, 11-27.
- Halász, G. (1993). The policy of school autonomy and the reform of educational administration. Hungarian changes in an East European Perspective. *International Review of Education*, 39 (6), 489-497.
- Laderrière, P. (1996). A investigação sobre a escola: perspectiva comparada. In J. Barroso (Org.), *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora.
- Le Boterf (1980). *La participation des communautés à l'administration de la education*. Paris: Unesco, Serie Rapports et Études.
- Levacic, R. (1995). *Local management of schools*. Buckingham: Open University Press.
- Louis, F. (1995). A descentralização e a autonomia dos estabelecimentos em França: Balanço e perspectivas. In J. Barroso, & J. Pinhal (Org.), *A administração da educação*. Lisboa: Ed. Colibri.
- Meuret, D., & Sallé, J. (1992). Centralization et décentralization dans onze pays de l'OCDE. *Revue Administration et Éducation*, 53, 49-65.
- OEI - Organización de Estados Iberoamericanos (1994). Introducción. *Revista Iberoamericana Educacion*, 4, 9-10.
- Pinhal, J. (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In A. Luís, J. Barroso, & J. Pinhal (Org.), *A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Forum Português de Administração Educacional.
- Pringborne, D. (1997). L'administration de l'éducation nationale en France et les enjeux d'une politique locale. In A. Luís, J. Barroso, & J. Pinhal (Org.), *A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Forum Português de Administração Educacional.
- Silva, M. I., & Falcão, M. N. (1995). Experiência da reforma da administração escolar em três contextos. *Inovação*, 8, 71-88.
- Swanson, A. D. (1993). A Framework for allocating authority in a system of schools. In H. Beare, & W. Boyd (Eds.), *Restructuring schools*. London: Falmer Press.
- UNESCO (1989). *A gestão da educação a nível local*. Lisboa: GEP-ME.

RESUMO

Procura-se neste artigo equacionar a questão da descentralização educativa e a forma como as autarquias operacionalizam as suas atribuições neste domínio.

Tratando-se do início de uma investigação mais lata, podemos desde já identificar uma diversidade na forma como são implementadas, por diferentes autarquias, as suas atribuições legais e detectamos uma tendência para investir em áreas de natureza pedagógica, o que poderá decorrer da tentativa de implementação de políticas locais de educação.

Palavras-chave: Descentralização, autarquias, educação.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyse the educational decentralisation policies followed in the late years by the Portuguese central administration and the role of local authorities in the fulfilling of their attributions.

Being the beginning of a broader research project, we identify the diversity of the local authorities approach concerning the way they assume legal competencies in the educational field and we detect a trend to implement pedagogical strategies related to the different political and social situations that characterise local policies.

Key words: Decentralization, local authorities, education.