



Administração Local de Educação e Formação de Cascais: apresentação de um projeto em curso.

Joaquim Azevedo¹

Introdução

Em 28 de setembro de 2012, foi celebrado um protocolo de entendimento entre o Ministério de Educação e Ciência (MEC) e o Município de Cascais, no sentido de se ensaiarem novas formas mais participativas e eficazes de governo local da educação, no território de âmbito municipal. Em 17 de dezembro de 2012, foi celebrado um protocolo de acordo entre o Município de Cascais e a Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa (UCP) que tinha como objeto central a elaboração de um projeto de gestão local de educação e formação.

Este texto serve de apresentação geral do projeto de criação da Administração Local de Educação e Formação de Cascais (ALEF), uma dinâmica em curso, resultante da cooperação entre as escolas (da educação de infância e dos ensinos básico e secundário) e a Câmara Municipal e tem como objetivo clarificar os pontos de partida e explicitar o referencial de uma proposta de administração local da educação e formação, bem como definir competências, articulações e modos de funcionamento.

A presente proposta foi elaborada com a participação empenhada dos atores locais da educação e que são, simultaneamente, os principais membros do núcleo de articulação e ação da educação em Cascais: o município e os diretores das escolas e agrupamentos da AP10, a antiga área pedagógica referente ao concelho de Cascais. Além das diversas reuniões técnicas com os representantes do município, foram realizadas 3 reuniões com os membros da AP 10: a 22 de março na ES Frei Gonçalo de Azevedo, a 24 de abril na ES Fernando Lopes Graça e a 9 de maio na ES de Carcavelos. Vários encontros foram realizados também nas escolas, a pedido destas. Ao mesmo

¹ Este texto recupera uma comunicação apresentada no Seminário de Administração e Organização Escolar, organizado pela Faculdade de Educação e Psicologia, da Universidade Católica Portuguesa, no Porto. O autor da comunicação quer deixar claro que este modelo de ALEF é resultado do labor de uma equipa por si coordenada, que integrou ainda os docentes Rodrigo Queiroz e Melo e José Matias Alves e técnicos da Câmara Municipal de Cascais.



tempo, foi criado um grupo mais executivo, com a participação da Câmara Municipal (2 pessoas da autarquia, a Vereadora da Educação e a Diretora do Departamento de Educação), dois diretores escolares e os três professores da UCP, equipa esta que reuniu mais amiudadas vezes e que discutiu e preparou os documentos, além de organizar e coordenar as atividades.

Porque o projeto da ALEF é uma proposta de gestão integrada e holística da educação e formação no local e com o local, quisemos envolver e dar voz a mais parceiros e atores. Para tanto, a meio do percurso de construção da proposta, foi realizado o “Seminário Internacional sobre Educação e Municípios: descentralização e corresponsabilidade”. Realizado em 28 de junho de 2013, o seminário contou com a presença de quase 200 pessoas e ainda oradores, quer portugueses quer estrangeiros (ver documentos em <http://educacaoemunicipios.wordpress.com/>). O seminário permitiu trazer ao projeto experiências internacionais e ouvir todos quantos quiseram participar, ouvindo e colocando questões, dúvidas e anseios.

O projeto foi entregue pela UCP à Câmara Municipal de Cascais em Setembro de 2013 e posteriormente entregue, pela Câmara Municipal de Cascais, ao Ministério da Educação, em Janeiro de 2014, tendo sido realizada uma reunião de esclarecimento, com a presença de vários serviços do ME, com a participação da equipa da UCP (em outubro de 2014, altura em que este texto toma a sua versão final, o projeto ainda não teve sequência, havendo contactos do Ministério do Desenvolvimento Regional e do ME no sentido de poder vir a inserir a autarquia de Cascais num projeto-piloto de descentralização, dirigido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (chamado Aproximar).

O ponto de partida

Após perto de quarenta anos de sucessivas mudanças no quadro da administração educacional, com fenómenos sucessivos e desconexos de desconcentração, descentralização e recentralização, constata-se uma situação de tensão e de bloqueio. Assistimos hoje, em Portugal, simultaneamente, a mais uma tentativa de criação de mais autonomia para as escolas (por exemplo, a decisão de dotar as escolas da possibilidade de gerar adaptações curriculares que podem atingir os 25% do



currículo nacional) e a um processo de concentração de competências no nível central, após a extinção das Direções Regionais de Educação (2012).

Consolidada a fase da escolarização de todos os portugueses até aos 16-17 anos, importa garantir, por todos os meios disponíveis, que esta escolarização tenha qualidade, ou seja, que equivalha a proporcionar percursos de educação e formação de qualidade para cada um, até aos 18 anos, a nova idade limite da “escolaridade obrigatória”. Esta passou a ser uma prioridade do presente e um desiderato fundamental a cumprir nos próximos anos, no qual a Câmara Municipal de Cascais e os Agrupamentos de Escolas estão bastante empenhados. Melhorar a qualidade da educação, dos seus processos e dos seus resultados, no quadro de um Plano de Desenvolvimento da Educação para Cascais, tal é o principal objetivo que a todos mobiliza.

O novo modelo que se propõe inspira-se tanto nas melhores práticas democráticas já construídas e na liberdade conquistada, como corresponde a um novo quadro harmónico e eficaz de articulação entre os vários níveis da administração educacional (central, local e escolar), colocando-os ao serviço da capacitação das pessoas, da criação de melhores oportunidades de vida e do desenvolvimento sociocomunitário do território, ou seja, ao serviço de mais e melhor educação para todos.

O crescente agrupamento de escolas, processo desencadeado ao longo dos últimos dez anos, precipitado principalmente por razões de racionalização económica, tem deixado bastante desarticulada a administração e gestão do sistema educativo, nos seus níveis central, regional e local, bem como nas suas funções de regulação, coexistindo fontes de legitimidade em confronto sobre os mesmos territórios. Ao mesmo tempo, fruto desta “revolução”, assiste-se a uma sobredeterminação da vertente administrativa da direção e gestão das novas unidades administrativas de maior dimensão, os agrupamentos de escolas, em detrimento da gestão cuidada dos processos pedagógicos dos estabelecimentos de ensino.

Entretanto, em 2012, foram extintas as Direções Regionais de Educação- DRE e foi criada uma nova Direção-Geral dos Estabelecimentos de Ensino, ou seja, aqueles serviços desconcentrados foram substituídos por um novo organismo dos serviços



centrais, sem que se tenha ainda esclarecido o modelo de administração educacional de que o país precisa para servir uma melhoria progressiva da educação escolar e dos seus resultados.

De facto, a reorganização da administração educacional está em curso, sem que se perceba para onde pretendemos ir, assistindo-se tanto a processos de recentralização, com o recurso às novas tecnologias, como a dinâmicas que se diz estarem a favorecer a descentralização, como sejam os agrupamentos de escolas. A investigação que estamos a realizar na Universidade, junto dos diretores e das escolas, evidencia algum desnorte e bastante preocupação, por parte dos diretores das novas unidades administrativas agrupadas, com o facto de se sentirem com mais responsabilidades, mas sem capacidade para intervir em áreas fundamentais da gestão das suas organizações, além de nos manifestarem recorrentemente um maior isolamento (ver por exemplo a investigação conduzida por António Filipe Barbosa “A periferia como centro”).

Existe, em simultâneo, uma enorme experiência acumulada, ao longo de décadas, pelas autarquias locais, na gestão e administração descentralizada da educação, em áreas como os transportes, a ação social escolar e a gestão do património escolar. Todavia, entre esta descentralização e o chamado “processo de autonomia das escolas” não existe a necessária interseção, sendo dificilmente capitalizadas uma e outra dinâmicas e experiências em prol de um bem maior que é o da educação de qualidade para e com cada criança, jovem e adulto do município.

A educação e os municípios

Em Cascais, existe uma dinâmica, com mais de 20 anos de reunião e articulação entre as escolas e a Câmara Municipal, a AP10, que tem permitido importantes ações de entreajuda, de concertação, corresponsabilidade e cooperação e de procura comum de soluções mais coerentes e sustentadas para a educação no território.

Esta experiência única tem constituído um relevante laboratório em que: (i) os atores se têm transformado em parceiros, aprendendo a conhecer-se e a reconhecer-se (ou



seja, a respeitar-se e a valorizar-se nas suas especificidades e complementaridades), (ii) escolas/diretores escolares e Câmara Municipal aprendem a trabalhar em conjunto, colocando interesses e objetivos comuns em cima da mesa e em ação; (iii) a cooperação e a confiança têm constituído uma trave mestra de uma longa experiência acumulada; (iv) existe uma vontade partilhada para se ir mais longe e melhor.

Entendemos que o nível de corresponsabilidade na gestão da “res publica” educacional que se atingiu no município de Cascais só pode evoluir positivamente se houver espaço político para um claro *upgrade* deste exercício de corresponsabilização, pois ele é fundamental para a melhoria da qualidade da educação e das aprendizagens.

Algumas questões pertinentes se foram levantando: descentralizar, sim, mas com que pacto de intervenção entre o Governo, a Câmara Municipal e os Agrupamentos Escolares? Com que nível real de descentralização e com que modelo institucional para acolher esse novo poder descentralizado? Deverá consistir numa mera concentração da reflexão, da ação e dos serviços no município? Deverá ser constituído um consórcio autónomo para o governo local da educação? Deverá ser um giga-agrupamento escolar concelhio, como se se tratasse de um serviço local da administração educacional? Ou basta transferir poderes para o município e para o Conselho Municipal de Educação, órgão sem qualquer expressão de poder local?

A experiência acumulada em Portugal, desde 1984, em termos de transferência de competências para as autarquias, em matéria escolar, já é bastante significativa. Mas, os modos como cada município gere os transportes escolares, a ação social escolar, as atividades de complemento curricular, os equipamentos escolares ou elabora e aplica as cartas educativas, são deveras díspares, o que apela para soluções devidamente contextualizadas, ainda que num quadro político claro de descentralização da administração da educação.

Por esta descentralização educacional entendemos, com a OCDE, a transferência de competências políticas relativas à planificação, direção, financiamento e alocação de recursos educativos, desde o governo central até às unidades sub-nacionais públicas, sejam regionais, provinciais ou locais. Estas unidades podem estar diretamente sob a



autoridade do governo, ou dispor de autonomia parcial ou total. Deste modo, produz-se a descentralização política ou territorial, assim como a desconcentração técnica e até a autonomia escolar que, entendida neste quadro, ganha uma nova significação, algo que nunca ocorreu em Portugal, por força de uma excessiva e persistente centralização da administração educacional.

A descentralização é um meio, não um fim, sublinhou-se no seminário internacional realizado em Cascais. A proximidade pode ajudar a dar uma melhor resposta aos problemas, desde que estes estejam identificados e debatidos e desde que haja, num quadro político novo, capacidade de ação local devidamente articulada entre os vários intervenientes locais, fruto de processos sociais reiterados de diálogo e negociação.

Se quisermos avançar um pouco no questionamento, podemos ainda perguntar: quem constitui o elemento-chave desta descentralização, para quem é transferido o poder de ação local na educação? Esta é outra questão central e por vezes muito pouco esclarecida. Em nosso entender, esse elemento não é único e, como tal, é claro que não deverá ser exclusivamente a Câmara/Presidente da Câmara. E não sendo único e devendo contar, como é óbvio, com uma imprescindível intervenção política do Presidente da Câmara (e de todo o executivo), esse poder local tem de assentar também no conjunto dos diretores dos Agrupamentos e Escolas, englobando ainda dinâmicas sustentadas e contínuas de envolvimento de outros parceiros locais interessados e comprometidos num Plano de Desenvolvimento da Educação. Esta nova distribuição de poderes exige ousadia política, negociação, tempo para colocar um projeto-piloto em prática e avaliar, fazer correções e realizar novas aplicações.

Por isto, é decisivo que em qualquer novo processo de melhoria da administração educacional e de descentralização haja quer uma rigorosa clarificação dos papéis dos vários intervenientes, desde o governo central até aos vários intervenientes locais, quer uma base de indicadores estável, partilhada, que sirva para todos inscreverem no espaço público os seus compromissos concretos, os recursos, as metas verificáveis e a sua avaliação dos resultados alcançados. Nunca deve ser descurada a



possibilidade de a administração central deixar pairar alguma confusão, tendo em vista não perder o seu poder de intervenção e de “regulação de controlo”.

Caracterização do universo escolar de Cascais

Em 2012/13, o universo escolar de Cascais é composto por aproximadamente 36.484 alunos, sendo 19.002 recebidos em escolas públicas, 17.482 em escolas privadas (ensino profissional e ensino geral^[2]) (tabelas 1 e 1.a). Em Cascais, ao sistema público estatal acresce uma grande oferta e procura de ensino privado. Este corresponde a cerca de 48% da população escolar. O ensino profissional compreende duas escolas (privadas), com 15 turmas e 336 alunos. O Centro de Formação Profissional do Alcoitão envolveu, em 2012, cerca de 7.000 formandos.

Para uma compreensão mais fina de quem são estes alunos, apresenta-se na tabela 1.b a distribuição dos alunos das escolas públicas estatais pelos escalões de ação social escolar.

Nível de Ensino	Ciclo	PRIVADO	ESCOLAS PROFISSIONAIS	PÚBLICO		
		Ano Letivo 2010/11	Ano Letivo 2012/13	Ano Letivo 2010/11	Ano Letivo 2012/13	% do total em 2012/13
Educação Pré-Escolar		5 089		877	1 165	19%
Ensino Básico	1º Ciclo	4 504		5 439	5 338	54%
	2º e 3º Ciclo	5 439		8 154	8 027	60%
Ensino Secundário		2 114	336	4 434	4 472	65%
Total		17 146	336	18 904	19 002	52%

Tabela 1. Alunos em Cascais em 2010/11 e 2012/13. Fonte: MEC, Agrupamentos de Escolas e Departamento de Educação da Câmara.

² Os dados do ensino privado regular são referentes ao ano letivo 2010/11



Nível de Ensino	Ciclo	Modalidades	% no total de alunos	# alunos	
Educação Pré-Escolar			6%	1165	
Ensino Básico	1º Ciclo	Ensino Regular	28%	5338	
		Programas Curriculares Alternativos	0%	0	
		Cursos EFA	0%	0	
	70%	2º Ciclo	Ensino Regular	22%	4264
			Programas Curriculares Alternativos	0%	0
			Cursos EFA	0%	0
		3º Ciclo	Ensino Regular	17%	3269
			Cursos CEF	2%	379
			Programas Curriculares Alternativos	0%	15
			Cursos EFA	1%	100
Ensino Secundário	23%	Ensino Regular	18%	3486	
		Ensino Artístico Especializado	0%	0	
		Cursos Profissionais	4%	798	
		Cursos EFA	1%	127	
		Ensino Recorrente	0%	61	
Total				19002	

Tabela 1a. Alunos nas escolas públicas em 2012/13. Fonte: Agrupamentos de Escolas e Departamento de Educação da Câmara

Nível de Ensino	Ciclo	# Alunos ASE 2010/11	# Total Alunos 2010/11	% Alunos com ASE	# Alunos ASE 2012/13	# Total Alunos 2012/13	% Alunos com ASE
		A B			A B		
Educação Pré-Escolar		(*)	877		657	1 165	56,39%
Ensino Básico	1º Ciclo	2 704	5 439	49,72%	2 649	5 338	49,63%
	2º e 3º Ciclos	3 425	8 154	42,00%	3 001	8 027	37,39%
Ensino Secundário		889	4 434	20,05%	792	4 472	17,71%
Total		7 018	18 904	37,12%	7 099	19 002	26,77%
(*) Não existe referência							

Tabela 1b. Alunos por escalão de ASE em 2010/11 e 2012/13. Fonte: Agrupamentos de Escolas e MEC

A oferta do sistema público estatal compreende 11 Agrupamentos e Escolas, onde trabalham 1.648 professores, 29 técnicos especializados e 457 funcionários não docentes (tabela 2). No anexo 1 apresentam-se os RH por agrupamento e em categorias profissionais e funcionais.



Agrupamentos	Pessoal Docente	Técnicos Especializados	Pessoal Não Docente (*)
Alapraia	115	2	28
Alcabideche	104		39
Alvide	101	1	29
Carcavelos	163 (**)		43
Cascais	157	3	52
Cidadela	138	13	33
Frei Gonçalo Azevedo	158	0	37
Ibn Mucana	191	1	49
Matilde Rosa Araujo	159	4	41
Parede	197		52
São João Estoril	165	5	51
(Transportes)			3
TOTAL	1648	29	457

(*) Inclui RH da Autarquia em funções nos Jardins de Infância

(**) Dados de 2010/11

Tabela 2. Pessoal docente e não docente por agrupamento em 2012/13. Fonte: Agrupamentos de Escolas

O financiamento do Ministério da Educação e Ciência para o sistema público é de 64.917.058,06€ a que acresce uma despesa municipal de 14.552.801,91€, num volume financeiro total de 79.469.859,97€. A este valor acresce, para pensar uma ALEF, o orçamento dos cursos de formação profissional (cerca de 7.000 formandos e um orçamento anual de cerca de 5 milhões de euros), do contrato de associação e dos contratos simples e de desenvolvimento, totalizando 92.469.859,97€ (Tabela 3).

Ministério de Educação				Município (1)	IEFP (2) e contrato de	TOTAL
OE	OCR	Ensino Esp.	ASE			
62.162.846,45	914.584,98	659.552,00	1.180.074,63	14.552.801,91	13.000.000,00	92.469.859,97
64.917.058,06						

(1) Inclui custos diretos de Atividades de Educação, Custos de RH Municipais DED e 4.55% de imputação custos Departamento RH e DC

(2) Valores apenas referenciados ao custo direto da formação e aos contratos com escolas do EPC

Tabela 3. Fontes de financiamento público do sistema educativo em Cascais. Fonte: Agrupamentos de Escolas / MEC

Se considerarmos apenas o pessoal docente e não-docente das escolas públicas, a despesa em educação diminuiu, entre 2010 e 2012, cerca de 25%, a que equivalem



menos 17 milhões de euros em pessoal docente e menos 1 milhão em pessoal não-docente.

Globalmente, em termos económicos, a educação escolar, em Cascais, compreende um volume de atividade superior a 150 milhões de euros (considerando para o ensino privado um custo por aluno idêntico ao do ensino público estatal).

Pela experiência acumulada de pensar a educação em termos conjuntos e municipais, é possível e necessário, segundo os protagonistas locais, ir mais longe no cumprimento dos objetivos políticos nacionais e municipais de educação e formação da população, com destaque para a escolaridade de 12 anos, com percursos de qualidade para todos e para cada uma e cada um. Entendem também que é possível fazer mais e melhor com os recursos disponíveis, em termos de melhoria da eficácia e da eficiência do seu bom uso.

Assim, os protagonistas do município entendem constituir uma Administração Local de Educação e Formação (ALEF), nos termos que seguidamente se apresentam.

Pressupostos da proposta

É preciso tornar mais transparente, mais eficiente e eficaz o investimento que se faz no município em termos de educação e formação, colocando todos os recursos existentes ao serviço deste desiderato geral.

É preciso que se valorize mais o papel das escolas e dos diretores de agrupamentos no processo de reflexão estratégica e de tomada de decisão acerca das prioridades a estabelecer e sobre a afetação dos recursos.

É preciso convocar os atores que, no terreno, têm contributos relevantes a dar na concretização das práticas educativas mais eficazes.

É preciso fomentar as dinâmicas de cooperação existentes, alargando-as e tornando-as mais formais, como base para a elaboração e execução e avaliação de um Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação em Cascais.

É preciso evitar o agravamento de problemas da administração da educação, como a recentralização e o isolamento das escolas agrupadas, além da necessidade de



consolidar a autonomia pedagógica e promover a ação local concertada e articulada, o que apela à instituição de práticas de convergência e autorização que façam das práticas de educação e formação exercícios mais coerentes e eficazes.

As escolas estão hoje capacitadas para assumir um maior protagonismo na construção da oferta curricular local e na gestão de todas as matérias pedagógicas que têm sido mantidas na administração central sem que esta disponha, necessariamente, de mais e melhores conhecimentos nestas matérias.

Os diretores entendem, por sua vez, que é preciso estarem mais focados nos problemas pedagógicos das suas escolas e agrupamentos, onde é preciso ensinar e aprender com qualidade, e muito menos ocupados nas tarefas administrativas de rotina.

Acreditamos que a participação territorial local, desde que alargada e conducente à implicação dos atores sociais, incrementa as possibilidades de fazer face aos principais reptos que hoje se colocam à educação. Esta participação (com participantes!) induz os vários interesses locais a comprometerem-se no diagnóstico, na planificação, na diferenciação e na avaliação das políticas públicas.

Entendemos que Cascais reúne uma massa crítica bastante e provas dadas para poder escapar às dificuldades inerentes à escassez de recursos e de soluções para fazer face às necessidades acima elencadas. Diante de listas de défices educacionais, é possível e urgente colocar políticas educacionais partilhadas; não podemos ficar à espera que alguém intervenha como salvador, de fora para dentro. Mais do que “externalizar” a capacidade municipal em matéria de educação, é possível e urgente estabelecermos compromissos locais e atuarmos em conformidade e sustentadamente.

Bernat Albaigés propõe uma tipologia de graus de corresponsabilidade da administração local no ciclo de funcionamento das políticas públicas, com base na experiência das câmaras municipais. No gráfico 1 apresenta-se essa tipologia:

- corresponsabilidade assente na omissão: sob o pretexto de que este é um âmbito de competência que diz respeito a outros níveis e áreas da



- administração, os municípios desinvestem e manifestam um défice de corresponsabilidade nas políticas públicas de educação;
- corresponsabilidade baseada na delegação ou animação local: são municípios que estabelecem prioridades na educação, que planeiam políticas, mas que consideram que quem as executa e dá as respostas são as instituições e agentes do território, ainda que dispersos (agrupamentos, serviços, instituições locais); há como que uma definição de políticas a nível local, mas verifica-se uma delegação (e dispersão) nas instituições, na hora de agir;
 - corresponsabilidade baseada na inércia ou no voluntarismo técnico: são aqueles municípios que atuam no campo das políticas educativas por oportunidade política, por mimetismo com outros locais ou ainda por competição com eles e não como resultado do estabelecimento de prioridades com base numa análise aturada e participada da situação. Os técnicos geralmente atuam com voluntarismo, mas sem o respaldo político necessário e sem a capacidade real de integrar as respostas sociopolíticas complexas que é preciso dar diante de complexos problemas;
 - corresponsabilidade baseada no compromisso: corresponde ao posicionamento das administrações locais que assumem um papel mais dinâmico na educação e que se comprometem ativamente nas diferentes fases do ciclo de funcionamento das políticas educativas. São municípios que dão prioridade política à educação, que investem os recursos necessários ao desenvolvimento dessas políticas, que planeiam estratégias, acompanham e dinamizam a sua aplicação concreta e as avaliam adequadamente.

Graus de corresponsabilidade da administração local no ciclo de funcionamento das políticas de educação

PLANEAMENTO

(Dinamização local, prioridades, ...)

+

-



EXECUÇÃO (dinamização local e implicação)	+	COMPROMISSO	INÉRCIA ou VOLUNTARISMO TÉCNICO
	-	DELEGAÇÃO ou ANIMAÇÃO LOCAL	OMISSÃO

Gráfico 1. Tipologia de graus de corresponsabilidade da administração local Adaptação de Bernat Albaigés (2012)

Temos de caminhar realmente para uma corresponsabilidade baseada no compromisso, que se inicie na análise conjunta dos problemas, passe pela discussão e pelo estabelecimento de prioridades, se prolongue no acompanhamento da sua execução e desague numa avaliação cuidada e numa melhoria contínua, colocando a inovação ao serviço dessa melhoria. Dos quadrantes inferior esquerdo e superior direito, o município de Cascais tem vindo a caminhar em direção a um modelo de administração educacional que quer estar mais assente no compromisso social.

Princípios

Uma ALEF que pretende referenciar, congregar e potenciar a ação educativa e formativa do município, tem de se nortear por princípios que criem e sustentem condições de exequibilidade de um projeto de ação onde as pessoas e as instituições se revejam e atuem. Neste quadro, os princípios orientadores e organizadores são os seguintes:

- i) *Princípio da subsidiariedade* – Tudo o que puder ser realizado no escalão inferior da escala administrativa deve aí ser alocado. Este é o princípio basilar do projeto agora enunciado e que ganha sentido por razões de uma proximidade que ajuda à celeridade, eficácia e justiça da decisão, para além de revelar um opção pela valorização de uma cidadania ativa e responsável.
- ii) *Princípio da Auscultação/Diálogo* – A escuta e o diálogo são instrumentos que ativam e impulsionam a participação, adaptam a teoria aos contextos,



potenciam o conhecimento, fomentam o envolvimento pessoal e institucional e devem estar presentes em todas as fases do Plano de Desenvolvimento da Educação e da Formação em Cascais (concepção, desenvolvimento e avaliação).

- iii) *Princípio da Participação/Implicação* – Mais do que uma estrutura, a ALEF é uma visão e uma dinâmica de envolvimento de muitas pessoas e instituições que operam no município e que ajudam a construir e a definir o sentido estratégico da ação educativa e formativa. A ALEF traduz a participação, implicação e coresponsabilização de pessoas e instituições na concretização dos compromissos sociais pela educação, em particular, das metas e estratégias previstas num projeto de cariz municipal.
- iv) *Princípio de Integração/Articulação* – A ALEF pretende ser um instrumento aglutinador das diferentes ações realizadas pelos diversos atores educativos e formativos do município, devendo estar continuamente receptiva ao esforço de inovação. Valorizando o que há de convergente e de distintivo em cada instituição, a ALEF aposta na articulação e na complementaridade, mormente em todas as áreas de atuação do MEC e no domínio da formação profissional.
- v) *Princípio da Utilidade/Orientação para a Ação* – A ALEF disponibiliza informação relevante para os diferentes atores educativos e decisores políticos, constituindo simultaneamente uma bússola para os objetivos e metas a atingir e uma âncora para a mudança e para os caminhos e processos a reequacionar.
- vi) *Princípio da Monitorização e da Consequência* – Tendo como finalidade a melhoria efetiva das práticas educativas e formativas do município, a ALEF requer práticas de autoavaliação contínuas e exigentes e de uma constante monitorização dos resultados obtidos, confrontando-os com o diagnóstico e as expectativas inicialmente afirmadas. Deste modo se dá consequência ao trabalho realizado pelas diferentes pessoas e instituições e se



consolidam os mecanismos de regulação e de avaliação contínua, tendo em vista a melhoria de todo o processo educativo e formativo.

- vii) *Princípio da racionalização e da eficiência* – A ALEF institui-se como uma instância de racionalização dos recursos existentes, intervindo para melhorar a eficiência e a eficácia dos processos educativos desenvolvidos no perímetro municipal. Por isso, reunirá competências agora dispersas entre a administração central e desconcentrada, as autarquias e as próprias escolas.
- viii) *Princípio de Comprometimento e da Sustentabilidade* – A ALEF impulsiona o estabelecimento de compromissos e de parcerias entre os diferentes atores e instituições do território, mobilizando as melhores vontades de mudança e dando resposta às aspirações e preferências da comunidade. A sustentabilidade da ALEF implica uma contínua concretização de ações promotoras da melhoria do quadro educativo e formativo do município.

Natureza jurídica

A orgânica do Ministério da Educação e Ciência, seus serviços centrais e regionais, espelha ainda hoje o peso do Estado central na gestão da educação. Sem negar o papel constitucionalmente consagrado ao Estado central na definição da política educativa nacional e na regulação nacional do sistema educativo, a presente proposta insere-se num novo paradigma de gestão da educação que encontra nas escolas e nas comunidades locais um outro pilar insubstituível dessa gestão.

Este maior envolvimento das comunidades locais e o aprofundamento da autonomia das escolas não desobriga o Estado central das suas funções regulatórias (cfr. n.º 5 do artigo 1.º e n.º 3 do artigo 46.º da LBSE), nem corresponde a um aprofundamento da municipalização da educação no sentido da mera passagem de competências do Ministério da Educação e Ciência para as autarquias.

Por um lado, a assunção de novos e mais aprofundados poderes na educação exigiria uma reconfiguração relevante das estruturas autárquicas. Por outro, a desigual



dimensão das autarquias aconselha um modelo mais flexível e adaptável às circunstâncias e dimensões locais.

Assim, a proposta da ALEF situa-se num campo novo, menos explorado, de convergência entre a autonomia das escolas agrupadas e a regulação sociocomunitária da educação, dando corpo ao disposto no artigo 46.º da LBSE. Nasce assim, uma nova dinâmica de interligação entre descentralização e autonomia.

Finalmente, a criação da ALEF é o resultado de uma vontade expressa e negociada entre a Câmara Municipal de Cascais, o Ministério da Educação e Ciência, as escolas agrupadas e a comunidade local. O próprio processo constitutivo da ALEF rompe com a tradição impositiva do Estado central, respeitando o princípio da autonomia das autarquias locais prevista no n.º 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa.

Assim, a ALEF deve ser prevista por Lei que defina os requisitos para a sua criação, a sua composição, competências e modo de funcionamento, dependendo a sua efetiva criação de vontade expressa da autarquia ou conjunto de autarquias e do Ministério da Educação e Ciência (e, eventualmente, outros da parte do Estado).

A ALEF será uma pessoa coletiva de direito público com autonomia administrativa, financeira e pedagógica, que se insere no sistema nacional de educação e formação e, por isso, sujeita a tutela inspetiva da legalidade, por parte do MEC, nos campos administrativo e financeiro.

Aquando da criação da ALEF, a autarquia local envolvida abdicará das competências que lhe tenham sido transferidas no âmbito do Decreto-lei n.º 144/2008, de 28 de julho, sendo estas assumidas, por força da nova lei, pela ALEF. De igual modo, o conselho municipal de educação será extinto, na medida em que também as competências deste órgão são subsumidas nas competências próprias da ALEF.

Consequentemente, esta proposta encontra apoio no disposto na alínea g) do artigo 3º da LBSE (*o sistema educativo organiza-se de forma a [...] Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas de modo a proporcionar a correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das*



populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes) e no nº 2 do artigo 46.º da LBSE (*O sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito [...] regional autónomo [...] que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico*) e paralelo no estatuto jurídico das instituições de ensino superior público (artigo 9.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro).

No imediato, propõe-se a criação de uma ALEF em Cascais, em regime experimental, que permita densificar este novo campo de atuação local na educação com vista a, avaliada a experiência, propor o enquadramento normativo definitivo para a Lei da ALEF.

Uma vez que se pretende experimentar este novo nível da administração da educação, será adequada a criação de um regime-piloto, com vários sistemas “protegidos” e transitórios, com três anos letivos de duração.

No final desses três anos, a experiência-piloto deverá ser objeto de um relatório avaliativo elaborado pelo grupo de peritos externos que acompanhe a sua implementação e a CMC e os Agrupamentos Escolares deverão propor ao MEC um modelo definitivo de ALEF.

Atribuições da ALEF

As atribuições da ALEF são:

- a) Estabelecer mecanismos de recolha e análise conjunta de dados e de avaliação da qualidade da educação e da formação praticadas no município e organizar dispositivos de reconhecimento e apoio mútuos
- b) Promover a constituição de redes de cooperação de base municipal entre instituições de educação e formação, empresas e outras entidades da economia social



- c) Elaborar um Plano de Desenvolvimento da Educação, a médio prazo, em Cascais
- d) Analisar as posições das escolas do município em termos de *ranking* nacional, determinar para cada AE/E o Valor Esperado face ao Contexto e definir uma política municipal de elevação dos resultados escolares
- e) Gerar dispositivos de auscultação de necessidades de formação da população adulta, tendo em vista aumentar as dinâmicas de melhoria das suas qualificações
- f) Divulgar anualmente as boas práticas de educação e formação existentes
- g) Estar ao serviço das escolas e dos centros de formação no desenvolvimento dos seus projetos educativos e formativos e seus programas de melhoria contínua.
- h) Gerir equipamentos e instalações.
- i) Gerir processos administrativos atualmente da responsabilidade do município, da DGEstE e dos AE/E.

A ALEF recebe competências da DGEstE, da Câmara Municipal, das Escolas e da Administração Central.

Modelo de organização e funcionamento

A ALEF, ao receber competências de várias proveniências, receberá os recursos afetos à sua execução.

O modelo de governo da ALEF procura:

-articular as competências e a experiência acumulada pela autarquia municipal e o capital de experiência e as competências dos diretores agrupamentos e das escolas, com as atribuições da administração central e desconcentrada;

-fazer presente, ao nível da sua direção estratégica, não só estes protagonistas, mas também os diferentes intervenientes locais na melhoria da educação e da formação;



-concilia e articula a direção estratégica com uma área operacional, dividida em dois grandes segmentos, o do Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação e o da Gestão de Recursos.

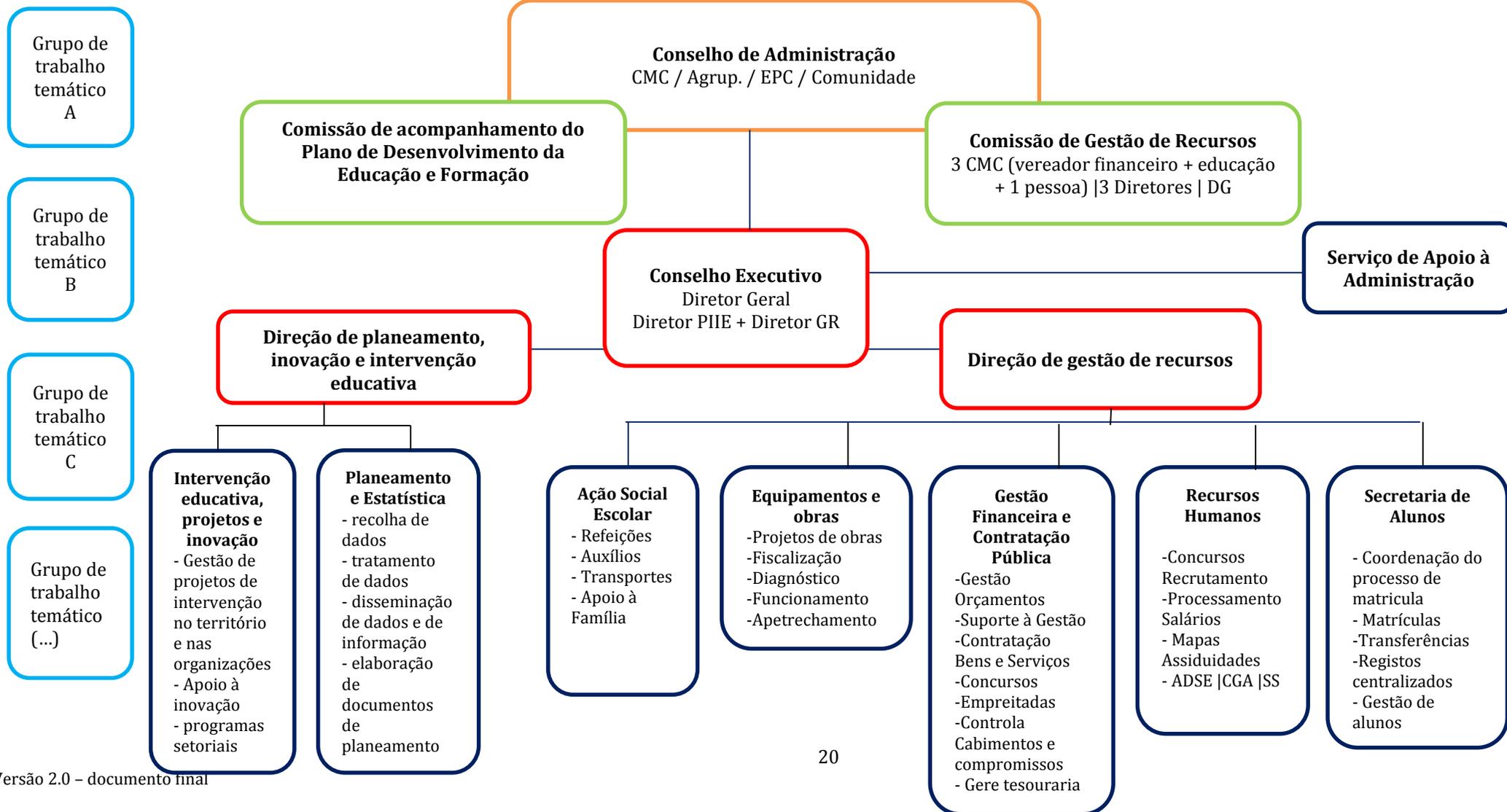
Órgãos

São órgãos da ALEF o Conselho de Administração e o Conselho Executivo, a Comissão de Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação, a Comissão de Gestão de Recursos e as Unidades Funcionais.

(Será feita uma breve descrição dos principais órgãos propostos, tendo em vista uma melhor compreensão do modelo).



Organograma ALEF





Área de Administração e Gestão

Conselho de Administração

O Conselho de Administração (CA) da ALEF é o órgão máximo deliberativo da organização e congrega no seu âmbito a representação de toda a comunidade educativa do Território. Elege os representantes na Comissão de Acompanhamento do PDEF e designa o Diretor Geral.

Composição e competências

O Presidente da Câmara Municipal, que preside;

O vereador com o Pelouro da Educação;

O vereador com o Pelouro Financeiro;

Um Presidente de Junta de Freguesia eleito em Assembleia Municipal;

Diretores de Agrupamentos de escolas do Concelho de Cascais (11);

2 Representantes dos Estabelecimentos de Ensino Privado do Concelho, designados pela respetiva associação;

1 Representante dos estabelecimentos de ensino profissional local;

1 Representante dos centros de formação profissional local, designado pelo Presidente do Instituto de Emprego e Formação Profissional;

2 Representantes da Rede Social, nomeados em plenário do Conselho Local de Ação Social (CLAS);

2 Representantes dos pais e encarregados de educação, indicado pela Federação de Associação de Pais do Concelho de Cascais;

2 Personalidades do Concelho cooptadas, escolhidas entre residentes ou com atividade profissional no Concelho e dos quais obrigatoriamente deverá constar um representante do sector empresarial.

O Diretor-Geral integra o Conselho de Administração, sem direito a voto.

O Ministério da Educação e Ciência nomeará um representante observador da experiência-piloto, que integrará o Conselho de Administração, sem direito a voto.

Compete ao Conselho de Administração da ALEF:



- Aprovar o Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação do concelho de Cascais, a remeter à Assembleia Municipal;
- Aprovar a proposta de Carta Educativa, a remeter à Assembleia Municipal;
- Aprovar o plano anual e plurianual de atividades e investimento da ALEF;
- Deliberar sobre os escalões e critérios de apoio no âmbito da ação social escolar, em articulação com as normas nacionais;
- Aprovar o plano anual de transportes escolares;
- Aprovar em cada ano os critérios para constituição de turmas e a rede de ensino e formação profissional, em articulação com as normas nacionais;
- Aprovar a celebração de contratos de execução;
- Deliberar sobre o modelo de avaliação externa da organização;
- Promover os mecanismos fiscalização aos atos de gestão da organização;
- Aprovar o lançamento de procedimentos e a celebração de contratos públicos para a aquisição de bens e serviços;
- Deliberar sobre lançamento de empreitadas de obras públicas e demais procedimentos subsequentes de adjudicação e celebração de contratos;
- Aprovar as tipologias e programas funcionais dos edifícios escolares e de formação em articulação com as normas nacionais;
- Aprovar as tipologias de equipamentos base e materiais pedagógicos para os estabelecimentos de ensino público, em articulação com as normas nacionais;
- Aprovar o mapa anual de recursos humanos da ALEF;
- Deliberar sobre a abertura de procedimentos de contratação de recursos humanos;
- Aprovar o plano anual de formação dos recursos humanos da organização;
- Aprovar o seu Regulamento do funcionamento;
- Dirigir e superintender o trabalho do Diretor Geral e do Conselho Executivo.

Comissão de Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação e Formação

É o órgão responsável por acompanhar e emitir parecer sobre a ação estratégica da ALEF, e sobre a definição de políticas educativas locais bem como preparar os documentos de planeamento, a submeter ao Conselho de Administração.



O porquê desta Comissão de Acompanhamento:

- As áreas de atuação da ALEF requerem visões partilhadas e múltiplas de vários atores do território em prol do seu objetivo macro: a melhoria da qualidade da educação.
- A ALEF necessita de espaços de concertação, que têm que ser dinamizados e organizados para a produção de planos estratégicos setoriais.
- É necessário criar um espaço descomprometido e descentrado das perspetivas setoriais, embora as integre, na construção das propostas finais de decisão, criando momentos intermédios de discussão e análise de propostas, e permitindo a emissão de pareceres fundamentados como suporte à decisão do Conselho de Administração.
- Esta Comissão pode recorrer a contributos técnicos especializados e de peritos reconhecidos, para fundamentar a emissão de pareceres às propostas a apresentar para decisão do plenário do Conselho de Administração.
- De dimensão mais reduzida, permite criar uma dinâmica de proximidade ao conselho executivo e de acompanhamento das atividades.

Composição:

Os seus elementos são membros do CA e por ele nomeados e integra:

A personalidade cooptada para integrar o CA, que preside;

O vereador com o pelouro da educação;

2 Diretores de Agrupamentos;

1 Representante do Ensino Privado;

1 Representante da Rede Social;

1 Representante dos pais e encarregados de educação.

O Diretor-Geral integra igualmente esta Comissão, tendo em vista assegurar a coordenação de todas as atividades de gestão da ALEF.

Compete à Comissão de Acompanhamento:

- Participar e acompanhar o processo de construção do PDEF, monitorizando a sua gradual execução;



- Emitir parecer às propostas de ação estratégica que lhe forem submetidas pelo Diretor Executivo;
- Analisar e emitir parecer prévio aos planos e relatórios de atividades e, documentos de Planeamento e planos setoriais da ALEF;
- Emitir recomendações sempre que oportuno e dar suporte aos processos de melhoria e inovação.

Diretor-Geral

O diretor-geral dirige as atividades quotidianas da ALEF, executa as deliberações do Conselho de Administração e gere as pessoas e bens da ALEF.

Conselho Executivo

Este órgão, criado na dependência direta do Conselho de Administração, constitui o órgão de coordenação executiva da ALEF, que garante o seu funcionamento, coordenação, operacionalização e monitorização das competências, processos e funções atribuídas à ALEF.

Articula e dá suporte às várias áreas da ALEF na concretização das ações e competências que lhe estão atribuídas, dinamizando a implementação de mecanismos que promovam a transversalidade, integração, coerência e intencionalidade na intervenção estruturada em torno do PDEF.

Na dependência direta do Conselho de Administração, articula as atividades da Comissão de Acompanhamento do PDEF e da Comissão de Gestão de Recursos.

É responsável pela elaboração das propostas de orçamento e Plano anual e plurianual de investimento e de atividades, e demais instrumentos de planeamento e gestão da organização.

Assume as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho de Administração.

Composição:

O Conselho Executivo é composto:

Diretor-Geral, que preside;

Diretor de intervenção educativa, projetos e inovação;

Diretor de Gestão de Recursos.

Tem o suporte de um Serviço de Apoio à Administração



Área Técnica

O corpo técnico da ALEF é constituído por duas grandes áreas, uma de acompanhamento da conceção, execução, avaliação e reformulação do Plano de Desenvolvimento e outra vocacionada para a gestão de recursos.

O exercício pleno de competências tão vastas como as atribuídas à ALEF, necessita de uma estrutura técnica base, organizada por setores de intervenção, que se pretende que estejam articulados e prossigam uma abordagem transversal em torno de objetivos comuns.

Estrutura flexível e muito operacional, deverá ser um sólido suporte técnico que salvguarde a eficiência e eficácia da gestão dos processos e o cumprimento das normas legais inerentes. Integra um corpo de funcionários recrutados:

- Do Município;
- Dos agrupamentos de escolas;
- De outros serviços públicos.

Integra ainda recursos humanos afetos à ação e ao apoio educativo em serviço nas escolas e JI da rede pública pertencentes ao Ministério da Educação e ao Município de Cascais.

O recurso a outsourcing para serviços específicos conjunturais ou temporalmente circunscritos poder-se-á configurar, sempre que se revele mais eficaz e permita racionalizar os processos e funções. Eventualmente poderá integrar funcionários de outros serviços públicos a convidar.

Comissão de Gestão de Recursos

É o órgão responsável pela gestão partilhada de recursos humanos, físicos e financeiros da educação e formação do Concelho.

O porquê da Comissão de Gestão de Recursos:



Sendo uma estrutura da administração pública, gere recursos que são na sua essência pública, transferidos, quer pelo Município, quer do Ministério da Educação.

Do Município: recursos humanos, parque escolar do 1º ciclo e Jardins de Infância, equipamentos e materiais, Ação Social Escolar, e correspondentes dotações orçamentais.

Do Ministério da Educação: alguns recursos humanos, parque escolar do 2º e 3º ciclos e ensino secundário, equipamentos e materiais, e diversas áreas inerentes à gestão processual de alunos e matrículas.

Considerando o volume e a complexidade dos processos gestionários envolvidos, considerou-se que, para além da estrutura técnica de gestão e do órgão máximo deliberativo, o Conselho de Administração, deveria ser criado um órgão de gestão partilhada de recursos, com a participação das duas entidades com competências de gestão territorial da educação, o Município, e Ministério da Educação/ Direções de Agrupamentos no uso das competências específicas que legalmente lhe foram atribuídas. Esta Comissão deve assegurar uma efetiva participação e coresponsabilização nos atos de gestão da ALEF de forma muito próxima e permanente, em ordem a uma gestão mais eficaz e eficiente dos recursos da educação e formação do Concelho.

As decisões a tomar devem reunir o consenso das partes e obrigar a encontrar caminhos de diálogo que o favoreçam. Para tal a Comissão tem uma base de equidade na composição (3 autarquia +3 diretores agrupamentos + diretor geral ALEF).

Composição:

A Comissão de Gestão de Recursos é composta por sete elementos:

- 3 Representantes do Município: o Vereador com o Pelouro da Educação, o Vereador com o Pelouro Financeiro e um terceiro elemento (esta composição visa dotar de força legal um conjunto de decisões cruciais para a vida das escolas)
- 3 Diretores de agrupamentos de escolas
- O Diretor-Geral



Competências:

São competências da Comissão de Gestão de recursos:

- Deliberar sobre proposta de afetação de recursos humanos não docentes aos vários estabelecimentos de ensino públicos;
- Aprovar a proposta de orçamento da ALEF a apresentar ao Conselho de Administração;
- Aprovar os critérios de atribuição de quotas no que se refere à avaliação de pessoal não docente e presidir ao respetivo Conselho de Coordenação;
- Deliberar sobre o lançamento de procedimentos de aquisição de bens e serviços até ao montante que lhe for delegado pelo CA;
- Aprovar o lançamento de empreitadas de obras públicas;
- Aprovar a adjudicação de empreitadas de obras públicas;
- Aprovar a minuta de contratos de empreitadas e aquisição de bens e serviços;
- Deliberar sobre a atribuição de apoios no âmbito da ação social escolar;
- Aprovar a proposta de plano de investimentos na manutenção e reparação do parque escolar público, a submeter ao Conselho de Administração;
- Deliberar sobre a constituição dos júris e critérios de seleção no âmbito dos processos de recrutamento de recursos humanos;
- Aprovar a proposta de cronograma para o processo de inscrição e matriculas.

Estruturas técnicas

Constituem estruturas técnicas da ALEF:

1. Na Direção de Planeamento, Inovação e Intervenção educativa: (i) Unidade de Intervenção Educativa, Projetos e Inovação e (ii) Unidade de Planeamento e Estatística.
2. Na Direção de Gestão de Recursos: (i) Unidade de Ação Social Escolar, (ii) Unidade de Equipamentos e Obras, (iii) Unidade de Gestão Financeira e Contratação Pública, (iv) Unidade de Recursos Humanos e (v) Secretaria de Alunos.



Condições do funcionamento em regime de experiência-piloto

A experiência piloto deverá ser enquadrada em condições substanciais de funcionamento o mais próximas possível da versão final. Isto sem prejuízo de haver a garantia jurídica de alteração/reversibilidade das situações se e quando se justificar em função da avaliação contínua de que o processo deverá ser objeto.

Para tanto, além de o MEC dever indicar quais as condições em que aceita e autoriza o funcionamento da ALEF em regime experimental/piloto, propõem-se algumas condições de partida:

1. O Conselho de Administração (CA) deverá ser constituído com a participação das entidades referidas;
2. O MEC e a CMC deverão articular-se para indicar em conjunto as pessoas que compõem o conselho executivo durante o período de experiência e instalação da ALEF;
3. Tendo em vista assegurar a eficácia do apoio à experiência-piloto, O MEC deverá nomear um grupo de acompanhamento e consulta que funcione como interlocutor do Conselho de Administração da ALEF junto de toda a administração educativa, em que estejam representados a DGAE, a DGEstE e a IGEC, sendo coordenado por um elemento a designar pelo membro de governo responsável pela experiência piloto da ALEF;
4. As competências delegadas pelo MEC na autarquia municipal de Cascais continuam a residir nesta autarquia, havendo lugar a uma delegação temporária dessas competências para o CA da ALEF;
5. As competências delegadas pelo MEC na DGEstE continuam a residir nesta direção geral, havendo lugar a uma delegação temporária dessas competências para o CA da ALEF;
6. Tendo em vista assegurar uma coordenação efetiva e a eficácia da experiência-piloto a IGEC deverá nomear uma equipa inspetiva que ficará afeta ao acompanhamento das escolas sob coordenação da ALEF;



7. O pessoal docente e não-docente que venha a ser afeto à ALEF e que pertença aos quadros quer da Câmara de Cascais quer dos Agrupamentos e Escolas, continuará a fazer parte dos mesmos quadros enquanto durar a experiência-piloto;
8. A ALEF deverá funcionar em local próprio definido pela CMC, devendo os recursos a ela afetos ter aqui o seu posto de trabalho.

Gestão do processo de mudança

Após a aprovação política da experiência piloto da ALEF e início das negociações entre a CMC e o MEC com vista à concretização do quadro jurídico da experiência, é necessário iniciar de imediato um trabalho muito aprofundado de preparação dos dirigentes e dos técnicos das instituições envolvidas, com destaque para a Câmara e para os Agrupamentos e Escolas (um primeiro encontro foi entretanto realizado, reunindo todos os técnicos da autarquia, em que foi apresentado e debatido este modelo).

A gestão do processo de mudança do atual modelo para o da ALEF requer o envolvimento de todos os membros das comunidades educativas. É necessário que disponham de informação transparente e completa e que todas as dúvidas encontrem modos de esclarecimento fiáveis.

Para tanto, é necessário reunir com os conselhos gerais das escolas, federação das associações de pais, rede social e demais entidades representadas no conselho de administração da ALEF.

Neste processo de mudança, há um importante trabalho de negociação dos mecanismos de financiamento da ALEF para garantir que, no cenário definitivo, a transferência de verbas do Ministério da Educação e Ciência e da Câmara Municipal seja um processo claro, previsível e sustentável. Neste específico, devem ser consideradas as questões relacionadas com o parque escolar que, muito embora não sejam objeto central da presente proposta, não podem ser descuradas.

Porto, setembro de 2014.

