

# **X CONGRESSO DA SOCIEDADE PORTUGUESA DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO**

*Escola Superior de Bragança, 30 de Abril, 1 e 2 de Maio de 2009*

## **A intervenção do município nas políticas locais de educação**

**António Sousa Fernandes, 2009**

Depois de se ter assistido durante um período que mediou entre a implantação do sistema educativo público no período pombalino e os anos setenta do século XX a uma forte concentração da política e administração educativa no Estado, tem-se verificado desde então uma inflexão no sentido de o abrir à participação local, designadamente, dos municípios, das famílias e das instituições representativas de interesses económicos, culturais ou sociais. A LBSE de 1986, que introduz pela primeira vez no ordenamento jurídico português o princípio da participação local na educação, inicia entre nós esta inversão na política educativa.

A aplicação deste princípio tem tido, desde então, alguns desenvolvimentos efectivos ao longo de um percurso onde se confrontam constatações, resultados e apoios sólidos com questionamentos, ambiguidades e oposições. O caso da participação municipal na educação exemplifica a situação que acabamos descrever. Ao mesmo tempo que existe uma crescente solicitação para o envolver na educação – e neste conceito incluem-se outras modalidades que não apenas a educação escolar – não deixa todavia de se notar que isso é acompanhado de perspectivas reducionistas sobre o papel dos municípios neste domínios.

Neste artigo pretendemos dar conta da situação atrás descrita seguindo um percurso descritivo focado nos seguintes pontos:

Numa primeira parte referiremos a mudança de paradigma político e educativo em curso no mundo contemporâneo e a emergência do município como protagonista da política educativa local. Numa segunda parte referimos a evolução da intervenção educativa dos municípios no nosso país.

### **1. As mudanças do paradigma político e educativo em curso na sociedade contemporânea.**

O século XX foi testemunha da crise do sistema ensino liberal construído sob o paradigma do Estado educador ao mesmo tempo que assistiu a mudanças profundas nas concepções educativas bem como do papel atribuído aos actores locais na definição e incrementação das políticas educativas. São estas alterações que referimos nas secções seguintes sobre a crise dos sistemas educativos tradicionais, a emergência de novas concepções educativas e de democratização da educação, o reconhecimento da importância de participação local na escola e, designadamente, da convocação do município para ser um elemento activo da promoção da educação.

#### **A crise dos sistemas educativos fortemente centralizados**

Se no lançamento e expansão da escolarização o Estado moderno teve um papel insubstituível na Europa meridional, o modelo de organização e gestão, assente numa

concepção iluminista de Estado Educador, acabou por se revelar incapaz de responder aos novos contextos sociais, desafios e concepções políticas vigentes nas sociedades democráticas contemporâneas.

As dificuldades começaram a evidenciar-se a partir de meados do século XX precisamente quando na maioria dos países desenvolvidos a escolarização da população se tornara praticamente universal. Vários dados foram emergindo na sequência de investigações levadas a cabo por cientistas da educação e que chamaram atenção para a função selectiva e estratificadora dos sistemas educativos, a sua rigidez e uniformidade organizacional, a crescente burocracia do aparelho administrativo criado pelo Estado para gerir a educação escolar e a sua incapacidade para dar uma resposta adequada à diversidade cultural, social e ocupacional existentes na sociedade moderna. A diversificação e flexibilidade das instituições educativas tornaram-se uma exigência incompatível com a rigidez do sistema que começou a ameaçar rupturas no seu tecido e que conduziu à perspectiva assumida por vários investigadores que estamos a assistir a uma crise da educação. De facto do que se trata verdadeiramente é da crise dos sistemas educativos construídos segundo paradigma do Estado Educador

### **A nova concepção de democratização e o envolvimento local**

Na vigência do paradigma do Estado Educador, democratização significava o acesso generalizado à educação escolar oferecida pelo Estado ou mesmo imposta no caso da escolaridade obrigatória. A oferta educativa e a sua estruturação eram uma tarefa exclusiva da administração e aos beneficiários cumpria apenas usufruir dessa oferta embora a partir de certos níveis com algumas opções de escolha do pacote educativo – os cursos no caso de ensino profissional e superior e a área de estudos no caso do 3.º Ciclo do ensino liceal. Qualquer outra participação era excluída quer se tratasse das famílias, dos alunos ou das instituições existentes na área de incidência da escola. O Estado considerava-se autorizado a definir todo o campo de intervenção educativa dado que tinha uma legitimidade democrática resultante do voto dos cidadãos. Uma parte, a mais decisiva, assumia-a a Administração Central, outra parte, mais operacional, era delegada aos professores/funcionários.

Não é essa a concepção contemporânea de estado democrático e de democratização. Estado democrático moderno define-se como estado descentralizado - ou seja dotado de descentralização política e administrativa – onde emergem formas diversificadas de participação a todos os níveis. A Constituição Portuguesa de 1976 é disso um exemplo paradigmático na definição política de democracia assumida nos seus artigos. Daí que a promoção da educação não é apenas um exclusivo da administração central mas das entidades descentralizadas existentes: a região e o município relevam neste contexto como agentes educativos numa missão análoga à missão do estado central. De facto, dispõem também de uma legitimidade política própria que deriva do voto popular dos seus habitantes, ou seja, a mesma que fundamenta o papel educativo do Estado.

Por seu turno, democratização assume um significado muito mais abrangente do que a mera generalização da educação escolar. Significa também participação nos sistemas educativos dos seus utentes e beneficiários interessados. Em termos de compreensão, a participação deve ser exercida desde a elaboração e organização dos projectos educativos oferecidos pela sociedade política aos seus membros até à sua gestão e avaliação. Em termos de extensão, a participação inclui os membros internos da organização escolar – professores alunos, funcionários e técnicos – e os membros da

comunidade educativa implicados ou interessados na educação escolar – famílias, autarquias, representantes de interesses locais.

### **Uma nova concepção de educação e o papel activo do educando**

Para o ideário iluminista, a educação era sobretudo consequência da instrução recebida no período de formação da personalidade através de uma instituição específica, a escola. O Estado ou o seu representante local, o professor, era o agente transmissor e o aluno, o receptor passivo dessa instrução. A esta concepção chamou Paulo Freire “educação bancária”, pois tratava-se de um depósito que o aluno deveria reter, reproduzi mas não problematizar. Daí que o sistema educativo se centrasse na instrução transmitida através da escola no período inicial da vida do ser humano e por ela avaliada, pressupondo-se, na esteira de Condorcet (1793), que essa formação era suficiente para o desenvolvimento integral da personalidade do aluno nas suas dimensões intelectuais, éticas, emocionais e sociais.

Trata-se de uma visão ultrapassada nos seus conteúdos, nas instâncias e processos educativos e nas suas dimensões espaciais e temporais. A socialização e o desenvolvimento pessoal efectua-se por processos diferentes da transmissão de conhecimentos e nestes processos o aluno, os seus pares e o seu meio familiar e social têm uma relevância determinante. O tempo educativo não é apenas o tempo escolar mas o tempo total da vida humana e o espaço educativo é o espaço societário com as suas diversas instituições e configurações. As próprias aprendizagens efectua-se tanto por processos mais formais nas instituições educativas como processos não formais em outras instituições e organizações existentes ao lado e para além da escola e até informais através do impacto socializador do contexto físico, social, político e cultural onde o ser humano nasce ou habita, vive e convive.

Esta mudança de concepção, que Edgar Faure (1972) integra no conceito de cidade educativa e que posteriormente tem conhecido grande impacto através do movimento das cidades educadoras, aponta para um processo muito mais complexo e muito mais envolvente do que o pressupunha a visão algo simplista do Estado Educador. Sem dúvida que ela não implica o desaparecimento da função do Estado e da escola na educação mas relativiza a sua importância e convoca a colaboração de outras instâncias cujo papel é fundamental para que a educação possa exercer na sociedade actual o papel formador, integrador e diferenciador que Durkheim lhe define como a sua missão social. A convocação dessas instâncias assume um novo relevo com os processos de globalização actuantes nas sociedades contemporâneas que condicionam a intervenção educativa dos estados nacionais quer impondo-lhe regras ditadas em instâncias externas às suas fronteiras quer ultrapassando-o através da influência directa nas populações locais que dispõem de acesso cada vez mais facilitado às redes mundiais de informação. A resistência ao efeito compressor da uniformização ameaçada por esta globalização, sem menosprezar os factores positivos da mesma, requer a mobilização dos actores e instituições locais a fim de garantirem a sua identidade e riqueza cultural.

### **O lugar do município neste contexto político e educativo**

Do que atrás ficou dito quais as consequências que resultam para intervenção educativa do município?

Poderemos sumariá-las nos pontos seguintes:

- Ao município assiste uma legitimidade política análoga à do Estado para assumir tarefas educativas nos sistemas formais de ensino que implicam uma adequada participação na formulação de um projecto educativo local e nas várias dimensões da sua concretização. Trata-se uma instituição democrática representativa dos cidadãos e com atribuições gerais quanto ao bem comum local. Naturalmente que nesse bem comum local inclui-se a educação e formação dos seus munícipes.

- Tendo em conta que a educação não se esgota nos sistemas formais mas estende-se a outras modalidades não formais de educação, o papel dos municípios têm aí um largo campo de actuação, por si ou em colaboração com outras instituições, no desenvolvimento de programas culturais, desportivos, recreativos e sociais que contribuem para a educação dos cidadãos de todas as idades.

- Dentro do conceito de cidade educadora inclui-se ainda outro tipo de intervenções que incidindo sobre a segurança, a actuação e a qualidade de vida dos cidadãos exercem uma influência educativa profunda. Referimos à organização do espaço urbano, às condições de habitabilidade dos seus bairros e centros históricos, à oferta de emprego, à qualidade estética das suas construções e urbanizações, às redes de comunicação e de fornecimento de bens e serviços básicos como água, electricidade, saneamento, redes de comunicação e de informação, parques e espaços de desporto e de lazer. Trata-se de um domínio cujo impacto educativo nos cidadãos é comprovado e onde o município é também chamado a intervir só ou com colaborações.

- O município pode assumir-se como líder de um projecto educativo da cidade, não na esteira do município educador, caricatura de um Estado Educador, mas na qualidade de agente congregador de sinergias dispersas pelas várias instituições urbanas e catalizador de uma rede comunicacional que lance as bases e estimule esse projecto.

Em suma, o município como instituição democrática próxima dos cidadãos encontra-se particularmente posicionado para o exercício de tarefas educativas e desenvolvimento de redes de colaboração mais abrangentes e eficazes naqueles domínios onde o Estado pelo seu distanciamento e perspectiva nacional está menos habilitado para exercer. Trata-se no fundo de uma complementaridade entre duas instituições políticas que não se sobrepõem nem entram em competição mas que se encontram num objectivo comum que é a melhor educação e formação dos cidadãos enraizados no seu território mas abertos às perspectivas universais de um mundo globalizado.

Como é que estas perspectivas aqui descritas têm sido assumidas pelas políticas educativas desenvolvidas em Portugal é o que será objecto das reflexões seguintes.

## **2. Os municípios e a educação dos cidadãos no contexto português**

Ao enunciarmos a actuação dos municípios portugueses vamos considerá-la em três áreas distintas: a área da educação formal, ou seja, do sistema educativo com a sua rede de escolas e de cursos referindo qual a intervenção definida no sistema legal e assumida pelos municípios; a área da educação não formal abrangendo várias intervenções de carácter cultural, formativo e recreativo onde existe uma ampla autonomia de intervenção dependendo apenas dos recursos e da visão dos actores políticos locais a sua implementação; a educação informal onde referiremos como área específica a arquitectura e a organização espacial e a distribuição populacional do município tendo em conta o impacto sócio-educativo que delas resulta para os habitantes do concelho

### **Responsabilidades dos municípios no domínio da educação formal**

Praticamente desde a criação dos sistemas de ensino modernos que o Estado incumbiu ou impôs responsabilidades educativas aos municípios. Em Portugal depois de uns apelos à colaboração dos municípios na incrementação da instrução primária constantes das primeiras reformas liberais, a partir dos anos setenta do século XIX, mais concretamente da reforma do ensino primário de Rodrigues Sampaio de 1878/1881, o Estado impôs encargos específicos aos municípios quanto aos edifícios escolares, equipamentos, alojamento de professores e subsídios aos alunos na área da instrução primária. Em dois períodos, entre 1881 e 1894 e na reforma do ensino primário de 1911, transferiu mesmo para os municípios o encargo de nomear e pagar os vencimentos dos professores primários. A I República alargou, embora de uma forma voluntária, intervenção municipal à educação infantil (Fernandes, 1992: 353; id. 2007: 66-78). Os encargos com os edifícios mantiveram-se constantes até à actualidade, mas agora com uma tentativa de os ampliar a toda a escolaridade básica, a que acresceram outros: os transportes para todos os alunos do ensino básico, todos os serviços de acção social escolar para o 1.º ciclo. Os anos mais recentes assistiram à transferência de novas atribuições centradas no ensino básico. Assim, no domínio da instrução os municípios passaram a assegurar actividades de enriquecimento curricular do 1.º ciclo no âmbito de disciplinas como inglês, música ou educação física. Na gestão do pessoal foram-lhes conferidas competências de gestão do pessoal auxiliar no ensino básico.

Pelo enunciado destas “competências” municipais podemos constatar que elas incidem todas sobre a educação formal cujo projecto continua a ser exclusivamente da responsabilidade estatal e que, embora sejam eufemisticamente designadas competências, de facto, trata-se sobretudo de uma transferência de encargos financeiros para os municípios, uma espécie de subsídio ou imposto educativo embora, reconheça-se, com alguns poderes de gestão. Diga-se, em abono da verdade, que situação semelhante é a dos municípios espanhóis e franceses como referimos em outro lugar (Fernandes, 2005: 53-89).

Estamos basicamente em presença de uma concepção de Estado Educador que tem dominado o sistema educativo português. Todavia na actualidade esse paradigma encontra-se atenuado e flexibilizado mercê do modelo democrático que rege o país, do reconhecimento do papel dos pais e da comunidade no apoio e colaboração na escola, dos hábitos de participação que entretanto se desenvolveram e da capacidade dos municípios para resistirem a imposições unilaterais do governo e negociarem contrapartidas.

O caso das transferências de competências efectuadas a partir de 1984 exemplifica a capacidade crescente dos municípios para resistirem a transferências impostas e chegarem a um *modus vivendi* com o governo acordado através de protocolos. Entre 1984 e 1995 viveu-se um período de certa tensão devido aos novos encargos com transportes e construções escolares do ensino básico impostas sem quaisquer reforços financeiros. Mas partir de 1995, com a entrada de um novo governo em funções, as relações distenderam-se e o confronto começou a ser substituído pelos compromissos assumidos em protocolos onde os serviços prestados pelos municípios passaram a ser acompanhados por contributos financeiros da parte governamental. Foi desse modo que os municípios se envolveram na expansão da educação pré-escolar e mais recentemente na prestação de actividades de enriquecimento curricular do 1.º ciclo.

A erosão do paradigma iluminista centralizador deu-se ainda por outras vias. A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 abriu pela primeira vez a possibilidade de os

municípios serem promotores de certas modalidades de educação escolar como a educação pré-escolar e a formação artística, tecnológica e profissional. Estes eram campos educativos descuidados ou, pelo menos, subalternizados pelo sistema de ensino público. O que sucedeu é que os municípios para além do esforço que fizeram na educação infantil assumiram-se também, a partir de 1988, como promotores da criação de escolas artísticas e profissionais em parcerias locais com outras entidades. Naturalmente que para isso contribuiu a criação em 1988 do Gabinete do Ensino Tecnológico, Artístico e Profissional (GETAP) que para este projecto carregou financiamentos do Fundo Social Europeu e assegurou o apoio logístico às entidades promotoras. A elaboração da Carta Educativa Concelhia consignada legalmente como uma das atribuições do Município no domínio educativo reforçou também, embora tenha apenas um carácter consultivo, a intervenção municipal no planeamento dos estabelecimentos educativos do concelho. É certo que nos dois casos a iniciativa partiu do governo mas este ao abrir mão daquelas competências deferindo-as aos municípios revela que já não se considera legitimado para deter em exclusivo as orientações e a administração educativas e que para essa legitimação necessita também do concurso de outras entidades, como os municípios, para as quais delega ou descentraliza poderes. Bem, outra razão poderá também ter estado presente nesta abertura à colaboração: o recurso aos municípios para aliviar o orçamento do Estado no financiamento da educação escolar. Pensamos que as duas tenham tido um peso semelhante! Também na sequência da Lei da Bases do sistema Educativo o município passou a ter assento nos órgãos de direcção das escolas designado Assembleia de Escola na reforma de 1998 e Conselho Geral na reforma de 2008.

Para além da gestão, há outros indicadores que parecem apontar para uma maior participação dos municípios na definição das políticas educativas. É o caso da criação dos Conselhos Municipais de Educação estabelecidos pela primeira vez, em termos legais, em 1998 com a designação de Conselhos Locais de Educação e confirmados em 2003 agora com a designação de Conselhos Municipais de Educação. Trata-se da consagração legal de uma proposta apresentada pela primeira vez pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo e que vários municípios tinham acolhido voluntariamente antes da sua institucionalização legal. No mesmo sentido se pode referir a participação de representantes da Associação Nacional dos Municípios Portugueses no Conselho Nacional de Educação, órgão com representantes de vários parceiros sociais, encarregado de aconselhar e propor ao governo medidas de política educativa.

Em conclusão: a posição do governo português tem evoluído quanto ao papel educativo atribuído aos municípios e actualmente há indicadores que apontam para o reconhecimento de um papel mais activo de intervenção nas políticas educativas locais e para um trabalho de parceria na implementação de políticas governamentais.

Até que ponto o município português, por seu lado, se considera legitimado e apto para exercer atribuições educativas mais vastas por direito próprio e até que ponto outros parceiros locais, designadamente os docentes os reconhecem como tal?

Estas questões não se põem a um município britânico ou nórdico que têm competências muito mais latas neste domínio (Cfr. Fernandes, 2005: l.c.). Mas colocam-se entre nós devido à inexistência de uma tradição educativa municipal e ao centralismo educativo dominante.

Da parte dos municípios, tem havido uma apropriação cautelosa mas crescente das suas atribuições educativas que se explica por razões plausíveis. A assunção das suas

competências na educação não surgiu de início como a mais prioritária em relação a outras que envolviam resolução de necessidades locais prementes – abastecimento de água e electricidade, saneamento, rede viária, urbanização e equipamentos colectivos, etc. Só quando estas necessidades começaram a ter um princípio de resolução é que as atenções passaram também a incidir com mais cuidado sobre a educação embora se constate que quase desde o início da sua institucionalização democrática os municípios se envolveram rapidamente na recuperação do parque escolar do ensino primário e na promoção da educação pré-escolar. Mas tratou-se sobretudo de dar maior seguimento àquilo que desde a época liberal foi deixado à responsabilidade municipal: os edifícios e os equipamentos escolares. Nos outros campos, a tradição do Estado Educador fez com que o acercamento às tarefas educativas tenha sido bastante cauteloso tanto pela novidade deste domínio de acção como pelo relacionamento problemático com o governo e pelas susceptibilidades que podiam emergir sobretudo dos profissionais da educação, os professores.

Já referimos a inexistência de uma tradição educativa municipal consolidada como acontece nos países nórdicos bem como a forma como se tem processado o relacionamento com o governo.

No que respeita aos professores, sempre a Associação Nacional dos Municípios Portugueses tem deixado claro que a intervenção dos municípios de maneira nenhuma quer interferir com as funções pedagógicas dos docentes procurando desta forma estabelecer uma separação clara entre a actuação específica da escola e a actuação própria do município. Só o futuro dirá se o papel do município, como o dos pais dos alunos ou de outras entidades envolvidas na escola não necessitará de posteriores aprofundamentos e clarificações. Mas tendo em conta as referências que deixamos atrás, o município começa a ser já implicado nas políticas educativas locais e provavelmente não será de excluir a sua intervenção no projecto educativo local com implicações directas no projecto educativo das escolas ou agrupamentos existentes no seu território.

O corpo docente é outro parceiro envolvido na questão acima enunciada. A sua atitude em relação ao município passou do distanciamento e hostilidade em relação a qualquer presença municipal na escola à aproximação e colaboração recente. A primeira situação manifestou-se na I República e assumiu também algum relevo em certas tomadas de posição sindicais durante os anos oitenta. Elas surgiram a propósito da proposta de transferência da gestão de pessoal administrativo das escolas para a gestão municipal, apresentada no tempo do governo do Bloco Central e logo abandonada, e da participação dos municípios nos órgãos de gestão das escolas proposta pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo em 1987. Os argumentos eram semelhantes nos dois casos e resumiam-se à desconfiança dos professores em relação a uma pretensa politização da escola induzida pela presença dos autarcas. Os anos passaram e estas previsões pessimistas não se concretizaram. Antes pelo contrário, a presença da autarquia acabou por ser uma mais valia para a escola, um apoio para as suas actividades e um suporte político para as suas reivindicações perante a administração central.

Passámos em revista brevemente as responsabilidades educativas do município no domínio sistema educativo formal. Todavia em outros domínios ele é também chamado a intervir e com uma maior liberdade do que neste.

## **6. O município e a educação fora da escola**

Com este título queremos abranger todos os espaços, agentes e processos educativos existentes na área municipal, que cada vez mais é uma área urbana ou urbanizada, cujo impacto é determinante na conformação da nossa personalidade e na nossa socialização. A existência de factores extra-escolares que condicionam ou determinam a educação dos indivíduos ao longo de toda a sua vida é uma constatação sociológica que tem consequências na configuração do sistema educativo e no reconhecimento da relevância de projectos, programas e intervenções sem formatação escolar na educação dos cidadãos jovens e adultos. Edgar Faure refere-se a eles ao definir a cidade ou seja o espaço exterior à escola como um território institucional – e não apenas geográfico - que pode ser mobilizado para a educação e que, mesmo sem essa mobilização expressa, educa os seus cidadãos através da informação e socialização quotidiana que lhes ministra. Referimo-lo atrás como cidade educadora o que significa que a educação recebida nesse território conforma as pessoas aí residentes tanto ou mais que a educação escolar. Ela pode estar mais ou menos articulada com a educação dada pela escola mas existe, age sobre os indivíduos e deve ser tida em conta numa política educativa englobante. Por vezes se têm referido estes outros agentes educativos como escola paralela o que nos parece talvez menos apropriado pois o modelo escolar está, como regra, ausente do seu modo de intervenção. Mas estamos, sem dúvida, numa situação de educação paralela.

Ora neste campo, os municípios têm desenvolvido programas cuja diversidade e frequência depende basicamente da sua visão política, dos recursos disponíveis e dos apoios que conseguem mobilizar.

Alguns aparecem com ligações e como apoios à escola mas não se esgotam necessariamente aí podendo abranger outros públicos mais vastos. Refiram-se alguns a título de exemplo:

- programas de educação para a saúde ou para a cidadania, de educação ambiental e de educação do consumidor e de educação rodoviária;
- bibliotecas ou mediatecas municipais, parques e equipamentos desportivos, as quintas pedagógicas e parques temáticos que são organizações municipais onde se implementam programas abertos a todos os públicos, incluindo escolas;
- Os programas culturais promovidos ou apoiados pelos municípios e desenvolvidos muitas vezes em instalações construídas ou renovadas como teatros, centros culturais, pavilhões polivalentes ou casas da cultura;

A leitura dos boletins dos calendários de actividades culturais, ou mesmo a consulta das páginas da Internet, que muitos municípios disponibilizam, é neste aspecto extremamente instrutiva e dá-nos conta de quão amplo é o espectro da acção camarária.

Em muitos casos a intervenção municipal não é directa mas resulta da cooperação com organizações ou instituições existentes no concelho. Essa colaboração reveste-se de modalidades diversas. Tanto pode consistir em acções conjuntamente organizadas como encomendadas pelo município ou simplesmente subsidiadas por este. Em qualquer dos casos há um envolvimento municipal que poderá funcionar numa estrutura organizacional reticular, flexível e participada por amplas camadas da população local. Com isto entrámos já numa linha de actuação que pode conduzir ao projecto de cidade educadora, ou seja, uma cidade envolvida através de todas as suas instituições, organizações e movimentos na educação dos seus habitantes. Este objectivo é assumido expressamente pelos mentores do projecto educativo da cidade de Barcelona, cidade pioneira no movimento das cidades educadoras (Cfr. Gómez-Granell e Ignacio Vila, La

ciudad como proyecto educativo, Barcelona, Octaedro, 2001). Outras cidades europeias e fora do continente europeu se encontram já comprometidas neste movimento, incluindo cidades portuguesas. O que acontece em todos os casos é que é o município que lidera e dinamiza este movimento.

Queremos terminar esta referência às influências educativas da cidade apontando um domínio cujo impacto sobre a socialização dos habitantes, ou seja, a sua educação informal é enorme e tem sido objecto especial de estudo pelos investigadores da sociologia urbana (Fortuna, 1997; Castell, 2002; Lin & Mele, 2005). Trata-se da arquitectura e organização do espaço urbano cuja qualidade construtiva e estética influencia os seus habitantes quer na conformação da sua personalidade quer na estrutura das suas relações sociais. Ora a crescente urbanização das sociedades modernas implicou o afluxo de novas populações às cidades e suas periferias e originou uma febre construtiva cuja estética e qualidade de materiais se degradou da tal forma que muitos desses espaços e casas, em vez, de serem locais atraentes de convívio se transformaram em zonas desagradáveis, agressivas e degradadas. Frequentemente são habitadas por emigrantes desenraizados das suas origens ou populações rurais deslocadas da sua terra natal em busca de trabalho na cidade. Por outro lado os centros históricos estão a desertificar-se, estando habitados por populações envelhecidas em casas decadentes e desconfortáveis que se vão esvaziando à medida que morrem os seus ocupantes. Nos dois casos, a insegurança, a marginalidade reforçada ainda pelo desemprego ou subemprego de muitos jovens desenvolvem uma socialização para a violência, para toxicod dependência e a criação de gangues de crime organizado que ameaçam e sobressaltam as populações vizinhas desses ambientes. As classes médias mais abonadas tendem, por isso, a agrupar-se em zonas próprias fora dos contactos com a população empobrecida ou até a concentrar-se em condomínios fechados. A educação informal induzida por esta configuração arquitectónica não deixa de ter efeitos negativos para a solidariedade e convivência social. Ela acentua a estratificação e a agressividade social criando *ghettos* e tensões que ensombram o território urbano. Dai que a requalificação do espaço urbano seja uma tarefa urgente para a indução de um novo estilo de convivência social e uma reconciliação dos seus habitantes com a sua cidade através de uma estética atraente de edifícios e de espaços onde seja agradável viver.

Estamos aqui também num domínio onde os municípios têm uma palavra importante a dizer e mesmo decisiva em muitos casos. Os planos de urbanização e as construções públicas e privadas passam pela aprovação do município e nessa medida ele tem uma influência marcante na configuração arquitectónica e espacial do território municipal. Na reconstrução e reorganização dos territórios urbanos a intervenção do município acaba por ter uma dimensão eminentemente educativa mesmo quando o seu objectivo imediato seja o de recuperar zonas degradadas e abrir espaços para a intervenção cultural e o convívio dos munícipes. De facto ao ordenar esses espaços cria contextos para uma socialização quotidiana dos seus utentes.

### **Algumas considerações finais**

Diz Gaudin que em França durante o século XIX se foi construindo uma ideia sobrevalorizada do Estado-nação e paralelamente se desvalorizou a comunidade local como uma instância política menor. “ O Estado-nação polariza valores que se associam ao interesse geral” ao mesmo tempo que os “municípios e outras colectividades locais

eram [...] vistos como representantes de uma categoria de interesses *privados* (sublinhado no original) que requeriam uma colocação em tutela e um enquadramento a fim de não contrariarem o interesse geral” (Gaudin, 1999: 60). Este posicionamento ideológico e político teve aplicação directa na administração e gestão do sistema educativo considerado como assunto do interesse geral que era a instrução da população francesa. Ao Estado-nação é que competia a realização deste interesse geral. A participação dos municípios era uma participação integrada neste princípio e segundo diz Derouet situando-se na época contemporânea, “o sistema educativo francês só está totalmente descentralizado num ponto: o património imobiliário” (1999: 36). É significativa esta conclusão pois ela revela que não obstante as medidas de descentralização introduzidas em França a partir de 1983 (Auduc, 1997: 14), o Estado francês não abriu mão do controle do ensino nas suas componentes essenciais e o município foi associado sobretudo para contribuir financeiramente para os edifícios e equipamentos escolares.

A situação portuguesa tem semelhanças flagrantes com o que se passa na França. A abertura que referimos em relação à participação dos municípios tem também um acento dominante na construção de edifícios e equipamentos, nos transportes escolares e na colocação e gestão de pessoal auxiliar e de professores da área de enriquecimento curricular, ou seja, o Estado busca, e até impôs, apoios financeiros dos municípios para os custos da educação. Mas o essencial da orientação e gestão da educação continua a ser um domínio reservado do Estado. As cedências feitas no sistema formal de ensino são menores e, sobretudo, instrumentais com o sentido de preencher lacunas não cobertas pela rede pública ou então para cooptar a colaboração e não para partilhar a decisão.

Não parece, todavia, que os municípios portugueses questionem este predomínio do Estado tendo-se limitado, sobretudo, a discutir a repartição dos encargos financeiros resultantes das transferências de responsabilidades a seu cargo.

Também a relação entre municípios e professores se reveste de certas peculiaridades. Embora os receios de interferência indevida na escola se tenham vindo a desvanecer emerge em certos casos a atitude de uma escola mais interessada nos contributos financeiros ou benefícios patrimoniais e menos no aproveitamento das ofertas ou projectos educativos disponibilizados pelas câmaras ou serviços municipais. Essa atitude quando existe assume até contornos críticos em relação à autoridade municipal considerada incumpridora das prestações materiais exigidas pela escola. Parece que também a ideia do Estado Educador, dos professores como os seus representantes e delegados naturais e dos municípios como contribuintes de fundos ainda paira sobre o horizonte e a prática docente.

Diremos que é nas áreas da educação não formal e informal que a criatividade municipal se pode desenvolver com maior autonomia. Mas também aqui há ainda um caminho a percorrer. Importa que os municípios as assumam com maior consciência e protagonismo pois é um campo aberto com imensas potencialidades de intervenção cujos efeitos educativos são sublinhados pelos promotores e dinamizadores do movimento das cidades educadoras.

Mas será que os municípios ficarão sempre numa situação minorizada como é a actual no domínio da educação formal assegurada pelo sistema de ensino público? Não é o caso dos municípios escandinavos e dos países anglo-saxónicos onde as responsabilidades educativas municipais no âmbito do ensino básico são largas a ponto de se poder afirmar no caso britânico, e no caso escandinavo para a educação básica,

que nos encontramos perante um sistema nacional de ensino localmente administrado. Pensamos que também entre nós os desafios colocados a uma educação contextualizada e a democratização societária que se vai consolidando lhes irá dar um papel de mais relevo na orientação, administração e decisão da educação formal do que a existente hoje.

Na verdade pensamos que o modelo do Estado Educador é uma construção do passado que deu os seus frutos mas se encontra agora esgotado devendo dar lugar a um Estado menos regulamentador e acima de tudo regulador apenas no essencial e sobretudo promotor de sinergias entre instituições e actores mais participativos e autónomos. De facto é para isso que aponta a mudança de paradigma que referimos neste artigo e que impõe transformações inadiáveis na reconstrução e gestão do sistema educativo.

\*\*\*\*\*

### **Referências citadas**

- Auduc, J.-L. (1997). *L'école en France*. Paris: Nathan
- Condorcet (1988). *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain. Fragment sur l'Atlantide*. Paris Flammarion (1.<sup>a</sup> publicação, 1793)
- Derouet, J.-L. (1999). "A autonomia dos estabelecimentos de ensino em França: as conquistas e dificuldades de uma política de descentralização" em *Revista de Inovação*, em Vol.12, n.º 3, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, pp. 35-44.
- Faure, E. (1972) . *Aprender a Ser*. Lisboa: Livraria Bertrand.
- Fernandes, A. Sousa, (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário. Braga: Universidade do Minho (Dissertação de doutoramento)*
- Fernandes, A Sousa (2005). " Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia" em VV AA, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: ASA.
- Fernandes, A. Sousa (2007). "Rodrigues Sampaio e a Instrução Pública em Portugal" em *António Rodrigues Sampaio, Bicentenário do nascimento*, Actas do Seminário, Esposende, Câmara Municipal, pp66-78
- Fortuna,, Carlos (1997). *Cidade, Cultura e Globalização*. Oeiras: Celta Editora
- Gaudin, J.-P. (1999). *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences PO
- Gómez-Granel e Ignacio Vila (2001). *La ciudad como proyecto educativo*. Barcelona: Octaedro.
- Lin, J & Mele, C. (2005). *The Urban Sociology Reader*. Milton Park, Abingdon: Routledge
- Morell, S. e Fernando, J. (1990). *The educating city*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Susser, I. (2002) *The Castells Reader on Cities Social Theory*. Oxford. Blackwell.

Nota:

Esta comunicação encontra-se publicada em CD editado pela Escola Superior de Educação de Bragança em 2010 sob a coordenação de Henrique Ferreira.