

A descentralização no setor da educação e o seu especial desafio

Yazalde Rodrigues Pereira¹

Resumo: O presente artigo apresenta uma discussão teórica e jurídica que parte das descobertas realizadas numa pesquisa para a preparação da tese de mestrado defendida na área do Direito Administrativo, que teve como objetivo abordar a descentralização no setor da educação em Timor-Leste. Essa abordagem tem como ponto de partida a descentralização administrativa e a sua implementação na área da educação, bem como a gestão dos programas descentralizados e o seu especial desafio. Este artigo parte da análise de alguns dos principais instrumentos jurídicos, tais como a Constituição da República Democrática de Timor-Leste e a Lei de Bases da Educação. A descentralização é um dos comandos programáticos da Lei Fundamental do país, tendo por objetivo aprofundar o conceito da República Democrática de Timor-Leste como um Estado de Direito Democrático, soberano e unitário, com uma perspetiva de desenvolvimento comum. A descentralização em Timor-Leste surge, não como uma mera delegação de funções administrativas, mas antes como uma opção política visando estabelecer a reestruturação da organização do Estado nos Municípios,

1 O autor é Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Widya Mataram Yogyakarta e Mestre em Direito Administrativo pela Escola de Direito da Universidade do Minho. Ocupou o lugar de Ponto Focal na Direção Nacional de Recursos Humanos do Ministério da Educação, Juventude e Desporto de Timor-Leste e, posteriormente, foi Chefe do Gabinete Jurídico do mesmo Ministério.

através da descentralização administrativa territorial. Iremos analisar, assim, o contexto político da Lei de Bases da Educação na perspectiva do Estado democrático e descentralizado, da qual resulta uma distribuição de poderes tendo em vista a democratização do ensino e o reforço da distribuição dos recursos educativos, seja através de mais escolas, professores, dotações financeiras, ou através de programas descentralizados e de maior diversidade de todos os recursos. A relação entre os serviços centrais, as Administrações Municipais e as Autoridades Municipais é uma relação de tutela administrativa. Os modelos de gestão dos programas descentralizados na área da educação refletem as competências dos serviços municipais da educação e dos estabelecimentos integrados da educação e ensino (escolas) com uma função administrativa.

Palavras-chave: (1) descentralização; (2) educação; (3) programas descentralizados; (4) desafio.

1. Introdução

O problema da centralização vs. descentralização é, na verdade, um problema do campo da validade das normas legais e dos órgãos que as fazem e implementam. A conceção da ordem jurídica centralista implica que todas as normas se aplicam a todos os territórios atingidos. Isto significa que todas as normas têm o mesmo campo de validade territorial. Por seu lado, a ordem legal descentralizada assenta em normas que possuem diferentes campos de validade territorial. Um certo número de normas que se aplica a todo o território, enquanto outras normas se aplicam apenas a determinadas partes territoriais. As normas que se aplicam a todo o território nacional são as chamadas normas centrais, enquanto as normas que se

aplicam apenas a determinados territórios são apelidadas de normas regionais.

O território é o elemento que delimita o âmbito de atuação dos órgãos das Administrações Municipais e Autoridades Municipais e da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA), dado que tais órgãos só podem exercer as competências que lhes foram atribuídas pela lei dentro do respetivo território (NEVES, 2004, p. 22). No plano jurídico, diz-se descentralizado o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais (AMARAL, 2018, p. 723).

Quantitativamente, a centralização ou a descentralização de uma ordem legal pode variar em graus. O grau de centralização e de descentralização é determinado pela comparação do número e importância relativa das normas centrais e regionais na ordem jurídica. A Constituição, por exemplo, pode ser central, dado que as normas que regem a elaboração das leis são normas centrais, que se aplicam ao todo o território, enquanto todas as outras etapas podem ser descentralizadas.

Um dos objetivos da política de descentralização é, por um lado, libertar o Governo central de encargos dispensáveis no tratamento de assuntos domésticos, para que tenha a oportunidade de estudar, compreender e responder a várias tendências globais e tirar partido delas. Ao mesmo tempo, espera-se que o Governo central seja capaz de se centrar na formulação de políticas macronacionais estratégicas. Por outro lado, com a descentralização de competências governamentais em municípios, estes passarão por um processo significativo de capacitação. A sua iniciativa e criatividade serão encorajadas,

para que a sua capacidade de superar vários problemas internos seja mais fortalecida. A descentralização é um símbolo de «*trust*» do Governo central, reconhecendo-se que um sistema totalmente centralizado é incapaz de lidar devida e eficazmente com os vários problemas regionais e locais que vão surgindo na vida de um país.

No campo político, porque a autonomia regional é fruto da política de descentralização e democratização, aquela deve ser entendida como um processo que permite abrir espaço para o nascimento de autoridades locais eleitas democraticamente nos municípios, permitindo ao Governo responder aos interesses da comunidade mais ampla e manter um mecanismo de tomada de decisão que adere ao princípio da responsabilidade pública. A democratização do Governo significa transferência da política. Ou seja, para cada política adotada, deve ficar claro quem iniciou a política, qual é o seu objetivo, quais os custos gerados, quem será beneficiado, que riscos devem ser assumidos e quem deve ser responsável se a política falhar. A autonomia municipal também significa a oportunidade de construir uma estrutura de governo que esteja alinhada com as necessidades locais, estabelecendo sistemas e padrões de carreira políticas e administrativas competitivas, e desenvolvendo um sistema eficaz de gestão governamental.

Timor-Leste aderiu a um sistema de Direito e democrático, pilar na sua construção como Estado independente. Ao almejar uma sociedade próspera, a democracia abre um caminho alternativo na administração do Estado. Essa democracia não é realizada apenas no Governo central, devendo antes crescer em todos os aspetos da vida nos municípios e regiões. É claro que

esse processo de democratização deve ser realizado de acordo com a Constituição e com as restantes leis, pois um dos pilares de um País democrático é que o Governo atua de acordo com a Constituição e as leis.

Para organizar uma boa governança é necessário ter uma clara divisão de papéis entre os três domínios. Se, no início, as fontes de autoridade estão centradas apenas no Governo, como a mais alta instituição que representa o Estado, então é necessário que seja levada a cabo gradualmente uma transferência de competências e responsabilidades para instituições fora dos serviços centrais. Esta transferência de competência e responsabilidade é realizada no contexto da descentralização.

De acordo com Litvack e Seddon, a descentralização é definida como

[t]he transfer of authority and responsibility for the public from the central government to subordinate or quasi-independent government organization, or the private sector. (IMAWAN, 2002, p. 61).

Por seu lado, Rondinelli, enfatiza a descentralização como a “*transfer of political power*” (IMAWAN, 2002, p. 61). A descentralização tem, assim, pelo menos dois tipos de objetivos: políticos e administrativos. Enquanto os objetivos políticos estão no marco da democratização, os objetivos administrativos estão no marco da eficácia e eficiência. Aqui, existe uma relação muito próxima entre a descentralização e a democratização. Até mesmo Huntington argumenta que a descentralização é, na verdade, uma manifestação da terceira onda da democratização (IMAWAN, 2002, p. 61).

A Constituição timorense, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, dispõe que o Estado, em sentido amplo, tem o dever de prestar, gratuitamente, assistência educativa integral aos cidadãos. Por isso, o sistema educativo de Timor-Leste incorpora a educação pré-escolar, educação escolar, a educação extraescolar e a formação profissional, organizando-se para a educação ao longo da vida. Assim, o Ministério da Educação, Juventude e Desporto e os estabelecimentos de ensino garantem não apenas o acesso de todos à educação, mas também, à luz do princípio da igualdade, a educação inclusiva e a garantia da cidadania. A educação para todos é, como resulta da Constituição timorense, um direito fundamental.

Os direitos fundamentais, em geral, são muitas vezes definidos com recurso a uma abordagem positivista que os define através da sua inclusão no texto constitucional. Isto é, assume-se que os direitos fundamentais são o resultado de um processo de constitucionalização. Gomes Canotilho refere-se a este processo como

[a] incorporação de direitos subjetivos do homem em normas formalmente básicas, subtraindo-se o seu reconhecimento e garantia à disponibilidade do legislador originário (CANOTILHO, 2003, p. 378).

Para Jorge Miranda, os direitos fundamentais são compreendidos como

[o]s direitos ou as posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas assentes na Constituição (MIRANDA, 1999, p. 11).

Uma das principais distinções entre os vários direitos fundamentais consiste nos

[d]ireitos formalmente constitucionais e direitos só materialmente fundamentais: os direitos formalmente constitucionais são aqueles que se encontram expressamente consagrados nas

normas constitucionais (normas que possuem a forma constitucional) e os direitos só materialmente fundamentais são aqueles que não se encontram previstos nos preceitos constitucionais. Por força do artigo 23.º da CRDTL, que consagra o princípio da cláusula aberta, a Constituição de Timor-Leste considera como direitos fundamentais aqueles constantes da lei, incorporando, desta forma, os direitos só materialmente fundamentais. Os direitos só materialmente fundamentais podem estar positivados, por exemplo no direito internacional recebido na ordem jurídica interna ou em legislações nacionais (OLIVEIRA, *et al.*, 2015, p. 39).

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, no seu artigo 3.º, universaliza o acesso à educação e promove a equidade:

(...) para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade de aprendizagem.

A oferta do ensino básico universal é considerada como uma das principais prioridades para iniciar o processo de mudança social e de desenvolvimento sustentável nos países em vias de desenvolvimento, sendo, por isso, este o objetivo do programa educativo para todos (*Education for all*) patrocinado pela *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO).

O maior destaque é dado ao direito à educação escolar e, especificamente, à universalização do ensino básico, cujo conteúdo e objetivo dependem da atuação do Estado. Inequivocamente o ensino básico é o eixo essencial do direito à educação, tendo por base os objetivos gerais que representam

os passos na ligação estreita com a cultura e modo de vida locais, no desenvolvimento integrado da pessoa e do ensino e da aprendizagem de qualidade. Mas cabe aqui enfatizar que não se pode reduzir o direito fundamental à educação exclusivamente ao ensino básico, uma vez que se reconhece a educação para a vida como condição inevitável para o pleno desenvolvimento humano.

A sobrevivência de um Estado é em grande parte determinada pela qualidade dos seus recursos humanos. Assim, melhorar a qualidade dos recursos humanos é a principal pedra de toque no desenvolvimento de um país. Um dos componentes necessários para produzir a qualidade de recursos humanos é a educação, enquanto a própria educação, em si, depende necessariamente da qualidade dos educadores.

O desenvolvimento de uma educação mais democrática exige um enfoque na diversidade, participação, prestação de contas, competição justa e cooperação intermunicipal, crescendo numa comunicação aberta. Neste quadro, o mecanismo de implementação da educação a nível municipal pode fornecer serviços de educação mais eficazes e eficientes, porque os municípios não são mais dependentes e não têm de esperar pela política central para produzir resultados de qualidade.

2. A descentralização na área da educação

A distribuição de competências entre os diferentes níveis da Administração é, certamente, um dos capítulos mais inovadores, se não o mais inovador, da Lei de Bases da Educação (LBE), sendo, além disso, um dos temas centrais desenvolvidos ao

longo do seu articulado. É, logo no primeiro artigo da LBE que se enunciam os temas que serão desenvolvidos posteriormente.

O n.º 2 do artigo 1.º da LBE enuncia que:

[o] sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade.

Por sua vez, o n.º 3 deste artigo da LBE refere que:

[o] sistema educativo é desenvolvido através de estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob a responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas, que entre si cooperam na manutenção de uma rede equilibrada e atualizada de ofertas educativas, capaz de proporcionar os conhecimentos, as aptidões e os valores necessários à plena realização individual e profissional na sociedade contemporânea.

Neste artigo, sintetizam-se três pontos centrais que são objeto de tratamento legal: as finalidades do sistema educativo, as estruturas e atividades educativas requeridas para as implementar, e as instituições ou entidades públicas e não públicas a quem cabe o poder de implementar as estruturas e coordenar e dirigir as atividades educativas. É precisamente neste último ponto que se afirma a existência no sistema educativo de uma pluralidade de centros de decisão não dependentes entre si, ou seja, descentralizados e com poderes próprios. Assim, a LBE faz corresponder à diversificação das estruturas e atividades educativas, a diversificação dos poderes e dos agentes responsáveis.

A LBE advém de um Estado democrático e descentralizado, pelo que a interpretação da distribuição de poder efetuada na LBE tenha de ser feita em estreita articulação com a Constituição

da RDTL, onde o Estado Democrático é definido e estruturado. Desta leitura resulta o objetivo de democratização do ensino, sendo que a democratização é entendida como o reforço na distribuição dos recursos educativos, seja na oferta de mais escolas e professores, mais dotações financeiras, maior diversidade de cursos, seja na igualdade de acesso em termos de gratuitidade de ensino, de apoios socioeconómicos, da distribuição geográfica de estabelecimentos de educação e de ensino, seja ainda na igualdade de sucesso em termos de alterações curriculares, de formação profissional de docentes e profissionais de educação, de métodos pedagógicos e de aplicação de novas tecnologias educativas. Além desta distribuição de recursos que, aliás, é substancialmente alargada, a democratização é entendida também como uma distribuição de poder nas decisões educativas, através da descentralização dos órgãos e da participação popular na definição da política educativa e na direção e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino.

No conceito de democratização assume particular relevo a dimensão política da distribuição de competências. Com isto queremos dizer que a distribuição de poderes inerente à conceção de Estado de Direito Democrático assumida pela Constituição é um princípio político orientador de toda a organização do sistema educativo. É de acordo com este princípio que deve ser interpretada e aplicada a LBE.

A distribuição de responsabilidades referida no artigo 2.º é retomada, em termos gerais, na alínea f) do artigo 5.º e no n.º 2 do artigo 46.º da LBE onde se estabelece a descentralização e desconcentração como os princípios basilares da administração

e da gestão do sistema educativo, que estão na base da distribuição de competências pelos diferentes níveis dos serviços.

O modo como a LBE aplica o princípio da descentralização e desconcentração no seu articulado permite-nos distinguir quatro tipos diferentes de distribuição de poderes que podemos considerar como quatro princípios complementares entre si.

2.1. A autonomização institucional da função administrativa do Estado

A primeira distinção introduzida pela LBE, que consideramos essencial para o processo de descentralização, é a separação entre as funções políticas e as funções administrativas respeitantes à educação. Essa separação, que se fundamenta na natureza dos atos praticados por cada uma delas, tem como efeito a alocação destas funções a órgãos diferentes. Ou seja, as funções políticas a órgãos políticos e as funções administrativas a órgãos administrativos.

Em regimes centralizados, os princípios orientadores e o quadro geral das estruturas e atividades educativas, isto é, de um modo geral, as orientações políticas do sistema, entram na esfera da concretização administrativa e até no estabelecimento das orientações pedagógicas do ensino. Por exemplo, normas que regem a escolha de compêndios escolares, as horas de início das aulas, as unidades de tempo letivo, as cargas horárias disciplinares, os critérios de agrupamento de alunos por turma, o serviço docente e a redução de serviço. Isto quer dizer que os

órgãos políticos concentram em si as funções políticas e administrativas, expressando um alto grau de centralização.

A LBE assume uma posição diferente, distinguindo diferentes órgãos políticos e administrativos responsáveis pela educação e delimitando, em termos gerais, as suas competências. Com a LBE, dá-se uma distribuição de órgãos e funções e a autonomização das funções administrativas que, assim, passam para os órgãos administrativos. As funções políticas, essas, são da competência exclusiva dos órgãos políticos.

Entre as funções que a LBE sedia em órgãos políticos situa-se a definição do regime jurídico do sistema educativo, ou as bases do sistema de ensino, uma competência exclusiva do Parlamento Nacional. Existe, ainda, um conjunto de matérias, como o estabelecimento da educação pré-escolar e dos ensinos, a administração indireta do Estado com natureza educativa, o currículo nacional da educação e dos ensinos, e o mapa escolar que é da competência do Governo.

A descentralização e a desconcentração têm como primeira aplicação o princípio da separação de competências e funções entre órgãos políticos e administrativos. Por um lado, os órgãos políticos, com as suas competências legislativas, estabelecem as orientações gerais; por outro lado, os órgãos administrativos, com as suas competências administrativas, assumem a função da incrementação dessas políticas através dos recursos que lhes são atribuídos. Esta clarificação de órgãos e funções é essencial para o próprio desenvolvimento da descentralização de poderes, dado que o alargamento das competências dos órgãos políticos para o âmbito da administração acaba por ser um obstáculo

extremamente potente e capaz de impedir não só a descentralização, como a própria desconcentração de poderes.

Em conformidade com o n.º 7 do artigo 26.º da LBE, em conexão com o n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 8/2009, de 19 de maio, ao estabelecer as universidades e institutos do ensino superior, o Estado optou pela autonomização destas instituições, como administração indireta do Estado, e gozando de estatuto próprio, da autonomia legalmente estabelecida.

2.2. A desconcentração administrativa

A desconcentração na LBE aparece referida conjuntamente com a descentralização. A ligação formal que a LBE estabelece entre desconcentração e descentralização tem um sentido que nos parece óbvio e que não deixa, ainda assim, confundir duas formas diferentes de distribuição de poder, como frequentemente acontece, antes estabelecendo uma interdependência orgânica entre elas.

A desconcentração é uma forma limitada de distribuição de poderes quanto ao seu conteúdo e quanto à sua autonomia. Desconcentram-se poderes predominantemente executivos e mantém-se o controlo hierárquico sobre os órgãos desconcentrados através do instituto de delegação de poderes. Nessa medida, a desconcentração não se identifica com a descentralização. A aplicação do princípio de desconcentração justifica-se normalmente por razões técnicas relacionadas com a celeridade, a eficácia e o ajuste de decisão administrativa às situações concretas verificadas a nível local. Aponta-se também uma explicação política que no âmbito de uma administração

centralizada não deixa de ter pertinência. A descentralização de funções executivas liberta os órgãos centrais de um acervo de decisões instrumentais, permitindo-lhes concentrar as suas atividades nas funções de direção, supervisão e controlo. Assim, a desconcentração pode ser um instrumento ao serviço da centralização de poder.

No entanto, parece-nos que a ligação estabelecida na LBE entre descentralização e desconcentração conduz-nos para uma interpretação mais compreensiva da função da desconcentração. Ela é um elemento integrante de um modelo alternativo de organização administrativa assumido pela LBE.

A desconcentração é, assim, como que um corolário da descentralização. Os efeitos da distribuição de poderes operados pela descentralização administrativa repercutem-se no interior das administrações descentralizadas, implicando aí novas formas de distribuição de poder, embora de natureza diversa ou em grau menor.

2.3. A descentralização funcional

A descentralização funcional é uma forma de descentralização que confia certas tarefas específicas a organismos especializados dotados, para o efeito, de autonomia administrativa e financeira — e, no caso da educação, de autonomia científica e pedagógica —, mas que continuam sujeitos à direção do Estado e ao regime do funcionalismo público estatal.

A descentralização funcional é, assim, outro dos processos de distribuição de poderes utilizados pela LBE. Embora este tipo

de descentralização tenha um alcance diverso da descentralização territorial, baseando-se mais em razões de ordem técnica do que política, a sua aplicação não deixa de ser um contributo relevante para combater a concentração de poderes a nível da administração central.

A descentralização funcional mais significativa introduzida pela LBE é a que respeita ao ensino superior na sua organização administrativa. A LBE inova, ainda, na formação de professores retirando-a quase totalmente da gestão centralizada e entregando-a às instituições de ensino superior. A formação de professores passa a seguir integralmente um modelo de descentralização funcional. Por exemplo, a descentralização pretendida com a criação do Instituto de Formação de Docentes e Profissionais da Educação (INFORDEPE) assenta na transferência das funções de formação profissional inicial e contínua de docentes e profissionais da educação para escolas pré-escolares, básicas e secundárias. Esta descentralização funcional acaba por ter também uma dimensão política, na medida em que introduz, no processo de aplicação da política educativa, novos sujeitos coletivos, mormente os institutos superiores e as universidades, cujo papel essencial na formação de profissionais de educação é expressamente reconhecido pela LBE.

A mesma descentralização, embora sem a extensão do caso já referido, é ainda considerada uma forma ajustada para realizar determinados objetivos, como seja a formação profissional no artigo 34.º da LBE, a educação à distância no artigo 28.º da LBE e a investigação na educação no artigo 37.º da LBE. Daqui é possível concluir, já, que a descentralização

funcional surge como um segundo modo de aplicação do princípio da distribuição de poderes.

2.4. A descentralização territorial

A descentralização territorial traduz um dos aspetos mais extensivos de aplicação do princípio de distribuição de poderes. É, de facto, na descentralização territorial que o policentrismo das decisões é levado até aos limites compatíveis com a unidade da orientação política global do sistema educativo. No caso da descentralização territorial, encontramos-nos perante diversos órgãos dotados de autonomia que se expressa através de competências próprias atribuídas diretamente pelo poder político e independentes entre si. É este poder político que delimita o âmbito da sua intervenção e garante a sua convergência com as finalidades educativas por ele próprio definidas.

Assim, a descentralização não é um mero processo técnico para assegurar a eficácia da administração. É uma forma política de organização do Estado que é dignificada pela Lei Fundamental. A assunção pela LBE do objetivo da descentralização territorial do sistema educativo é, pois, a aplicação congruente de um princípio constitucional de carácter geral a este domínio específico. Mas trata-se, naturalmente, de um princípio dinâmico quanto ao grau de autonomia que implica e quanto aos níveis administrativos onde é aplicado. O dinamismo e as virtualidades deste princípio, como, analogicamente, a descentralização funcional e a desconcentração administrativa, dependem do dinamismo da própria democracia.

A LBE considera como níveis de descentralização os níveis estabelecidos na constituição política. Na LBE é introduzida uma determinada concepção de administração da educação. É realmente na descentralização territorial de competências que reside o aspeto mais relevante da distribuição de poderes que, no início, consideramos como o capítulo mais inovador da LBE. Naturalmente, com o nascimento do Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março, que regulamenta a delegação de competências na área da educação para os Serviços Municipais de Educação, abre-se uma dinâmica mais ampla e desenvolvida de descentralização territorial, através da transferência para aqueles serviços da gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e do ensino básico, da gestão do programa de merenda escolar e a gestão do programa de alfabetização. Na verdade, como princípio dinâmico, a descentralização consignada na LBE marca o início de um processo, cujo grau de intensidade dependerá quer da dinâmica inerente à aplicação da lei, quer de dinâmicas mais amplas desenvolvidas no contexto sociopolítico.

3. Os programas descentralizados

A descentralização da educação é um dos efeitos positivos de uma política governamental que levou a uma mudança no paradigma político do Governo centralizado para descentralizado, incorporada no Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril. Este Decreto-Lei destina-se a criar independência municipal no âmbito da gestão de um programa descentralizado, de modo a que a autonomia não possa ser interpretada como uma liberdade

absoluta sem considerar o interesse nacional como um todo. Portanto, a descentralização aqui pretendida não é a da criação de um sistema autónomo, mas sim de uma série de unidades de um sistema maior, que é o Estado.

A educação é um dos setores de serviços básicos que sofrem mudanças fundamentais com a implementação da descentralização administrativa, tanto em termos de autoridade burocrática, quanto na administração e gestão da educação e no seu financiamento. Em aquiescência com n.º 4 do artigo 4.º da LBE

[a] concretização da política educativa implica a plena participação das comunidades locais, devendo valorizar o princípio da subsidiariedade através da descentralização de competências nas administrações locais e a autonomia das escolas.

Importa ainda ressaltar o n.º 5 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, que dispõe que:

[o] membro do Governo responsável pela área da educação pode delegar o exercício de outras competências, no domínio da educação, nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais, no decurso de celebração de contratos interorgânicos de delegação de competências com o membro do Governo responsável pela área da Administração Estatal.

Este diploma legal prevê a delegação de competências, não só para a gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar, a gestão do programa de merenda escolar, a implementação do programa de subsídios às escolas e a gestão do programa de alfabetização, mas também para a própria organização geral do sistema educativo, e designadamente, do ensino básico, e todas as decisões tomadas por Diploma Ministerial.

Ao analisar este Decreto-Lei, constatamos que existem, hoje, alguns programas descentralizados, como a gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar, a gestão do programa de merenda escolar, a execução do programa de subsídios às escolas e a gestão do programa de alfabetização. Para o ensino básico, essa conceção descentralizada é feita gradualmente. Todos esses programas são implementados através de um contrato administrativo interorgânico, assinado pelo Ministério da Educação, Juventude e Desporto e o Ministério da Administração Estatal, que regula as competências concedidas pelos serviços centrais às Administrações Municipais e Autoridades Municipais. A seguir, apresentaremos os programas descentralizados.

3.1. A gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar

De acordo com o n.º 3 do artigo 10.º da LBE,

[c]ompete ao Governo, através do ministério responsável pela política educativa, definir as normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente quanto ao seu funcionamento e aos seus conteúdos educativos, apoiando, avaliando, inspecionando e fiscalizando a sua execução.

A definição de uma política de gestão da educação é um processo de planeamento, elaboração, implementação e controlo, que exige uma gestão eficaz e eficiente de todos os recursos, neste caso, os recursos financeiros, os recursos humanos e os recursos materiais.

A opção pela gestão descentralizada dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar procura promover a implementação de uma administração eficiente, com base na

progressão da autonomia dos estabelecimentos escolares públicos e integrados na rede pública, nomeadamente ao nível da gestão de recursos financeiros, recursos humanos e patrimoniais e a provisão de apoio e financiamento público aos estabelecimentos particulares. A gestão financeira descentralizada dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar (EPE) inclui o planeamento orçamental, a elaboração de estimativas de gastos por alunos e participantes e do quadro de pessoal, a execução do orçamento relevante, a estratégia para angariação de fundos adicionais do orçamento público. A gestão descentralizada do pessoal docente e não docente que exerce funções nos estabelecimentos públicos da EPE — gestão de recursos humanos —, permite promover a alteração do quadro de pessoal do estabelecimento escolar com base na evolução da população estudantil e das instalações físicas dos mesmos, bem como a recolocação dos docentes nos estabelecimentos da EPE.

O armazenamento e distribuição dos manuais escolares e didáticos e dos equipamentos e materiais escolares destinados aos estabelecimentos da EPE faz parte da gestão patrimonial descentralizada que assegura a manutenção dos equipamentos e garante às escolas pré-escolares o acesso aos materiais didáticos necessários para o processo de ensino-aprendizagem de qualidade.

Em regra, poder-se-á dizer que o modelo geral de gestão do sistema educativo não deve ser diferente do modelo geral de gestão do País. O modelo constitucional é o de um serviço municipal. Há, assim, vários níveis de administração da educação: os serviços centrais, o serviço de inspeção da educação, os serviços desconcentrados, ou os serviços

municipais da educação, em que existem departamentos que lidam com a gestão escolar.

3.2. A gestão do programa de merenda escolar

O programa de merenda escolar é uma ação social que se refere às refeições que as crianças têm dentro das escolas, especialmente durante os intervalos. As escolas pré-escolares e as escolas básicas oferecem aos alunos alimentos preparados na própria instituição, e esta oferta é gratuita e garantida pelo Ministério da Educação, Juventude e Desporto. A implementação do programa de merenda escolar é baseada no manual elaborado e aprovado pela Direção-Geral dos Serviços Corporativos, recentemente alterado pela Direção-Geral de Administração e Finanças do Ministério da Educação, Juventude e Desporto. Este documento administrativo especifica o objetivo, o procedimento do programa e o estabelecimento da Comissão de Merenda Escolar, a entidade fiscalizadora do fornecimento e do financiamento do programa.

O programa de merenda escolar tem como objetivo contribuir para a nutrição das crianças em idade escolar e reduzir as taxas de abandono das aulas, motivar os alunos a permanecerem em sala de aula e manter os interesses das crianças na participação do ensino e aprendizagem, desenvolver o setor económico local, promover a participação dos administradores da educação, do conselho escolar, diretores da escola e associação dos pais e dos alunos no planeamento e implementação do programa na área de educação e sensibilizar a comunidade local a fazer parte do programa. Além disso, o

programa contribui para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos, para melhorar a sua participação no processo de ensino e aprendizagem e na formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio de ações de educação alimentar e nutricional que são oferecidas aos alunos durante sua permanência na escola.

O programa de merenda escolar é financiado pelo Governo e administrado pelo Ministério da Educação, Juventude e Desporto, através da Direção Nacional de Ação Social Escolar (DNASE). O orçamento do programa de merenda escolar é transferido trimestralmente para a conta do serviço municipal de educação e do diretor da escola básica. O funcionamento do programa de merenda escolar assenta numa transferência do Orçamento geral do Estado e fornecimento de arroz às escolas públicas e privadas da educação pré-escolar e do ensino básico. As escolas estabelecem uma Comissão do Programa de Merenda Escolar, composta pela Associação de Pais e Professores (APP), o Diretor e o Gabinete de Apoio Técnico (GAT) da escola básica central, que prepara um concurso público para a seleção e celebração de um contrato aos fornecedores. O pagamento do contrato faz-se depois de entregar uma fatura mensal detalhada.

A Comissão é responsável pelo cumprimento dos procedimentos de transferência do orçamento, pelo plano de aprovisionamento, realização do concurso público aos fornecedores, assinatura do contrato, assegurar ao grupo fornecedor um local em colaboração com o responsável do agricultor local, gestão de fornecimento de arroz com a DNASE em cooperação com o Ministério competente, por fazer o

pagamento do contrato aos fornecedores e por preparar e submeter o relatório trimestral à DNASE. O GAT assume total responsabilidade pelo processo administrativo e financeiro do programa de merenda escolar e garante o cumprimento das regras no manual. O GAT monitoriza mensalmente as escolas para assegurar que a execução do processo financeiro está de acordo com a regra de execução. A DNASE dirige recomendações ao GAT na monitorização e no apoio às escolas pré-escolares. O grupo fornecedor local, em colaboração com os Serviços Integrados de Saúde Comunitária (SISCA) do Ministério da Saúde, reforça a consolidação do compromisso nacional com a visão “*sem fome e má nutrição*”. O SISCA é um serviço de saúde para todos que visa atender às verdadeiras necessidades das populações locais, sobretudo daquelas que se encontram mais isoladas, de modo a auscultar e satisfazer as necessidades particulares dessas mesmas populações, em matéria de alimentação saudável, de acordo com os alimentos produzidos no País.

3.3. A execução do programa de subsídios às escolas

3.3.1. O subsídio de merenda escolar

A descentralização do programa de merenda escolar nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais nota-se sobretudo no fornecimento de arroz e transferência do subsídio ou orçamento. O subsídio da merenda escolar é proveniente da Administração do Serviço Municipal da Educação, através do Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL) e é levantado pelo Chefe do GAT, segundo as mesmas regras do

subsídio das concessões escolares. O dinheiro é guardado no cofre da escola. No dia seguinte, o dinheiro é distribuído por todas as escolas filiais, conforme o número de alunos em cada escola, pois a cada aluno corresponde a \$ 0,25 (25 centavos). Nas escolas filiais, os coordenadores distribuem imediatamente o dinheiro aos coordenadores dos fornecedores (cozinheiros), na presença de todos os fornecedores, semanalmente, aos sábados, dia em que não há merenda.

3.3.2. O subsídio à concessão escolar

O princípio da política das concessões escolares é descentralizado, sendo a decisão de despesa delegada aos Estabelecimentos Integrados do Ensino Básico para atender às suas necessidades. Os gastos do fundo das concessões escolares ocorrem em atividades de ensino e aprendizagem, pois o fornecimento da concessão escolar não é utilizado para a reparação de edifícios e equipamentos ou instalações, que cabem na categoria do capital menor do orçamento geral do Estado, contabilizando antes gastos com o fundo das concessões escolares, inclusive no processo de despesas, relatando ao Ministério da Educação, Juventude e Desporto sobre a execução e utilização de subsídio.

Na execução do subsídio das concessões escolares definem-se as despesas operacionais relacionadas com o processo de qualidade de ensino e aprendizagem, o fundo das concessões escolares para a compra dos materiais de aprendizagem, os materiais didáticos, os equipamentos desportivos, as reparações menores e a manutenção preventiva

ligada às facilidades das escolas. Os fundos da concessão escolar devem ser utilizados de acordo com o manual da concessão escolar.

A fórmula da concessão escolar começa no Ministério da Educação, Juventude e Desporto, estabelecendo este um critério de distribuição para o fundo de concessão escolar. O montante da concessão escolar é baseado no número de alunos registado nas escolas e em condições de elegibilidade para receber o subsídio das concessões escolares inscritos no Sistema de Informação e Gestão de Educação (SIGE).

3.3.3. O subsídio à implementação do programa de alfabetização

A execução de subsídio do programa de alfabetização, através da apresentação da proposta pelo Centro Comunitário de Aprendizagem (CCA), estabelece os critérios para a instituição beneficiária, o processo de elaboração da proposta, o formato da proposta, a assinatura da proposta, o processo de apresentação da proposta e o horário do ciclo de apresentação da proposta anual de subsídio ao CCA.

A gestão do programa de alfabetização é definida no Manual de Transferência de Subsídio ao CCA. O Manual é estabelecido pelo Ministério da Educação, Juventude e Desporto, atualmente através do Despacho Ministerial n.º 17/GM-ME/VI/2017. A instituição suscetível de receber ou beneficiar do subsídio deve passar por uma reunião com a comunidade local com o conhecimento do Administrador do Posto Administrativo, e ter uma estrutura clara no seu próprio estatuto, que rege o seu

funcionamento e a sua estrutura, bem como garantir a participação ativa dos membros da comunidade e a transparência e responsabilização da ação dos membros. A instituição apresenta um plano de atividade anual aprovado pela estrutura do CCA, registado junto das Administrações Municipais e Autoridades Municipais e da Direção Nacional do Ensino Recorrente (DNER), e deve ter um registo notarial como organização não-governamental, bem como um edifício permanente que possa acomodar até 20 alunos.

A execução de subsídio para a implementação do programa de alfabetização serve para o pagamento dos professores da turma e professores de disciplina de habilidade vocacional, para a compra dos equipamentos e materiais didáticos e para o pagamento da gestão operacional de aprendizagem.

3.4. A gestão do programa de alfabetização

A educação extraescolar engloba atividades de alfabetização, de acordo com o n.º 4 do artigo 7.º da LBE, é de natureza não formal e destina-se a permitir a cada indivíduo, numa perspetiva de educação ao longo da vida, ou seja, como forma de aumentar e de aprofundar os seus conhecimentos, desenvolver as suas competências, em complemento da formação escolar ou em suprimento da sua carência ou das suas lacunas — cfr. o artigo 33.º da LBE —, com o objetivo de eliminar o analfabetismo.

O Estado promove e apoia a educação extraescolar, que é de responsabilidade do Governo central e local e de outras entidades privadas ou cooperativas, coletivas ou individuais,

entre elas instituições particulares de solidariedade social, associações de pais, associações de estudantes e organismos juvenis, associações culturais e recreativas, associações de moradores, associações de educação popular, organizações cívicas ou confessionais e comissões de trabalhadores e associações sindicais ou de empregadores - n.º 5 do artigo 3.º da LBE.

A delegação do programa de alfabetização às Administrações Municipais e Autoridades Municipais, implica que a gestão do programa seja realizada nos serviços municipais de educação. O Ministério da Educação, Juventude e Desporto criou um mecanismo de execução de subsídio e a implementação da competência estrutural nos Municípios e serviços centrais do Ministério.

O programa de alfabetização é definido num Manual, que é utilizado dentro da própria estrutura, composta por serviços centrais do Ministério, pelas Administrações Municipais e Autoridades Municipais, pela Administração do Posto Administrativo, pelos Sucos e pelas Aldeias. O Manual estabelece as prerrogativas e as responsabilidades do CCA, das entidades de serviços centrais no gerenciamento da transferência de subsídio para o CCA, em particular organizando sistemas que permitam reconhecer, validar e certificar as competências e os saberes adquiridos, bem como das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais, que implementam o programa de acordo com a suas competências delegadas.

A implementação de programas de ensino recorrente, como o Programa de Alfabetização Nacional de Timor (Alfanamor), ou Programa de Equivalência e Habilidades para a Vida, no

programa de desenvolvimento nacional, fez-se com o apoio do Governo ao CCA, através do orçamento geral do Estado, mantendo-se a existência do CCA como um parceiro de desenvolvimento no domínio do ensino recorrente. O Programa Alfamamor serve para os que já conhecem letras e numerais. Estes podem continuar no programa de equivalência se as suas condições da saúde permitirem. O Programa de Equivalência é para os alunos desistentes das escolas básicas e o seu objetivo é muni-los de um certificado equivalente ao nono ano do ensino básico. Os professores alocados a estes programas devem possuir bacharelato ou licenciatura.

Este programa de ensino recorrente conta com várias atividades, através das quais se promove o processo de aprendizagem para toda a vida (*life-long education*), contando com a colaboração do CCA. O CCA é uma organização não-governamental, estabelecida pela comunidade local, sendo designado como uma associação privada, uma instituição coletiva da comunidade, ou como um grupo de trabalho.

Para medir a qualidade de um CCA existem parâmetros como o nível de participação da comunidade nas atividades e gestão do CCA, a qualidade do programa organizado pelo CCA e a qualidade da gestão da instituição, a independência da organização e a sustentabilidade do CCA na realização da sua missão e do seu objetivo.

Os modelos de tomada de decisões e de funcionamento da gestão de um CCA dão prioridade aos membros mais pobres da comunidade e à força de vontade dos membros da comunidade, através da participação ativa na contribuição financeira e técnica. De acordo com o estatuto do CCA, deve-se valorizar, em cada

atividade, a flexibilidade do programa no processo de aprendizagem e inovação sustentável, a igualdade de tratamento das pessoas, a aplicação do princípio de transparência e responsabilização das atividades.

A gestão do programa de alfabetização começa com o Departamento de Educação e Ensino (DED) do Serviço Municipal de Educação, em coordenação com o CCA, de acordo com as diretrizes do Manual. O DED tem por competência fazer uma análise de necessidades prioritárias da comunidade através das informações dos Chefes de Aldeias, disseminar informações sobre os programas do ensino recorrente e recolher dados sobre os estudantes candidatos. A lista nominal de alunos é enviada ao DED pelo Chefe de Suco, mas o levantamento é feito pela Comissão do CCA, mediante formatos devidamente preenchidos. O DED elabora os dados e relata à DNER. Com base nesses dados, o Ministério da Educação, Juventude e Desporto forma uma equipa de avaliação das propostas. A equipa avaliadora que viabiliza a proposta apresentada pelo CCA, composta por sete membros, nomeadamente um membro da DNER, um membro da Direção Geral de Planeamento, Política e Parcerias (DGPPP), um membro da Direção Geral da Administração e Finanças (DGAF), um membro da Direção Nacional de Finanças e Administração (DNFA) e outras partes relevantes.

4. O especial desafio no setor da educação

A descentralização administrativa não é uma política nova em Timor-Leste, uma vez que desde o estabelecimento da República Democrática tem havido descentralização conhecida

sob os auspícios do artigo 5.º da nossa Constituição. No entanto, no setor da educação, desde o início da restauração da independência até à promulgação do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, a implementação da descentralização administrativa foi sendo adiada. Durante alguns anos, a implementação da política de descentralização administrativa encontrou vários desafios. A fraqueza e a falta de leis e a implementação incompleta da descentralização administrativa têm sido apontados como os principais problemas.

Com efeito, no decurso de vários anos, a política de descentralização administrativa não foi totalmente implementada. Essa situação é demonstrada de várias formas.

Desde logo, do ponto de vista legal, a implementação da política de descentralização administrativa, prevista na Constituição e no Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, estipula que o Município de Oe-Cusse e a ilha de Ataúro requerem uma política administrativa e um regime económico especial com um maior grau de descentralização. A descentralização na ilha de Ataúro não foi implementada, porque foi dificultada pela Lei n.º 4/2016, de 25 de maio, primeira alteração à Lei n.º 11/2009, de 7 de outubro, declarando que a ilha de Ataúro faz parte do Município de Díli, embora, a reforma da administração local preveja o estabelecimento de serviços administrativos no âmbito de competência territorial inframunicipal.

No setor de educação, alguns dos programas descentralizados das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais não são formulados na forma de

Diplomas Ministeriais, mas apenas em Manuais. Uma possível explicação para tal poderá ser o facto de o Ministério da Educação, Juventude e Desporto ainda não está preparado para proceder à reformulação dos programas em Diplomas Ministeriais, embora seja esta a forma prevista no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, segundo o qual, o exercício das competências de todos os programas descentralizados deve ser regulamentado por Diploma Ministerial. A falta de adequada forma legal dificultará, por si só, a implementação de programas descentralizados nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais. Os Municípios enfrentarão incertezas no desempenho das suas funções e responsabilidades – cfr. o n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril. Na verdade, apenas o subsídio à concessão escolar e a gestão do programa de alfabetização são regulados na forma de um Despacho Ministerial, que não possui as normas jurídicas formais necessárias. As Administrações Municipais e Autoridades Municipais enfrentam muitos obstáculos para implementá-lo, não atendendo ao princípio da legalidade, que está previsto na alínea a) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril.

Ao analisarmos os programas descentralizados, em particular os estipulados nos contratos administrativos interorgânicos, como a gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar, constatamos que não foi explicitamente regulamentado nenhum regime, embora exista um regime que regula a administração e gestão do ensino básico — Decreto-Lei

n.º 7/2010, de 19 de maio. Assim, vê-se a prontidão do ensino básico para ser delegado, ao contrário da educação pré-escolar.

As ferramentas de implementação dos programas não estão devidamente preparadas e não referem como a implementação deve começar, o que cria obscuridade. Os mecanismos de apoio à implementação não estão corretamente preparados, nem planeados, e existe uma confusão em várias matérias dos regulamentos sobre educação pré-escolar e ensino básico, incluindo o quadro pessoal das escolas, o equilíbrio financeiro do Governo para os municípios e as escolas e a autonomização das escolas. O quadro de pessoal, por exemplo, é um instrumento essencial para assegurar o acesso igualitário a uma educação de qualidade, sendo de grande importância o diploma que regula o quadro de pessoal, em especial para garantir uma distribuição uniforme do pessoal docente e não docente nos estabelecimentos de educação e ensino em todo território, sendo, ainda, um mecanismo essencial para assegurar a maximização dos recursos humanos afetos à educação, e para prover ao Ministério da Educação, Juventude e Desporto e outras autoridades.

A existência de um quadro de pessoal nos estabelecimentos de educação e ensino, tal como exigido por lei, mostra-se como requisito basilar para a redistribuição e colocação de docentes, e ainda como pré-requisito jurídico para o futuro recrutamento de docentes. Ao analisarmos o sistema de recrutamento, verificamos que o gabinete diretivo de Estabelecimentos Integrados do Ensino Básico (EIEB) e, em geral, a colocação e nomeação do pessoal docente para o cargo de chefia nas escolas, principalmente o chefe do GAT, não está conforme o n.º 2 do

artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 7/2010, de 19 de maio, que estabelece que o cargo de chefe do GAT é exercido por um técnico superior, funcionário da Administração Pública ou de um regime de carreira geral. A ocupação do cargo de chefia do GAT por pessoal docente, pode reduzir a força de trabalho docente na escola, pois, na verdade, a função dos professores é educar e ensinar as crianças, e para isso detêm as habilitações académicas conformes à LBE e obtêm do Ministério da Educação, Juventude e Desporto a habilitação profissional para o desempenho de funções de educação, ou de ensino. A sua vocação não é, de todo, a de integrar as chefias do GAT.

A falta de clareza na autoridade e no equilíbrio financeiro destes programas também é fonte de alguma incerteza. Existe muito pessimismo quanto à gestão financeira municipal, em particular, como prover orçamentos de desenvolvimento, e esta é uma preocupação comprovada, porque o orçamento de desenvolvimento municipal é muito pequeno. Ainda em matéria financeira, observamos que o conceito de cálculo de fundos gerais de alocação não se refere ao conceito de défice fiscal, ou às necessidades municipais, ou à capacidade das escolas, pois as necessidades dos municípios são medidas pela abordagem de medição padrão do serviço mínimo e pelo padrão de análise de gastos de cada escola. A política geral do fundo de alocação é, na verdade, destinada a manter um equilíbrio, ou mesmo uma distribuição entre escolas com base nas necessidades da escola, conforme o montante da transferência do subsídio de merenda escolar que é refletido no número de alunos.

É, pois, uma realidade incontestável que os municípios não estão preparados para implementar estes programas, com as

competências delegadas. As habilidades administrativas, do planeamento à avaliação em áreas-chave dos serviços, como educação e recursos humanos, não podem ser administradas pelos municípios devido à sua preparação inadequada e ao facto de que estes não têm uma infraestrutura sólida para a implementação da descentralização administrativa.

Outra questão que muitas vezes é lançada pelos serviços centrais para desacreditar a política de descentralização administrativa é a primordial falta de transparência e imparcialidade. Isso refere-se à tendência de alguns municípios darem prioridade aos conterrâneos no processo de nomeação para cargos de direção e chefia nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais, especificamente dentro da estrutura dos Serviços Municipais da Educação. Este é, a título de exemplo, um sintoma que começou a crescer, desde o início do ano de 2016, no decurso da descentralização administrativa. A presença de pessoas locais em cargos de direção e chefia nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais é cada vez mais observada na prática, e esses sintomas tendem a ampliar-se aos cargos técnicos administrativos, de modo que, se esta realidade não for supervisionada e controlada pelos próprios Administradores Municipais e Presidentes das Autoridades Municipais, assistiremos a uma quebra no nível de qualificação para ocuparem cargos de direção e chefia.

A maior parte da literatura sobre descentralização coloca o seu foco de interesse (*focus of interest*) em várias questões básicas, como o conceito de descentralização, devolução, desconcentração, divisão de autoridade, transferência de competências, otimismo e benefícios de sistemas

descentralizados e outras questões relacionadas com a democracia local e participação pública. Portanto, não é surpreendente que a literatura sobre descentralização sempre tenha sido caracterizada por um otimismo e altas expectativas quanto aos benefícios desta. A descentralização implementada de maneira aleatória, como por vezes parece ser o caso, porque não tem um plano de transição (*transition plan*) claro, produzirá apenas práticas improdutivas, como o fortalecimento do egoísmo local, o desenvolvimento de fenómenos etnocêntricos e o aproveitamento do sistema por parte das elites locais.

Num sentido simples, o etnocentrismo é uma atitude de preocupação com a etnia. Num sentido mais estreito, o etnocentrismo é um fenómeno de atitudes que se encontra em certos grupos. A esses grupos podemos referir-nos a certas tribos, religiões, raças. O fenómeno do etnocentrismo refere-se ao segundo conceito de princípio, que envolve uma atitude política de base ampla, orientada para os interesses de grupos ou de partidos políticos.

A turbulência política que ocorreu com a entrada em vigor do Decreto-Lei sobre a descentralização administrativa, além de ter sido causada pelas ações de partidos políticos que só se autodirigiram e retardaram a criação da integração nacional, revelou um sentimento primordial de lealdade dentro dos próprios grupos e esse sentimento enfraqueceu a formação de um consenso nacional.

Os sintomas do etnocentrismo em Timor-Leste parecem insalubres e não são previamente pensados, para que sejam menos impactantes. Os seus efeitos negativos ocorrem quando a contratação de funcionários e de dirigentes para os serviços

especiais das Administrações Municipais e Autoridades Municipais se baseia nos sentimentos dos *filhos locais* e do partidarismo. Este conceito de *filhos locais* evidencia uma maior identificação com o espírito local (primordial), que está a tornar-se mais forte, em detrimento do espírito de identificação nacional. Tal evolução pode fazer perigar os objetivos da política de descentralização administrativa. Também, em termos partidários, a promoção de funcionários, em que o espírito de partidarismo é tomado em conta, é uma realidade empírica, ocorrendo mais frequentemente a nível municipal. Infelizmente, essa realidade ainda não foi devida e abertamente estudada cientificamente. Por causa de certos fatores partidários, uma pessoa que é realmente profissional e empreendedora pode não ocupar uma determinada posição. Esta é uma parte enganosa do fenómeno do etnocentrismo. Ora, se, entretanto, esse fenómeno não for bem gerido na implementação da atual descentralização administrativa, arriscamos o seu sucesso, pois não é impossível que o etnocentrismo seja uma ferramenta de legitimidade para atacar certas *chefias importadas* ou até mesmo destruir as carreiras de funcionários que não sejam *filhos locais*. Deve, por isso, fazer-se um alerta precoce de que a descentralização administrativa requer, na verdade, a preparação de ferramentas de implementação completas e não imprudentes.

5. Conclusão

O núcleo da boa governança é a democratização, sendo que um dos objetivos da descentralização é precisamente a democratização do país. Assim, para alcançar condições de boa

governança, é necessária a descentralização, que se assume como um verdadeiro pilar da democracia.

O sistema educativo de Timor-Leste sintetiza-se em três pontos centrais que são objeto de tratamento legal — as finalidades do sistema educativo, as estruturas e atividades educativas requeridas para as implementar e as instituições ou entidades públicas e não públicas, a quem cabe o poder de implementar as estruturas e coordenar e dirigir as atividades educativas. A organização geral do sistema educativo de Timor-Leste compreende, designadamente a educação pré-escolar, na sua componente formativa complementar ou supletiva da ação educativa dos pais ou da família, com os quais estabelece estreita cooperação.

A educação escolar compreende o ensino básico, o ensino secundário e o ensino superior que integra modalidades especiais e inclui atividades de ocupação de tempos livres. A educação extraescolar engloba atividade de alfabetização e de educação de base, bem como de aperfeiçoamento e atualização cultural e científica e realiza-se num quadro aberto de iniciativas múltiplas, diversificadas e complementares.

A formação profissional prossegue ações destinadas à integração ou ao desenvolvimento profissional dinâmico, pela aquisição ou aprofundamento de conhecimentos e de competências necessárias ao desempenho profissional específico.

Os vigentes marcos legais do direito à educação em Timor-Leste estabelecem as diretrizes e mecanismos que devem ser adotados pelo Estado, prevendo expressamente a

universalização do ensino básico obrigatório e gratuito, dos seis aos dezassete anos de idade, garantindo também a mesma oferta para aqueles que não tiveram acesso à educação na idade escolar.

Entretanto, diante dos posicionamentos doutrinários majoritários, a universalização do direito à educação gratuita vem sendo posta em perspectiva na própria ordem sobre a Lei de Bases da Educação. Principalmente, porque o senso de universalização fica restrito à garantia de acesso à educação pré-escolar e escolar, nomeadamente o ensino básico em estabelecimentos públicos.

A LBE estabelece quatro princípios para servir e estruturar estratégias diferentes, embora complementares, de distribuição de poderes. A descentralização funcional e a desconcentração administrativa visam, sobretudo, evitar a concentração de poderes a nível central. A autonomização das funções administrativas e a descentralização territorial têm em vista a institucionalização de centros autónomos de decisão, isto é, a descentralização propriamente dita.

Existem alguns programas descentralizados, além das competências fornecidas, como a gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar, do programa de merenda escolar, a execução do programa de subsídios às escolas e a gestão do programa de alfabetização. Para o ensino básico, essa conceção descentralizada é feita gradualmente, listada no contrato administrativo interorgânico.

O especial desafio na área da educação, em matéria de descentralização administrativa, é a pressão de certos interesses,

designadamente políticos e locais. Os instrumentos de implementação não estão preparados adequadamente, de modo que falta clareza e detalhe sobre o modo como deve começar uma boa implementação da descentralização. Devido a uma preparação inadequada, não seguida por uma base sólida de infraestruturas e de instrumentos jurídicos que regulam a gestão dos programas descentralizados, o fenómeno do etnocentrismo e partidarismo pode agravar o problema de recrutamento de apenas *filhos locais* para as estruturas dos dirigentes das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais e para dirigentes do gabinete diretivo nos estabelecimentos da educação e do ensino (escolas), com prejuízo para os objetivos da reforma, bem como da qualidade das próprias aprendizagens.

Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas do, 2018. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra: Almedina.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- IMAWAN, R., 2002. Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance. In: S. Harris, ed. *Decentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. Jakarta: AIPI.
- MIRANDA, Jorge, 1999. *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*. Lisboa: Diversos.
- NEVES, Maria José Castanheira, 2004. *Governo e Administração Local*. Coimbra: Coimbra Editora.

OLIVEIRA, Bárbara N., Gomes, Carla M. & Santos, Rita P., 2015.
Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática.
Coimbra: Coimbra Editora.

Legislação

Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Declaração Mundial sobre educação para todos, satisfação das
necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, 1990.

Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro. Jornal da República n.º 40-
Série I.

Lei n.º 3/2019, de 15 de agosto, primeira alteração à Lei n.º
3/2014, de 18 de junho. Jornal da República n.º 32 A-Série I.

Decreto-Lei n.º 8/2009, de 19 de maio. Jornal da República n.º
19-Série I.

Decreto-Lei n.º 7/2010, de 19 de maio. Jornal da República n.º
19-Série I.

Decreto-Lei n.º 4/2011, de 26 de janeiro. Jornal da República n.º
3-Série I.

Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro. Jornal da República n.º
3 A-Série I.

Decreto-Lei n.º 3/2018, de 14 de março, primeira alteração ao
Decreto-Lei n.º 3/2015, de 14 de janeiro. Jornal da
República n.º 11-Série I.

Decreto-Lei n.º 4/2018, de 14 de março, primeira alteração ao
Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro. Jornal da
República n.º 11-Série I.

Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março. Jornal da República n.º 14 B-Série I.

Decreto-Lei n.º 13/2019, de 14 de junho. Jornal da República n.º 23 B-Série I.

Diploma Ministerial n.º 56/2016, de 19 de outubro. Jornal da República n.º 41-Série I.

Despacho Ministerial n.º 17/GM-ME/VI/2017. Jornal da República n.º 26-Série II.

Despacho Ministerial n.º 023/GM-ME/IV/2017. Jornal da República n.º 15-Série II.

Contrato Administrativo Interorgânico de Delegação Competências no domínio da Educação.