

Municipalização da educação, descentralização de competências ou tudo em nome da continuação da austeridade?

*Rolando F. Silva**

1 – Introdução

Para compreendermos esta questão da municipalização, ou se quisermos, da denominada “experiência” de municipalização ou, ainda, daquilo que pode ser considerado uma mera descentralização de competências para alguns municípios que voluntariamente adiram a essa “experiência” – que, aliás, não é experiência nenhuma, mas sim apenas uma antecâmara para uma possível legitimação futura de uma “municipalização” generalizada em clima da continuidade da austeridade e imposta de cima para baixo se este governo ainda tivesse tempo para isso ou se um próximo futuro governo assim o entendesse – temos de lembrar o seu contexto político global e o momento da sua incidência política na sociedade portuguesa deste século.

Há cerca de 150 anos, Karl Marx escreveu “O Capital”, onde analisou o nascimento e o desenvolvimento do capitalismo, fixando a sobredeterminação económica da base sobre a superestrutura jurídico-política e ideológica, o que conduz a que, em última instância, sejam as questões económicas que determinem as políticas que são seguidas. E há cerca de 100 anos, V. I. Ulianov, na sua obra, “O Imperialismo, estágio supremo do capitalismo” explicava como é que o capitalismo tinha passado do estágio concorrencial ao domínio do capital financeiro sobre a política, atingindo a fase do que designou por imperialismo.

Duas guerras mundiais depois – provocadas pela feroz competição desses imperialismos – a reconstrução europeia sob a égide do capitalismo norte-americano fez-se sob o chapéu do Plano Marshall e a concorrência do sistema alternativo de base socialista fez com que fossem lançadas as bases do denominado Estado Social. Apenas na Península Ibérica, dois estados, um pequeno e outro grande, insistiram na continuidade de regimes autoritários, resistindo à vaga de democratização do final da II Guerra Mundial tanto quanto puderam, ou seja, até meados da década de 70, altura em que implodiram.

Na Europa nascia então de modo tímido a formação de uma comunidade económica com a intenção futura de se vir a tornar também uma comunidade política. Portugal aderiu em 1986, na mesma altura em que começavam a aparecer por esse mundo fora os primeiros discursos quotidianos sobre a Educação que viriam a ser dominados por uma matriz ideológica de cariz neoliberal, mas em que esta aparece embrulhada numa pretensa

narrativa anti-política, como resultado de uma despolitização estratégica que ao mesmo tempo é acompanhada com um aumento de interesse pela



**Os desafios
da docência**
perante o recuo dos direitos de cidadania
5 e 6 de fevereiro de 2015
fórum Lisboa

Educação e por uma hegemonização crescente da economia sobre a política, em que organizações como a OCDE ou a OMC reforçam o discurso sobre a necessidade e a inevitabilidade da privatização desta área social.

A queda do muro de Berlim e a implosão da União Soviética – que para historiadores como Eric Hobsbawm marcam o fim do século XX – aceleraram o ressurgimento ideológico desta mais que velha ideologia liberal que aparecia agora com os mesmos temas, mas com outra encadernação. Segundo o sociólogo alemão Ulrich Beck – que nasceu no final da Segunda Guerra Mundial num território que era então alemão e passou a ser polaco, que viveu no período da Guerra Fria e de ameaça de guerra nuclear entre as duas superpotências, que assistiu à radical transformação introduzida pelas crises financeiras globais cíclicas desde 1973, que também assistiu à destruição ambiental em larga escala e ao fenómeno do aquecimento global do nosso planeta, bem como - igualmente - ao enfraquecimento da democracia e do estado social, para além da queda do Muro de Berlim, tamanhas alterações obrigaram necessariamente à introdução deste novo conceito de “sociedade de risco”. Daí que os seus temas abordem a inter-relação que existe entre a modernização, a globalização e o cosmopolitismo, a individualização e a transferência de poder do trabalho para o capital, particularmente o financeiro.

O início deste século conheceu a continuidade do alargamento europeu, agora também alargada a alguns países da Europa de Leste, e a entrada na moeda única, o euro, que representa a primeira guinada para trás, no caminho para a união económica e política que se pretendia, ao ser apenas seguida por pouco mais de metade dos países que a compõem atualmente.

O outro acontecimento à escala global no início deste novo século foi o atentado terrorista às Torres Gémeas de Nova Iorque (maior do que as réplicas que se lhe seguiram, da que a mais recente foi a dos ataques em Paris), que levou Ulrich Beck a escrever em 2002 o impacto que esse acontecimento provocou com a introdução dos ataques terroristas como um fenómeno determinante nesta sociedade mundial de risco: a partir de agora seria necessário distinguir entre as ameaças de índole ecológica e financeira das outras, que são as provocadas pelas redes terroristas.

A diferença fundamental entre elas está no facto de que as ações terroristas são intencionalmente más, visando conseguir os mesmos resultados que as outras crises produzem não-intencionalmente. Mais especificamente, para além desta má intencionalidade das ações terroristas, estas ainda têm outras características em relação às segundas: criam a desconfiança ativa em oposição à confiança ativa, contêm um contexto de risco sistémico que substitui o de risco individual, os estados e os seus serviços secretos passam agora a definir o que são considerados riscos em vez das racionalizações dos cientistas e especialistas sobre essa matéria, para além da simplificação das imagens do que se considera ser o inimigo.

É pois esta a sociedade globalizada em que vivemos hoje, marcada por uma prolongada crise económica e financeira do capitalismo internacional, que se traduziu em Portugal por um clima e políticas de austeridade económica e orçamental que começaram, de modo mais subtil com os PEC do governo de José Sócrates e, agora, de modo mais brutal, com este XIX governo constitucional. Discutir as questões da denominada “municipalização da educação” fora deste contexto nacional e internacional seria uma discussão no vazio e que não levaria à

compreensão das intenções que estão por detrás destas manobras políticas sub-reptícias conduzidas pelos ministérios de Nuno Crato e Poiares Maduro.

2 – Enquadramento ideológico e histórico das questões da municipalização da educação em Portugal

Quanto à questão da descentralização das políticas educativas que são agora referidas como a municipalização da Educação, recorreremos à contextualização ideológica que é feita por David Justino, que parte dos pressupostos referidos por alguns autores e que se concentram fundamentalmente em duas ideias: a da crise do Estado Educador e a da ação desestruturante da globalização sobre os sistemas nacionais de ensino, que se traduz na introdução de uma lógica de mercado.

A denominada crise do Estado-Nação leva à ponderação da existência de um duplo momento de reconfiguração do Estado moderno, que é o da transnacionalização e o da descentralização.

A transnacionalização coloca duas limitações: a primeira refere-se à diferente natureza que separa os bens privados que circulam nos mercados dos bens públicos e semipúblicos que estão incluídos nos serviços de Educação. A segunda limitação tem a ver com o papel do Estado-Nação que no primeiro caso se assume como um regulador nacional e, no segundo, como um garante e um provedor de um serviço maioritariamente público, embora nunca perca o seu papel de regulador coercivo.

Quanto aos movimentos de descentralização, os estudos apontam para a existência de uma extrema diversidade dos processos e dos pontos de partida das referidas reformas, que tem a ver com o papel dos atores no terreno e a negociação entre estes e o poder regulador do Estado em relação quer às regiões, municípios, comunidades, quer às escolas envolvidas.

Finalmente, as políticas e os processos de descentralização educativa conduzem a dois conceitos que se colocam necessariamente em confronto: o de municipalização, referido à transferência de poderes e competências para as autarquias locais, nomeadamente municípios, mas também por vezes juntas de freguesia; e o de autonomia, quando essa transferência se processa para as escolas.

Na perspetiva de David Justino relativamente a estas políticas públicas de Educação, “mais do que uma reconfiguração dos modos de regulação, o desafio coloca-se na necessidade de eliminar focos e tensões com efeitos claramente desreguladores, como são os exemplos do recrutamento, colocação e avaliação dos professores”. De igual modo, “um segundo dilema poderá ser considerado: como conciliar as duas principais tendências de descentralização, entre a transferência de poderes e competências para os municípios e para as escolas?”

As duas experiências históricas de descentralização administrativa tiveram lugar na monarquia constitucional saída da revolução liberal, no séc. XIX, e na I República, no início do séc. XX. A monarquia constitucional teve claramente uma centralização política a partir da regeneração, até finais da década de 70 de oitocentos, altura em que se dá uma descentralização administrativa que, no campo da Educação se traduziu na manutenção de uma conceção centralizadora, não obstante ter sido criada a Direção-Geral de Instrução Pública em 1859, por iniciativa de Fontes Pereira de Melo, até à legislação de Rodrigues Sampaio, em 1878. É na década de 80 que esta legislação é implementada e a transformação

mais significativa foi o pagamento dos professores passar a ser feito pelas Câmaras Municipais e pelas Juntas de Paróquia. Esta experiência, que se revelou ser um sucesso numa grande cidade como Lisboa, foi um verdadeiro pesadelo a nível nacional, particularmente nos finais dessa década, e a ela foi posto fim com a criação do Ministério da Instrução Pública e Belas-Artes, primeiro antepassado do Ministério da Educação, que acabou com a experiência descentralizadora. A razão da falência dessa experiência teve a ver essencialmente com os atrasos no pagamento dos vencimentos dos docentes e com as arbitrariedades e morosidade no processo de colocação dos professores a nível local.

Em relação à I República, a primeira experiência descentralizadora foi decretada com um diploma de 1913, em que o financiamento das despesas do serviço de instrução primária voltaria a ser repartido entre o Estado e as Câmaras, a quem cabia o pagamento dos ordenados dos docentes, das rendas de casa, do mobiliário e material escolar, bem como a manutenção dos edifícios, a nomeação, transferência e demissão dos professores do ensino primário. Cinco anos depois, um decreto de julho de 1918, assinado por Sidónio Pais, voltou a passar estas responsabilidades para a administração central, a partir do ano letivo de 1918-1919. Após o assassinato de Sidónio Pais entra-se num regime mitigado entre administração central e local, com a criação de umas Juntas Escolares, que acabariam por ser contestadas pela irregularidade e morosidade com que procediam aos concursos de colocação de docentes e que viriam a ser extintas em 1925.

Com o Estado Novo consolida-se um modelo centralizado e napoleónico extremado por uma regulação coerciva, autoritária e de pendor fortemente nacionalista e doutrinário, em que o Estado Educador atinge o máximo da sua expressão, tutelando um sistema de ensino claramente elitista e reprodutor da desigualdade social. Só a reforma de Veiga Simão, nos inícios dos anos 70, é que irá de algum modo inverter esta situação, mas dentro de uma conceção igualmente centralizadora e unificadora do próprio sistema de ensino.

A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, consagrou um sistema de ensino mais preocupado com a massificação do ensino e o estabelecimento de uma igualdade de oportunidades para todos no acesso à Educação, que estendeu a escolaridade obrigatória até 12 anos, mas ainda dentro de um quadro administrativo centralizador, em que a única exceção se traduziu no estabelecimento da autonomia concedida ao Ensino Superior.

3 – A evolução política recente da questão da municipalização em Portugal

A evolução resultante do 25 de Abril não levou a uma descentralização do sistema educativo, mas sim a um modelo autogestionário das escolas de forte pendor profissional nos ensinos básico e secundário, que em muito pouco afetou o poder central de regulação coerciva. O que de mais significativo se registou foi um acesso massivo da população escolar a estes graus de ensino, bem como uma expansão significativa ao nível do ensino superior.

Em termos de descentralização apenas nos anos 80 foram transferidos para a tutela das autarquias os transportes escolares e o parque escolar completamente em estado de degradação do 1º CEB, que esbarraram com outras posteriores transferências por motivo da desconfiança do poder local em função do parco financiamento que lhe estava associado.

No entanto, apesar de tudo, seguiram-se outras transferências, que significavam sempre mais poder para as autarquias e que estas acolhiam de braços abertos, muitas vezes sem ter em conta se as contrapartidas financeiras do poder central eram suficientes, respeitantes à

ação social escolar e ao pessoal auxiliar dos jardins de infância e do 1.º CEB, bem como em relação às atividades de enriquecimento curricular.

Um outro domínio do processo de descentralização para os municípios tem a ver com a gestão da rede e das ofertas educativas. Foram lançadas cartas educativas e instalaram-se conselhos municipais de educação, em 2003, que tinham como finalidade lançar as bases para uma descentralização efetiva, mas que não corresponderam minimamente aos objetivos para que foram criados, dada a sua composição pesada e corporativa e a sua estrutura burocrática, bem como a sua tutela enfeudada aos responsáveis autárquicos relativamente ao seu funcionamento, onde a preocupação principal seria a de afastar a presença de um número significativo de docentes nessas estruturas. A maioria deles são atualmente estruturas pesadas, inoperantes e completamente desfasadas em relação à possibilidade de tomar qualquer decisão própria relativamente às matérias que são, teoricamente, da sua competência.

Em relação aos contratos de autonomia das escolas importa referir que eles se estão a processar num quadro de uma centralização asfixiante em termos do controlo do Ministério da Educação sobre os estabelecimentos de ensino, nomeadamente através das plataformas eletrónicas que transforma qualquer processo autónomo numa caricatura daquilo que deveria ser uma verdadeira autonomia das escolas. Com efeito foi preciso esperar pelo ano de 2004 para se assinar o primeiro contrato de autonomia entre o M.E. e a Escola das Aves, tendo em conta o seu particular projeto de organização pedagógica e administrativa. Hoje existem algumas centenas de contratos celebrados, sem que isso signifique qualquer tipo mais significativo de autonomia para as escolas.

Também a legislação respeitante ao novo regime de gestão e autonomia das escolas, de 2008, reconfigura a participação dos diferentes parceiros educativos nos Conselhos Gerais, que são os órgãos responsáveis pela escolha do Diretor e pela definição do projeto educativo de escola, mas que em termos de autonomia é apenas mais uma figura de retórica do que de atribuição de quaisquer poderes efetivos aos estabelecimentos de ensino ou aos agrupamentos de escolas.

4 – Que é que o XIX governo constitucional pretende com a “municipalização”?

Em relação à atuação deste governo, que tem linhas de continuidade em relação a governos anteriores na questão da centralização e concentração do sistema educativo português, principalmente a nível do Ensino Básico e Secundário, com o encerramento de milhares de escolas do 1º CEB nas regiões do interior e a constituição forçada de agrupamentos escolares nos concelhos, aquilo que aparece como novo, ou seja, o querer avançar em relação à questão da municipalização, à partida parece ser completamente contraditório com o que até agora tem sido feito nesta área educativa. O denominador comum é a diminuição das despesas com a educação em termos orçamentais. Mas será, que afinal o governo quer mesmo descentralizar e municipalizar o ensino, ou trata-se, apenas, de acenar com a transferência de competências e de verbas financeiras com outros desígnios que têm mais a ver com as questões da continuidade das desastrosas políticas austeritárias que têm sido seguidas até agora?

É que esta questão do ensino e da educação não pode deixar de ser vista no contexto da atuação deste governo em relação às áreas sociais e os seus efeitos têm sido visíveis em

outras áreas: na segurança social os cortes são mais do que muitos e na saúde assistimos ao fenómeno do congestionamento hospitalar das urgências, em praticamente todo o país, com principal incidência nos grandes centros urbanos, em resultado do drástico encerramento de centenas ou milhares de postos médicos principalmente nas aldeias do interior do país. No campo da chamada reforma judicial o principal resultado foi a sua mais forte implantação nas zonas desenvolvidas do litoral e a sua brutal contração nas zonas do interior, afastando as populações destas zonas do acesso à justiça.

Na área da educação e ensino o governo entrou com pezinhos de lã e em completo secretismo com a questão da municipalização quando, nos finais do ano letivo anterior, surgiu no horizonte o lançamento da experiência em alguns concelhos deste projeto. Não se sabe ainda hoje que contornos é que vai ter essa experiência, que parece depender de uma negociação, caso a caso, entre o M.E. e as câmaras interessadas em levar para a frente essa experiência. Daquilo que foi possível perceber através das várias grelhas apresentadas relativamente à matriz de competências a fixar entre o M.E., os municípios e as escolas, deu para entender que o poder central ficava reduzido ao de uma entidade reguladora do sistema educativo, enquanto as escolas ficavam reduzidas à tutela das autarquias em tudo o que fosse respeitante à tomada de decisões, restando para as mesmas escolas ou agrupamentos a mera gestão pedagógica de algumas coisas do dia a dia, enquanto a função disciplinar era repartida entre estas e a autarquia.

Mas aquilo que ressalta é que – neste “negócio” entre administração central e administração local – os dados à partida parecem estar completamente viciados: o MEC quer diminuir o seu orçamento para continuar a política de austeridade deste governo e, por isso, colocam-se muitas dúvidas sobre a sua possibilidade ou capacidade para fazer a transferência das verbas necessárias para a satisfação das competências que são transferidas. Por outro lado, as autarquias interessadas na experiência, aspiram gulosamente em relação à possibilidade de vir a ter mais financiamentos e mais poder (ou as duas as coisas, se possível), mesmo que na grande maioria dos casos não tenham capacidade logística para as desempenhar.

E as escolas, pergunta-se? Elas são inevitavelmente a moeda de troca neste “negócio” de desejos e de ilusões que paira no ar. Não terão mais autonomia, com toda a certeza e terão de se submeter, em várias áreas – tratadas, caso a caso e em geometria variável nesta “experiência” – às decisões dos MEC “pequeninos” que se irão estabelecer em cada concelho “intervencionado”.

As forças políticas da oposição já se afastaram deste processo, pelo que as “experiências” – que em princípio seriam para 3 ou 4 anos propostas por um governo em fim de mandato – ficam reduzidas a alguns concelhos da área governamental e geograficamente nem sequer atravessam para sul a linha do Tejo. Daqui que surja a pergunta: afinal esta “experiência” será para tentar legitimar a martelo e em fim de mandato um governo em desespero por não poder avançar mais na privatização da escola pública?

E os professores não terão nada a dizer em relação a isto, num processo em que têm sido completamente marginalizados?