

Cidade educadora e administração local da educação na cidade de Braga

*Joaquim Machado*¹

A expressão *cidade educadora* surge na linha da *cidade educativa* popularizada a partir do Relatório Faure e apresenta uma pluralidade de sentidos e de usos. Mais que uma categoria científica é uma ideia que incorpora conteúdos à vez descritivos e desiderativos, projectivos e utópicos e que serve ainda de lema ou slogan sensibilizador ou meramente retórico.

Perspectivada do lado da acção interventora na cidade, a ideia de *cidade educadora* comporta um conceito de cidade que dá unidade ao sistema humano, social, cultural em que os homens vivem e interagem e que serve de paradigma para ajuizar a capacidade ou potência educativa da cidade, através da educação formal, da educação informal e da educação não formal.

Apesar da diversidade de expressões com que a *cidade educadora* se pode apresentar, emerge neste conceito a centralidade do município seja na organização, promoção e oferta de programas e serviços sociais, culturais e educativos, seja no apoio às várias iniciativas da sociedade civil nestes domínios, com vista ao estabelecimento de uma política local que concretize um projecto educativo global para a cidade. Aos municípios são atribuídas responsabilidades e tarefas específicas com vista a potenciar a possibilidade e realização educativa da cidade e clarificar o papel dos diferentes agentes na rentabilização dessas potencialidades. A regulação da função educadora da cidade pode assumir diferentes formas, podendo o município assumir uma diversidade de papéis.

Nesta nossa comunicação, realçamos a intencionalidade educadora que o conceito de cidade educadora comporta, contextualizamos a relação entre cidade e território e as políticas de redefinição do papel regulador do estado na definição e gestão da educação, sublinhamos a importância de um projecto educativo comum à escola e ao território e damos conta de um programa de investigação que visa assinalar o leque variado de programas e serviços proporcionados pela Câmara Municipal de Braga e a forma como se estruturam, procurando, assim, compreender o sentido de algumas políticas municipais à luz dos princípios do *movimento das cidades educadoras* que ela subscreve.

1.- A intencionalidade educadora da cidade

A importância do desenvolvimento humano dos habitantes da cidade para o desenvolvimento desta e para a harmonia social faz incidir um novo olhar sobre o amplo leque de iniciativas educadoras – de origem, intencionalidade e responsabilidade diversas – que nela se desenvolvem. Na verdade, ela “engloba instituições formais, intervenções não formais com objectivos pedagógicos pré-estabelecidos bem como propostas ou vivências que surgem de uma forma contingente ou que nasceram de critérios mercantis”, como se pode ler na *Declaração de Barcelona*, também conhecida como *Carta das Cidades Educadoras*. Diz Jaume Trilla que “se fosse possível medir o grau de educabilidade de uma cidade – isto é, a sua capacidade ou potência educativa –, deveriam tomar-se como indicadores não só a quantidade e qualidade das escolas que contém mas também os resto das instituições e meios que geram formação, e, sobretudo, deveriam analisar-se como interactuam e são capazes de harmonizar-se todos estes agentes” (1993:181).

¹ Universidade do Minho - machado@iec.uminho.pt

Segundo a mesma *Carta* será *educadora* uma cidade que assuma a função educadora com a mesma intencionalidade com que assume as suas funções tradicionais: “A cidade será educadora quando reconheça, exercite e desenvolva, para além das suas funções tradicionais (económica, social, política e de prestação de serviços) uma função educadora, quando assuma a intencionalidade e responsabilidade cujo objectivo seja a formação, promoção e desenvolvimento de todos os seus habitantes, começando pelas crianças e pelos jovens”.

A *cidade educadora* pode ter expressões diversas. Assente em 20 princípios, o *movimento das cidades educadoras* concebe que “todos os cidadãos e todas as instituições locais são solidariamente responsáveis pela educação de todos, jovens e adultos, num processo estrategicamente orientado para a expansão das potencialidades económicas, ecológicas e culturais do território e, conseqüentemente, para o aumento das condições de realização e felicidade dos seus habitantes” (Pinto, 2001:9).

A concepção da cidade que não se limita a ser apenas recurso pedagógico das escolas mas pretende constituir-se como agente educativo, comporta responsabilidades genéricas à cidade e aos seus habitantes com vista à satisfação do direito de todos os cidadãos a desfrutarem, em condições de liberdade e igualdade, dos meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que a própria cidade oferece (princípio 1º). De igual modo, atribui ao município o papel fulcral de potenciação da possibilidade e realização educativa da cidade, pelo que também exige uma clarificação do papel dos diferentes agentes na rentabilização dessas potencialidades

2.- Cidade, escola e território

À potenciação da possibilidade e realização educativa da cidade associa-se a questão da regulação da sua função educadora. Alexandre Sanvisens (1990:137) distingue três modos de regulação da educação na cidade: 1) a regulação municipal dos estabelecimentos de diversos níveis e graus de educação e ensino; 2) a regulação municipal de estabelecimentos, agentes e actividades paraescolares (ensinos não regulamentados, cursos especiais (não oficiais), a organização de actividades folclóricas, desportivas, recreativas e, propriamente, cultural-educativas; 3) a progressiva ordenação municipal de agentes e actividades informais de educação (não intencionalmente educativos, não institucionalizados como tal; meios de comunicação de massas, educação ambiental).

Este autor equaciona a possibilidade de conciliação entre regulação e liberdade do processo educativo e entende a regulação municipal como “promotora da acção educativa” no âmbito da cidade e sua influência, de “interacção, com influências recíprocas” para concluir que é o sentido otimizador da regulação municipal que faz da cidade uma *cidade educadora* (1990:138). Ele perspectiva a regulação territorial da educação a partir do concelho como território educativo e da intervenção do município como agente regulador.

A *cidade educadora* torna-se, assim, “quadro teórico de referência para a génese das acções orientadas a entender o território como espaço educativo”, para cuja delimitação convergem elementos como “Sistema Formativo Integrado, associativismo, desenvolvimento cultural, políticas socioculturais, participação, acesso a recursos, sociedade civil, animação sociocultural, coordenação, descentralização, organização e intervenção comunitária, trabalho em rede, etc.” (Caballo, 2001:14). Enquanto ideia-projecto de cidade, ela requer “um projecto educativo comum” à escola e ao território, projecto esse que deve resultar de “uma estratégia global e conjunta em que participem os responsáveis de uma comunidade local, as instituições e as entidades particularmente educativas, para dar prioridade e uso racional aos recursos e relações existentes ou latentes na organização social, económica e cultural de um determinado território” (Caballo, 2001:30). Não se trata, pois, da escola se abrir à comunidade, nem de esta se abrir à escola, mas de a comunidade organizar um “sistema” educativo, em que a escola se integra, em função de um projecto educativo *integral e integrador* (Pinto, 2001:10).

3.- A cidade educadora como modelo organizativo da administração local

Ao descentrar a função educadora quer do Estado quer dos estabelecimentos de ensino enquanto seus serviços locais (Formosinho, 1989), esta ideia-projecto de cidade a que corresponde um projecto educativo comum à escola e ao território atribui ao município uma função educadora da cidade com uma centralidade equivalente às funções tradicionais do município.

Esta centralidade da função educadora, no exercício da qual a autarquia local se torna uma “administração relacional”, requer um modelo organizativo que permita, por um lado, a coordenação entre os diferentes grupos e entidades e, por outro, o melhor aproveitamento dos recursos existentes. Este modelo aproxima-se dos “modelos que possibilitam serviços de acção comunitária” (Caballo, 2001:47), mas afasta-se de uma concepção beneficente e assistencial da acção do município, de ajuda pontual, a reboque dos pedidos que lhe são apresentados, bem como de uma dimensão organizacional que, partindo dos serviços (ou pelouro) de educação do município, cria serviços sociais próprios e desenha programas específicos de acção ou intervém e coordena programas em que participam associações locais. Trata-se, antes, de um modelo que se perfila a partir da descentralização político-administrativa e se baseia no quadro legal de transferência de competências para os municípios, requer diálogo entre sociedade civil e estruturas administrativas, pressupõe a cooperação público-privado e a participação dos cidadãos, pretende superar a fragmentação e duplicação de redes de serviços e a racionalização dos recursos existentes. Ele incorpora vários departamentos ou áreas municipais, pressupõe um órgão integrador e uma fórmula político-administrativa que dirige e supervisiona as diversas realizações no âmbito do projecto educativo comum e conjuga a acção de políticos, técnicos e cidadãos em todo o processo.

A Cidade Educadora constitui-se, assim, como modelo organizativo. A partir dele, as cidades podem configurar a organização local da oferta educativa e “clarificar o papel dos agentes e instituições, recursos e equipamentos que confluem na experiência e convivência social” (Caballo, 2001:15-16) e verificar o grau de proximidade ou de afastamento das concretizações face ao modelo e as áreas ou dimensões em que tal se verifica, bem como o sentido das políticas em acto.

Na verdade, esta ideia-projecto de cidade educadora comporta, na força da sua significação, a seiva que a alimenta: “A cidade só poderá ser educadora se é e vai convertendo-se numa cidade educadora, isto é, cultivada no espírito de concidadania. Educar é fazê-lo possível, respeitando ritmos e desenvolvimentos diversos” (Terricabras, 1990:37). Não sendo fácil, esta tarefa é do domínio do político e requer definição de prioridades técnicas, económicas, sociais e temporais. Porém, sob o ponto de vista organizacional antevê-se a possibilidade de dois tipos de riscos no processo de desenvolvimento da cidade educadora, que correspondem a outros tantos cenários:

1º) A fragmentação entre instituições e organismos e no interior dos mesmos que é característica dos processos de burocratização, em resultado da especialização e das falhas de coordenação, ou mesmo de cooperação. Esta fragmentação tem reflexos práticos no “cuidado” de crianças e jovens, sendo mais visível no caso de “crianças problemáticas” que, estando envolvida num problema (falta à aula, pequeno furto, ...), se confronta com um grande desdobramento de profissionais – para além do professor, o director, o psicólogo da escola, o assistente social, quiçá a polícia – assoberbados com uma infinidade de casos e sem poderem dedicar-se em demasia a cada caso particular (Husén, 1990:150).

2º) Face à descoordenação emerge o segundo risco, ou seja, a tentação de concentração e de estabelecimento de conexões fortes entre actividades e/ou instituições, a hierarquização, a delimitação rígida de atribuições, competências e papéis. Um tal desenvolvimento parece requerer a tutela do município e a transformação do território concelhio em “instituição educativa total”, excedendo, assim, os limites que a cidade educadora se coloca enquanto cidade aberta, que assenta em valores como o pluralismo, a liberdade, a tolerância e a solidariedade. Na sua concepção organicista, um tal desenvolvimento proporciona mais uma cidade como “uma grande escola”, mais uma “cidade culturizadora” que uma “cidade cultivadora”, isto é, uma

cidade que oferece aos cidadãos possibilidades de cultivo, uma cidade que vem a ser “um terreno onde os cidadãos se possam cultivar com liberdade e amplitude” (Terricabras, 1990:34).

Ao desenvolver-se no sentido da fragmentação, a cidade evolui no crescimento de oferta educativa e de envolvimento de diferentes “autoridades profissionais” quer na mediação cultural quer na acção social e, embora apresente défice de eficácia no aproveitamento das potencialidades educativas e aponte para a continuidade de uma configuração de “mosaico” (Moles, 1974), preserva a possibilidade de parceria entre instituições e organismos.

Ao desenvolver-se no sentido do papel tutelar ou, no mínimo, hegemónico do município, a cidade cumpre (mais ou menos) a ambição pedagógica de conversão da própria cidade em “escola” (Trilla, 1993:197) e a perseguida utopia do meio educativo total. Mas tende a falhar a dimensão da liberdade e da complementaridade entre instituições e organismos, que inspira o *movimento das cidades educadoras*, ele mesmo imbuído do ideal da *cidade educativa*, agora tornado ideia-projecto que carece de concretização. Este cenário dá expressão ao *Município Educador*, substituto local do *Estado Educador*, mas parece afastar-se da perspectiva da *Cidade Educadora*.

Mesmo assim, quer a fragmentação de instituições e organismos quer a hegemonia do município, embora podendo resultar de desenvolvimentos da *cidade educadora*, mostram a fecundidade desta ideia-projecto enquanto paradigma da acção social, cultural e educativa e da sua coordenação a nível local.

4.- Aproximações à cidade educadora: Contributos para uma linha de investigação na cidade de Braga

Vários estudos incidem sobre a relação entre a cidade e a educação, seja nas perspectivas curricular e didáctica, seja na perspectiva organizacional. Já o papel dos municípios na educação tem sido perspectivado de forma predominantemente centrada na relação entre as autarquias e as escolas, na descentralização dos vários níveis do sistema educativo e no poder local e na sua aprendizagem organizacional, nas competências específicas dos municípios no âmbito dos sectores de educação infantil, básica e secundária, nas finanças locais e nas práticas desenvolvidas pelos actores locais, assim como na construção de redes educativas locais e na política de reordenamento da rede escolar e de agrupamentos de escolas e no papel de parceria e participação da autarquia co-responsabilizada na implementação de uma política territorial consequente.

A proposta de conselhos locais de educação no âmbito da Reforma do Sistema Educativo em meados da década de 80 e a consequente criação de alguns órgãos de coordenação local de educação ou dinâmicas de associação de escolas, bem como a recente criação dos conselhos municipais de educação (Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro e Lei nº 41/2003, de 22 de Agosto) têm mostrado outras dimensões da perspectiva organizacional da relação da cidade e da educação e do papel da escola, do município e da comunidade e dos vários actores sociais, bem como a complementaridade das lógicas territoriais e das lógicas afinitárias num quadro de autonomia das escolas.

Um estudo da capacidade educadora da cidade deve, pois, alargar-se e incluir como objecto de investigação: 1º) a evolução organizativa do município, nomeadamente no que respeita aos seus recursos humanos, à organização dos seus serviços e à criação e alocação dos pelouros de acção social, cultural e educativa do executivo municipal; 2º) a promoção de actividades e programas de âmbito social, cultural e educacional; 3º) as políticas e os programas de remoção de obstáculos arquitectónicos em edifícios e espaços públicos, de revitalização dos centros históricos, de “devolução da cidade aos peões”, de criação de parques e espaços de lazer; 4º) as políticas de habitação e alojamento social e os serviços de segurança e protecção; 5º) as ofertas educativas que assegura, os estudos que promove e/ou mobiliza para as formular e a avaliação que é feita do seu impacto junto dos munícipes; 6º) as restantes ofertas de educação formal, informal e não formal existentes no perímetro urbano, o empreendimento privado e cooperativo, as dinâmicas associativas e comunitárias.

Este estudo dará conta da maior ou menor diversidade de actividades, programas e serviços proporcionados aos munícipes, da sua organização mais ou menos fragmentada ou articulada, da configuração que assume a forma de regulação da educação na cidade e do papel ou papéis que o município se atribui: promotor, organizador ou provedor de actividades e serviços; parceiro ou fornecedor de recursos humanos, materiais ou financeiros; prestador de “assistência” ou concesso de “subsídio” numa lógica de ajuda pontual. Os resultados deste e outros estudos poderão vir a constituir-se eles mesmos como documento de trabalho sustentador de reforço ou reformulação de propostas sociais, culturais e educacionais para a cidade.

Nos últimos anos temos seguido com interesse a acção da autarquia de Braga, quer na condição de munícipe interessado na política do seu município quer na condição de investigador no campo educacional, porquanto a cidade de Braga é associada do *movimento das cidades educadoras*. Assim, temos registado a evolução do organograma do executivo autárquico e a fixação de três pelouros distintos para a Cultura, a Educação e a Acção Social, a emergência e o desenvolvimento de programas de educação ambiental em colaboração com empresas públicas municipais e as campanhas de sensibilização da população, a promoção de actividades englobadoras de centros de interesse de associações locais e de animação de rua, o apoio a iniciativas locais (algumas delas de alcance nacional), a disponibilização de espaços para sede e funcionamento de associações e comissões diversas, a criação de parques e espaços de lazer, as iniciativas de ocupação e mobilização das crianças em períodos de férias escolares, a criação e dinamização de espaços culturais municipais e de espaços e programas pedagógicos, a evolução da política de remoção de barreiras arquitectónicas nas ruas e edifícios de acesso público, os programas de recuperação do centro histórico e de criação e alargamento da zona pedonal, a oferta de programas e roteiros de “visita guiada” a Braga monumental e histórica, as medidas de prevenção e segurança e a coordenação dos bombeiros sapadores e da polícia municipal, a evolução das políticas de alojamento das pessoas com menores recursos económicos, a política de articulação da rede e horários dos transportes públicos com a rede e horários dos estabelecimentos de educação e ensino, a articulação da política de crescimento urbano e de expansão dos equipamentos escolares.

Podemos, pois, assinalar na política autárquica a presença de muitos princípios que orientam as políticas do *movimento das cidades educadoras*, embora não encontremos a mobilização da expressão *cidade educadora* como seu slogan legitimador e mobilizador da acção comunitária. Se, porventura, a administração autárquica se aproxima de um modelo de “administração relacional” e o protagonismo da autarquia no domínio da educação vem sendo cada vez maior, o ritmo e desenvolvimento específico de Braga como *cidade educadora* parece apontar mais para uma política de “mosaico” respeitadora e promotora da liberdade de iniciativa que numa política concentradora e tutelar do município. Tal não significa que não haja esforços de coordenação local. De entre estes esforços de coordenação, emerge o boletim *Braga Cultural*, um produto, aparentemente simples, mas que mensalmente se constitui como *agenda de iniciativas culturais do concelho* e contribui para a sua divulgação, independentemente do carácter público, privado ou solidário das instituições promotoras.

Bibliografia

- AICE. *Carta de las Ciudades Educadoras*,
www.bcn.es/edcities/estatiques/espanyol/sec_charter.html
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, *La Ciudad Educadora*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona
- AZEVEDO, José Maria (1996). *Os Nós da Rede. O Problema das Escolas Primárias em Zonas Rurais*. Porto: Edições ASA
- CABALLO VILLAR, Maria Belén (2001). *A Cidade Educadora de Organização e Intervenção Municipal*. Lisboa: Edições Piaget

- COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO (1988a). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento
- COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO (1988b). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1995). *Educação, Comunidade e Poder Local. Actas de Seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação
- ESTEVES, Gina de Fátima Q. F. (2003). *Actividades de Tempos Livres para Crianças na Área Urbana de Braga*. Braga: Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho
- FAURE, Edgar et al. (1977). *Aprender a Ser*. Lisboa: Livraria Bertrand
- FERNANDES, A. Sousa (1988). “A Distribuição de Competências entre a Administração Central, Regional, Local e Institucional da Educação Escolar Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo”, in CRSE, *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Gabinete de Estudos e Planeamento, pp. 503 – 544
- FERNANDES, António Sousa (1996). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas, in J. Barroso e J. Pinhal (org.). *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização. Actas do Seminário do Fórum Português de Administração Educacional*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 113 – 124
- FERNANDES, António Sousa (2000). Municípios e escolas. Normatização e contratualização da política educativa local, in J. Machado, J. Formosinho e A. S. Fernandes (coord.). *Autonomia, Contratualização e Município. Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho*. Braga: CFAE Braga/Sul, pp. 35 – 46
- FERNANDES, A. Sousa (2002). O Conselho Local de Educação: Situação actual e perspectivas. Comunicação apresentada ao *Congresso das Cidades Educadoras* em Tampere (Holanda), de 16 a 20 de Junho
- FERREIRA, Fernando Ilídio (1999). A construção da autonomia em redes educativas. In J. Machado (coord.), *Autonomia, Flexibilidade e Associação*. Braga: CFAE Braga/Sul, pp. 49 – 55
- FERREIRA, Fernando Ilídio (2003). O Estudo do Local em Educação. Dinâmicas Socioeducativas em Paredes de Coura. Braga: Universidade do Minho / Instituto de Educação (Dissertação de Doutoramento)
- FORMOSINHO, João (1989). De serviço local de estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 1989, 2 (1), 53 – 86
- FORMOSINHO, João (1998). *O Ensino Primário. De Ciclo Único do Ensino Básico a Ciclo Intermédio da Educação Básica*. Lisboa: Ministério da Educação, Cadernos PEPT – Programa Educação Para Todos, nº 21
- HUSÉN, Torsten (1990). La ciudad educadora: oportunidades y riesgos, in Ayuntamiento de Barcelona, *La Ciudad Educadora*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, pp. 131 – 140
- MACHADO, Joaquim (2003a). Coordenação territorial da educação: local por proposta, municipal por lei. Comunicação no 2º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional (Lisboa, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação), em 16 de Maio de 2003 (policopiado).
- MACHADO, Joaquim (2003b). Agrupamento de estabelecimentos e articulação da educação básica. Comunicação no XI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. *Espaço Público e Gestão da Educação: desafios de um novo tempo/III Congresso Luso-*

Brasileiro de Política e Administração da Educação, Recife, Brasil, 23-27 de Novembro de 2003 (policopiado).

MACHADO, Joaquim; Formosinho, João e Fernandes, António Sousa (coord.). *Autonomia, Contratualização e Município. Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho*. Braga: CFAE Braga/Sul

MOLES, Abrahám (1974). *O Cartaz*. São Paulo: Perspectivas

PINHAL, João (1997). Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In A. Luís, J. Barroso e J. Pinhal (orgs). *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas. Actas do 1º Congresso do Forum Português de Administração Educacional, realizado em Vilamoura a 27, 28 de Fevereiro e 1 de Março de 1997*. Lisboa: Forum Português de Administração Educacional, pp. 177 – 195

PINTO, J. Cabral (2001). Prefacio. In M. B. Caballo Villar, *A Cidade Educadora de Organização e Intervenção Municipal*. Lisboa: Instituto Piaget, pp. 7 – 11

PRATA, Manuela (2003). *À Procura de Sentido (s) na Intervenção em Educação*. Golegã: Câmara Municipal de Golegã, Pelouro da Educação

SANVISENS MARFULL, Alexandre (1990). Hacia un concepto de ciudad educadora, in Ayuntamiento de Barcelona, *La Ciudad Educadora*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, pp. 141 – 151

SUREDA, J. e Colom, A. J. (1989). *Pedagogía Ambiental*. Barcelona: Ediciones CEAC

TERRICABRAS NOGUERAS, José M. (1990). Recorrido conceptual por la ciudad educadora. Una perspectiva filosófica, Ayuntamiento de Barcelona, *La Ciudad Educadora*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, pp. 25 – 37

TRILLA BERNET, Jaume (1990). Introducción, in Ayuntamiento de Barcelona, *La Ciudad Educadora*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, pp. 13 – 21

TRILLA BERNET, Jaume (1993). “La educación y la ciudad”, in *Otras Educaciones. Animación Sociocultural, Formación de adultos y Ciudad Educativa*. Barcelona: Editorial Anthropos

TRILLA BERNET, Jaume (1998). *La educación fuera de la Escuela. Ámbitos no formales educación social*, 3ª ed. Barcelona: Editorial Ariel

TRILLA BERNET, Jaume (1999). La ciudad educadora. De las retóricas a los proyectos, *Cuadernos de Pedagogía*, 278, 44-50