A PÁTRIA
JORNAL DA COMUNIDADE CIENTÍFICA DE LÍNGUA PORTUGUESA
A Pátria - Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa | ISSN 2184-2957 | ERC 127157
Ponteditora | Sede Social, Editor e Redação: Startup Madeira - Campus da Penteada
9020-105 Funchal, Madeira | 00351 291 723 010 | geral@ponteditora.org

Autor: Alves

Um breve olhar crítico sobre o papel da administração educativa em Portugal e na Madeira

Sem pretendermos ensaiar uma análise, particularmente dogmática e intencionalmente despretensiosa, epistemologicamente falando, como esta que a presente reflexão sobre o sistema educativo português, na sua vertente relativa à intervenção da Administração Educativa pretende ensaiar, acaba por concluir-se, a nosso ver sem grande esforço (apesar da existência, em particular nos anos mais recentes de tentativas que podemos apelidar de descentralizadoras e por este motivo louváveis), no sentido de considerar aquele Sistema, como predominantemente, senão na forma, pelo menos na substância, como tendencialmente centralizador.

De resto, estas tentativas, percetíveis também noutros países (com ênfase para os de matriz continental europeia -em especial da União Europeia), onde a discussão das temáticas sobre Descentralização e progressiva autonomização das escolas, assume foros de assinalável projeção, acabam por se enquadrar sempre, em movimentos mais vastos de Descentralização a todos os níveis da organização política e administrativa do Estado e das pessoas coletivas de direito publico, que o constituem, e cujas razões *lato sensu*se vislumbram:

•por um lado, na crescente complexidade dos subsistemas sociais, relativamente aos quais a inevitabilidade da ineficácia dos poderes centrais, e em particular os poderes centralizados, se torna uma evidência;

•por outro, a compreensão de que o desenvolvimento sustentado requer, para se poder afirmar com consistência e em particular com coerência, uma crescente participação das estruturas de natureza

A Pátria - Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa | ISSN 2184-2957 | ERC 127157
Ponteditora | Sede Social, Editor e Redação: Startup Madeira - Campus da Penteada
9020-105 Funchal, Madeira | 00351 291 723 010 | geral@ponteditora.org

organizativa mais reduzida, mas simultaneamente mais próxima das realidades a atender, privilegiando-se neste processo, inevitavelmente, a mobilização e gestão adequadas dos seus recursos, com realce para os de natureza humana.

Mas, sobretudo, a razão de nos situarmos hoje num tempo em que cada vez mais os indivíduos, e em particular as formas associativas que os representam, detêm acrescidas capacidades de exigência, reivindicação e intervenção, decorrência do facilitado acesso à informação que a chamada “era da globalização“ e tudo aquilo que são as denominadas “redes sociais” (também características deste tempo) têm permitido, e bem, aportar. Isto é, estaremos cada vez mais “num tempo” que o filósofo Herbert McLuhan nos pretendeu transmitir com a sua visão de “aldeia global”[i].

Legitimamente, pode então, colocar-se a questão que se prende com a forma como deve ser encarada, nos planos político e administrativo, a repartição dos poderes pelos diferentes níveis de decisão?

Naturalmente, que esta dúvida a se colocar, o deve ser, não só para os diferentes domínios da sociedade em geral; como, por maioria de razão, para qualquer um dos subsistemas sociais, onde se inscreve com carácter prioritário a área da Educação.

Parece-nos então, que dois critérios de análise deverão prevalecer:

•um critério mais amplo, de natureza política, correspondente à transformação qualitativa da Democracia, no sentido do enriquecimento desta e do aumento efetivo do nível de participação e intervenção dos indivíduos nos processos de decisão;

•e um critério mais intrínseco, de natureza técnica, correspondente à garantia de conformação eficaz do sistema face aos grandes objetivos da sociedade em geral, e da área ou subsistema social que se visa atender.

Ora, a evolução recente dos sistemas político-administrativos e dos respetivos subsistemas, entre os quais merece realce, o correspondente ao Sistema Educativo, tem mostrado que os Estados tendem a procurar soluções que equilibrem as “virtudes“ da Centralização com as da Descentralização, numa resposta àqueles dois critérios.

Primeiramente, um alerta, importa não confundir Descentralização com Desconcentração, que aliás é uma confusão frequente.

A Pátria - Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa | ISSN 2184-2957 | ERC 127157
Ponteditora | Sede Social, Editor e Redação: Startup Madeira - Campus da Penteada
9020-105 Funchal, Madeira | 00351 291 723 010 | geral@ponteditora.org

É que a Desconcentração é realmente compatível com a Centralização!

Desconcentração, na realidade, não abdica do centro e apenas transfere competências, mas mantém as hierarquias, sendo o resultado de uma subsidiariedade[ii](a partir de cima) e corresponde à transferência de responsabilidades ou mera delegação de competências, que o Estado já não quer ter.

Descentralização, pelo contrário, é algo de diferente, mas simultaneamente mais criativo e até apaixonante, pelos desafios que coloca e pelos horizontes dogmáticos que abre.

Descentralização é o poder contribuir para o surgimento de novos centros, a nível periférico, regional e local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis.

Na realidade, bem vistas as coisas, é pela Descentralização que o Estado se pode modernizar e a Administração pública pode melhorar o seu desempenho.

Mas isso exige, naturalmente, a conceção de políticas de concertação entre as instâncias que agem aos diversos níveis, de tal modo que sejam tidas em conta as especificidades regionais e locais e seja assim possível potenciar, de facto, a utilização dos recursos e das sinergias regionais e locais e, simultaneamente, promover o desenvolvimento equilibrado do todo nacional.

Este é na essência um dos grandes desafios que os países, em particular da OCDE, têm vindo a apostar. Pelo que, se deve, em abono de algum rigor, destacar os esforços reformistas ao nível constitucional e administrativo em vários países, que se direcionam no sentido de promover uma distribuição dos diferentes poderes de decisão aos vários níveis da Administração, reservando-se aos poderes centrais um conjunto mais ou menos alargado de atribuições, que incluem sempre a fixação dos grandes objetivos e das grandes orientações e o exercício do controlo e da avaliação global do Sistema[iii].

Esta tem sido, também, é bom dizê-lo, apesar de tudo, a *mens legislatori*ainda que não, como se verá, a prática continuada do Sistema Educativo em Portugal.

Cumprirá assim, refletir o porquê desta inoperância? Porquanto, o Sistema Educativo, entre nós, tem-se traduzido em dispersão de “energias” e sobretudo em ineficácia perante os destinatários, além de não raras vezes, obnubilar o papel central, no que diz respeito à Administração Educativa, relativamente à intervenção de regulação e controlo desse mesmo Sistema.

A Pátria - Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa | ISSN 2184-2957 | ERC 127157
Ponteditora | Sede Social, Editor e Redação: Startup Madeira - Campus da Penteada
9020-105 Funchal, Madeira | 00351 291 723 010 | geral@ponteditora.org

É que, olhando a realidade portuguesa e a forma como esta se articula, no que diz respeito a estas matérias, acaba por se concluir sem esforço:

•que, ao nível da escola, existem ainda poucas atribuições exclusivas, e de forma clara sobre um prisma essencialmente educativo, que por si só inviabilizam o propiciar do desenvolvimento de políticas educativas realmente de emanação escolar;

•que, as funções educacionais mais importantes continuam a ser asseguradas ao nível central do Estado (com determinadas competências apenas desconcentradas), num claro sistema dir-se-ia, por vezes, mesmo, de competências concorrenciais;

•que, inexiste claramente uma definição atual, objetiva e sobretudo contextualizada, das competências realmente cometidas nesta área aos poderes legislativo e governativo das Regiões Autónomas.

Aliás, e no que atenta a este último aspeto, torna-se perfeitamente evidente que esta situação tem estado na origem sempre, das maiores dificuldades de operacionalização de medidas educativas, ensaiadas pela Região Autónoma da Madeira, ao que se pode aditar ainda, a forma como o Tribunal Constitucional tem considerado os limites regionais, quando chamado a intervir[iv].

Entre nós o que se tem passado normativamente em Portugal, tentando não perder de vista uma referência cruzada ao contexto regional da Madeira, dita-nos que:

• Até 1974, em Portugal, era prevalecente a ideia única da Centralização!

• É depois do 25 de Abril de 1974, que duas tendências fortes se verificam, fruto da organização política e administrativa saída da construção constitucional então operada e que passou a caracterizar Portugal como um Estado Unitário dotado de Regiões Autónomas (na Madeira e nos Açores), providas de Estatutos Político-administrativos e órgãos de governo próprio.

Acresce ainda, que esta Constituição saída da Revolução de Abril e aprovada em 1976, manda que este mesmo Estado, respeite no artº 6º:

"…os princípios da (…) descentralização democrática da administração pública.".

Não obstante, se este é o desenho formal constitucional – e esta caracteriza a primeira tendência realmente operada no pós-25 de Abril-, na realidade, em matéria de "aliviar" competências anteriormente cometidas em exclusivo ao Estado central (sendo-lhe inerente ao respetivo domínio de atuação, através da área de governação), aquilo a que se assiste é um forte desenrolar da Desconcentração.

Desconcentração operada ainda, de forma claramente dessincronizada, já que cada Ministério desconcentra segundo uma lógica própria e sem existir sequer uma matriz realmente coerente e uniformizadora. No que respeita à área da Educação, de par com a criação a nível do espaço continental das *Direções Regionais de Educação*, no que respeita à Região Autónoma da Madeira publica-se o, ainda hoje vigente, Decreto-Lei nº 364/79, de 4 de Setembro, diploma cujo alcance visou ao tempo transferir, numa lógica não descentralizadora -é bom dizê-lo-, determinadas competências cometidas legalmente ao Governo central e que mercê da nova arquitetura jurídico-constitucional não mais poderiam ser por este prosseguidas.

Aliás, e neste contexto, tornam-se por si mesmas, suficientemente esclarecedoras as referências preambulares constantes deste normativo:

" A concretização desta autonomia nos domínios da educação (…) impõe que se efectue a transferência dos serviços periféricos do respectivo Ministério e claramente se definam as atribuições que nestas matérias pertençam à esfera da autonomia regional e aquelas que se reservam ao Governo da República …".

A segunda tendência -aquela que porventura nos encontramos a viver-, é a da Descentralização (ainda, não plenamente atingida nos seus limites!). Ao contrário da anterior, o protagonista em exclusividade deixa de ser o Estado.

A ideia que neste momento começa a imperar é a de não esperar mais, que as competências sejam apenas atribuídas por este, num "gesto" de, dir-se-ia *quasi,*"magnificência real", mas antes de constante reivindicação e conquista de "espaço" de ação próprio[v].

Em termos educacionais, o seu referencial máximo encontra-se na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) aprovada pela Lei nº 46/86, de 14 de outubro, alterada depois pelas Leis nºs 115/97(19.09), 49/2005(30.08) e 85/2009 (27.08).

Foi objetivo reivindicado por esta Lei-Quadro adequar-se aos princípios da Constituição da República, proporcionando um suporte estável que viabilizasse uma reforma global e articulada do Sistema Educativo. Assim, esta Lei, tendo aliás sido aprovada por unanimidade na Assembleia da República, define os princípios (no que aqui releva para esta nossa análise), a que deve obedecer a administração e gestão do sistema educativo a nível central, regional autónomo e das escolas.

A Pátria - Jornal da Comunidade Científica de Língua Portuguesa | ISSN 2184-2957 | ERC 127157
Ponteditora | Sede Social, Editor e Redação: Startup Madeira - Campus da Penteada
9020-105 Funchal, Madeira | 00351 291 723 010 | geral@ponteditora.org

Torna-se elucidativo mesmo, a este nível da organização, o artigo 38º, sob epígrafe "Regionalização":

"O planeamento e reorganização da rede escolar, (…) devem assentar numa política de regionalização efectiva, com definição clara das competências dos intervenientes que, para o efeito, devem contar com os recursos necessários."

E, mais adiante, no artigo 43º:

"2- O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativasde âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação …".

Aliás, a própria síntese deste entendimento, acaba por se encontrar decalcada no artigo 3º, alínea g), que reza:

"O sistema educativo organiza-se de forma a (…)descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades,…".

Parece evidente, portanto, poder concluir-se, na ótica daquilo que se tem vindo a expor, uma evidente dupla preocupação do legislador constituinte e da Lei-Quadro:

•por um lado, manifestar uma vontade de Desconcentrar, ou seja, de transferir competências para órgãos hierarquicamente menos elevados, no sentido de conseguir uma gestão mais eficiente;

•e, por outro lado, uma intenção de Descentralização política, construída sobre a anterior, de promover uma maior participação e uma democratização na gestão do sistema.

Ao aprofundar esta realidade e ao percorrer a legislação subsequente, todavia, é sobretudo o primeiro vetor que é prosseguido, ao se proferir doutrina e prática sobre a autonomia das escolas, ganhando claramente terreno a Desconcentração.

A este propósito, complementarmente à LBSE, o Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro, é publicado tendo logo como grande vocação o contexto de uma:

"ampla desconcentração de poderes e funções"(citação do respetivo preâmbulo).

Parece, portanto, e aliás toda a regulamentação posterior aponta neste sentido, que a perspetiva neste domínio é de delegação de competências, avultando que a Descentralização, como forma de democratização, se encontra de forma acentuada e expressiva afastada, para já, dos horizontes do legislador ordinário. Aliás, este diploma (o Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro), surge também com a preocupação de definir apenas um quadro genérico e flexível, orientador da autonomia da escola, sem regulamentação excessiva, deixando a sua concretização à capacidade da escola para elaborar e realizar um Projeto Educativo e o Regulamento Interno.

Ao posicionarmo-nos, pois, sobre esta temática e passando intencionalmente "por cima" dos modelos de organização das escolas já experienciados até ao momento em Portugal e na Madeira[vi](e que *per se*, só, justificariam análise detalhada não comportável, todavia, nos breves limites da presente análise), deve resultar neste processo de crescente autonomia das escolas e do seu complexo reforço ter-se como consequência, uma maior coresponsabilização e implicará a comunidade escolar envolvente na definição das políticas educativas locais, contrariando a uniformidade e tentando soluções específicas.

O recurso a esta estratégia é extremamente importante, uma vez que a Escola passa a ser também, um espaço de socialização e de cultura. A evolução escolar passa a ser útil e relevante para o desenvolvimento local, uma vez que a Escola não é mais uma Instituição fechada, delimitada, mas um espaço de diálogo aberto com as culturas locais entrelaçando-se com a realidade envolvente.

Só o tempo nos esclarecerá se tal perspetiva é ou não suficiente, para cortar com a lógica da eficácia administrativa, que o sistema centralizado desconcentrado Português impõe, e permite impulsionar uma política educativa descentralizadora e autonómica efetiva, como se pretende, onde têm lugar as organizações e órgãos regionais e locais não dependentes da Administração pública estatal.

Para já, parece-nos clara a afirmação, que a administração das Escolas em Portugal, tem-se pautado por uma encruzilhada organizacional impulsionada do centro para a periferia e passível de ser inserida, sobretudo, numa lógica de concentração desconcentrada em busca de maior eficácia administrativa, com recentes e tímidos impulsos de natureza descentralizadora e autonómica, onde a participação dos vários intervenientes da comunidade desponta, fundamentalmente nos atuais modelos de organização escolar (Decreto-Lei n.º 75/2008 (22.04) e, na Região Autónoma da Madeira, o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M (31.01) alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2000/M (21.06).

Pelo que esta evolução ao nível da administração das escolas, fica dependente, em grande medida, da

mobilização e do posicionamento, que venham a assumir estes “novos agentes”, com ênfase para as autarquias locais, as associações de pais e encarregados de educação, os representantes dos interesses socioeconómicos, culturais e científicos, para além dos professores e da própria Administração Educativa.

Em nosso ver, e com efeito, nenhuma medida, nenhum processo de controlo, nenhuma planificação exterior por mais esclarecida e elaborada que seja, ainda que emane da mais experimentada e até esclarecida autoridade educativa, pode assegurar resultados de igual qualidade em todas as escolas.

É que cada Escola tem a sua própria vida, incompatível com uma submissão absoluta a normas precisas de comportamento e de sucesso.

Mas, para que se cumpra este desiderato, somos defensores para a Administração Educacional de um papel e uma prática ao serviçodas comunidades educativas, em particular da sua mais excelente expressão: as escolas.

Para isso, esta Administração, deverá reservar-se então, um papel de instância de regulação, coordenação, apoio e acompanhamento (sem paternalismos), incentivando os atores a imprimir mudança e não subordinação à sua atuação. Exigindo, não obstante, responsabilização e convicção de atitudes e tendo sempre presente os perigos da excessiva regulamentação.

É que, convém não esquecer, movemo-nos num país de tradição excessivamente regulamentadora da Administração Pública (de influência aliás, marcadamente napoleónica), que não querendo deixar nada ao acaso, tudo regulamenta, deixando pouco espaço de manobra para uma participação substantiva na própria produção de regras.

Finalmente, se esta Administração educativa ficar liberta de determinadas competências, por força da necessária transferência das mesmas para as comunidades educativas. No essencial, ficará mais disponível para os papéis que o futuro lhe vai reservando e sobretudo para uma aprendizagem constante de novas práticas de atuação, que progressivamente se vão construindo e se espera o sejam de forma articulada e sobretudo consistente.

---

[i]O conceito foi proposto pela primeira vez na obra “A Galáxia de Gutenberg” de 1962. McLuhan viria depois a expandir o conceito na obra: “Os Meios de Comunicação como Extensão do Homem” de 1964). Em rigor neste contexto, McLuhan falava principalmente da televisão como justificação para o conceito.

[ii]Que não deve ser confundida com o Princípio da Subsidiariedade. Sobre este sugere-se a consulta in

O Princípio da Subsidiariedade

[iii]Consultar sobre esta matéria o mais recente Relatório *Education at a Glance 2018* https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en#page1

[iv]Caso paradigmático foi o entendimento sufragado a propósito do modelo regional de autonomia, administração e gestão das escolas da RAM constante do Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M (31.01) e que foi objeto, até, de dois Acórdãos do TC n.º161/2003- Processo n.º 64/2000-, de 06 de maio de 2003 e n.º 262/2006 – Processo n.º 358/2006-, de 02 de junho de 2006. A este propósito consultar Eduardo Alves, *Modelos jurídicos de Organização das Escolas*, Coimbra, Datajuris, 2012.

[v]Na Madeira, tem vindo a ser considerada esta forma de afirmação da Autonomia, como autonomia de cariz dialético . Vidé a este propósito o atual Programa de Governo Regional da Madeira 2015-2019: “Um instrumento para o nosso desenvolvimento, potenciador da nossa identidade insular numa permanente dialética entre diferentes níveis de poder” (p. 8) in https://www.alram.pt/images/stories/XI-LEGISLATURA/I-LEGISLATIVA/fotos-noticias/PDF%20Prog%20Governo/Programa%20do%20XII%20Governo%20Regional%20da%20Madeira.pdf

[vi]Em Portugal, foram os seguintes dos modelos de organização das escolas, desde o 25 de abril: Decreto-Lei n.º 735-A/74 (21.12); Decreto-Lei n.º 769-A/76 (23.10); Decreto-Lei n.º 172/91(10.05); Decreto-Lei n.º 115-A/98 (04.05); Decreto-Lei n.º 75/2008 (22.04). Na Região Autónoma da Madeira o Decreto Legislativo Regional n.º 4/2000/M (31.01) alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2000/M (21.06).

Imagem (geralt) gratuita em Pixabay

Data de Publicação: 12-08-2019