



Educação Unisinos

E-ISSN: 2177-6210

revistaeduc@unisinos.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Brasil

Bello Souza, Donaldo; Fonseca Castro, Dora; Areal Rothes, Luís
Educação e relações interinstitucionais no Brasil e em Portugal
Educação Unisinos, vol. 17, núm. 3, septiembre-diciembre, 2013, pp. 215-222
Universidade do Vale do Rio dos Sinos
São Leopoldo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=449644347006>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Educação e relações interinstitucionais no Brasil e em Portugal¹

Education and interinstitutional
relations in Brazil and Portugal

Donaldo Bello Souza
donaldosouza@hotmail.com

Dora Fonseca Castro
doracastro@ese.ipp.pt

Luís Areal Rothes
Lrothes@ese.ipp.pt

Resumo: Este artigo visa discutir, sob enfoque comparativo, a descentralização da educação no Brasil e em Portugal a partir da década de 1990, isto com base na revisão da literatura pertinente e dos marcos jurídicos que vieram regulá-la, procurando problematizar as relações interinstitucionais que medeiam este processo, no Brasil, sob a ótica do regime de colaboração e, em Portugal, segundo as relações estabelecidas entre os poderes central e local. Como conclusão mais geral, constata que, apesar de o poder central vir difundindo o discurso da descentralização nestes países, já há algum tempo, tudo leva a crer que o plano da retórica não logrou ser efetivamente superado, pois entre avanços e recuos deste processo as tentativas vêm se constituindo em movimentos de alguma desconcentração de poderes, ainda marcados pela mesma lógica centralizadora, herança histórico-social, em ambos os casos, dos seus respectivos períodos ditoriais, agora também sob a modulação de políticas econômicas neoliberalizantes.

Palavras-chave: descentralização da educação, municipalização da educação, relações interinstitucionais, educação comparada Brasil-Portugal.

Abstract: This paper discusses, from a comparative perspective, the decentralization of education in Brazil and Portugal from the 1990s onwards. Based on relevant literature and on its legal framework, the researchers seek to investigate the interinstitutional relations that mediate this process, under the collaboration regime in Brazil and according to the relations established between central and local power in Portugal. The general conclusion notes that, although both central governments have disseminated the decentralization discourse for some time now, it seems that the level of rhetoric has not been actually overcome. A number of advances and setbacks show that, although there has been some deconcentration of power, it is still marked by the same centralizing logic that is an outcome of both countries' historical and social heritage (their previous dictatorial regimes) and is currently under the modulation of neoliberal economic policies.

Key words: decentralization of education, municipalization of education, interinstitutional relations, comparative study of education in Brazil and Portugal.

¹ Este artigo consiste em um dos produtos preliminares da investigação denominada "Os Planos Municipais de Educação (Brasil) e as Cartas Educativas Municipais (Portugal): perspectiva comparada entre as Regiões/Areas Metropolitanas do Rio de Janeiro e do Porto", em processo de realização pelo Nephem/FE/UERJ e pelo InEd/ESSE/IPPorto, constituindo-se adaptação de trabalho originalmente publicado na *Revista Portuguesa de Educação*, 26(2) (2013).

Introdução

O presente artigo visa discutir sob enfoque comparativo a descentralização da educação via municipalização no Brasil e em Portugal a partir da década de 1990, isto com base na revisão da literatura pertinente e nos marcos jurídicos que vieram regulá-la em ambos os países, procurando problematizar as relações interinstitucionais que medeiam aquele processo, no Brasil, sob a ótica do regime de colaboração entre os entes federados e, em Portugal, segundo as relações estabelecidas entre os poderes central e local.

Medidas descentralizadoras no Brasil e em Portugal

Em linhas gerais, é possível afirmar que foi somente na segunda metade dos anos de 1990 que, coincidentemente às reformas educacionais em curso no Brasil, pós-Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394, de 20 de dezembro de 1996, se observou um apelo sistemático à adoção de medidas descentralizadoras de algumas das competências do governo central português no campo educacional, em que pesce o facto de a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) 46, de 14 de outubro de 1986, tê-la preconizado em meados da década anterior, em paralelo a propostas também de participação e autonomia (Afonso, 2000; Lima, 2000).

No Brasil, a Constituição Federal (CF) de 1988, a par de um conjunto extenso de avanços que trouxe para a vida nacional, veio suscitar algumas importantes mudanças na legislação educacional, indo ao encontro das expectativas da sociedade brasileira em torno da elaboração de normas mais adequadas às transformações democráticas inauguradas no país a partir dos anos 1980, em que pesem as tensões político-sociais e partidárias que se faziam presentes desde a

Assembleia Nacional Constituinte (ANC), expressão do conflito de interesses que marca a diversidade socioeconômica e, por conseguinte, sociopolítica no Brasil.

No campo da educação, apesar das demandas sociais existentes, a regulamentação dos dispositivos constitucionais de 1988 só foi realizada oito anos depois, por intermédio da promulgação da LDB 9.394/1996, cujo texto não apenas ratificou a organização sistêmica já praticada em larga medida em algumas regiões do país, como normatizou a condição de sistemas “autônomos” atribuída aos Municípios por aquela CF. Com isto, a organização sistêmica anterior, que considerava apenas três esferas governamentais (federal, estadual e Distrito Federal), passou a integrar um quarto ente federado (o Município), apontando para a autonomia relativa de seus respectivos sistemas diferenciando-os quanto às incumbências e prioridades, contudo, advogando a prática do regime de colaboração entre eles. Tal concepção de colaboração passou formalmente a prever ações conjuntas entre aqueles entes federados, abarcando, por exemplo: a divisão de responsabilidades pela oferta do ensino fundamental; o planejamento educacional (Planos de Educação e censos escolares); a superação de decisões impostas ou a simples transferência de encargos, sem que houvesse o repasse devido dos meios e recursos necessários; e, ainda, a garantia de participação da sociedade por meio dos conselhos, com representação popular e poder deliberativo (Oliveira e Santana, 2010; Abreu, 1998; Abreu e Sari, 1999).

Entretanto, ao longo da década de 1990, as políticas governamentais passam a adotar o caminho da racionalidade financeira (Saviani, 1999), implicando redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado, assim como a intensificação da abertura do país ao capital financeiro

internacional. O uso instrumental do conceito de descentralização passa a ser, majoritariamente, aplicado como desconcentração, exprimindo a estratégia de retirada do Estado da prestação dos serviços públicos essenciais da sociedade (Vieira e Farias, 2007; Adrião e Peroni, 2005, 2008; Martins, 2001). Por esta razão, ao abordar-se a problemática da descentralização das políticas públicas na área social no Brasil, duas vertentes devem ser consideradas: a da ótica interna ao próprio Estado federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a dos vínculos existentes entre Estado e Sociedade. A qualidade democrática dessas relações, tanto no âmbito do relacionamento entre os entes federados, como na esfera do binômio Estado-Sociedade, é que irá sinalizar, portanto, a possibilidade de estar havendo a esperada transferência do poder decisório (descentralização) ou a ocorrência de um simples deslocamento de atribuições, problemas e encargos (desconcentração), que frequentemente também implicam privatização dos serviços públicos (Abreu, 1999; Abreu e Sari, 1999; Duarte, 2002; Freitas, 1998).

Em síntese, a dita descentralização no Brasil virá implicar processos de privatização, terceirização ou publicização dos serviços públicos (Peroni, 2008), com forte apelo às práticas sociais voluntárias de apoio à escola, de caráter tipicamente assistencial (Calderón e Marim, 2003), mas com elevado controle dos níveis superiores do governo sobre os fluxos financeiros e as transferências de recursos intergovernamentais (Gonçalves, 1998), visivelmente ancorado na manutenção da centralização normativa e política em relação à instância executora (Vieira e Farias, 2007; Montaño, 2003).

Por seu turno, a análise aos processos de desenvolvimento da descentralização da educação em Portugal revela que a partir de finais dos anos 1980 começa a esboçar-se uma

clara intenção de a administração educacional abandonar a prática de tomada de decisões uniformizantes em nível central (Formosinho e Machado, 2000), herança tanto da época da Ditadura militar (1926-1933), quanto do Estado Novo (1933-1974), neste último caso momento no qual a relação autoritária do poder central com a escola veio a atingir o seu auge, havendo, entre outros aspectos, a retirada dos poderes dos Municípios sobre a administração das escolas primárias (Pires, 2003).

A publicação da LBSE 46, de 14 de outubro de 1986, pode ser tomada como um marco significativo, em termos legislativos, para o desenvolvimento das ideias de participação e descentralização, na medida em que recusa o modelo burocrático e centralizado de administração na sua forma concentrada. Formosinho e Machado (2000) também nos dão conta que esta lei define os princípios a que deveria obedecer a administração e gestão educativa ao nível central, regional autónomo, regional, local e de estabelecimento. Esta LBSE, que, segundo Lima (1992), obteve consenso entre os partidos políticos, acabou, no entanto, por contribuir para a implementação de medidas destinadas à promoção de formas de desconcentração dos serviços de educação em Portugal e não necessariamente descentralizadoras.

Assim, em termos esquemáticos, podemos identificar diferentes níveis de gestão da educação em Portugal: ao nível central, os serviços do Ministério de Educação (ME) (serviços da administração central); ao nível regional, as Direções Regionais de Educação (DREs) e, na instância local, os Agrupamentos de escolas, embora na fase de formação destes últimos aqueles outros níveis não tenham se mostrado facilitadores do processo de descentralização da educação (Pinhal e Dinis, 2002), uma vez que a administração central utilizou para retomar o controle

quase absoluto sobre o sistema educativo, mais uma vez revelando a faceta de um Estado centralizador, controlador e burocrático.

Contudo, estudos recentes realizados ao nível da administração educacional, levantam algumas dúvidas a respeito do quadro acima traçado. Várias investigações realizadas no plano da ação dos atores, nas diferentes instâncias das organizações educativas, vão mostrando que a ação se pode afastar do estabelecido ou do previsto. Neste sentido, poder-se-ia afirmar que, à margem das estruturas formais que apontam para cadeias hierárquicas que promovem regulações no sentido descendente vertical e que à partida dificultariam o desenvolvimento da autonomia das organizações educativas, uma face mais oculta, e que diz respeito às dinâmicas reais dos atores sociais, parece revelar muitas ambiguidades e contradições, mostrando que os processos de desenvolvimento de autonomia não são movimentos lineares dependentes exclusivamente das estruturas formais. Em determinadas realidades, parecem emergir regulações no sentido das periferias para os centros de poder instituídos, e que nos remetem para a consideração da existência de outros centros de decisão e de espaços de autonomia administrativa e pedagógica.

As questões acima postas, já exploradas em várias dimensões organizacionais, revelam a importância e a centralidade da ação dos atores sociais no desenvolvimento das organizações educativas. Mesmo em sistemas educativos centralizados e organizados de forma hierárquica piramidal, como no caso português, parece ser possível identificar movimentos autonómicos, quer ao nível pedagógico, quer ao nível administrativo.

Em 2003, com o Decreto-Lei 7, de 15 de janeiro de 2003, são reativados, apenas ainda no plano legal, os Conselhos Municipais de Educação (CMes), que já tinham sido referenciados anteriormente como órgãos

consultivos. Formosinho e Machado (2005) entendem que este órgão terá a função de coordenar localmente a educação, reconhecendo, contudo, algumas debilidades no que diz respeito à representatividade das diferentes forças sociais, económicas e políticas do território educativo. No entanto, a criação dos CMes acaba por valorizar a “capacidade política, de decisão e gestão dos Municípios portugueses” contribuindo para a “concretização de um poder local mais forte” (Formosinho e Machado, 2005, p. 152).

O Decreto-Lei 75, de 22 de abril de 2008, viria a consagrar a participação de atores do poder local (Autarquia) no órgão de gestão das escolas/Agrupamentos (Conselho Geral) tendo em vista a futura construção de projetos educativos de âmbito territorial/local. Atualmente, numa lógica de redução de estruturas e de racionalização de recursos, perspetiva-se a extinção das DREs, ao mesmo tempo em que se discutem possibilidades de transferir algumas competências destas estruturas para os poderes locais (Municípios), conforme mais adiante sinalizado.

Relações interinstitucionais

A partir do novo ordenamento jurídico que emerge no Brasil entre o final dos idos de 1980 e a segunda metade de 1990, anteriormente aludido, a colaboração passa a assumir caráter obrigatório na organização dos sistemas de ensino no país, com vista, especialmente, à minimização dos riscos de uma fragmentação desregulada da organização da educação nacional entre os sistemas de ensino, agora incluindo os sistemas municipais, já que, a partir de então, a autonomia passava a ser extensiva, pelo menos formalmente, a todos os entes federados.

A tentativa de instituição dessa forma de relacionamento solidário entre os sistemas de ensino repercutiu

ria no conjunto de práticas de gestão e de implementação de políticas públicas educacionais, por exemplo: (i) na divisão de encargos relativa à oferta do ensino fundamental por Estados e Municípios, com ênfase na distribuição proporcional de responsabilidades pelas matrículas – com ou sem transferência de recursos financeiros – e, ainda, na garantia de implementação de programas suplementares federais – como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o atual Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), além de outros mantidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); (ii) no planejamento, notadamente em termos da elaboração dos planos nacional, estaduais e municipais de educação; (iii) no estabelecimento de normas, no sentido da definição de competências e diretrizes educacionais, de padrões mínimos de oportunidades educacionais, da oferta de ensino com qualidade e, ainda, de avaliação do rendimento escolar (Abreu e Sari, 1999; Farenzena, 2006; Machado, 2002; Sari *et al.*, 2001).

Embora a CF de 1988 tenha sinalizado algumas incumbências educacionais da União (Artigo 211º, § 1º) e dos Municípios (Artigo 211º, § 2º), nada foi dito sobre os Estados. Essa lacuna foi parcialmente preenchida pela Emenda Constitucional (EC) 14, de 12 de setembro de 1996, que, ao proporcionar nova redação ao artigo 211 em questão, incluiu, entre outros aspectos, a menção no seu Artigo 3º, § 3º, de que “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”, sendo mantida a definição no Artigo 3º, § 2º, que os Municípios devem atuar “prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Com isto, na LDB 9.394/1996, no Artigo 10º, inciso II, os Estados são chamados a “definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem

assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público”, enquanto é reiterado aos Municípios, Artigo 11º, inciso V, seu comprometimento para com a oferta da “educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A par desses aspectos, a EC 14/1996 acrescentaria no Artigo 3º, § 4º, que “Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”, aspecto reiterado na LDB 9.394/1996, no Artigo 5º, § 1º, agora com a indicação de que a participação da União no regime de colaboração será a de “assistência” – nestes termos, em coerência às funções “normativa, redistributiva e supletiva” previstas no Artigo 8º, § 1º, para fins da organização da educação nacional –, mas omissa em relação a um engajamento da União em mesmo nível de responsabilidades para com os demais entes federados, mesmo que resguardadas as prerrogativas de sua necessária ação coordenadora.

Mais recentemente, com a aprovação da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei 11.494, de 20 de junho de 2007 –, regulamentadora da EC 53, de 19 de dezembro de 2006, observa-se que o regime de colaboração será timidamente evocado, de um lado, no Artigo 7º, inciso I, enquanto uma das exigências para que a União, nos casos em que o valor *per capita*

do FUNDEB estadual não venha a alcançar o mínimo nacional, libere a sua parcela de complementação aos Estados e Municípios, isto mediante, entre outras exigências, “a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais”, e de outro, quando prevê, no Artigo 39º, incisos I e II, o desenvolvimento de programas voltados para a conclusão da educação básica por parte de alunos regularmente matriculados no sistema público de educação que estejam tanto cumprindo pena judiciária, quanto sob medidas socioeducativas.

Contudo, o regime de colaboração entre os entes federados vem se realizando e em meio a um contexto no qual a translação de responsabilidades tem levado não à cooperação, mas a um quadro de concorrência entre os entes federados, à desconcentração da administração educacional – entre as instâncias públicas e a partir destas para a sociedade civil – e, sobretudo, implicado privatizações. A par das poucas experiências academicamente avaliadas como bem-sucedidas em torno da implementação do regime de colaboração (Aguiar, 2002; Gadotti, 2000; Machado, 2002), a literatura pertinente vem apontando múltiplas dificuldades para sua difusão, como: (i) a ausência de regras institucionais que aprofundem o estímulo a práticas cooperativas entre os entes federados; (ii) a precariedade dos dados e informações sobre a realidade escolar no país; (iii) a tradição autoritária nas relações interinstitucionais, aqui caracterizada pela tendência à centralização e concentração do poder decisório nas esferas federal e estaduais; (iv) a carência de espaços oficiais de coordenação, barganha e deliberação conjunta entre as instâncias federadas, em que pesem as iniciativas tanto do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) quanto

da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) nessa área (Abicalil, 2001; Abreu e Sari, 1999; Duarte, 2002; Machado, 2002; Souza e Faria, 2003, 2004).

No que remete aos níveis e modalidades de ensino previstos na LDB 9.394/1996, é possível afirmar que na prática o regime de colaboração, embora precarizado pelas dificuldades acima apontadas, gravita em torno da oferta da educação infantil e, em especial, do ensino fundamental – articuladamente à noção de ensino obrigatório –, como também no que remete ao atendimento do ensino médio (Gomes, 2000) e da formação de professores (Aguiar, 2002; Machado, 2002), indicando que deveria se fazer presente com maior amplitude e intensidade na esfera municipal. Conforme sinalizado por Machado (2002, p. 127), sob a perspectiva da interdependência e da corresponsabilidade intrínseca ao federalismo cooperativo, as demandas e competências constitucionais municipais “se inserem, de algum modo, na esfera de responsabilidades do Estado e até da União, seja do ponto de vista da interdependência com as competências de coordenação, implementação e avaliação das políticas educacionais dessas instâncias, seja no que tange às responsabilidades fiscais e de financiamento, quando for o caso”. Já em Portugal, desde a emergência do sistema educativo no país, com o Marquês de Pombal (na segunda metade do século XVIII), que definia uma matriz centralizada, às políticas educativas de Salazar, apenas interrompidas pelas políticas mais descentralizadoras, em particular, dos períodos da Primeira República e, mais recentemente, do período que se seguiu à revolução de Abril, ainda que de caráter distinto, podemos perceber as várias descontinuidades ao longo do desenvolvimento do processo de desconcentração de poderes.

No que respeita aos discursos políticos, Flores (2005) assinala dois

marcos importantes relacionados ao processo de administração das escolas. O primeiro corresponde ao contexto político marcado pela aprovação da LBSE 46/1986, por se encontrar associado à retórica da descentralização, enquanto que o segundo corresponde ao Pacto Educativo para o Futuro (Portugal, 1996), no qual se dava ênfase à territorialização e autonomia. Contudo, apesar dos discursos políticos apontarem para a descentralização, territorialização e autonomia no campo da gestão educativa, parece que muitas das práticas levadas a cabo pela administração central acabaram por comprometer o processo para que esses planos se transformassem em realidades, conforme anteriormente destacado.

Atualmente, não obstante as influências das tendências transnacionais e o facto de as políticas educativas nacionais apontarem para a necessidade do desenvolvimento da autonomia das organizações educativas e para o aumento e transferência de competências para níveis de decisão local, ainda não se registam em Portugal avanços muito significativos nesse sentido, isto por razões diversas que se estendem desde as resistências e/ou ações desenvolvidas pelos diferentes atores sociais envolvidos nestes processos até às ambiguidades e contradições entre o discurso político-legal e as ações reais desenvolvidas pela administração central e instâncias intermédias de gestão.

Flores (2005) refere que as mudanças operadas na organização e administração das escolas em Portugal centraram-se mais ao nível das alterações estruturais e morfológicas dos modelos de administração e gestão das escolas do que propriamente em práticas reais de ruptura com a tradição centralizadora da administração. Com isto, Fernandes (2005) diz-nos que a desconcentração é uma modalidade atenuada da centralização, enquanto que Lima (2006)

destaca que, na verdade, não houve em Portugal uma alternativa descentralizada que transformasse o caráter centralizado da administração, em congruência com o preconizado na LBSE 46/1986 e pela CRSE.

Ferreira (2004) entende que a valorização do local não é uma situação nova, considerando que a novidade na importância atribuída ao local se deve ao fato de a “relocalização ocorrer em simultâneo com a desestruturação do Estado-Providência [...], com o questionamento das instituições nacionais-estatais, e com o fenômeno da globalização” (Ferreira, 2004, p. 61), chamando a atenção para o fato de que a revalorização da descentralização, da autonomia e da participação dos atores ao nível local poder estar associada, de certa forma, às lógicas mercantis defendidas pela perspectiva neoliberal. Barroso (1998, p. 11), apesar de entender que, em alguns casos, a “territorialização” pode ser vista como uma medida promotora da introdução da “lógica de mercado”, considera que é possível encará-la como um processo de “apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais” (Barroso, 1998) baseando-se no que entende ser a “mobilização” como “reunião de um núcleo de atores com o fim de empreenderem uma ação coletiva” (Barroso, 1998).

Em Portugal, portanto, longe de uma efetiva descentralização, vão sendo apenas ensaiados alguns passos nesse caminho, com uma desconcentração de poderes que passa pela transferência de algumas competências do poder central para outros níveis de gestão mais periférica, sendo este processo visto não como uma questão de fundo, de natureza estrutural, mas antes tratada como mera técnica de gestão. Contudo, à semelhança de outros períodos, este processo de transferência de competências e funções é também marcado por contradições, desconexões, ambiguidades e so-

breposições de papéis e funções. Conforme já discutido, numa lógica de valorização das políticas públicas locais foram reativados, apenas no plano legal, os CMEs, pois no plano da ação ainda não se perceciona, claramente, o trabalho desenvolvido por estes órgãos consultivos.

A celebração de contratos de autonomia entre a administração central e os agrupamentos de escolas, referidos no Decreto-Lei 115-A, de 4 de maio de 1998, tem sido um outro assunto que constitui alvo de várias críticas e problematização por vários autores (Lima, 2006; Afonso, 1999; Alves, 1999; Roque, 1999). O contrato de autonomia parece constituir, na situação atual da administração educativa, o (único) dispositivo político-jurídico capaz de fazer mudar a relação de desconfiança, atualmente existente, entre a administração da escola e a administração do Estado ou outro poder público (Roque, 1999). No entanto, Costa (2007, p. 87) entende que, volvidos vários anos, os contratos de autonomia encontram-se envoltos numa “certa miragem”, até porque, segundo o autor, não tem havido uma efetiva iniciativa político-administrativa para a sua implementação.

No quadro atual da reconfiguração da rede da organização educacional pretende-se que as Autarquias assumam, agora, competências de regulação das políticas educativas locais. É neste panorama que as Câmaras vão desenvolvendo, gradualmente, ações de decisão e controle sobre o funcionamento e gestão das escolas nomeadamente ao nível da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico (organização da componente de apoio à família, gestão de transportes escolares, implementação de atividades de enriquecimento curricular, gestão das cantinas escolares e gestão do pessoal não docente). Esta nova regulação do Município que se faz sentir nas escolas permite abrir caminho para um questionamento

sobre o tipo de parceria, participação ou contrato que se estabelece, ao nível local, entre o Município e os Agrupamentos de escolas. Apesar da retórica da descentralização, territorialização e contratualização alimentada por termos como participação, colaboração e parceria assiste-se, “simultaneamente, à manutenção de práticas centralizadas e burocráticas” (Ferreira, 2005, p. 189), que são também “reproduzidas ao nível local, muitas vezes, com maior afinco do que foram ou são observadas noutros níveis da administração da educação” (Ferreira, 2005).

A importância que é dada à *cidade educadora* fundamenta-se na revalorização do local enquanto espaço promotor de aprendizagens para todos, de forma contextualizada. A este propósito, Ferreira (2004, p. 61) diz-nos que “o local – espaço local, os atores locais, os dinamismos locais – tem sido alvo de um interesse crescente nas sociedades contemporâneas” e, ainda, que “a proliferação de noções como autonomia, participação, comunidade, território, contrato, projeto e parceria [...] constituem alguns exemplos desse renovado interesse”. Também Lopes e Sanches (2004, p. 135) se referem ao interesse pelo local e, sobretudo, à colaboração entre as Autarquias e escolas como sendo resultado de uma política de territorialização que é motivada por diversos fatores, entre os quais, o renascer dos valores políticos e sociais com “ênfase numa cidadania inclusiva, no aprofundamento da democratização da escola e na construção participada das próprias comunidades educativas”. Fernandes (2005) atribui o atual interesse

pela ligação das escolas às entidades locais e, nomeadamente à Autarquia, em certa medida, às crescentes dificuldades dos sistemas educativos centralizados em dar respostas aos problemas surgidos na sociedade moderna. Ferreira (2005) acrescenta que as políticas educativas se voltaram para o “local” como estratégia

de recuperação, por parte do Estado-Nação, da confiança e legitimidade que tem vindo a perder. A *cidade educadora* emerge assim “num contexto em que se entrecruzam uma nova conceção do lugar da criança e do jovem na vida da cidade, a tensão entre o global e o local e a redefinição do papel regulador do Estado na definição e gestão do sistema educativo” (Machado, 2005, p. 253). Para Fernandes (2004), o Município, outrora numa posição marginal e subordinada aos objetivos nacionais do sistema educativo, deveria hoje constituir-se como dinamizador e coordenador de uma política educativa local, remetendo esta nova posição para novas relações interinstitucionais ao nível dos territórios educativos.

Considerações finais

Em termos gerais, é possível inferir que as contradições que vêm demarcando os processos de descentralização da educação no Brasil e em Portugal caracterizam a própria natureza desses Estados que, embora distintos (no Brasil, de estrutura federativa, e em Portugal, unitária), possuem muitas leis supostamente democráticas, embora tendam a manter práticas centralistas e pouco participadas, não garantindo, até o presente momento, a possibilidade de uma emancipação local qualificada, quer do ponto de vista dos sistemas de ensino e de suas unidades escolares, quer no que remete a uma maior participação sociopolítica no processo decisório, de forma a inclinar-se para uma democracia de caráter cooperativo/participativo.

Em outras palavras, postula-se que, apesar de o poder central vir difundindo os discursos da descentralização nestes países já há algum tempo, parece que o plano da retórica não logrou ser efetivamente superado, pois entre avanços e recuos deste processo as tentativas vêm se constituindo não mais do que em

movimentos de alguma desconcentração de poderes, ainda marcados pela mesma lógica centralizadora, herança histórico-social, em ambas as nações, dos seus respectivos períodos ditatoriais civis e militares, agora também sob modulação de políticas econômicas neoliberalizantes.

É possível ainda afirmar que no Brasil, ao contrário de Portugal, o processo dito descentralizador tenderá a repercutir, mais rapidamente, numa maior responsabilização direta do Município na captação de recursos para o atendimento de suas próprias demandas, no monitoramento de gastos e na inspeção do cumprimento das metas federais e/ou estaduais estabelecidas, agora não unicamente pelo poder público local, mas, também, pela via da responsabilização da sociedade civil. O cenário português anteriormente traçado sugere que, mesmo a passos mais lentos, a tendência de reforço das competências das entidades locais encontra-se mais direcionada às instituições escolares do que à esfera autárquica.

Referências

- ABICALIL, C.A. 2001. O regime de colaboração na promoção da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, Brasília, DF, Brasil. *Anais...* Brasília, p. 197-209.
- ABREU, M. 1998. Constituição federal e a nova LDB: responsabilidades e sistemas de ensino. *Cadernos Aslegis*, 2(4):44-56.
- ABREU, M. 1999. Descentralização e federalismo. *Cadernos Aslegis*, 3(7):30-35.
- ABREU, M.; SARI, M.T. 1999. Colaboração entre União, Estados/DF e Municípios na área da educação. *Cadernos Aslegis*, 3(8):9-15.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. (orgs.). 2005. *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo, Xamã, 179 p.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. (orgs.). 2008. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo, Xamã, 127 p.
- AFONSO, A. 1999. Metodologia para a celebração de contratos de autonomia. In: A. AFONSO, C. RAMOS, H. ROQUE; J. ALVES (orgs.), *Que fazer com os contratos de autonomia*. Porto, ASA, p. 13-26.
- AFONSO, A.J. 2000. Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In: A. CATANI; R.P. OLIVEIRA (orgs.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte, Autêntica, p. 17-40.
- AGUIAR, R.R. 2002. O regime de colaboração no Ceará. *Em Aberto*, 19(75):133-137.
- ALVES, J.M. 1999. Que fazer com estes contratos de autonomia. In: A. AFONSO; C. RAMOS; H. ROQUE; J. ALVES (orgs.), *Que fazer com os contratos de autonomia*. Porto, ASA, p. 7-11.
- BRASIL. 1996. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.
- BRASIL. 1988. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988.
- BARROSO, J. 1998. Os fantasmas da autonomia. *Rumos*, 23:12-16.
- CALDERÓN, A.I.; MARIM, V. 2003. Participação popular: a escola como alvo do terceiro setor. In: D.B. SOUZA; L.C.M. FARIA (orgs.), *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro, DPeA, p. 211-231.
- COSTA, J.A. 2007. *Projetos em educação: contributos de análise organizacional*. Aveiro, Universidade de Aveiro, 118 p.
- DUARTE, M.R.T. 2002. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. *Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC*, 20(2):303-327.
- FARENZENA, N. 2006. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 339 p.
- FERNANDES, A.S. 2004. Município, cidade e territorialização educativa. In: J.A. COSTA; A. NETO-MENDES; A. VENTURA (Orgs.), *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro, Universidade de Aveiro, p. 35-43.
- FERNANDES, A.S. 2005. Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In: J. FORMOSINHO; A. FERNANDES; J. MACHADO; F. FERREIRA (orgs.), *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto, ASA, p. 193-223.
- FERREIRA, F.I. 2004. Educação e local: animação, gestão e parceria. In: J.A. COSTA; A. NETO-MENDES; A. VENTURA (orgs.), *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro, Universidade de Aveiro, p. 61-80.
- FERREIRA, F.I. 2005. Os agrupamentos de escolas: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. In: J. FORMOSINHO; A. FERNANDES, J. MACHADO; F. FERREIRA (orgs.), *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto, ASA, p. 265-319.
- FLORES, M. 2005. *Agrupamentos de escolas: indução política e participação*. Coimbra, Almedina, 268 p.
- FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. 2000. Autonomia, projeto e liderança. In: J.A. COSTA; A. NETO-MENDES; A. VENTURA (orgs.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares*. Aveiro, Universidade de Aveiro, p. 185-199.
- FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. 2005. A administração da escola de interesse público em Portugal: políticas recentes. In: J. FORMOSINHO; A. FERNANDES; J. MACHADO; F. FERREIRA (orgs.), *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto, ASA, p. 115-162.
- FREITAS, D.N.T. 1998. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. *Revista da Faculdade de Educação*, 24(2):29-47. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-25551998000200003>
- GADOTTI, M. 2000. *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre, Artmed, 294 p.
- GOMES, C.A. 2000. Regime de colaboração intergovernamental: alternativa para maioria do ensino médio. *Cadernos de Pesquisa*, 109:25-41.
- GONÇALVES, R.A. 1998. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. *Cadernos de Pesquisa*, 103:14-52.
- LIMA, L.C. 1992. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga, Universidade do Minho/Instituto de Educação e Psicologia/Centro de Estudos em Educação e Psicologia, 575 p.
- LIMA, L.C. 2000. Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das políticas pós-reformistas. In: A.M. CATANI; R.P. OLIVEIRA (orgs.), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte, Autêntica, p. 41-76.
- LIMA, L.C. 2006. Administração da educação e autonomia das escolas. In:

- CONFERÊNCIA APRESENTADA NO DEBATE NACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO: A Educação em Portugal (1986-2006) – alguns contributos de investigação. Conselho Nacional de Educação e Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, Braga, Universidade do Minho [documento policopiado].
- LOPES, C.; SANCHES, M.F. 2004. Génese de um agrupamento vertical de escolas: continuidades, potencialidades e mudanças na política autárquica da educação. In: J.A. COSTA; A. NETO-MENDES; A. VENTURA (orgs.), *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro, Universidade de Aveiro, p. 135-151.
- MACHADO, J. 2005. Cidade educadora e coordenação local da educação. In: A. FERNANDES, F. FERREIRA, J. MACHADO; J. FORMOSINHO (orgs.), *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto, ASA, p. 225-264.
- MACHADO, M.A.M. 2002. A gestão da educação básica na perspectiva do regime de colaboração: algumas notas. *Em Aberto*, 19(75):123-132.
- MARTINS, Â.M. 2001. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação e Sociedade*, 22(77):28-48. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-7330200100040003>
- MONTAÑO, C. 2003. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão de intervenção social*. 2ª ed., São Paulo, Cortez, 288 p.
- OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.). 2010. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 299 p.
- PERONI, V.M.V. 2008. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: T. ADRIÃO; V. PERONI (Orgs.), *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo, Xamã, p. 111-127.
- PINHAL, J.; DINIS, L. 2002. Aumento da autonomia das entidades locais. In: *Análise da evolução dos modos de regulação institucional do sistema educativo em Portugal (Relatório Nacional de Portugal relativo ao Workpackage 2 do projecto de Investigação REGULEDUCNETWORK. "Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: A European comparison")*. Lisboa, Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa. p. 15-31
- PIRES, C. 2003. *A administração e gestão da escola do 1º ciclo: o órgão executivo como objecto de estudo*. Lisboa, Ministério de Educação, Departamento de Educação Básica, 317 p
- PORUGAL. 1986. Lei nº 46, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo Português. Estabelece o quadro geral do sistema educativo português. *Diário da República*, Lisboa, n.237, Série I.
- PORUGAL. 1998. Decreto-Lei nº 115-A, de 4 de maio de 1998. Estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário. *Diário da República*, Lisboa, nº 102, I Série-A.
- PORUGAL. 2003. Decreto-Lei n. 7, de 15 de janeiro de 2003. Reativa os Conselhos Municipais de Educação e regulamenta as Cartas Educativas Municipais. *Diário da República*, Lisboa, n. 12, I Série –A.
- PORUGAL. 2008. Decreto-Lei n. 75, de 22 de abril de 2008. Estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. *Diário da República*, Lisboa, nº 79, I Série.
- ROQUE, H. 1999. Objecto, âmbito e elementos constituintes de um contrato de autonomia. In: A. AFONSO; C. RAMOS; H. ROQUE; J. ALVES (orgs.), *Que fazer com os contratos de autonomia*. Porto, ASA, p. 27-39.
- SARI, M.T.; ABREU, M.; RODRIGUES, M. 2001. Regime de colaboração. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, Brasília, DF, Brasil. *Anais...* Brasília, p. 235-241.
- SAVIANI, D. 1999. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, 20(69):119-136. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-7330199000400006>
- SOUZA, D.B.; FARIA, L.C.M. 2003. Limites e possibilidades da educação municipal pós-LDB (9.394/96). In: D.B. SOUZA; L.C.M. FARIA (orgs.), *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro, DPeA, p. 465-480.
- SOUZA, D.B.; FARIA, L.C.M. 2004. Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excluientes. *Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 12(42):564-582.
- VIEIRA, S.L.; FARIAS, I.M.S. 2007. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília, Líber Livro, 188 p.

Submetido: 05/04/2013

Aceito: 04/08/2013

Donaldo Bello Souza
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rua São Francisco Xavier, 524
12º andar, Sala 12.018-A
20550-013, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Dora Fonseca Castro
Instituto Politécnico do Porto
Rua Dr. Roberto Frias, 602
4200-465, Porto, Portugal

Luís Areal Rothes
Instituto Politécnico do Porto
Rua Dr. Roberto Frias, 602
4200-465, Porto, Portugal