

# Processos de Descentralização em Educação



Seminários  
e Colóquios

# Processos de Descentralização em Educação

As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião ou orientação do Conselho Nacional de Educação.

Título: Processos de Descentralização em Educação

[Textos e Vídeos do Seminário realizado na Universidade de Aveiro a 18 de fevereiro de 2015]

Edição: Conselho Nacional de Educação

Direção: José David Justino (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

Coordenação: Manuel Miguéns (Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação)

Organização e apoio à edição: Antonieta Lima Ferreira, Marina Peliz, Paula Félix, Teresa Casas-Novas

Coleção: Seminários e Colóquios

Edição Eletrónica: maio de 2016

ISBN: 978-989-8841-02-5

© CNE – Conselho Nacional de Educação  
Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa  
Telefone: 217 935 245  
Endereço eletrónico: [cnedu@cnedu.pt](mailto:cnedu@cnedu.pt)  
Sítio: [www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)

## SUMÁRIO

### NOTA PRÉVIA 6

*Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação*  
Manuel Miguéns

### ABERTURA 14

*Reitor da Universidade Aveiro*  
Manuel António Cotão de Assunção  
*Presidente da Câmara Municipal de Aveiro*  
José Ribau Esteves  
*Presidente do Conselho Nacional de Educação*  
José David Justino  
*Secretário de Estado da Administração Local*  
António Leitão Amaro

### Painel 20 A PERSPETIVA DOS INVESTIGADORES

Clara Cruz  
João Barroso  
Joaquim Azevedo  
Susana Batista

### Painel 50 A PERSPETIVA DOS AUTARCAS I

Carla Tavares  
Hermínio Loureiro  
Júlia Amorim

**Painel** 52  
**A PERSPETIVA DOS AUTARCAS II**

António Correia Pinto

Carlos Carreiras

Victor Mendes

**Painel** 61  
**A PERSPETIVA DAS ESCOLAS**

Fernando Elias

José Almeida

José Eduardo Lemos

Paulo Guinote

**ENCERRAMENTO** 93

*Presidente do Conselho Nacional de Educação*

José David Justino

NOTA PRÉVIA

Manuel Miguéns<sup>1</sup>

Em 2014/15, com a criação do programa “Aproximar Educação”, as questões relativas à descentralização e autonomia das escolas voltaram à agenda dos debates sobre a organização e a gestão do sistema educativo.

Os esforços necessários para que Portugal melhore os seus indicadores relativos à educação e se aproxime das metas definidas para a União Europeia exigem a convergência estratégica de múltiplos atores envolvidos na educação. Os poderes legislativos, executivo e autárquico, as instituições escolares e de ensino superior, bem como as famílias e a sociedade em geral têm importantes papéis a desempenhar neste empreendimento que é a educação. Importa pois que se distribuam melhor e mais eficazmente as tarefas e as responsabilidades que a cada um devem ser cometidas.

Desde os anos oitenta do século passado que se têm verificado algumas tendências no sentido de as administrações centrais cederem aos municípios, um conjunto de competências e atribuições, mas estes processos revelam-se quase sempre de difícil concretização.

Além da escassez de estudos de cenarização sobre os possíveis desenvolvimentos da descentralização da educação que facilitem um debate informado e permitam o delinear de caminhos a seguir, têm-se identificado dificuldades por parte dos diversos atores locais, nomeadamente professores e municípios, que têm contribuído para prolongar a indefinição política sobre os processos em causa.

Já em 2006, o Conselho Nacional de Educação procurou trazer as questões da descentralização, da autonomia das escolas e da regulação do sistema para o centro do debate educativo. Tal como há dez anos, cumpre salientar que os municípios portugueses têm vindo a revelar uma crescente capacidade de intervenção neste domínio, desenvolvendo *know how* e massa crítica local, de molde a ter intervenções cada vez mais qualificadas

---

<sup>1</sup> Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação

na resolução de importantes problemas escolares que vão muito para além da tradicional disponibilização de transportes.

Por outro lado, o reforço da capacidade de decisão, a responsabilização das comunidades locais e o estabelecimento de parcerias para a resolução de problemas educativos abrem novos horizontes na vida das escolas permitindo a sua integração nas dinâmicas promotoras de desenvolvimento local.

No entanto, se em relação aos princípios não tem sido difícil gerar consensos, já no que respeita à concretização de medidas descentralizadoras e de garantia de autonomia das escolas, as dificuldades têm sido dominantes.

Estas limitações estão bem patentes nas escolhas que pontuam as negociações com vista à implementação de projetos-piloto em número significativo de municípios no âmbito do referido programa “Aproximar Educação”.

No sentido de promover um debate informado e são sobre esta experiência, o Conselho Nacional de Educação organizou, em fevereiro de 2015, com a colaboração da Universidade de Aveiro, o seminário Processos de Descentralização em Educação, para o qual foram mobilizadas as perspetivas de investigadores, autarcas, escolas e professores com vista a discutir a descentralização em educação a nível da autonomia organizativa, administrativa, curricular e pedagógica, bem como a valorização do papel dos municípios, das escolas e das comunidades locais.

Como muito bem assinala o Presidente do CNE na sua intervenção de abertura, o Conselho olha para este processo na sua dupla dimensão – a delegação de competências nos municípios e o reforço da autonomia das escolas, procurando o equilíbrio entre estes dois movimentos.

Por sua vez, o Secretário de Estado da Administração Local, António Leitão Amaro, faz uma apresentação exaustiva do programa “Aproximar Educação” partindo de um pressuposto base: Portugal é um país excessivamente centralizado, também na educação e na governação da

educação, tomando decisões demasiado longe das comunidades educativas, dos docentes, dos alunos e dos seus pais. Dá relevo à importância da descentralização que permite decisões de proximidade, com mais e melhor informação sobre os problemas, mais adequadas à realidade de cada território e das pessoas que o compõem, possibilitando o envolvimento da comunidade local e reforçando a responsabilização política dos decisores e o incentivo à boa gestão.

A perspetiva dos investigadores inicia-se com a intervenção de Carla Cruz centrada nos Conselhos Municipais de Educação (CME) desde um ponto de vista de análise das políticas e da ação pública. A autora considera os CME como uma política pública no domínio da descentralização do sistema educativo e entende-a como uma ação pública multirregulada e com uma forte articulação entre conhecimento e política. Por fim, equaciona a questão política central de saber o que são ou devem ser os CME, perspetivando as vantagens e os inconvenientes de cada um dos processos de regulação do espaço educativo local.

João Barroso, por sua vez, reflete sobre o significado e a importância da descentralização nos processos de territorialização das políticas educativas em Portugal. Discute alguns dos argumentos utilizados para criticar ou promover a descentralização e o “Programa Aproximar”, considerando que só com poderes locais fortes, escolas fortes, professores profissionais, cidadãos participativos e um Estado regulador é possível estabelecer uma regulação que apelida de “sociocomunitária” que passa pela alteração de papéis dos principais atores na administração da educação.

Na sua intervenção, Joaquim Azevedo discute os ganhos que se pretendem obter com a descentralização de competências em educação e em que medida a municipalização será uma boa solução para alcançar tais resultados.

Susana Batista, num texto intitulado “ A (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos: uma perspetiva europeia” reflete sobre os processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos nos sistemas da União Europeia e identifica tendências comuns às escolas dos vários sistemas educativos, particularmente a que

respeita ao aumento do leque de atores envolvidos na execução das políticas educativas.

Os autarcas que intervieram neste debate tinham proveniências geográficas e partidárias distintas, para além de estarem uns entre os que aderiram à participação na experiência piloto do “Aproximar Educação”, outros entre os que recusaram tal envolvimento ou que preferiram uma abordagem diferente do processo de descentralização.

A Presidente da Câmara da Amadora, Carla Tavares, elege o espaço escola como local de excelência para o desenvolvimento de políticas criadoras de cidade e promotoras de coesão social. Explica como recebeu positivamente a descentralização de competências realizada em 2009 e como se desenvolveu o processo no seu município até à presente data, pelo que considera que o município da Amadora devia ter sido envolvido no Programa “Aproximar Educação” desde o seu início. Nesta perspetiva, defende o envolvimento das escolas no processo e procura construir em conjunto com a Câmara, com as comunidades e com todas as entidades que estão ligadas à educação um compromisso partilhado que permita superar os desafios da educação que o Concelho enfrenta.

Herminio Loureiro, Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, salienta que o País tem uma forte dependência do Estado Central e defende que a proximidade ao cidadão permite fazer mais com menos recursos, garantindo ganhos de eficácia e eficiência, embora considere que o processo deve ser construído de forma gradual e faseada. Por outro lado, descreve a forma como o município que dirige tem trabalhado no âmbito do programa “Aproximar Educação”.

Júlia Amorim, Presidente da Câmara de Constância, considera que o poder local democrático pressupõe competências e atividades próprias que exigem autonomia financeira e espaço para a livre decisão dos municípios. Além disso, vê a escola pública como responsável pela massificação e democratização do ensino, devendo ser-lhe conferida mais autonomia. Embora defenda que uma gestão de proximidade é mais eficaz e mais eficiente e reconheça a necessidade de descentralização de competências, salienta que as políticas educativas devem ser de âmbito nacional. Deste

modo e tendo em consideração a situação financeira e económica do País, considera que não existem condições no seu município para assumir uma contratualização neste programa.

António Correia Pinto, Vereador da Câmara Municipal de Matosinhos, caracteriza o processo de descentralização de competências em educação, iniciado pelo município matosinhense em 2014, salientando a estruturação de um modelo de governação da educação a nível do município de modo a reforçar o papel dos agrupamentos e escolas nos diferentes domínios e a transformar o Conselho Municipal de Educação numa estrutura operativa para as competências que ultrapassam o âmbito de cada unidade orgânica, deixando para a autarquia um papel instrumental na mobilização e afetação dos recursos materiais, humanos e financeiros necessários.

Carlos Carreiras, Presidente da Câmara de Cascais, defende que o Estado Central tem cada vez mais dificuldade para se aproximar dos problemas locais e das oportunidades que surgem a nível do território, enquanto o poder local revela capacidades e competências essenciais nesse domínio. Considera que os municípios atingiram uma terceira fase da sua ação que assenta na promoção da pessoa humana e na capacidade para aproveitar o talento e as competências a nível dos recursos locais. Descreve a forma como o seu município se procurou integrar no programa “Aproximar Educação”, identifica os constrangimentos e os défices de confiança registados, bem como os caminhos para os ultrapassar e conseguir um acordo. Por fim, destaca a importância de se acompanhar, avaliar e monitorizar o programa, sugerindo que o Conselho Nacional de Educação possa desempenhar tal missão.

O Presidente da Câmara Municipal de Ponte de Lima, Vítor Mendes, na sua comunicação, aborda o programa “Aproximar Educação” dissecando as principais atribuições e competências que poderão ser delegadas no município e identifica os aspetos que devem ser acautelados tendo em vista uma melhoria sustentável na qualidade do ensino.

A perspetiva das escolas foi apresentada pelos diretores dos agrupamentos de escolas de Colmeias e Verde Horizonte (Mação), pelo Presidente do

Conselho das Escolas e pelo Presidente do Conselho Geral do Agrupamento de Escolas Mouzinho da Silveira (Moita).

Fernando Elias considera que a descentralização de competências deverá garantir o aumento da qualidade do serviço público de educação, a igualdade de oportunidades, a coesão territorial e o respeito pela autonomia das escolas. Neste sentido, defende que não há alternativa válida à verdadeira autonomia das escolas, pelo que deverá ser concedido maior espaço de decisão às escolas para se aprofundarem os caminhos do futuro da descentralização.

José Almeida considera que as medidas que permitem aproximar os decisores dos protagonistas locais são positivas e, portanto, o programa agora em fase experimental pode permitir hipóteses de trabalho interessantes a nível local. Alerta, no entanto, para que a transferência de competências em matéria de educação, da administração central para o poder local, não arraste consigo as competências que estão nos agrupamentos de escolas. De contrário, a perda de tais competências pelas escolas, em vez de aproximar, afasta a solução do problema.

Também José Eduardo Lemos, na sua intervenção considera que é o reforço da autonomia das escolas, com verdadeira transferência de poder de decisão, que pode gerar um serviço público de educação moderno e eficiente. Numa intervenção bastante cética relativamente ao programa “Aproximar Educação”, o Presidente do Conselho das Escolas considera que a iniciativa governamental não resolve os problemas com que as escolas se debatem e retira parte dos poderes que lhes estão atribuídos, diluindo, assim, o carácter institucional das escolas.

Paulo Guinote, por sua vez, dá relevo à imperativa necessidade de não se iniciar um processo de reforma sem se avaliar o anterior e a pertinência da mudança que se pretende implementar. De contrário, salienta, estas reformas não passam de exercícios carismáticos e incoerentes no labirinto legislativo em que se tornou a educação. Sobre o processo de descentralização considera-o mal explicado e que não segue um processo lógico de reforma educacional.

Na sua intervenção de encerramento do seminário, o Presidente do CNE dá relevo à necessidade de aprendermos a partilhar os problemas e a colaborar na construção das soluções, o que exige confiança, uma vez que estes processos só se constroem de forma sustentada se houver vontade de colaborar e espírito de compromisso. Por outro lado, lembra a importância dos Conselhos Municipais de Educação relativamente à mobilização das comunidades, tendo em vista o desenvolvimento educativo, e defende a necessidade de recentrar a missão da escola no que é fundamental – as aprendizagens, o que a escola sabe fazer bem. Na mesma linha, propõe que o diretor se foque na liderança pedagógica da escola que será a sua missão mais nobre e manifesta a sua concordância com a ideia de municípios fortes e escolas fortes não vislumbrando limitações para que competências nos domínios da organização pedagógica, gestão do currículo, recrutamento, seleção, gestão e valorização do pessoal docente, por exemplo, possam ser descentralizadas para as escolas.

O Presidente do CNE salientou ainda o facto de o Conselho ter procurado ouvir diferentes perspetivas sobre o modelo de descentralização que se tem vindo a desenhar para a educação, dando voz a diversos setores que o defendem ou criticam, partilhando dúvidas e estimulando o debate, com o propósito que sempre move o Conselho Nacional de Educação - a melhoria da educação.

ABERTURA

Manuel António Cotão de Assunção<sup>1</sup>

Vídeo da Comunicação

José Ribau Esteves<sup>2</sup>

Vídeo da Comunicação

---

<sup>1</sup> Reitor da Universidade de Aveiro.

<sup>2</sup> Presidente da Câmara Municipal de Aveiro.

José David Justino<sup>1</sup>

Senhor Secretário de Estado, Magnífico Reitor, Senhor Presidente da Câmara de Aveiro, quero introduzir os trabalhos de forma sintética e, antes de mais, agradecer a disponibilidade da Universidade de Aveiro em nos receber.

Não faria sentido estarmos a fazer um grande debate sobre "Descentralização em Educação" em Lisboa, por isso pensámos em Aveiro pelas suas tradições republicanas, e na sua Universidade que nos acolheu muito bem. Da mesma forma, lembrar que foi com alguma surpresa que encontrámos uma aceitação generalizada. Ainda não tínhamos aberto as inscrições, e o número de lugares já tinha ultrapassado a dimensão daquilo que deveria ser o fórum pensado para um outro anfiteatro desta Universidade. Portanto, esta excecional mobilização surpreendeu-nos, mas deixa-nos felizes porque significa que as pessoas estão disponíveis para falar, para aprender, para ouvir.

A função do CNE como instituição, e como Conselho Nacional, é acima de tudo saber ouvir. Antes de tentar falar bem ou tentar escrever bem ou recomendar e aconselhar bem, é muito importante saber ouvir. E nesse sentido, para nós não há temas tabus; todos os temas que afetam o sistema de ensino são temas de elevado potencial e a minha preocupação, enquanto Presidente, é poder reunir todas as opiniões, pelo menos as mais importantes, independentemente do leque ideológico, partidário ou cultural que possa existir e a partir daí, conseguirmos refletir um pouco em torno destes processos, pois a pretensão é a de contribuir para a melhoria do Sistema Educativo em Portugal. Assim, quando nós emitimos um parecer, quando emitimos recomendações, há um trabalho prévio de estudo, de reflexão, de diálogo que consideramos fundamental.

Não temos ainda definido se vamos fazer alguma recomendação ou não, mas aquilo que sabemos é que o CNE já tem uma experiência relativamente grande no que diz respeito a esta temática. Tem

---

<sup>1</sup> Presidente do Conselho Nacional de Educação.

conhecimento produzido e acumulado, que está disponível no seu *site*, pelo que, o tema da descentralização esteve sempre presente e, como tal, esta iniciativa é uma consequência lógica, não só do trabalho desenvolvido como também do trabalho que nós entendemos que será necessário fazer, nomeadamente, a disponibilização do Conselho Nacional de Educação para acompanhar de perto e com funções de avaliação, o que se está a passar nas escolas, no Sistema Educativo e, no particular domínio da Descentralização. No caso de estas experiências avançarem, o CNE tem que saber como é se monitorizam, e terá que reunir as várias posições e opiniões de forma a identificar os ensinamentos que o processo nos traz, à medida da sua evolução, ou mesmo retirando conclusões que possam, eventualmente, vir a não ser as mais generalizadas.

Neste seminário tivemos algum cuidado com a precisão do tema. Na verdade no CNE não falamos em Municipalização; falamos em processos de descentralização. E porquê? Porque entendemos que, os processos de municipalização são uma alteração de tutela. De acordo com o Direito Administrativo, não é possível que um órgão, como é uma escola, que pertence à Administração Descentralizada do Estado possa ser tutelada por uma outra administração que é a Administração Local. Portanto, quem sabe um pouco de Princípios de Direito Administrativo sabe que isto não tem sentido. No Conselho Nacional temos que ter em conta dois processos em simultâneo: um de delegação de competências nos municípios; outro de reforço da autonomia das escolas. E é precisamente o equilíbrio entre estes dois movimentos que nós deveremos encontrar, pois a melhor solução hoje não é necessariamente a melhor solução daqui a três ou quatro anos e, portanto, temos que ter o máximo de atenção sobre este processo.

Em segundo lugar, reconhecemos também que, em termos históricos, as experiências de Descentralização não foram as melhores experiências, pelo que, é necessário refletir um pouco sobre aquilo que se conhece da história do sistema educativo em Portugal, para saber que lições é que podemos retirar do que correu mal. O Poder Local na República ou na Monarquia Constitucional não é o Poder Local de hoje, e as escolas que eram então, também não são as escolas de agora. Mas devemos tentar

aprender com a experiência, pelo que, toda a reflexão que ao nível da investigação, nomeadamente em Ciências da Educação, da experiência adquirida pelos municípios, bem como da experiência adquirida pelo próprio Estado devem constituir uma boa base, e levar-nos a pensar que cada passo que damos é um passo seguro.

Ao nível das políticas educativas, e o painel de investigadores irá chamar à atenção para isso, há muito trabalho já realizado. Desde a Lei de Bases que foca, ainda que *en passant*, o problema da Descentralização, e a Comissão de Reforma da Educação que aponta para a Descentralização como algo a atingir e com objetivos muito claramente definidos, temos toda a legislação que se seguiu, nos anos noventa, nomeadamente a de noventa e oito e noventa e nove, a que foi criada em 2003 relativamente às Cartas Educativas, aos Conselhos Municipais, o que não permite que se faça tábua rasa do que já se conseguiu desenvolver até à data.

Bom seria que se pudesse fazer uma avaliação externa e independente a alguma das experiências já desenvolvidas para se saber o que correu bem e o que correu menos bem, divulgando as avaliações e definindo-se os instrumentos e os mecanismos de acompanhamento dos processos.

Portanto, neste quadro eu quero, agradecer a presença de todos vós com especial menção para os convidados que vão participar nos painéis, que desde cedo se disponibilizaram a colaborar com o Conselho Nacional de Educação. Estou obviamente, muito esperançado em que este encontro possa ser um reencontro em torno daquilo que é a importância das políticas e, acima de tudo, um reencontro entre vários parceiros em prol de uma Escola melhor, de um Sistema Educativo mais eficaz e mais inclusivo, com melhores resultados mas, também, que seja um Sistema Educativo que responda às diferentes necessidades, dos alunos, das famílias e também das comunidades que pretende servir.

Desejo-vos um bom dia de trabalhos.

António Leitão Amaro<sup>1</sup>

Vídeo da Comunicação

---

<sup>1</sup> Secretário de Estado da Administração Local.

**Painel**  
**A PERSPETIVA DOS INVESTIGADORES**

Presidente da Mesa – Conceição Ramos

Clara Cruz<sup>1</sup>

### Vídeo da Comunicação

---

<sup>1</sup> Centro *Educatis*.

## A ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA EDUCAÇÃO: DA DESCENTRALIZAÇÃO À TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

João Barroso<sup>1</sup>

O presente texto<sup>2</sup> tem por principal finalidade analisar de um ponto de vista crítico a emergência do local na educação, contrapondo à lógica administrativa da descentralização, a lógica política da territorialização. Numa primeira secção, irei fazer a distinção entre estes dois conceitos. Numa segunda secção, utilizarei essa distinção para comentar o debate atual no âmbito do chamado programa de descentralização das políticas públicas – “Aproximar Educação”, nomeadamente o processo de “delegação de competências” previsto no Decreto-Lei nº 30/2015.

Pretendo deslocar a discussão sobre o processo de descentralização do plano dos “instrumentos” (as competências a delegar) para o plano dos princípios e, neste caso, fazer a crítica do conceito de “descentralização administrativa” (em que a política pública é vista sobretudo como ação normativa do Estado) e propor a sua integração numa abordagem mais vasta através do conceito de “territorialização da ação pública” (em que a política é vista como uma construção social fruto da interação dos seus diversos agentes).

A descentralização é a resposta a um problema de proximidade do centro em relação à periferia; a territorialização é a resposta a um problema de articulação entre os diferentes centros de decisão que atuam no território. No primeiro caso o que parece estar em causa é a aplicação local de uma ordem nacional; no segundo caso, é a construção de uma ordem educativa local.

O meu argumento desenvolve-se em função de duas asserções.

---

<sup>1</sup> Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

<sup>2</sup> O texto baseia-se na intervenção oral que proferi no seminário “*Processos de descentralização em educação*”, organizado pelo Conselho Nacional de Educação, na Universidade de Aveiro, em 18 de fevereiro de 2015 e preserva, no essencial, o que foi dito. Contudo, a organização e o conteúdo da intervenção foram adaptados à forma escrita, remetendo algumas considerações para textos meus já publicados, fazendo referência a outros autores e acrescentando algumas informações complementares que os constrangimentos formais da apresentação oral não tinham permitido fazer.

- As políticas públicas não são obra exclusiva da ação do Estado, nem se podem resumir aos normativos que as definem. Elas são sobretudo uma construção social e dependem da ação dos diversos atores que em diferentes momentos e em diferentes níveis as materializam. Por isso, os efeitos das normas em que se consubstancia a decisão governamental de descentralizar variam com a dinâmica própria e irrepetível de cada sistema de ação concreta (e é aqui que se torna importante utilizar o conceito de territorialização, como iremos ver).
- A distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública não é uma questão meramente instrumental que resulta da diferente afetação de atribuições, competências e de recursos. Ela resulta, sobretudo, do modo como é concebido o papel do Estado e da importância atribuída ao local na governação da educação<sup>3</sup>.

### Descentralização – Local como lugar de modernização e de mobilização – a “nova gestão pública”

A partir da década de 70 do século XX, assistiu-se em muitos países, nomeadamente em Portugal, a um lento processo de recomposição do papel do Estado na educação<sup>4</sup>, no quadro de uma “nova gestão pública”, com a adoção de medidas de desconcentração e de descentralização administrativa, a introdução de novos modos de regulação de tipo pós-burocrático, o reforço de uma retórica de modernização e de uma lógica de privatização do ensino público. Neste novo contexto é dada uma maior atenção e visibilidade, na retórica política, ao “local” que passa a ser visto, sobretudo, como lugar de modernização e de mobilização para a melhoria do serviço público<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver a este propósito Barroso, 2013, onde se desenvolvem os vários sentidos do local no quadro da emergência de novos modo de regulação das políticas educativas e de onde se adaptaram, parcialmente, as referências feitas no presente texto ao “local como lugar de modernização e de mobilização” e ao “local como lugar de decisão e de construção de uma nova ordem educativa”.

<sup>4</sup> Para uma breve síntese desta evolução consultar Formosinho e Machado (2013).

<sup>5</sup> Esta é, aliás, uma nota de continuidade entre as políticas do XVII governo constitucional, com o processo de descentralização desencadeado pelo Decreto-Lei n.º 144/2008, e as medidas do atual governo previstas no Decreto-Lei nº 30/2015.

A emergência do local aparece assim associada ao surgimento de novos modos de regulação. Estes novos modos de regulação que se podem designar genericamente de pós-burocráticos caracterizam-se, sobretudo, pelo facto de não se basearem, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei, consideradas simultaneamente como formas de coordenação e fonte de valores.

O principal objetivo consiste em reformular o papel do Estado na definição, provisão e controlo das políticas educativas. Nuns casos reduzindo a dimensão e a ação do Estado através de medidas que viabilizam a criação de um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controlo sobre os processo e dispositivos de avaliação (Estado avaliador).

Nestas políticas existe uma espécie de “dissonância cognitiva” entre o discurso e a prática, como tem acontecido com grande parte das medidas de descentralização que têm sido tomadas neste contexto de modernização, em Portugal, e em muitos outros países.

Por um lado, o discurso político sublinha como principais objetivos da descentralização: aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica. Para isso, dizem, é preciso proceder à recomposição do papel do Estado, através de uma diminuição da sua função de prestador direto do serviço público, através da modernização e requalificação da administração pública (tendo em conta as suas novas funções), com recurso a novas modalidades de relacionamento entre administradores e administrados (contratualização), ao reforço da democracia local, bem como ao estabelecimento de parcerias entre os vários agentes públicos e privados. Como diz Leif Moos (2014) a este propósito, “nas políticas de new public management, os gestores e os consumidores são privilegiados, enquanto os políticos e os profissionais da educação perdem influência”.

Por outro lado, na prática, verificamos que as decisões são muito limitadas e os meios disponíveis muito reduzidos. Muitas vezes, sob o mote da

descentralização, o Estado conserva a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental sobre a provisão, organização, e controlo do sistema público de ensino, limitando-se a transferir as táticas e algumas competências instrumentais de natureza executória, para a periferia. Este processo de regulação do Estado faz-se pela burocracia tecnológica (com recurso às múltiplas plataformas informáticas de recolha e tratamento de dados) ou, a posteriori, pela avaliação que se transforma (pelas normas e procedimentos adotados) num poderoso instrumento de governação associado aos dispositivos de “accountability” (prestação de contas).

### A territorialização – O local como lugar de decisão e de construção de uma nova ordem educativa

Ao contrário do que as visões clássicas de análise política propõem, o processo de produção e coordenação das políticas educativas não resulta, unicamente, da ação unidirecional (de cima para baixo) do governo e da sua administração (lógica da centralização – descentralização), mas resulta, antes, de um processo complexo de interação entre vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis.

É neste quadro, de existência de uma regulação multipolar, que se torna útil convocar o conceito de “territorialização das políticas educativas”<sup>6</sup>. Este conceito é utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política. Trata-se de um conceito difuso que traduz uma realidade complexa e global da transformação das relações entre o Estado e a Educação, nos finais deste século e que não se esgota na dicotomia tradicional entre “centralização” e “descentralização”.

A territorialização é um fenómeno essencialmente político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidades entre o Estado e a Sociedade, entre o público e o privado,

---

<sup>6</sup> Para uma outra conceção do conceito de territorialização das políticas educativas e da sua relação com a descentralização consultar Justino e Batista (2013, p. 47).

entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local, entre o controlo estatal e a autonomia local.

Para Pinhal (2012) este processo de territorialização «corresponde à construção de políticas locais, de conceção e execução autónomas, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei» (p.272). Segundo este mesmo autor, na territorialização, o local assume-se, umas vezes, como “quadro de realização contextualizada de políticas nacionais” e, outras vezes, “como quadro de produção de políticas próprias de base comunitária ou de base institucional” (p.272).

A territorialização das políticas públicas visa, assim, adaptar as medidas políticas às particularidades dos espaços sobre os quais elas atuam, com o fim de reforçar a aceitabilidade e a apropriação dessas medidas pelos atores locais (Reliant, 2004).

Enquanto processo de adaptação das medidas políticas ao contexto local, a territorialização cria condições para “institucionalização da ação pública deliberativa”. O local torna-se assim um lugar de decisão e de construção de uma nova ordem educativa, baseada na informação e na consulta, através de um ajustamento mútuo entre os diferentes grupos afetados.

### O debate sobre o programa “Aproximar Educação”

Conforme referido, o programa “*Aproximar – programa de descentralização de política pública*” (resolução do conselho de ministros nº 15/2013 de 19 de março) de que o decreto-lei 30/2015 recentemente publicado é um elemento fundamental, constitui um bom analisador deste confronto de perspetivas. O debate gerado em torno deste decreto e, mais concretamente, sobre os “contratos de educação e formação municipal”, em processo de negociação com algumas autarquias, centrou-se sobretudo em dois domínios: a intencionalidade política da iniciativa; “quem ganha” e “quem perde” com a distribuição de responsabilidades e a delegação de competências entre os diferentes níveis de administração (central, intermunicipal, municipal e escolas).

Não é aqui o momento de fazer a síntese deste debate<sup>7</sup>, mas, de acordo com os objetivos da minha intervenção, é útil destacar alguns dos argumentos utilizados para criticar ou promover “a descentralização administrativa” proposta para a educação.

Para uns, as iniciativas de descentralização por parte do governo estão enviesadas por preconceitos ideológicos e não passam de meros estratagemas (ao serviço de clientelas partidárias ou de coligações de interesses) destinados a introduzir uma lógica de privatização endógena no sistema público de educação e promover uma lógica de competição e concorrência necessária à criação de mercados educativos.

Para outros, as propostas agora apresentadas são a expressão da “hipocrisia governamental”: servem para alimentar um discurso mediático de modernização da administração pública, de “emagrecimento do estado” e de aumento da eficiência através da iniciativa local; mas são vistas como “um presente envenenado” cuja intenção é reduzir custos (transferem-se competências, mas não os meios necessários para as concretizar) e facilitar os mecanismos de controlo através da contratualização, da supervisão informática e da avaliação de resultados.

Outros defendem uma descentralização mais mitigada alegando que a dimensão e a identidade do território nacional não justificam grandes diferenciações. Acrescentam que o processo de descentralização proposto não tem em conta a disparidade existente entre os diversos municípios e, uma vez generalizado, contribuirá para a fragmentação das políticas públicas e para o agravamento das desigualdades de oportunidades entre os vários territórios em função das condições socio económicas.

---

<sup>7</sup> Para além das posições defendidas pelo governo e pelos sindicatos de professores, bem como por organismos oficiais como o Conselho Nacional de Educação, o Conselho das Escolas, a Associação Nacional de Municípios entre outros, o debate sobre o programa “*Aproximar – Educação*” contou também com reflexões escritas de membros da academia, de que me permito destacar, entre outros, Lima (2015). De registar igualmente o contributo de múltiplos debates organizados por associações cívicas ou pedagógicas de que são exemplo o texto da equipa coordenada por Maria José Rau sobre a organização, administração e financiamento da educação, no âmbito do projeto “*Pensar a Educação. Portugal 2015*” (Cabrito et alli, 2015) ou as intervenções de Rochette, Martins e Calado no encontro promovido por *Inquietações Pedagógicas* e publicado no JL de 4 de março de 2015. De assinalar ainda o contributo importante para o esclarecimento das opções em causa nesse programa, de investigações sobre a descentralização em Portugal feitas no quadro de provas académicas, sendo de destacar entre as mais recentes e pela sua relevância Martins, 2007, Cruz, 2012, Pinhal, 2012, Batista, 2014.

Outros consideram existir uma contradição (no seio do governo) entre o reforço das competências dos municípios e as políticas de “liberdade de escolha” da escola defendidas pelo ministro da educação e respectivas coligações de interesses que, de acordo com os exemplos estrangeiros, exigem o reforço da autonomia e a gestão centrada na escola (“*school based management*”).

Outros, ainda, afirmam que se está a “fazer muito barulho para nada”, que o recurso às “experiências” só serve para criar a ilusão da mudança e que, mais uma vez, tudo vai ficar na mesma, como aconteceu com as políticas de reforço da “autonomia das escolas” ou outras iniciativas tomadas desde a década de 80 do século passado no domínio da transferência de atribuições e competências entre a administração central e o poder local.

Entretanto, há os que defendem a bondade das medidas do governo argumentando que elas replicam o que de melhor se faz nos países desenvolvidos e que só são postas em causa pelos interesses corporativos dos docentes e das suas associações profissionais que querem continuar a fazer da escola uma “república dos professores” imune à influência e participação das comunidades locais e dos poderes que as representam (as autarquias).

Esta argumentação favorável às medidas propostas está claramente exposta no próprio preâmbulo do decreto-lei nº 30/2015 quando refere como principais vantagens de uma “organização administrativa mais descentralizada”: ganhos de eficiência e eficácia; promoção da coesão territorial; melhoria da qualidade dos serviços prestados; racionalização dos recursos disponíveis; responsabilização política mais próxima e eficaz. Embora estas vantagens sejam mais da ordem das crenças do que das evidências, elas constituem o principal suporte retórico do “espírito reformista” que, segundo o governo, anima este “programa de descentralização administrativa”.

O significado político deste “espírito reformista” é também objeto de controvérsia e está patente, sobretudo, na discussão sobre o tipo de competências que são delegadas para os municípios e em que medida são compatíveis com a autonomia atribuída às escolas.

É neste contexto que surge a “acusação” por parte de algumas correntes de opinião (ligadas nomeadamente a uma das federações sindicais –

FENPROF) de o governo visar a “municipalização” da educação (transferência para os municípios da maior parte das competências de tutela sobre as escolas e de provisão local da educação e da formação), bem como a denúncia do “esvaziamento e desqualificação da autonomia das escolas” que é feita no significativo parecer do Conselho das Escolas (parecer nº 01/2015 emitido em Caparide em 16 de fevereiro de 2015).

Sem entrar na substância deste debate, importa assinalar que, como é próprio das políticas híbridas que caracterizam os novos modos de regulação, embora a retórica dos normativos pareça apontar no sentido de um aumento significativo das competências dos municípios, existem diversos constrangimentos formais que anulam essa intenção. Como assinala Licínio Lima (2015) na pertinente crítica que faz do programa “Aproximar Educação”:

«Trata-se de medidas que pretendem, pretensamente, descentralizar apenas desconcentrando ou que acabam mesmo por recentralizar o poder de decisão político-estratégico, embora devolvendo responsabilidades e encargos, introduzindo novas formas de tutelar o poder local, de o controlar e administrativizar, de lhes restringir as sua autonomia legítima, através da legislação ordinária, de processos de contratualização, de imposição de novas regras de gestão, de consignação de verbas, de imposição de certos ratios, entre outros mecanismos de microgestão”. (p.16)

Esta duplicidade das políticas de descentralização é igualmente assinalada por Neto-Mendes (2014) quando, depois de apontar a “contradição” existente entre “a fé do atual governo na descentralização” e os múltiplos exemplos de “(re)centralização” em legislação recente, conclui: «Esta aposta na “descentralização” para os municípios parece almejar não tanto uma efetiva descentralização, mas antes a desregulação do sistema construído em torno do Estado enquanto ator central do sistema escolar.» (p. 10)

Quanto à partilha de responsabilidades entre os municípios e as escolas, existe uma clara divergência entre, por um lado, as declarações do ministro da educação que garante que a “descentralização vai reforçar a autonomia das escolas e que estes são fatores determinantes para a qualidade da educação” e, por outro lado, as declarações da direção da Federação Nacional de Professores que considera “que este processo se

traduzirá num reforço do controlo sobre as escolas” (*Público*, 27 de março 2015, p. 6). Como diz o Conselho das Escolas, no parecer já referido:

«Os CEFM [contratos de educação e formação municipal] não se constituem como uma via de aprofundamento da autonomia das Escolas, nem de reforço dos seus projetos e identidades. Pelo contrário esvaziam as Escolas da pouca autonomia que têm e subtraem poder de decisão aos seus órgãos de Administração, acabando, inevitavelmente, por diluir o carácter institucional das Escolas ao integrá-las como mais um serviço entre os que já existem nos Municípios aderentes» (p.12).

Esta posição reflete a existência de um conflito de interesses e de competências entre os municípios e as escolas que o programa “Aproximar a Educação “ não contribui para esclarecer ou superar. Para isso muito contribuiu o carácter desarticulado entre as medidas de descentralização agora anunciadas e o já longo processo legislativo sobre a autonomia das escolas e as sucessivas alterações na lei orgânica do ministério da educação, nomeadamente a que determinou a extinção das direções regionais da educação. A este propósito escrevia há mais de quinze anos, quando do estudo prévio que antecedeu a publicação do decreto-lei 115-A/98:

«(...) O reforço da autonomia da escola não pode ser definido de um modo isolado, sem ter em conta outras dimensões complementares de um processo global de territorialização das políticas educativas. Isto significa que o processo de transferência de competências para as escolas, no quadro do reforço da sua autonomia, deve ser articulado com as medidas a tomar nos seguintes domínios: reorganização e redefinição funcional do aparelho de Estado, a nível central e regional; processo de transferência de competências para as autarquias; coresponsabilização da sociedade local na prestação do serviço público de educação nacional, através de múltiplas parcerias de natureza socioeducativa». (Barroso, 1997, p.29)

Como se pode concluir desta longa enumeração de argumentos presentes no debate sobre o programa “ *Aproximar – programa de descentralização de política pública*” a atenção dos diversos intervenientes está centrada sobretudo no transvase de competências entre o centro e a periferia, reduzindo este processo a um “jogo de soma nula” em que a

descentralização e autonomia ganham o que a centralização e o controlo perdem<sup>8</sup>.

Esta visão redutora do processo de descentralização parece ignorar que, neste momento, está em causa a necessidade de construir uma “nova ordem educativa local” (Ben Ayed, 2009), tendo em conta a pluralidade de atores institucionais, coletivos ou individuais, envolvidos nos processos educativos. É preciso conceber o sistema educativo como uma rede policentrada, com diferentes níveis de controlo e de autonomia.

Como afirmam Cribb e Gewirtz (2007) autonomia e controlo não são, neste caso, conceitos antagónicos mas complementares. É preciso balancear entre “controlo estatal” e “autonomia local”, em diferentes lugares, modalidades e domínios.

Para isso é preciso que os órgãos do governo central e das autarquias, com a sua legitimidade democrática, mas também as escolas, no âmbito das suas atribuições próprias, consigam mediar a pluralidade de interesses presentes nas suas comunidades, introduzindo novas formas de relação entre as políticas nacionais e as políticas locais, promovendo novas formas de governação em que o controlo é, sobretudo, um modo de gerir as diversas autonomias, em diferentes níveis.

O processo da descentralização administrativa vê o local como um lugar homogéneo e esquece a pluralidade de atores que o habitam e as tensões e conflitos naturalmente existentes. Entre esses atores e tensões destacam-se: o Estado (entre a centralização e a regulação); o município (entre a “municipalização” e a democracia local), os professores (entre o corporativismo e o profissionalismo); os pais e outros membros da sociedade local (entre a privatização e o controlo social).

O figurino da “descentralização” utilizado desde o século XIX está desajustado do nosso tempo e é preciso usar palavras novas para

---

<sup>8</sup> Esta visão contabilística do processo de descentralização explica muitas das diferenças de opinião entre os municípios e as escolas quanto às vantagens e desvantagens existentes, como aconteceu, por exemplo, com os “contratos de execução” assinados no âmbito do Decreto-Lei n.º 144/2008. De acordo com a avaliação que foi feita por Seabra et al. (2012) verifica-se que «enquanto mais de 40% das autarquias afirma que houve uma melhoria, apenas 18,1% dos agrupamentos de escolas é da mesma opinião, sendo que mais de um quarto considera que o desempenho por parte da autarquia neste domínio piorou após a assinatura do contrato de execução.» (p. 39)

identificar e caracterizar os problemas e deste modo fazer emergir novas soluções. O equilíbrio entre controlo e autonomia não se consegue através de uma simples redistribuição de competências, mas sim pela alteração das finalidades, estruturas e modos de organização da administração central e local.

### Alternativas – reforçar a dimensão política da ação local

Como vimos no início desta intervenção o conceito de territorialização pode ajudar a problematizar a situação de maneira diferente. A questão não é meramente semântica, mas, como assinalam vários autores que perfilham este termo, a territorialização está diretamente ligada a uma lógica participativa na organização da política e a uma democratização da execução das políticas públicas (ver a este propósito Reliant, 2004). A adaptação das ações públicas ao território supõe a participação dos cidadãos na definição da política pública e a necessidade de abertura do debate ao espaço público. A institucionalização da ação coletiva faz-se, assim, por uma integração dos desafios locais numa lógica de baixo para cima, isto é, a partir dos territórios. O território pode afirmar-se como “instrumento de participação” quer como “instrumento de legitimação” das decisões. (Reliant, 2004, p. 60).

Ainda segundo esta autora

«a adaptação das medidas políticas ao contexto local (num processo de territorialização) tem de passar por uma ação pública deliberativa baseada na informação e na consulta, através de um ajustamento mútuo entre os diferentes grupos afetados. (...) A definição dos problemas já não se faz a nível central mas emana dos territórios. (...) O Estado já não tem condições para gerir a coisa pública sozinho e precisa de cooperar, não só a nível central, mas também local, com outras competências que não as suas. A territorialização das decisões políticas faz-se através do pôr em comum interesses e desafios diversos e a busca de um compromisso faz-se em todas as fases do processo de decisão». (Reliant, 2004, p. 65)

O local não é um lugar de consenso, mas sim um lugar de controvérsia, de confronto de atores, de interesses e de pontos de vista (Ben Ayed, 2009). A emergência do local não é um processo linear que resulta automaticamente do processo de transferência ou delegação de

competências e de recursos entre o centro e a periferia, entre o nacional, o regional e o local. É, como vimos, um processo mais complexo de disputa e partilha de poderes formais e informais que cruza redes de atores diversos, dentro e fora da esfera do Estado (associações e outras organizações da chamada “sociedade civil”).

Se queremos que o local seja o lugar de construção de uma nova ordem educativa precisamos de encontrar processos que permitam partilhar e mediar estas diversidades, pondo-as ao serviço da construção de um bem comum educativo para as crianças, jovens e adultos que integram a comunidade local. Em vez das hierarquias ou do mercado a regulação da educação dever ser feita sob a forma de redes no quadro do que venho designando desde há muito tempo como regulação socio- comunitária.

Como escrevia em Barroso (2005):

«É neste contexto que se justifica encontrar novas formas de regulação institucional que sejam compatíveis com a dinâmica dos processos sociais de regulação. Isso obriga a um novo equilíbrio entre o Estado – os professores – e os pais dos alunos (bem como a comunidade em geral) na administração da educação e em particular na regulação local da escola pública. Este tipo de regulação que podemos chamar de “socio-comunitária” tem de passar necessariamente pela alteração de papéis destes três polos de regulação das políticas e da administração pública da educação e por uma revitalização do poder local enquanto espaço e estrutura privilegiada de intervenção social.» (p. 82)

Isto implica, como tenho dito recorrentemente em vários momentos e contextos (ver Barroso, 1999) a existência de “poderes locais fortes, escolas fortes<sup>9</sup>, professores profissionais e militantes, cidadãos participativos, estado regulador, vigilante e interveniente”

O local constitui o lugar onde emergem os problemas e se configuram as soluções. Neste processo cruzam-se várias tensões: entre controlo estatal e autonomia local; entre bem público e interesses privados; entre burocracia e profissionalismo; entre norma e projeto. Só a conexão entre os atores, a

---

<sup>9</sup> A fórmula “*poderes locais fortes, escolas fortes*”, foi proposta por Luc Soubre (1982) no seu relatório ao Ministro de Educação de França, Alain Savary

construção de comunidades de aprendizagem e a organização de redes colaborativas poderão tornar estas tensões criativas<sup>10</sup>. Ao contrário da competição, da concorrência e do mercado que tornam estas tensões destrutivas.

É na criação desta dinâmica local (através da territorialização) que podemos encontrar as condições necessárias à transformação das funções do Estado, não para reduzir a sua ação, mas para torná-la mais eficaz, utilizando novas técnicas e instrumentos para orientar e guiar a ação coletiva. A centralidade do Estado diminui e os poderes públicos tornam-se um ator entre outros, mas com especial relevância no processo de institucionalização da ação coletiva.

## Referências

- Barroso, J. (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais. In: *Inovação*, vol.12, nº3, 1999, pp. 9-33
- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2013). «A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas». In *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), p. 13-26. Disponível on line em: <http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf>
- Batista, S. (2014). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspetiva comparada*. Lisboa: ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Tese de doutoramento policopiada.
- Ben Ayed, Ch. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales*. Paris: PUF.
- Cabrito, B. et al. (2015). *Organização, Administração e Financiamento da Educação*. Grupo Economia e Sociedade. Pensar a Educação. Portugal 2015. Disponível on line em: [http://areiaadosdias.blogspot.pt/p/blog-page\\_98.html](http://areiaadosdias.blogspot.pt/p/blog-page_98.html)
- Cribb, A., GEWIRTZ, S. (2007). « Unpacking Autonomy and Control in Education: some conceptual and normative ground work for a comparative analysis». *European Educational Research Journal*, Volume 6, Number 3, p. 203-213. Disponível on line em:

---

<sup>10</sup> Sobre a utilização das redes na educação consultar, entre outros, Lima (2007), Figueiredo (2011), Justino e Batista (2013) e Pires et al. (2014).

- <http://eer.sagepub.com/content/6/3/203.full.pdf+html>
- Cruz, M. C. (2012). *Conselhos municipais de educação: política educativa e acção pública*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Instituto de Educação. Tese de doutoramento. Disponível on line em:  
[http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6457/39/ulsd062826\\_td\\_tese.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6457/39/ulsd062826_td_tese.pdf)
- Figueiredo, C. C. (2011). *Redes sociais e políticas. Genealogia das políticas públicas de educação sexual*. Tese de Doutoramento apresentada à Universidade de Lisboa. Lisboa: Universidade de Lisboa. Disponível on line em:  
[http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4669/84/ulsd061541\\_td\\_tese.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4669/84/ulsd061541_td_tese.pdf)
- Formosinho, J. e Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à democracia. In *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), p. 27-40. Disponível on line em:  
<http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf>
- Inquietações Pedagógicas (2015). A escola entre a centralização e a descentralização. In *JL* de 4 de março de 2015. Disponível on-line em:  
<http://inquietacoespedagogicasii.blogspot.pt/2015/03/inquietacoes-pedagogicas-no-jl-de-4-de.html>
- Justino, D. e Batista, S. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. In *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), p. 41-60. Disponível on line em:  
<http://www.ciep.uevora.pt/revista/Completa/RevistaEDUCACAO.pdf>
- Lima, J. A. (2007). Redes na educação: questões políticas e conceptuais. In *Revista Portuguesa de Educação*, 2007, 20(2), pp. 151-181. Disponível on line em:  
<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rpe/v20n2/v20n2a06.pdf>
- Lima, L. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? In *Questões Atuais de Direito Local*, nº 5, janeiro/março de 2015, p. 7-24.
- Martins, J. (2007). *O papel dos municípios na construção das políticas educativas*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Tese de doutoramento disponível em:  
<http://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/21556>
- Moos, L. (2014). Educational Governance: Politics, Administration and Professionalism. *ECER 2014. Network 26*. Disponível on line em:  
<http://www.eera-ecer.de/ecer-programmes/conference/19/contribution/33403/>
- Neto-Mendes, A. (2014). “Descentralização”, “municipalização” ou desregulação da Educação? In *Nova Ágora*, nº 4, setembro de 2014, p. 7-10. Disponível on line em:  
<http://www.cfagora.pt/imagens/pdfs/tevista4.pdf>

- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação – Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Pires, A. et al. coord. (2014). *Trabalhar (s)em rede em educação. Dinâmicas de cooperação*. Caparica: Unidade de Investigação e Desenvolvimento. Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.
- Reliant, C. (2004). *L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique? Fonctions et usages de l'expertise socio-économique dans la politique d'aménagement des zones inondables en France et en Angleterre*. Mémoire de thèse. Paris: École Nationale des Ponts et Chaussées. Disponível on line em:  
[https://tel.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/499930/filename/These\\_RELIANT.pdf](https://tel.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/499930/filename/These_RELIANT.pdf)
- Seabra, T, et al. (2012). *Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios*. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência. Disponível on line em:  
[http://www.dgeec.mec.pt/np4/202/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=268&fileName=Relat+rio+final+Avalia+o+da+descentrali.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/202/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=268&fileName=Relat+rio+final+Avalia+o+da+descentrali.pdf)
- Soubré, L. (1982). *Décentralisation et démocratisation des institutions scolaires*. Paris: Ministère de l'Éducation Nationale.

Joaquim Azevedo<sup>1</sup>

Vídeo da Comunicação

---

<sup>1</sup> Universidade Católica Portuguesa.

## A (RE)DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE ATORES EDUCATIVOS: UMA PERSPETIVA EUROPEIA

Susana Batista<sup>1</sup>

As políticas de descentralização de competências para municípios e de autonomia das escolas constituem temas atuais e recorrentes nos discursos e políticas em Portugal. Neste texto, pretende-se refletir sobre estas políticas enquanto processos de (re)distribuição de responsabilidades nos sistemas educativos da União Europeia (UE), a partir da mobilização de indicadores provenientes de fontes secundárias. Procura-se assim contribuir para a discussão sobre os processos de descentralização com base numa análise comparativa com outras realidades<sup>2</sup>.

### Tendências europeias: o papel da avaliação

Esta análise foi efetuada no âmbito de uma investigação mais ampla (Batista, 2014) onde se estudaram as políticas de descentralização educativa e autonomia das escolas, em Portugal, tendo em conta a sua natureza e extensão no quadro dos desenvolvimentos operados a nível da UE, bem como as possíveis articulações entre as orientações e tendências globais, documentos legais e apropriações locais.

Recorrendo ao conceito de ação pública, que atribui um caráter complexo e multidimensional à decisão política (Van Zanten, 2004), as políticas em apreço foram enquadradas em processos de (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos. Dessa forma, considerou-se não apenas a transferência formal de competências por via legal, mas também as reconfigurações dos papéis de múltiplos atores educativos e várias fontes e mecanismos de regulação, situados em escalas distintas (Barroso, 2005; Justino e Batista, 2013).

---

<sup>1</sup> Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa, CICS.NOVA.

<sup>2</sup> Este texto corresponde a uma síntese do trabalho apresentado no âmbito do Seminário “Processos de descentralização em Educação” realizado em Aveiro pelo Conselho Nacional de Educação (fevereiro de 2015).

No primeiro plano da investigação procurou-se identificar e explicar as tendências de evolução comuns na (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos dos sistemas da UE. Trata-se, por um lado, de reconhecer as orientações e tendências europeias, enquanto regulação normativa, que podem estar na base da evolução dos processos de redistribuição de responsabilidades nacionais. Por outro, analisar os modos de regulação institucional dos vários países no que diz respeito a esses processos, a partir de uma perspetiva comparada que mobiliza indicadores produzidos por organizações internacionais (como a OCDE ou a Eurydice).

Dois modelos de regulação surgiram como quadros de referência das transformações em curso nas medidas políticas nacionais, resumidos nos conceitos de *Estado Avaliador* (Neave, 1988; Broadfoot, 1996) e *Quase-Mercado* (Whitty, 1996; Maroy, 2005): estes são entendidos enquanto modelos transnacionais partilhados que orientam as evoluções dos modos de regulação institucionais dos sistemas educativos nacionais e permitem a sua interpretação.

A avaliação surge como o ponto comum destes dois modelos e é o que nos permite explicar as tendências nos novos arranjos institucionais, atores envolvidos na tomada de decisão e responsabilidades (des)centralizadas. O primeiro refere-se a uma avaliação *a posteriori* dos resultados, num contexto de pilotagem em controlo remoto por parte do Estado que define os objetivos do sistema e avalia os resultados, deixando às autoridades regionais ou locais os meios para atingir metas previamente fixadas. No segundo, são as famílias que avaliam o sistema, através do seu direito de escolha da escola, baseando-se em informação sobre os seus resultados, num contexto de uma oferta diversificada e de um ambiente de relativa concorrência entre escolas.

Nesse sentido, a convergência nas medidas políticas observáveis nos sistemas da UE que podem ser analisadas à luz do fio condutor da avaliação são: i) a concentração a nível central das responsabilidades de definição dos objetivos gerais, enquadramento e avaliação; ii) a descentralização de responsabilidades sobre gestão de recursos, processos

e meios de ensino; iii) o desenvolvimento de instrumentos de avaliação; iv) a diversificação da oferta educativa, mecanismos de livre-escolha e participação da comunidade local na tomada de decisão nas escolas (ver, a este propósito, Batista, 2012, 2014).

## Para uma tipologia da redistribuição das responsabilidades na União Europeia

No sentido de articular elementos de convergência e as respostas diferenciadas dos sistemas com base nas suas características, histórias e instituições locais, propôs-se uma tipologia de padrões de distribuição de responsabilidades entre atores educativos no seio da UE que permitisse identificar grupos de sistemas que medeiam tendências e referenciais partilhados através de adaptações similares (Van Haecht, 1998). Esta tipologia foi elaborada a partir de critérios como o financiamento do sistema educativo, a gestão de professores e recursos financeiros, a definição de currículos e programas, a organização e processos de ensino e os dispositivos de avaliação.

Os cinco grupos definidos funcionam como tipos-ideais, no sentido em que não captam especificidades nacionais e alguns sistemas não são classificáveis claramente em um ou outro tipo, embora se identifiquem exemplos para cada um:

i) *Sistemas centralizados com autonomia limitada das escolas* (França, Portugal): onde o governo central define planeamento e regras em praticamente todas as áreas, sendo também a principal fonte de financiamento. Desde meados dos anos oitenta, estes sistemas iniciaram processos de desconcentração/descentralização para autoridades regionais ou locais, mas limitados a questões de construção e manutenção de edifícios ou organização da rede escolar;

ii) *Sistemas predominantemente centralizados com autonomia limitada das escolas* (Grécia, Itália, Roménia): nestes sistemas o governo central permanece predominante na definição e gestão do sistema, mas delega às escolas ou autoridades regionais e locais algumas responsabilidades de gestão de recursos. A principal distinção relativamente ao tipo anterior reside na

autonomia das escolas e na certificação ou controlo de qualidade, pois na maioria dos sistemas deste tipo são as escolas as responsáveis pelos exames com efeitos de certificação e as avaliações externas são raras;

**iii) *Sistemas federais com importância a nível das regiões*** (Alemanha, Espanha, Bélgica): neste tipo são as autoridades regionais que estão no centro do sistema educativo, definindo regras e gerindo, mas partilhando de forma diferenciada as responsabilidades com níveis inferiores. É um tipo mais heterogéneo, a começar pelo grau de autonomia concedido às escolas, embora todos se caracterizem pelo carácter federal. As evoluções recentes deste tipo vieram introduzir elementos que apontam para uma centralização dos sistemas, seja através da imposição de *standards* nacionais ou de cooperações entre as regiões;

**iv) *Sistemas de colaboração entre o Estado e o poder local*** (Dinamarca, Finlândia, Polónia): neste tipo os modos de regulação dos sistemas são partilhados entre o governo central e autoridades locais. As autoridades locais e as escolas são os níveis com maior peso de decisão na gestão de recursos financeiros e pessoal;

**v) *Sistemas descentralizados com muita autonomia das escolas*** (Suécia, Inglaterra, Holanda): neste tipo as escolas e os poderes políticos locais, ou ambos, têm poderes e responsabilidades consideráveis, enquanto o governo central assegura função de planeamento, definição de estruturas e controlo/ avaliação.

As Tabelas e a Figura seguintes mostram algumas das questões onde estas diferenças se tornam mais claras, seja ao indicar as percentagens de decisões tomadas por nível de governo segundo a gestão do pessoal e dos recursos financeiros ou o tipo de autonomia das escolas nos conteúdos e processos de ensino<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para efeitos de comparação entre níveis de ensino utilizámos a classificação internacional desenvolvida pela UNESCO, International Standard Classification of Education (ISCED). Os níveis em análise são o ISCED 1 (que corresponde à educação primária, até ao 2º ciclo português), ISCED 2 (ensino secundário inferior ou educação básica avançada, equivalente ao 3º ciclo) e ISCED 3 (ensino secundário).

**Tabela 1.** Decisões tomadas por nível de governo no domínio da gestão do pessoal (ISCED 2), 2011 (%)

|                    |             | Nível de governo  |               |                    |              |       |        | Total |
|--------------------|-------------|-------------------|---------------|--------------------|--------------|-------|--------|-------|
|                    |             | (Governo) Central | Estado (Fed.) | Provincia/regional | Sub-regional | Local | Escola |       |
| Sistemas tipo i)   | Portugal    | 83                | na            | n                  | na           | n     | 17     | 100   |
|                    | França      | 63                | na            | 25                 | n            | n     | 13     | 100   |
| Sistemas tipo ii)  | Grécia      | 75                | na            | 25                 | na           | n     | n      | 100   |
|                    | Itália      | 44                | na            | 50                 | na           | n     | 6      | 100   |
| Sistemas tipo iii) | Espanha     | 25                | 63            | 8                  | na           | n     | 4      | 100   |
|                    | Bélgica fr. | n                 | 100           | n                  | na           | n     | n      | 100   |
| Sistemas tipo iv)  | Dinamarca   | 25                | na            | n                  | na           | 42    | 33     | 100   |
|                    | Finlândia   | n                 | na            | n                  | n            | 100   |        | 100   |
| Sistemas tipo v)   | Inglaterra  | n                 | na            | na                 | na           | n     | 100    | 100   |
|                    | Holanda     | n                 | n             | n                  | n            | n     | 100    | 100   |
|                    | Suécia      | n                 | na            | na                 | na           | 42    | 58     | 100   |

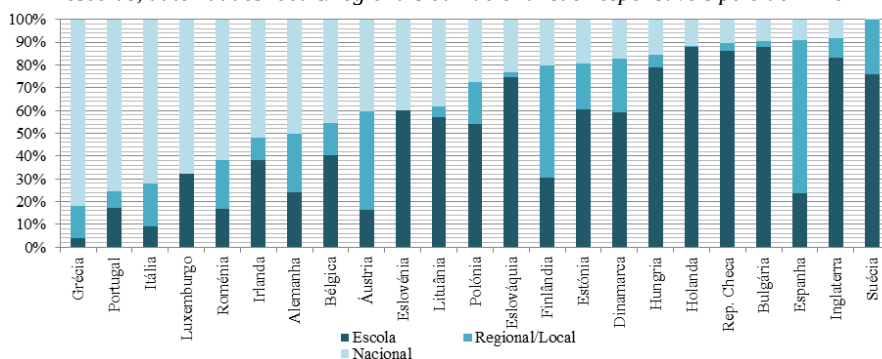
Legenda: n – magnitude negligenciável ou de valor zero; na – não aplicável

Fonte: *Education at a Glance 2012*. OCDE, 2012

Como se pode verificar, o peso de cada nível de governo na tomada de decisão difere consoante o tipo de sistema, mesmo naqueles domínios mais descentralizados (Tabelas 1 e 2, Figura 1): a gestão de pessoal e de recursos financeiros é predominantemente da competência do governo central nos sistemas de tipo i) (onde se inclui Portugal), do governo federal nos de tipo ii), partilhada entre governo local e escola no tipo iv) ou sobretudo da escola no tipo v). O grau de autonomia também é diferente consoante os tipos de sistemas e questões consideradas (Tabela 3), bem como a configuração de certos dispositivos, como os instrumentos de avaliação (Tabela 4).

**Figura 1.** Responsabilidade pela gestão de pessoal

*Distribuição de percentagens médias de estudantes em escolas onde diretores responderam que escolas, autoridades locais regionais ou nacional são responsáveis pelo domínio*



Fonte: *PISA 2009 at a Glance*. OCDE, 2010

**Tabela 2.** Decisões tomadas por nível de governo (%) no domínio dos recursos financeiros (ISCED 2), 2011

|                    |             | Nível de governo  |               |                     |              |       |        | Total |
|--------------------|-------------|-------------------|---------------|---------------------|--------------|-------|--------|-------|
|                    |             | (Governo) Central | Estado (Fed.) | Província/ regional | Sub-regional | Local | Escola |       |
| Sistemas tipo i)   | Portugal    | 83                | na            | n                   | na           | n     | 17     | 100   |
|                    | França      | 13                | na            | 38                  | 42           | n     | 8      | 100   |
| Sistemas tipo ii)  | Grécia      | 83                | na            | n                   | na           | 8     | 8      | 100   |
|                    | Itália      | 42                | na            | 13                  | na           | 17    | 29     | 100   |
| Sistemas tipo iii) | Espanha     | n                 | 58            | 25                  | na           | n     | 17     | 100   |
|                    | Bélgica fr. | n                 | 79            | n                   | na           | n     | 21     | 100   |
| Sistemas tipo iv)  | Dinamarca   | n                 | na            | n                   | na           | 46    | 54     | 100   |
|                    | Finlândia   | n                 | na            | n                   | n            | 100   |        | 100   |
| Sistemas tipo v)   | Inglaterra  | n                 | na            | na                  | na           | 25    | 75     | 100   |
|                    | Holanda     | n                 | n             | n                   | n            | n     | 100    | 100   |
|                    | Suécia      | n                 | na            | na                  | na           | 58    | 42     | 100   |

Legenda: n – magnitude negligenciável ou de valor zero; na – não aplicável

Fonte: *Education at a Glance 2012*. OCDE, 2012

**Tabela 3.** Autonomia das escolas em questões relativas a conteúdos e processos de ensino (ISCED 1-3), 2010/2011

|                    |             | Escolha de métodos pedagógicos | Escolha de manuais | Critérios de agrupamento de alunos | Conteúdo dos exames para certificação* |
|--------------------|-------------|--------------------------------|--------------------|------------------------------------|----------------------------------------|
| Sistemas tipo i)   | Portugal    | 2                              | 2                  | 1                                  | 0                                      |
|                    | França      | 1                              | 2                  | 1                                  | 0                                      |
| Sistemas tipo ii)  | Grécia      | 1                              | 0                  | 2                                  | 2                                      |
|                    | Itália      | 2                              | 2                  | 2                                  | 2                                      |
| Sistemas tipo iii) | Espanha     | 2                              | 2                  | 1                                  | na                                     |
|                    | Bélgica fr. | 2                              | 2                  | 2                                  | na                                     |
| Sistemas tipo iv)  | Dinamarca   | 2                              | 2                  | 2                                  | 0                                      |
|                    | Finlândia   | 2                              | 3                  | 2                                  | na                                     |
| Sistemas tipo v)   | Inglaterra  | 2                              | 2                  | 2                                  | 0                                      |
|                    | Holanda     | 2                              | 2                  | 2                                  | 0                                      |
|                    | Suécia      | 2                              | 2                  | 2                                  | na                                     |

Legenda: 0 – Sem autonomia; 1- Autonomia limitada; 2- Autonomia completa; 3 – Possibilidades de delegação de poder pela autoridade local; na- não aplicável;

\*Dados de 2006/2007

Fonte: *Key Data on Education in Europe 2009* e *Key Data on Education in Europe 2012*. Eurydice, 2009 e 2012

**Tabela 4.** Autonomia das escolas em questões relativas a conteúdos e processos de ensino (ISCED 1-3), 2010/2011

|                    |             | Provas de exame | Nível de governo responsável | Avaliações externas escolas | Nível de governo responsável |
|--------------------|-------------|-----------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Sistemas tipo i)   | Portugal    | Sim             | 1                            | Sim                         | 1                            |
|                    | França      | Sim             | 1; 5                         | Sim                         | 3                            |
| Sistemas tipo ii)  | Grécia      | Não             | 1                            | Não                         | na                           |
|                    | Itália      | Sim             | 1                            | Não                         | na                           |
| Sistemas tipo iii) | Espanha     | Não             | na                           | Sim                         | 2                            |
|                    | Bélgica fr. | Não             | na                           | Sim                         | 2                            |
| Sistemas tipo iv)  | Dinamarca   | Sim             | 1                            | Não                         | na                           |
|                    | Finlândia   | Não             | 1                            | Não                         | na                           |
| Sistemas tipo v)   | Inglaterra  | Não             | na                           | Sim                         | 1                            |
|                    | Holanda     | Sim             | 1                            | Sim                         | 1                            |
|                    | Suécia      | Não             | na                           | Sim                         | 1                            |

Legenda: na - não aplicável. Níveis de governo: 1) Autoridade/ governo central; 2) Estados federais; 3) Autoridades regionais ou sub-regionais; 4) Autoridades locais; 5) Escolas.

Fonte: *Education at a Glance 2011*. OCDE, 2011

## Dos pontos comuns às especificidades

No segundo plano da investigação (Batista, 2014) efetuou-se uma análise comparativa de perfis históricos de três sistemas educativos, pertencentes a tipos diferentes: o português, o da Comunidade Francesa da Bélgica e o inglês. Este trabalho permitiu traçar a evolução da distribuição de responsabilidades entre atores educativos e das políticas adotadas nos três contextos, contribuindo para o debate sobre a convergência ou divergência na evolução dos sistemas educativos.

Em cada um dos sistemas, identificaram-se elementos relativos aos modelos de regulação apresentados enquanto orientações globais da evolução dos sistemas da UE (resumidos na Tabela 5): a definição central de objetivos e metas globais, políticas de descentralização ou autonomia das escolas, desenvolvimento de instrumentos de avaliação, mecanismos de escolha da escola por parte das famílias e participação de representantes locais nos órgãos da escola. No caso específico do sistema português, destacámos por um lado a importância conferida aos processos de descentralização e autonomia das escolas, que se traduziu na legislação

da transferência contratualizada de competências, a nova abordagem ao currículo e a criação de instrumentos de avaliação, como exames nacionais e o programa de avaliação externa das escolas, como reveladores da expressão do modelo de Estado Avaliador. Por outro lado, a flexibilização de critérios de matrícula dos alunos, apoios financeiros às escolas privadas, reforço legislativo da participação formal das famílias na educação e a publicação sistemática dos resultados dos exames das escolas pelos *media*, como elementos característicos do Quase-Mercado.

Porém, foi também possível sublinhar as especificidades de cada um dos sistemas na apropriação das tendências europeias. A evolução dos processos de (re)distribuição de responsabilidades desenvolvem-se no contexto de situações prévias distintas ou mesmo antagónicas, o que se traduz em movimentos que parecem contraditórios, como é o caso dos principais objetivos dos documentos legais considerados como marcos de referência das mudanças nos três sistemas (a negrito na tabela): se a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), em Portugal, coloca a tónica em processos de desconcentração e descentralização, o “*décret missions*” na Comunidade Francesa da Bélgica ou o “*Education Reform Act*” em Inglaterra visam principalmente a definição de objetivos comuns e o desenvolvimento de mecanismos de monitorização e avaliação correspondentes. Outras diferenças são visíveis no tipo de atores envolvidos, no período em que ocorreram as principais alterações, na extensão das reformas, nas motivações para as medidas implementadas, na particular combinação de medidas, ou na especificidade do desenho e uso de determinados instrumentos, como é o caso das avaliações externas aos alunos. Para além da dependência da trajetória histórica das instituições que remetem para possíveis resistências, é de considerar as condições favoráveis à mudança, que podem situar-se a um nível global ou no interior do sistema.

No caso do sistema português, foi no contexto do pós 25 de abril e da entrada do país na então Comunidade Europeia que o tema da descentralização foi ganhando destaque na legislação educativa. As propostas de reforma do sistema de ensino, desencadeadas tanto no interior (nomeadamente a partir dos trabalhos da Comissão de Reforma do

Sistema Educativo) como pelo exterior (em particular pelo relatório da OCDE, em 1984), incentivavam um papel acrescido por parte de municípios, escolas e outros atores locais na tomada de decisão no sistema educativo. A evolução do enquadramento legal aponta porém para avanços e recuos na questão da transferência de responsabilidades para municípios e autonomia das escolas, sendo que as mudanças alcançadas são limitadas e o sistema permanece predominantemente centralizado. A tradição histórica de distribuição de responsabilidades entre níveis e atores educativos explica em parte estas limitações. Logo após a LBSE, procedeu-se a um processo de desconcentração para estruturas regionais, em detrimento de descentralização para níveis locais, o que acabou por reforçar o peso do poder da administração central e regional. A ação de alguns intervenientes, em particular dos sindicatos, dificulta a modificação de alguns instrumentos característicos da centralização do sistema educativo, como o sistema central de recrutamento e colocação de professores. Por fim, a apropriação de novas responsabilidades depende da vontade e capacidade dos atores locais, encontrando aí algumas resistências por parte de atores tradicionalmente afastados da tomada de decisão nas escolas. Além disso, a existência de diferentes entendimentos acerca da distribuição de responsabilidades também contribui para explicar por que o alcance das mudanças efetuadas é considerado aquém das expectativas. A questão da autonomia das escolas é reveladora. A este respeito, importa realçar a importância da experiência do modelo de gestão democrática das escolas (Lima, 2006), que apesar de curta parece ainda hoje influenciar as perceções dos professores e estar na base das críticas aos diferentes modelos de administração das escolas que foram adotados desde então. Os princípios de colegialidade e liberdade de professores na gestão de assuntos na escola, vividos durante esse período, afastam-se consideravelmente da conceção transmitida pela administração central, que privilegia a autonomia enquanto instrumento de gestão para obtenção de resultados.

**Tabela 5.** Elementos relativos às tendências globais nos três casos em análise

|                                                            | Portugal                                                                                                                     | Bélgica (Fr)                                                                                        | Inglaterra                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Def. central objetivos/metas                               | Currículo nacional com competências e metas a atingir (2001)                                                                 | <b>Decreto Missions (1997);</b><br>Comissão Pilotagem (2002);<br><i>Contrat pour l'école</i> (2005) | <b>Education Reform Act (1988);</b><br>Currículo Nacional Obrigatório.                                                               |
| Políticas descentralização/autonomia                       | <b>LBSE (1986);</b><br>“Autonomia” (89; 91-2012);<br>Transferência competências municípios (99-2008).                        | Tradicional autonomia poderes organizadores/redes de ensino (Liberdade de ensino)                   | <i>Local Management of Schools, Grant-Maintained Schools</i> (1988)<br>Diversificação estatuto das escolas.                          |
| Instrumentos de avaliação                                  | Testes aos alunos em todos os ciclos (2013);<br>Avaliação externa das escolas (2006).                                        | Indicadores do ensino (2006);<br>CEB (2008);<br>Inspeção escolas (2007).                            | <i>Standards Achievement Tests;</i><br>Reformulação Programa Av. Ext Escolas (92, 2004)                                              |
| Mecanismos relativos à escolha de escola                   | Critérios geográficos mas possibilidade escolha;<br>Apoios financeiros Ensino Privado (1980);<br><i>Rankings</i> , site IGE. | Liberdade de ensino (princípio constitucional);<br>Setor privado financiado pela Comunidade.        | <i>Assisted Places Schemes</i> (1980), <i>Open Enrolment</i> (1988)<br>Informação escolas;<br>Liberdade escolha,<br>> Diversificação |
| Participação de representantes locais nos órgãos da escola | Reformulações modelos de administração e gestão das escolas (desde 98).                                                      | Conselho de Participação nas escolas (1997).                                                        | <i>School Governing Bodies</i> (1980).                                                                                               |

Este exercício permite enquadrar o debate sobre os processos de descentralização educativa em Portugal no âmbito das transformações em curso em vários sistemas da UE.

O papel da avaliação permitiu-nos, por um lado, explicar as principais tendências europeias sobre a distribuição de responsabilidades entre atores educativos, em particular ao nível dos atores implicados na tomada de decisão e das responsabilidades (des)centralizadas. Neste contexto, o tipo de convergência que é possível identificar entre os sistemas educativos da UE tem que ver com as ideias e modelos, os objetivos e o aumento do leque de atores a participar e envolvidos na execução das políticas educativas.

Porém, e como foi possível demonstrar através da tipologia e da análise aos três perfis históricos, existem diferenças nos processos de (re)distribuição de responsabilidades em cada sistema, nomeadamente ao

nível do tipo de atores envolvidos ou na configuração de medidas. A explicação para estas diferenças reside no percurso histórico de cada sistema e das suas políticas educativas, bem como da sua efetiva implementação.

## Referências

- Batista, Susana (2012), Pensar a (des)centralização e autonomia das escolas na Europa: o papel da avaliação na redistribuição de competências, *Atas do VII Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia. Disponível em [http://www.aps.pt/vii\\_congresso/?area=016&lg=pt](http://www.aps.pt/vii_congresso/?area=016&lg=pt).
- Batista, Susana (2014). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspetiva comparada*. Tese de doutoramento em Sociologia. Lisboa: ISCTE-IUL.
- Barroso, João (2005), O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas, *Educação e Sociedade*, Campinas, 26 (92), pp. 725-751. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>
- Broadfoot, Patricia (1996), *Education, Assessment and Society. A Sociological Analysis*, Buckingham, Open University Press.
- EURYDICE (2009), *Key Data on Education in Europe 2009*, European Commission, Eurydice.
- EURYDICE (2012), *Key Data on Education in Europe 2012*, European Commission, Eurydice.
- Justino, David e Susana Batista (2013), Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo, *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), pp. 41-60.
- Lima, Licínio (2006), Administração da Educação e Autonomia das escolas, Em Lima, Licínio; José Augusto Pacheco; Manuela Esteves e Rui Canário, *A educação em Portugal, 1986-2006*. Alguns contributos de investigação, Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Maroy, Christian (2005), Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, GIRSEF, 49. Disponível em : [www.uclouvain.be/girsef](http://www.uclouvain.be/girsef)
- Neave, Guy (1988), On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988, *European Journal of Education*, 23(1/2), 7-23.
- OCDE (1984), *Reviews of National Policies for Education – Portugal*, Paris, OECD Publishing

- OCDE (2010), *PISA 2009 at a Glance*, OECD Publishing.
- OCDE (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- OCDE (2012), *Education at a Glance 2012*, OECD Publishing.
- Van Haecht, A. (1998). Les politiques éducatives, figure exemplaire des politiques publiques? *Éducation et Sociétés*, 1(3). L'éducation, l'État et le local, 21-46.
- Van Zanten, Agnès (2004), *Les Politiques d'éducation*. Collection Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France.
- Whitty, Geoff (1996). Autonomia da escola e escolha parental: direitos do consumidor versus direitos do cidadão na política educativa contemporânea. *Educação, Sociedade e Culturas*, 6, 117-141.

**Painel**  
**A PERSPETIVA DOS AUTARCAS I**

Presidentes da Mesa — João Moura

Carla Tavares<sup>1</sup>

Vídeo da comunicação

Hermínio Loureiro<sup>2</sup>

Vídeo da comunicação

Júlia Amorim<sup>3</sup>

Vídeo da comunicação

---

<sup>1</sup> Presidente da Câmara Municipal da Amadora.

<sup>2</sup> Presidente da Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis.

<sup>3</sup> Presidente da Câmara Municipal de Constância.

**Painel**  
**A PERSPETIVA DOS AUTARCAS II**

Presidentes da Mesa – Fernando Almeida

## Saudação e agradecimento

- Antes de mais uma saudação a todos os membros do CNE – Conselho Nacional de Educação na pessoa do seu Presidente, o Professor Doutor David Justino, a quem agradeço igualmente o convite para participar neste seminário;
- Uma saudação também a todos os elementos da mesa e a todos os participantes neste seminário;
- Espero que este seminário responda positivamente às expetativas do CNE, dos participantes no seminário e ainda da comunidade em geral e da educativa em particular.

## Nota prévia

- Apesar da condição de professor que sou, com uma experiência de administração e gestão escolar de 20 anos, a minha comunicação será feita na qualidade de autarca que estou;
- Sem prejuízo dessa condição, não posso deixar de afirmar que sempre defendi um modelo de governação da educação conduzido pela comunidade local, reservando para o Estado Central o papel de estruturação, de regulação e de avaliação do sistema, e a responsabilidade pelo seu financiamento com os meios necessários ao bom cumprimento desta função social;
- Um novo modelo de governação da educação que, como alguém disse – “se liberte da asfixia do poder central mas que não esteja sujeito ao arbítrio do executivo municipal”;
- Como é sabido Matosinhos tem vindo a envolver-se no processo em curso de Descentralização de competências em Educação;
- E está neste processo por vontade própria e não a convite do governo;

---

<sup>1</sup> Vereador da Câmara Municipal de Matosinhos.

- Depois de termos ouvido a opinião dos investigadores sobre este tema, na minha intervenção procurarei partilhar convosco a evolução e o ponto de situação desse processo.

### Breve caracterização do processo em curso

- O processo em curso, no que ao município de Matosinhos diz respeito, teve o seu ponto de partida em 17 de abril de 2014;
- No entanto, os primeiros documentos sobre o assunto só chegaram à Câmara Municipal a meio do mês de junho;
- Estes documentos foram de imediato disponibilizados para os diretores e para os presidentes dos Conselhos Gerais dos AE/E, para a FAP Matosinhos, para os Sindicatos dos Professores e dos outros agentes educativos;
- Foram realizados inúmeros debates sobre o tema por iniciativa da autarquia, dos AE/Es, dos Sindicatos, da FAP Matosinhos e dos partidos políticos representados na Assembleia Municipal;
- Na sequência deste envolvimento os documentos foram evoluindo, no sentido de os aproximar das expectativas das partes;
- Neste momento está em cima da mesa das negociações uma proposta de minuta de **“Contrato interadministrativo de delegação de competências – Contrato de Educação e Formação Municipal”** com um conjunto de anexos:

Anexo I    Lista de AE/E que integram o Município de Matosinhos e que podem vir a ser envolvidas no processo:

- 9 Agrupamentos de Escolas e 3 Escolas não agrupadas.

Anexo II    Proposta de Matriz de Responsabilidades:

- Documento elaborado por um grupo de trabalho coordenado pela autarquia e que é constituído por 2 diretores, 2 presidentes dos Conselhos Gerais, 2 elementos da FAP Matosinhos e 1 representante do Pessoal não docente das ES;

- Enumera as competências que se propõe sejam delegadas em cada domínio nos AE/E, no CME e na CMM e as que se mantêm no MEC:

|              |            |
|--------------|------------|
| AE/E         | 91         |
| CME          | 21         |
| CMM          | 23         |
| MEC          | 17         |
| <b>TOTAL</b> | <b>152</b> |

Anexo III Lista de infraestruturas escolares a transferir no âmbito do contrato:

- 11 Edifícios de EB com 2.º e 3.º Ciclos já estão com a CMM desde 2009;
- 3 Edifícios de ES que estão com o MEC e que é proposta a sua passagem para a responsabilidade da CMM;
- 3 Edifícios de ES que estão sob a responsabilidade da PE e se propõe que sejam passadas para a CMM após a sua reabilitação.

Anexo IV Dados de contexto em relação a cada escola:

- Documento que caracteriza cada escola tendo em conta um conjunto de indicadores estabelecidos pela administração educativa.

Anexo V Modelo de financiamento:

- Documento que procura concretizar para o município de Matosinhos o modelo de financiamento proposto para as várias rubricas orçamentais:

Despesas com o Pessoal não docente;

Despesas correntes: Funcionamento – Blocos A, B, C e D do orçamento;

Outras despesas correntes: CAP, Refeições, ASE, Limpeza;  
AEC;

Despesas de Capital;

Despesas com a Manutenção do parque escolar;

Outras despesas.

Anexo VI Pessoal não docente a transferir para a responsabilidade da autarquia:

- Lista de assistentes operacionais, assistentes técnicos e técnicos superiores:

|              |                          |
|--------------|--------------------------|
| AO           | 123 (em 2009 495)        |
| AT           | 54 (em 2009 70)          |
| TS           | 8 (em 2009 5)            |
| <b>TOTAL</b> | <b>185 (em 2009 570)</b> |

### Ponto de situação do processo

- O processo negocial tem evoluído de forma lenta, mas participada, embora nem sempre centrada sobre os aspetos mais relevantes;
- Apesar disso, registam-se progressos que pensamos serem muito positivos;
- De entre outros salientamos os seguintes:
  - A eliminação da denominada “Clausula de eficiência” centrada numa hipotética economia de professores, que desde o início rejeitamos liminarmente:
    - ♦ A este respeito valerá a pena referir que no âmbito do processo negocial foi possível desmitificar a ideia que estava pelos vistos presente na administração educativa de que os AE/E tinham professores a mais;
    - ♦ De facto constatamos que no nosso caso, essa ideia era resultante de erros grosseiros na base de dados que produzia essa informação.

Mas salientamos também:

- A estruturação de um modelo de governação da educação ao nível do município que permitirá reforçar o papel dos AE/E nos diferentes domínios, transformar o CME numa estrutura operativa para as competências que ultrapassam o âmbito de cada unidade orgânica, reservando para a autarquia o papel instrumental na mobilização e afetação dos recursos materiais, humanos e financeiros necessários.

Neste sentido:

- ♦ Está em curso um processo de alteração legislativa que reconfigurará o CME quanto:
  - À sua composição (integrando os diretores dos AE/E);
  - Às suas competências (dando carácter vinculativo aos pareceres sobre as matérias estabelecidas na Matriz de responsabilidades);
  - Ao seu modelo de funcionamento (considerando a possibilidade de ser constituída uma Comissão Permanente que permita uma melhor operacionalização das suas deliberações).
- Em relação à matriz de responsabilidades:
  - Como anteriormente disse, foi elaborada uma proposta de Matriz de responsabilidades por um grupo de trabalho coordenado pela autarquia e constituído por 2 diretores, 2 presidentes dos Conselhos Gerais, 2 elementos da FAP Matosinhos e 1 representante do Pessoal não docente das ES;
  - Este documento está agora a ser analisado pela equipa negocial do governo e irá ser apreciado pelos restantes diretores e presidentes dos Conselhos Gerais e pelos vários agentes educativos em cada AE/E, de acordo com a dinâmica que for entendida como adequada em cada unidade orgânica.

- Em relação ao modelo de financiamento:
  - No processo negocial foi possível atingir um entendimento que garante o financiamento adequado das diversas componentes orçamentais, tendo por base a evolução registada nos últimos anos nas despesas com o funcionamento, com os investimentos e com a manutenção dos edifícios e dos equipamentos;
  - Esta componente está agora a ser aprofundada com o envolvimento dos dirigentes escolares em relação a cada AE/E;
- Em relação ao pessoal não docente:
  - Tendo em conta os rácios legais estabelecidos, serão transferidos para a autarquia em regime de mobilidade:
    - ♦ Todos os assistentes operacionais, os assistentes técnicos e os técnicos superiores que prestam serviço nas AE/E sob a responsabilidade do MEC;
    - ♦ Os recursos financeiros necessários para contratar os funcionários em falta.
- Estamos a aguardar a validação da proposta de Matriz de responsabilidades por parte do MEC e a apresentação da nova versão do Contrato Interadministrativo que tenha em conta as questões acordadas na última ronda negocial;
- Entretanto os documentos serão apresentados aos AE/E para análise e parecer do Conselho Geral;
- Ao nível da autarquia o processo irá percorrer os vários patamares de decisão, designadamente, o Conselho Municipal de Educação, a Câmara e a Assembleia Municipais;
- Pensamos que o processo reúne neste momento as condições para ser aprovado e implementado como projeto-piloto.

Renovo o agradecimento ao CNE pelo convite para participar neste seminário e fico à vossa disposição para as questões que queiram colocar.

Carlos Carreiras<sup>1</sup>

Vídeo da comunicação

Victor Mendes<sup>2</sup>

Vídeo da comunicação

---

<sup>1</sup> Presidente da Câmara Municipal de Cascais.

<sup>2</sup> Presidente da Câmara Municipal de Ponte de Lima.

**Painel**  
**A PERSPETIVA DAS ESCOLAS**

Presidente da Mesa – Paula Santos

## AS LINHAS COM QUE SE PODE COSER A ESCOLA PARA SE APROFUNDAREM OS CAMINHOS DE FUTURO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Fernando Elias<sup>1</sup>

### Introdução

A descentralização de competências em educação assume particular relevância no quadro da organização do Estado, estando agora mais do que nunca na agenda atual do nosso país.

Nesta perspetiva, as efetivas políticas de descentralização em educação parece que ganham um novo fôlego e não podem continuar (a ser) adiadas.

Do ponto de vista teórico, sabemos que existem diferentes modelos de descentralização.

Sabemos também que no plano empírico, a descentralização da educação pode ser encarada de várias maneiras, dando origem a soluções com significados políticos muito diferentes (Pinhal, 2011), integrando muitas das vezes soluções mistas e articuladas, consoante as realidades locais (Barroso, 1997).

É nosso entendimento que as políticas públicas que consubstanciam a descentralização têm de garantir, entre outros, o aumento da qualidade do serviço público de educação, a igualdade de oportunidades, a coesão territorial e o respeito pela autonomia das instituições.

No passado dia 12 de fevereiro, foi publicado em Diário da República, o Decreto-Lei n.º 30/2015 que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Chegam os “contratos interadministrativos”.

---

<sup>1</sup> Diretor do Agrupamento de Escolas de Colmeias, Leiria

Em termos práticos e circunscrevendo-nos apenas à área da Educação, significa que o Estado – ainda que de forma experimental e através de projetos-piloto – prepara-se para transferir para as autarquias competências.

Há inúmeras questões essenciais que se devem colocar e debater a respeito da descentralização.

Apresentamos, de seguida, algumas.

### (Mas) porquê descentralizar?

O princípio da descentralização em educação parece justificar-se em várias áreas que sejam fonte de ganhos de eficiência e eficácia na prestação dos serviços educativos. Destacamos, entre outras, a inovação pedagógica, a variedade de experiências educativas, a autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e pedagógicos.

Tendo em conta a produção científica sobre o assunto, são várias as potencialidades contidas no princípio da descentralização e que se podem resumir em 9 aspetos, a saber:

- 1.º-Um papel de maior relevo dado à sociedade civil
- 2.º-Participação dos interessados na gestão da “coisa pública”
- 3.º-Aproximação dos serviços à população
- 4.º-Desburocratização
- 5.º-Conhecimento da realidade
- 6.º-Melhor gestão dos recursos
- 7.º-Uma prestação de contas mais clara
- 8.º-Maior rapidez na aplicação da decisão
- 9.º-Melhoria da democracia participativa

A descentralização deve, contudo, assegurar o direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar [Constituição da república Portuguesa (CRP), art.º 74º, n.º 1]. Mas também

que as entidades que recebem as competências têm os recursos adequados (financeiros, humanos, etc.) e a capacidade para o seu exercício.

### (E) o que descentralizar?

Para melhor compreensão e resposta a esta questão, comecemos por considerar o que à luz da Constituição Portuguesa, e no essencial, deve ser centralizado. Assim, é nosso entendimento que os elementos que contribuem para a igualdade de oportunidades, e que portanto exigem centralização, estão associados em especial a: 1) igualdade de tratamento através de um currículo obrigatório para todos; 2) discriminação positiva dos que têm menores capacidades de aprendizagem; 3) neutralidade na afetação de recursos relativamente àqueles que estão em semelhantes condições de aprendizagem; 4) monitorização e avaliação global dos resultados do sistema educativo.

A ser assim, parece-nos que deverão permanecer **centralizadas**, entre outras: 1) as atividades associadas ao currículo obrigatório (definição do currículo, tempos letivos associados, etc.); 2) as provas de aferição nacionais; 3) definição das leis-quadro de elaboração das cartas educativas e da gestão da rede escolar (na medida em que afeta, quer o sucesso escolar, quer os custos de aprendizagem).

Em sentido contrário, deverão ser **descentralizadas**, entre outras: 1) A elaboração e monitorização das cartas escolares e educativas no quadro da elaboração dos planos diretores municipais; 2) As atividades associadas ao enriquecimento curricular; 3) As atividades complementares de ação educativa; 4) A gestão corrente das escolas - incluindo nomeadamente contratação de assistentes operacionais; técnicos superiores especializados, como por exemplo, psicólogos; pessoal docente de currículo não obrigatório; 5) A gestão pedagógica; 6) Os investimentos de âmbito local ou regional.

### Como descentralizar?

A descentralização pode fazer-se por uma de três **modalidades**:

- Transferência universal de competências para todas as autarquias locais;

- Transferência parcial de competências para as autarquias locais de acordo com a sua manifesta vontade de assumir novas competências em áreas pré-definidas;
- Regime de parceria entre o MEC, a administração local e outras entidades (associações de pais, escolas, etc.) enquadrado por protocolos e/ou contratos programa.

## Descentralização e autonomia

Importa agora fazer uma breve abordagem dos conceitos de descentralização e autonomia.

A este respeito vamos introduzir alguns elementos:

- A descentralização, orienta-se por princípios gerais, nomeadamente tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública, assegurando os direitos dos administrados e a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos.
- A descentralização da educação define-se como a transferência de competências para vários centros de decisão de administração relativas ao planeamento, a direção, o financiamento e a atribuição de recursos educativos da Administração Central para outros organismos públicos, sejam regionais, concelhias ou locais. Estes organismos podem estar diretamente dependentes da autoridade da Administração Central ou dispor de autonomia parcial ou total. Deste modo produz-se a descentralização política ou territorial, bem como a desconcentração administrativa, técnica e até a autonomia escolar.
- A descentralização para efeitos de uma efetiva autonomia da Escola, deverá ser entendida e assumida sob dois aspetos fundamentais:
  1. Enquanto princípio administrativo com incidência ao nível técnico e organizacional;

2. Enquanto princípio de cariz político, na medida em que apresenta e permite um espaço de participação, negociação e tomada de decisão centrado na Escola.

É nosso entendimento que a política global de descentralização que permite maior autonomia à Escola deve assentar no princípio que as instâncias mais próximas dos cidadãos estão mais aptas a assegurar essa participação e garantir o funcionamento democrático da sociedade.

- A autonomia da Escola é, antes de mais, o exercício de uma responsabilidade social pela educação, em cada contexto escolar e social. É um instrumento ao serviço do aumento da eficácia e da melhoria da qualidade do serviço educativo prestado pelo que o Estado central confere à Escola maior autonomia. Expressa-se através de um conjunto de dispositivos legais, de procedimentos da administração central, regional e local e de práticas escolares que estão ao serviço do reforço da capacidade das escolas construírem, aplicarem e avaliarem o seu projeto educativo próprio, com as famílias e as autarquias, favorecendo-se assim decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades, tendo em vista melhorar progressivamente os processos e os resultados escolares.
- A autonomia da Escola tem como **princípio fundador** o reconhecimento da escola como “centro das políticas educativas” e pressupõe assim uma **conceção de escola como espaço para construir a sua identidade própria**, onde os diversos atores interagem entre si, definindo o rumo que a escola quer seguir. São os diversos atores que interagem na Escola que, com as suas capacidades e possibilidades de escolha, optam, decidem, alteram, criam e aprendem novas regras e orientações em função das situações, dos problemas, das particularidades da ação concreta, contribuindo para a sua alteração. A ser assim, a autonomia sustentar-se-á no **pressuposto** de que as **pessoas e as organizações são capazes de assumir a liberdade e o risco de tomada de decisões** (Barroso, 1995, 3). Por outras palavras, podem ser autores (ou coautores). Não só atores.

## A escola que temos

Chegados aqui, importa perguntar: “Será que a Escola (Pública) que temos se enquadra no pressuposto que acabámos de referenciar?”. Ou, dito de outra forma: “Será que a Escola (Pública) tem condições para se desenvolver autonomamente?”.

Vejamos, de seguida, a nossa perceção.

A Escola funciona como um **barómetro** – tudo está ali refletido.

A Escola é um lugar de **COMPROMISSOS**.

O seu primeiro compromisso é para com os alunos e as famílias. O outro é com o trabalho docente.

A Escola é (também) um lugar de **DESAFIOS**.

Os **desafios são permanentes** – não perder nenhum aluno; ter uma comunidade escolar comprometida e vinculada com o princípio da qualidade educativa no quadro da sua universalidade escolar; organizar-se pedagogicamente à medida de cada aluno; agir preventivamente em relação a cada aluno; trilhar os caminhos da melhoria escolar eficaz e da eficiência.

A Escola é (ainda) um lugar de **EMANCIPAÇÃO**.

Um corpo crescente de investigação afirma há largos anos que a Escola é uma **organização inteligente e aprendente**.

A **Escola** é (sempre) um lugar de *construção social*, de auto-organização e de autoconhecimento, de mobilização, de reconstrução e recontextualização reflexiva, onde se gera ressonância positiva, se produzem dinâmicas transformacionais.

A **Escola tem capacidade de pensamento crítico que não se pode desperdiçar**.

Por tudo isto, a **Escola** é uma instituição **RESPONSÁVEL E CONFIÁVEL**.

Em Portugal é vasta a investigação e a literatura que reconhecem que a Escola (Pública) tem todas as condições para lhe ser atribuída (muito mais) autonomia.

Ora, partindo do entendimento que a escola autónoma é a que presta um serviço público de qualidade a que se associa a prestação de contas, são pois vários os desafios que se colocam hoje à Escola. Um deles, inquestionavelmente, visa o compromisso, ao serviço do reforço da confiança na qualidade do serviço público de educação e, com ele, o reconhecimento da importância que a Escola ocupa no plano do desenvolvimento cultural, social e económico do país.

Tal desafio deve consubstanciar-se num **processo de devolução/atribuição de competências, que suportada num quadro legal confira efetivamente uma real autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas.**

Por fim, parece emergir a necessidade do poder político e a Administração Escolar passarem a encarar a autonomia das escolas numa base de confiança, sem pôr em causa a sua capacidade para desenvolverem autonomamente os seus projetos educativos. O desafio essencial prende-se, então, com a indispensável e real criação de condições para que as escolas possam sustentar a coerência dos seus percursos, gerando climas de motivação e de vontades para construir escolas verdadeiramente autónomas.

#### (E) a escola que (ainda) não temos (algumas ruturas a fazer)

Conhecendo-se a retórica incessante sobre a autonomia que nos últimos anos tem sido produzida e a inflação discursiva sobre o tema e percebendo-se, ao mesmo tempo, o sentido e o alcance de uma Escola mais “autónoma”, reconhecemos que importa fazer algumas ruturas, destacando, entre outras, as seguintes:

- Na ficção e na hipocrisia organizada que têm assumido a figura dos contratos de autonomia que raramente ultrapassam o discurso político e a sua aplicação estará sempre longe da concretização efetiva das suas melhores expetativas.

- Na autonomia das escolas que segundo a voz sábia de João Barroso é (mais) uma “mistificação” por legitimar os objetivos de controlo da Administração e não por “libertar” as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão.
- Na lógica de (ter que) dar resposta ao controlo (materializado cada vez mais através de uma “híper-burocracia” e de uma “ciber-administração”) que a tudo se sobrepõe, sendo que tudo o que é importante é governado e decidido pelo poder central.

### Uma nova (e sensível) agenda para a escola que (ainda) não temos

Entretanto, é publicado o Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Esta transferência de competências na área da educação está incluída, pela primeira vez, num pacote que inclui outras funções sociais do Estado.

O Decreto-Lei acima referido, vem enquadrar a celebração de contratos administrativos e prevê a delegação de competências em domínios que já estão atribuídos aos municípios (que passam a estar sujeitos ao regime contratual da delegação) e a novos domínios até agora atribuídos às escolas ou aos serviços do Ministério da Educação e Ciência.

Na Escola que (ainda) não temos e perante esta nova agenda, na tentativa de compreender tal cenarização, emergem, desde logo, as algumas interrogações e dúvidas, a saber:

- **Como se explica que a descentralização seja feita à custa da autonomia das escolas?**
- **Onde estão os estudos, a avaliação dos processos e as reflexões que sustentam este (novo) modelo?**

- Onde se equaciona um **inequívoco reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas**, o mais perto possível dos alunos, aplicando um projeto educativo próprio, na linha da Recomendação nº 7/2012 do Conselho Nacional da Educação?
- O **Decreto-Lei nº 30/2015**, 12 de fevereiro, ao invés, não estabelece o contrário? Afinal, o que vem resolver? Para que serve?

Nesta Escola que (ainda) não temos, há um **nó por desatar** e que com esta nova fase do modelo de progressiva transferência de competências para as câmaras municipais, se torna ainda mais “apertado”. Daí, a nossa inquietação:

**Quantos governos mais serão necessários para se perceber que verdadeiramente não há alternativa válida à verdadeira autonomia das escolas?**

Sem autonomia não há educação pública.

Revalorizar a Escola Pública é (antes e mais do que tudo) a oportunidade do tempo atual.

### A escola que queremos

Estamos no tempo certo para (re)afirmar e (re)construir a Escola Pública que queremos.

Desde logo, uma primeira certeza. Descentralizar não é, não pode ser um jogo de soma “zero”. Não pode resultar numa SUBTRAÇÃO de competências que o atual quadro legal atribui às Escolas. Mas também não pode resultar numa partilha de competências que já se têm, pois tal é perda de autonomia.

Descentralizar deve ser (antes) REFORÇO e/ou APROFUNDAMENTO da (pouca) autonomia que as Escolas têm.

**A Escola tem que ter espaço de decisão.**

Só quem decide autonomamente, optando por uma entre duas ou mais possibilidades está em condições para responder sobre as suas ações.

A responsabilidade, a autonomia e a liberdade são a mesma coisa.

Há ainda outras razões (certezas) pelas quais entendemos que a Escola que queremos se pode (re)construir neste tempo certo que é o presente.

Em primeiro lugar, recentrar as preocupações na Escola, em cada escola, e não tanto no sistema. **Dar à Escola o que é da Escola. Pedir à Escola o que ela pode dar. A Escola deve fazer (só) o que não pode ser feito pelos outros.** Segundo, descentralizar a educação pode envolver muitos protagonistas locais, mas não resolverá nunca os problemas da Escola e da Educação se não descer à Escola e aos decisores que estão na Escola. Terceiro, reforçar a autonomia das escolas por ser o melhor veículo para o futuro da descentralização e para a melhoria de níveis de responsabilidade na Educação. Quarto, atribuir todas as competências e os meios de execução da política pública de educação originariamente a quem as executa (a Escola - com os professores, os pais e os alunos, os diretores das escolas; as autarquias e a comunidade envolvente), eliminando, em grande parte, a autoridade educativa central.

### O programa “Aproximar Educação”

Aqui chegados, uma (nova) interrogação se coloca perante esta realidade:

Será que o programa “Aproximar Educação” **aprofunda a autonomia ou pode contribuir para a diminuir?**

No modo como está formulado, apesar das revisões muito recentes, deixa antever diminuição da autonomia profissional, mais dificuldade e burocracia no serviço docente. Tenderá a diminuir as competências de autonomia das escolas, passando antes a haver uma dupla tutela – Estado Central e Câmaras. Assim, esta delegação de competências prejudica mais do que facilita a vida da Escola Pública.

E, tudo indica, que como estamos claramente perante muito mais uma delegação de competências e uma desconcentração do poder, perder-se-á mais uma importante oportunidade de mudar e de construir uma responsabilidade local pela educação.

Com efeito, se analisarmos os seis **princípios e limites orientadores da descentralização constantes do PAE**: Programa Aproximar Educação – Descentralização de competências na área da educação – Contrato de Educação e Formação Municipal (documento divulgado aos Concelhos convidados pelo Governo para integrarem o projeto-piloto), o que ressalta do que se conhece é uma considerável perda de competências e de autonomia da Escola. Mas também uma redução do número de funcionários e o não aumento da despesa pública global.

O programa “**Aproximar Educação**” parece assim “gravitar” em torno de três eixos centrais – **dinheiro** (a ideia é **poupar**, logo **menos** dinheiro), **pessoas** (a ideia é **desinvestir**, logo **menos** recursos humanos) e **poder** (a ideia é **desviar**, logo menos competências e autonomia, estas claramente para escolas, mas também para as autarquias, por via de um novo regime de delegação concretizado “através da celebração de contratos interadministrativos”).

Com efeito, no que concerne à Escola e tendo como pano de fundo o Regime de autonomia, administração e gestão das escolas públicas (Decreto-Lei n.º 75/2008, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho), verifica-se uma colisão clara de competências entre o Regime de autonomia, administração e gestão das escolas públicas e algumas das ações concretas / competências constantes do Anexo II - “Matriz de Responsabilidades” dos contratos interadministrativos de delegação de competências (nas disposições relativas à Autonomia das Escolas, às competências dos Conselhos Gerais e às competências dos Diretores (artigos 8.º, 13.º e 20.º do DL n.º 75/2008)).

Nas diferentes áreas de atuação constantes da Matriz de Responsabilidades: A (Políticas Educativas), B (Administração da E/AE), C (Currículo) D (Organização pedagógica e administrativa) e E (Gestão de recursos), verifica-se que para muitas escolas [nomeadamente **as que não** integram municípios que aderiram ao processo de transferência de competências de 2008 (pessoal não docente e instalações)], há **perda ou partilha** com os Municípios de um vasto conjunto de ações concretas/competências, **que atualmente estão na sua esfera de competências**.

Por economia de tempo e como mera forma ilustrativa, apresentamos de seguida apenas algumas das situações mais evidentes, a saber:

**Tabela 1** – Perda ou partilha com os Municípios de *ações concretas/competências* que atualmente estão na esfera de competências das escolas

| DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO                            | AÇÕES CONCRETAS/COMPETÊNCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A1. – Planeamento Estratégico</b>              | 6 – Plano de formação contínua de professores ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )<br>7 – Plano de formação de funcionários, pais e encarregados de educação ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>A2. – Políticas de avaliação institucional</b> | 3 – Implementação e monitorização do processo de autoavaliação de Escola ( <b>Consultado: Município</b> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>A3. – Relação Escola/Comunidade</b>            | 1 – Definição de princípios orientadores para o estabelecimento de parcerias socioeducativas ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )<br>5 – Identificação dos alunos em risco de aprendizagem e conceção e concretização de estratégias de prevenção e ação ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>B2. – Administração e gestão escolar</b>       | 1 – Definição de critérios para a organização e gestão dos recursos ( <b>Responsável: Município</b> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>C1. – Desenvolvimento do currículo</b>         | 3 – Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e atividades de apoio ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )<br>7 – Programação das ofertas curriculares no âmbito da gestão flexível do currículo ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )<br>12 – Conceção, organização e concretização de medidas de apoio socioeducativo ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )<br>19 – Implementar projetos, experiências e inovações pedagógicas, em função dos recursos humanos disponibilizados ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> ) |
| <b>C2. – Avaliação pedagógica</b>                 | 4 – Conceção, organização e execução de apoios à aprendizagem ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>D1. – Organização administrativa</b>           | 3 – Definição das regras, procedimentos e prioridades no processo de matrícula dos alunos ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>D2. – Organização pedagógica</b>               | 2 – Constituição de turmas ( <b>Aprova: Município</b> )<br>4 – Definição de regras de elaboração dos horários ( <b>Responsável: Município</b> )<br>5 – Elaboração dos horários ( <b>Responsável: Município</b> )                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

**Tabela 1 (Continuação)**

| DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO                                                                               | AÇÕES CONCRETAS/COMPETÊNCIAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>E1. – Recursos humanos</b>                                                                        | <p>7 - Definição e realização de programas de formação contínua para pessoal docente (<b>Responsáveis: Escola+Município</b>)</p> <p>8 - Definição e realização de programas de formação contínua para pessoal não docente (<b>Responsáveis: Escola + Município</b>)</p> <p>10 - Contratualização de serviços educativos especializados a afetar a determinados projetos de AE/E (autoavaliação, SPO) (<b>Responsável: Município</b>)</p> |
| <b>E2. – Materiais</b>                                                                               | <p>8 - Seleção e aquisição de mobiliário e equipamento escolar (<b>Responsável: Município</b>)</p> <p>9 - Seleção e aquisição de material pedagógico, de desgaste, de secretaria e papel (<b>Responsáveis: Escola + Município</b>)</p> <p>10 - Realização dos concursos e processos de aquisição de bens de consumo para as AE/E (<b>Responsáveis: Escola + Município</b>)</p>                                                           |
| <b>E3. – Orçamentais (gestão da parcela do orçamento de estado a atribuir + orçamento privativo)</b> | <p>1 - Recebimento de verbas do OE para pagamento de RH e outras despesas (<b>Responsável: Município</b>)</p> <p>5 – Gestão plurianual do Orçamento (<b>Responsável: Município</b>)</p>                                                                                                                                                                                                                                                  |

Aqui chegados, é tempo de descrever **as linhas com que as escolas se podem coser no contexto das políticas de descentralização e autonomia**, no campo educativo.

Para tal, começamos por retomar o trabalho de Pedro Abrantes (2012) <sup>1</sup>, que analisa as 7 áreas de intervenção identificadas na literatura nacional e internacional, como centrais na regulação dos processos escolares, partindo nessa análise das noções de “autonomia construída” (Barroso, 2000) e de “autonomia em ação” (Torres, 2011). Optámos apenas por uma pequena alteração de designação. Assim, em vez de “áreas de intervenção” chamamos-lhe antes “domínios”. Para cada um dos sete domínios, identificamos, na linha do trabalho acima citado, **os seus elementos mais importantes**:

<sup>1</sup> “Um mapa da descentralização e da autonomia em Portugal”, in CNE (2012). Estado da Educação 2012 – Autonomia e Descentralização. Lisboa: Autor (pp. 230-247).

**Tabela 2 – Descentralização e autonomia: 7 domínios e os seus elementos mais importantes**

| DOMÍNIOS                                                                | ELEMENTOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Conteúdos, Métodos e Materiais Pedagógicos                              | <p>Neste domínio, consideramos a definição de atividades pedagógicas, em contexto de aulas. São elementos importantes deste domínio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ os conteúdos programáticos;</li> <li>▪ a metodologia pedagógica;</li> <li>▪ a escolha e o uso do manual escolar;</li> <li>▪ a seleção e utilização de tecnologias e materiais didáticos;</li> <li>▪ o recurso a outros espaços escolares (bibliotecas, laboratórios, etc...);</li> <li>▪ a realização de visitas de estudo.</li> </ul> |
| Planos de Estudos, Organização e Diversificação Curricular              | <p>Neste domínio, consideramos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a definição de planos de estudos por ano de escolaridade, incluindo as disciplinas a lecionar e a carga horária de cada uma;</li> <li>▪ a elaboração e gestão de planos de estudos diversificados, de acordo com necessidades específicas dos seus alunos ou, pelo menos, de alguns deles.</li> </ul>                                                                                                                                       |
| Avaliação, Distribuição e Gestão dos Percursos dos Alunos               | <p>Neste domínio, consideramos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o trabalho de avaliação dos alunos;</li> <li>▪ a eventual repetição do ano escolar;</li> <li>▪ a distribuição de alunos por escola, turma e curso (caso do ensino secundário).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Estrutura Orgânica e Gestão dos Profissionais Educativos                | <p>Neste domínio equacionamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a estrutura orgânica das escolas (órgãos de gestão, níveis hierárquicos, departamentos, ...);</li> <li>▪ a gestão dos recursos humanos, incluindo os docentes e não docentes;</li> <li>▪ os processos de seleção, contratação, formação, atribuição de tarefas e horários, salários, sanções, avaliação do desempenho, promoções e transferências.</li> </ul>                                                                                |
| Investimento, Despesas de Funcionamento e Gestão dos Recursos Materiais | <p>Neste domínio consideramos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ aquisição, manutenção e gestão dos recursos materiais, incluindo os edifícios, os equipamentos e os consumíveis;</li> <li>▪ outros gastos com projetos e atividades escolares.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                    |

**Tabela 2 (Continuação)**

| DOMÍNIOS                                              | ELEMENTOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Apoios Socioeducativos e Atividades Extracurriculares | Neste domínio, incluímos: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a atribuição de apoios a alunos e às suas famílias;</li> <li>▪ a organização de iniciativas socioeducativas complementares dos currículos escolares;</li> <li>▪ as atividades de animação e apoio à família;</li> <li>▪ as atividades de enriquecimento curricular;</li> <li>▪ os clubes temáticos, projetos, cursos de férias, etc.</li> </ul>                                                         |
| Planeamento, Gestão e Avaliação da Rede Escolar       | Este domínio abrange: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ as atividades de planeamento e avaliação da rede escolar, em particular, aquelas que têm que ver com a avaliação, a abertura e o encerramento de estabelecimentos de ensino, bem como a produção de mudanças de fundo na sua dimensão, natureza e estrutura interna.</li> <li>▪ as políticas educativas locais, como a própria autonomia das escolas ou a criação de agrupamentos, entre outras.</li> </ul> |

Configurámos de seguida **três eixos centrais** em torno dos quais a transferência de competências para cada um dos 7 domínios pode ser equacionada predominantemente, a saber: o **Eixo da autonomia escolar**, o **Eixo da descentralização** e o **Eixo de vocação mista**.

**Tabela 3** – Eixos centrais em torno dos quais a transferência de competências para cada um dos 7 domínios se pode operacionalizar

| DOMÍNIOS                                                                                                                                                                            | EIXOS                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Investimento, Despesas de Funcionamento e Gestão dos Recursos Materiais<br>Apoios Socioeducativos e Atividades Extracurriculares<br>Planeamento, Gestão e Avaliação da Rede Escolar | Eixo da descentralização  |
| Conteúdos, Métodos e Materiais Pedagógicos<br>Avaliação, Distribuição e Gestão dos Percursos dos Alunos                                                                             | Eixo da autonomia escolar |
| Planos de Estudos, Organização e Diversificação Curricular<br>Estrutura Orgânica e Gestão dos Profissionais Educativos                                                              | Eixo de vocação mista     |

Para **cada domínio** propomos os **eixos a operacionalizar e oportunidades sustentadas em ações concretas/competências que a desenvolver** que se apresentam assim, na nossa ótica, como as (possíveis)

**linhas com que as escolas se podem coser no contexto das políticas de descentralização e autonomia**, no campo educativo. São meras sugestões/hipóteses a refletir. Haverá, por certo, muitas outras. O que propomos vale assim enquanto mero exercício para compreensão do que defendemos.

**Tabela 4** – Domínios, elementos integrantes, eixos a operacionalizar e oportunidades a promover

| DOMÍNIO                                                       | ELEMENTOS INTEGRANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | EIXOS A OPERACIONALIZAR<br>(Que oportunidades?)<br>[meras hipóteses]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Conteúdos, Métodos e Materiais Pedagógicos                    | <b>Atividades pedagógicas</b> , em contexto de aulas:<br>os conteúdos programáticos;<br>a metodologia pedagógica;<br>a escolha e o uso do manual escolar;<br>a seleção e utilização de tecnologias e materiais didáticos;<br>o recurso a outros espaços escolares (bibliotecas, laboratórios, etc...);<br>a realização de visitas de estudo. | <b>EIXO DA AUTONOMIA ESCOLAR</b><br><b><u>Reforço de autonomia das escolas para:</u></b><br>Estímulo para o <b>trabalho colaborativo docente?</b><br>Desenvolvimento de <b>lideranças de topo e intermédias</b> carismáticas e de influência?<br>Desenvolvimento de <b>lideranças pedagógicas?</b><br>Reforço da <b>orientação pedagógica da escola?</b>                                                                                                                                              |
| Planos de Estudos, Organização e Diversificação do Curricular | Neste domínio, consideramos:<br>Definição de planos de estudos por ano de escolaridade, incluindo as disciplinas a lecionar e a carga horária de cada uma;<br>Elaboração e gestão de planos de estudos diversificados, de acordo com necessidades específicas dos seus alunos ou, pelo menos, de alguns deles.                               | <b>EIXO DE VOCAÇÃO MISTA</b><br><b>Autonomia Escolar</b><br>Utilização de <b>instrumentos de gestão curricular</b> (concretização do princípio da diferenciação pedagógica)?<br><b>(Re)Organizar o ensino a seu modo?</b><br><b>Gestão local integrada dos tempos e espaços curriculares?</b><br><b>Descentralização</b><br>Definição de <b>programas locais temáticos, de adesão voluntária?</b>                                                                                                     |
| Avaliação, Distribuição e Gestão dos Percursos dos Alunos     | Neste domínio, consideramos:<br>o trabalho de avaliação dos alunos;<br>a eventual repetição do ano escolar;<br>a distribuição de alunos por escola, turma e curso (caso do ensino secundário).                                                                                                                                               | <b>EIXO DA AUTONOMIA ESCOLAR</b><br><b>Gestão da constituição de turmas?</b><br><b>Gestão da oferta de cursos</b> (por via da articulação a nível municipal e do planeamento da rede escolar)?<br><b>Avaliação e certificação dos alunos</b> , definição de <b>estratégias de recuperação</b> e eventual <b>retenção dos alunos?</b><br><b>Avaliação formativa e aferição de aprendizagens?</b><br><b>Construção de medidas de apoio às dificuldades de aprendizagem e orientação para o sucesso?</b> |

**Tabela 4 (Continuação)**

| DOMÍNIO                                                                 | ELEMENTOS INTEGRANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | EIXOS A OPERACIONALIZAR<br>(Que oportunidades?)<br>[meras hipóteses]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estrutura Orgânica e Gestão dos Profissionais Educativos                | Neste domínio equacionamos:<br>a estrutura orgânica das escolas (órgãos de gestão, níveis hierárquicos, departamentos, ...);<br>a gestão dos recursos humanos, incluindo os docentes e não docentes.<br>Esta gestão também inclui processos de seleção, contratação, formação, atribuição de tarefas e horários, salários, sanções, avaliação do desempenho, promoções, transferências, entre outros. | <b>EIXO DE VOCAÇÃO MISTA</b><br><b>Autonomia Escolar</b><br><b>Contratar e gerir os recursos humanos?</b><br><b>Definir metas em função da situação de partida da escola e do contexto socioeconómico em que se insere?</b><br><b>Constituição e composição dos órgãos - decisão estratégica da escola?</b><br><b>Descentralização</b><br><b>Repensar a estrutura orgânica das escolas?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Investimento, Despesas de Funcionamento e Gestão dos Recursos Materiais | Neste domínio consideramos:<br>a autonomia orçamental.<br>a aquisição, manutenção e gestão dos recursos materiais, incluindo os edifícios, os equipamentos e os consumíveis; outros gastos com projetos e atividades escolares.                                                                                                                                                                       | <b>EIXO DE VOCAÇÃO MISTA</b><br><b>Autonomia Escolar</b><br><b>Ter autonomia orçamental para gerir a dotação orçamental global?</b><br><b>Descentralização</b><br><b>Ter regras para regular a situação dos consumíveis, bem como outros gastos com projetos e atividades escolares, de modo garantir que financiamentos mínimos aceitáveis sejam cumpridos?</b><br><b>Estabelecer um quadro referencial para a atribuição de montantes para o apoio às escolas – manutenção e apoio pedagógico por ano e aluno?</b><br><b>Em termos financeiros, o MEC deverá assegurar, integralmente as transferências correntes inerentes à Educação no Concelho, ao nível dos transportes escolares, no complemento de apoio à Família, refeições 1º ciclo, encargos com limpeza, entre outras despesas já hoje cofinanciadas pelo Estado Central?</b> |

**Tabela 4 (Continuação)**

| DOMÍNIO                                                                 | ELEMENTOS INTEGRANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | EIXOS A OPERACIONALIZAR<br>(Que oportunidades?)<br>[meras hipóteses]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Investimento, Despesas de Funcionamento e Gestão dos Recursos Materiais | Neste domínio consideramos:<br>a autonomia orçamental.<br>a aquisição, manutenção e gestão dos recursos materiais, incluindo os edifícios, os equipamentos e os consumíveis;<br>outros gastos com projetos e atividades escolares.                                                                                                | <b>EIXO DE VOCAÇÃO MISTA</b><br><b>Autonomia Escolar</b><br>Ter autonomia <b>orçamental</b> para <b>gerir a dotação orçamental global?</b><br><b>Descentralização</b><br>Ter <b>regras para regular</b> a situação dos consumíveis, bem como outros gastos com projetos e atividades escolares, de modo garantir que <b>financiamentos mínimos aceitáveis sejam cumpridos?</b><br>Estabelecer um <b>quadro referencial para a atribuição de montantes para o apoio às escolas</b> – manutenção e apoio pedagógico por ano e aluno?<br>Em termos financeiros, o <b>MEC deverá assegurar, integralmente as transferências correntes inerentes à Educação no Concelho</b> , ao nível dos transportes escolares, <b>no complemento de apoio à Família, refeições 1º ciclo, encargos com limpeza</b> , entre outras despesas já hoje cofinanciadas pelo Estado Central? |
| Apoios Socioeducativos e Atividades Extracurriculares                   | Neste domínio, incluímos:<br>a atribuição de apoios a alunos e às suas famílias;<br>a organização de iniciativas socioeducativas complementares dos currículos escolares;<br>atividades de animação e apoio à família;<br>atividades de enriquecimento curricular;<br>clubes temáticos;<br>projetos;<br>cursos de férias;<br>etc. | <b>EIXO DA DESCENTRALIZAÇÃO</b><br>Desenvolver um <b>trabalho de articulação e em rede</b> , numa progressiva responsabilização por parte das escolas, professores, pais e autarquias, respeitando a diversidade de situações e as dinâmicas já instaladas?<br>Melhorar a <b>QUALIDADE</b> dos serviços?<br>Melhorar a <b>eficácia e eficiência de gestão</b> (comunicação; otimização da gestão de recursos como por exemplo: leite escolar, produtos de desgaste, equipamentos, etc.)?<br>Definir a <b>regulação dos processos</b> (AEC, AAAF, ...?)                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

**Tabela 4 (Continuação)**

| DOMÍNIO                                         | ELEMENTOS INTEGRANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | EIXOS A OPERACIONALIZAR<br>(Que oportunidades?)<br>[meras hipóteses]                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Planeamento, Gestão e Avaliação da Rede Escolar | <p>Este domínio abrange:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>as atividades de <b>planeamento e avaliação da rede escolar</b>, em particular, aquelas que têm que ver com a avaliação, a abertura e o encerramento de estabelecimentos de ensino, bem como a produção de mudanças de fundo na sua dimensão, natureza e estrutura interna;</li> <li>políticas educativas locais, como a própria autonomia das escolas ou a criação de agrupamentos.</li> </ul> | <p><b>EIXO DA DESCENTRALIZAÇÃO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gerar <b>práticas de benchmarking</b>?</li> <li><b>Maior participação das escolas na organização da rede escolar e um maior envolvimento das autarquias</b>?</li> <li>Definir <b>rede de transportes escolares LOCAL</b>?</li> <li><b>Liberdade de escolha da escola</b> (os alunos e as famílias têm permanecido à margem destes processos)?</li> </ul> <p><b>Participação cidadã regular e estratégica na gestão e na melhoria da rede escolar?</b></p> |

## A escola e o poder local

É nosso entendimento haver necessidade de se aplicarem novos modelos de governação que acentuem a democracia participativa e deliberativa e instituem uma regulação sociocomunitária da educação.

**A Educação tem que ser uma responsabilidade efetiva de todos.**

As Escolas devem associar-se a todos os *stakeholders* municipais.

Assim, no órgão local de educação apontamos para uma prevalência de critérios de participação mais alargada e extensiva a todos os agentes relevantes do sistema educativo, incluindo o universo Escola através de todos os seus diretores.

Defendemos que o poder de decisão não deve ser tutelado pelo Município.

## Algumas ideias para reflexão

É tempo de dar forma a uma lógica de “INTERPELAÇÃO” do LOCAL que se deve opor a uma lógica de tutela.

É tempo para inverter a pirâmide do poder, das decisões.

Escolas e Municípios devem desafiar o poder central.

De baixo para cima. Das bases para o topo.

Situamos claramente na mesma linha de ação defendida de João Barroso – **deve ser o território a âncora do desenvolvimento** (a Escola não tem qualquer condição para o ser e tem muito a ganhar numa parceria com as instâncias locais).

O debate é essencial. Mas debater sem diabolizar ninguém nem as posições de cada um. Devemos partir de um debate com base na **confiança**.

Defendemos que nos processos de transferência de competências, devem ter-se em conta os **princípios da transparência, do gradualismo e da subsidiariedade** – promovendo-se uma descentralização ritmada por pequenos e firmes passos.

Não defendemos a manutenção de um *statu quo* baseado nos princípios da uniformidade, do modelo único, do comando e do controlo centralizados.

**“PRECISAMOS DE PODERES LOCAIS FORTES, ESCOLAS FORTES, CIDADÃOS PARTICIPATIVOS E UM ESTADO ATENTO E INTERVENIENTE”**

**João Barroso**

**“O futuro não é um lugar para onde estamos indo, mas um lugar que estamos criando. O caminho não é encontrado, mas construído e o ato de construção muda tanto o realizador quanto o destino.”**

**Antoine de Saint Exupéry**

## Referências

- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: Da autonomia decretada à autonomia construída. In Barroso, J. (org). *O Estudo da Escola*, pp. 167-189. Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1997), “Da Exclusão escolar dos alunos à Inclusão social da escola: que sentido para a territorialização das políticas educativas”, *Atas do Fórum Contra a Exclusão Escolar*, Lisboa, Ministério da Educação, PETP.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das Escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, ano/vol. 17, nº 002, Universidade do Minho, Braga, pp. 49-83.
- Barroso, J. (2005), “A Regulação da Educação” e “A nova gestão pública e a autonomia das escolas”, em João Barroso, *Políticas Educativas e Organização Escolar*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2006) A Autonomia das Escolas. Retórica, Instrumento e Modo de regulação da Ação Política. in AAVV (2006), *A autonomia das escolas (textos da Conferência internacional A autonomia das escolas*, 28-29 de novembro de 2005), Lisboa, Fundação Gulbenkian.
- Barroso, J. (2013). "A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas", in *Revista Educação|Temas e Problemas*, 12 e 13, 2013, pp. 13-25.
- Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) (2006), Relatório Final – Anexo 4 – Descentralização, julho 2006. Disponível em: [http://www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/Anexos%201%20a%204/A4\\_Relat%C3%B3rio\\_Descentraliza%C3%A7%C3%A3o\\_Final.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/Anexos%201%20a%204/A4_Relat%C3%B3rio_Descentraliza%C3%A7%C3%A3o_Final.pdf)
- Conselho das Escolas (2015) - Parecer n.º 01/2015 - O Programa “Aproximar Educação” e os Contratos de Educação e Formação Municipal, fevereiro 2015. Disponível em: <http://www.cescolas.pt/>
- Conselho Nacional de Educação (2012). Recomendação n.º 7/2012 - Recomendação sobre autonomia das escolas, Lisboa: Autor.
- Conselho Nacional de Educação (2012). Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização. Lisboa: Autor.
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho - Aprova o Regime de autonomia, administração e gestão das escolas públicas.
- Decreto-Lei n.º 30/2015, 12 de fevereiro - Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais.

- Lima, L. (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia por delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), pp. 57-61.
- Lima, L. (2007). Administração da Educação e Autonomia das escolas. In Conselho Nacional da Educação. *A Educação em Portugal (1986-2006): Alguns Contributos da Investigação*. Lisboa: CNE, pp. 15-77.
- Seabra, T.; Carmo, R.; Baptista, I. e Fontes, A. (2012), “Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios”, Lisboa, Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência.
- Pinhal, J. (2011), “A construção do sistema educativo local em Portugal: uma história recente” em Cardona, M.J. e R. Marques (coord.), *Da Autonomia da Escola ao Sucesso Educativo: obstáculos e soluções*, Chamusca, Edições Cosmos.

José Almeida<sup>1</sup>

Vídeo da comunicação

José Eduardo Lemos<sup>2</sup>

Vídeo da comunicação

---

<sup>1</sup> Diretor do Agrupamento de Escolas Verde Horizonte – Mação.

<sup>2</sup> Presidente do Conselho de Escolas.

## MUNICIPALIZAÇÃO: UMA REFORMA NECESSÁRIA E COERENTE?

Paulo Guinote<sup>1</sup>

Antes de mais, boa tarde a todos e aos resistentes que permanecem aqui após este dia de sucessivas comunicações, algumas das quais excelentes e algumas das últimas que me deixaram com aquele dilema: e agora o que dizer?

Mas há sempre um pouco mais que se pode dizer e, em alguns casos, talvez acrescentar um pouco de picante a toda esta situação que nós estamos aqui a discutir. Começando por agradecer ao Presidente do Conselho Nacional de Educação o convite, certamente esperaria que fosse esse o papel que eu viria aqui, de certa forma, desempenhar, certo? Que é o de fazer, não o do mau da festa, mas de apontar algumas coisas que começam logo pelo título do seminário, ou seja, nós temos aqui processos de descentralização ou estamos a falar de um processo de descentralização? Ou é como o modelo de gestão escolar em que se fala de autonomia, mas depois só há um modelo? Portanto nós podemos escolher entre o preto e o preto, como os velhos Ford do Henry Ford, ou seja, desde que toda a gente escolha o mesmo carro, nós podemos escolher.

No caso dos processos de descentralização, nós podemos escolher a municipalização ou municipalização, mesmo que nós não gostemos que se fale de municipalização, mas é isso que nós estamos aqui a tratar. Estamos a tratar do único processo que nós conhecemos de forma pouco transparente, porque nem sabemos exatamente quem é que está a negociar o quê. Em alguns concelhos sabe-se, em outros não se sabe e nós temos que aprender a discutir estas coisas de forma pública, se estamos a discutir políticas públicas. A menos que o segredo seja a alma do negócio e se tenha medo do tal ruído do microfone ou ruído da comunicação que faça com que os cidadãos, esses malandros, nomeadamente se forem professores, então são corporativos, deem a sua opinião e interfiram nestas coisas todas.

---

<sup>1</sup> Presidente do Conselho Geral do Agrupamento de Escolas Mouzinho da Silveira – Moita.

1.

É comum a queixa contra as sucessivas reformas, minirreformas, acrescentos, acertos e enxertos que tornam a Educação um labirinto legislativo, uma manta de retalhos, de leis, decretos, regulamentos e normativos, muitos deles incoerentes entre si. Isso não impede que, identificado o problema, ele seja regularmente agravado com novas “reformas”.

Em termos gerais, qualquer reforma, na área da Educação ou outra, deveria obedecer a alguns princípios que julgo por demais evidentes:

Antes de mais, a reforma pretendida corresponde a algum problema real ou é apenas um problema artificial? Neste caso, o processo deve acabar na ideia. Se o problema é real, convém fundamentar o seu grau de urgência e necessidade para melhorar a vida dos principais destinatários.

Em seguida, devem analisar-se as possibilidades de solução e respectivas alternativas. Procurar situações similares e medidas tomadas, no passado ou em outras paragens, assim como os resultados obtidos para perceber se são medidas adaptáveis à nossa realidade e ao momento presente.

Em terceiro lugar, devem consultar-se os interessados, quer os destinatários das medidas, quer os seus implementadores no terreno. É importante a mobilização de uns e outros, embora sem ser para consensos ineficazes.

Estabelecido um quadro global das medidas a implementar, convém analisar se o seu enquadramento é coerente na realidade existente e se a sua concretização não vai contra outras medidas ainda em desenvolvimento no setor.

Decididas as medidas, deve estabelecer-se um cronograma público da reforma e definir um período experimental seguido de uma avaliação, antes da sua expansão ou generalização. Recolher informação e reavaliar o processo, se necessário.

Ponto final ou preliminar: não iniciar um processo de reforma sem a devida avaliação do anterior.

Esta apresentação visa analisar se o atual processo de municipalização da Educação em construção cumpre algum destes pontos ou se é apenas mais um enxerto casuístico e incoerente no labirinto já existente.

2.

Ora bem, então começando e tentando ser sintético. Estamos exatamente a discutir o quê e para quê? A legislação foi aprovada, ou seja, o quadro legal já está definido. E nós estamos, agora, a discutir, aquilo que já está legislado no seu enquadramento geral. Para além disso, estamos até sem saber exatamente quais são os municípios selecionados. Quem é que está a negociar com o MEC? Conhecemos alguns que aqui vieram dar a cara por esse projeto e desenvolvimento do projeto. Já agora agradeço a apresentação do presidente da Câmara Municipal de Lima, que demonstrou como sem municipalização o município pode fazer muito pela Educação, ou seja, como é que se pode fazer tudo isto que se diz ser bom sem ter de passar por este modelo. Mas nós não sabemos exatamente. Há uns municípios que dizem que estão, outros dizem que não estão, que estão mas fazem umas ressalvas, e depois não se percebe se a matriz de responsabilidades é a mesma para todos, se é diferente para cada um deles. A última delas que eu conheço é de 15 de fevereiro, foi-me enviada por alguém ligado a uma autarquia que nem sequer aqui está, que eu nem sei se está a negociar, se não está a negociar e, portanto, todo este processo é altamente estranho.

Depois, temos uma coisa curiosa, quer do debate do Conselho das Escolas quer deste, o Ministério da Educação desapareceu. E isso é estranho. Temos, certamente, aqui o Secretário de Estado da Administração Local e não é desmerecê-lo, mas gostaríamos de ter alguém, porventura, do Ministério da Educação a explicar o que é que isto significa. É altamente estranho que aquele ministério que se diz que vai transferir competências, delegar competências, seja o que for, não esteja cá para explicar o que é que vai transferir, delegar. Que não é bem assim, já nós vimos por algumas comunicações, mas a verdade é que essa ausência é extremamente ruidosa.

Há uma coisa curiosa que é aquela acusação que eu ouço sempre que, em ambientes “hostis”, apresento as minhas ideias pouco conformistas com estas mudanças mal explicadas que é a sou sempre fascista... que sou centralista... que sou estalinista... que eu sou fascista e estalinista ao mesmo tempo, o que, mesmo tendo alguns pontos de contacto, não é bem a mesma coisa. E para além do mais, sou centralista, antidemocrático e corporativo... seja isso... começo a habituar-me. Mas tentem não adjetivar se não querem ser adjetivados de volta.

Há pouco ouvi o presidente da Câmara Municipal de Cascais dizer: não gostamos que apouquem o trabalho dos municípios. Já eu, não gosto que apouquem o trabalho dos professores e das pessoas, professores ou não, que têm uma opinião diferente da sua. É chato, a sério que é, em especial quando se pretendem confrontar ideias e argumentos.

3.

Ora bem, então agora vamos ver uma outra perspetiva de tudo isto. Se esta reforma é uma reforma que se considera estruturante e estrutural, estamos a seguir algum processo lógico de reforma educacional? Em meu entender, deve-se avaliar o que já se fez para trás e nós, normalmente, convidamos personalidades e equipas para monitorizar, mas de preferência, convidamos os especialistas que possam dizer aquilo que se pretende. Se desta vez, for o Conselho Nacional de Educação, eu até espero que monitorize de forma correta, agora convidar especialistas que já se sabe que vão dizer aquilo que nós queremos... são aquelas encomendas que todos nós sabemos que “saem sempre à casa”.

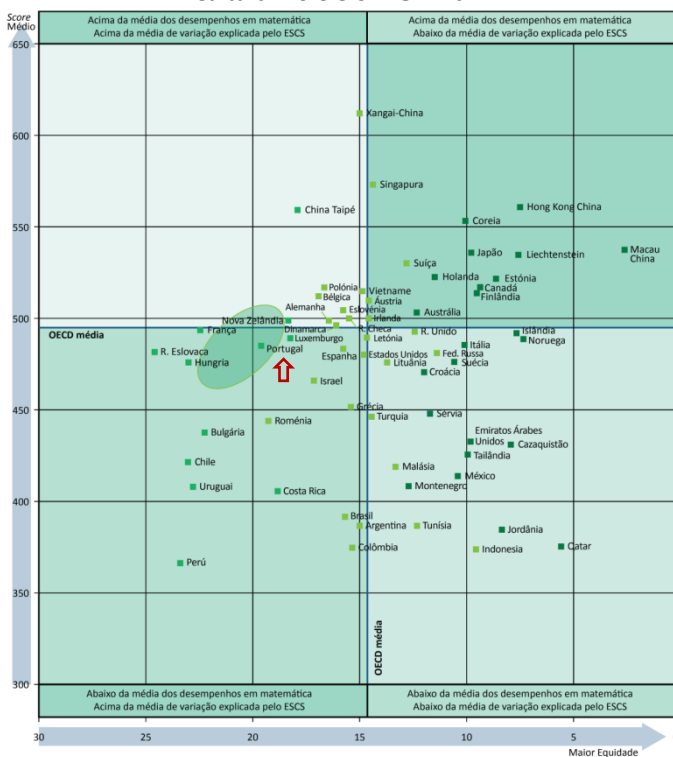
Mas eu acho que devemos identificar um problema. Se há necessidade de uma reforma, é porque há um problema por resolver. Normalmente, nestas matérias, diz-se logo: o problema é a centralização. Temos uma característica curiosa que é: temos um país pequenino para algumas coisas; quando é para fechar escolas, por exemplo, diz-se “isto não é como no nosso tempo, agora chega-se a todo o lado num instante. Apanha-se ali o IC não sei quantos, o A não sei quantos, e estamos lá em duas horas”. Mas quando é o sistema educativo, no seu conjunto, já o país é enorme, já isto é uma centralização horrível e esquecemos que, se calhar, temos

tantos professores como a cidade de Nova Iorque. E eles estão a recentralizar tudo depois das experiências mal sucedidas de alguns anos... mas isso, são outras questões.

Outro ponto... a questão dos problemas. Por vezes diz-se: nós temos que resolver esta situação porque o nosso sistema educativo está péssimo, é um fracasso total, os nossos resultados estão a piorar. Não é verdade. Não é verdade e nós temos até resultados para apresentar.

O nosso desempenho em Matemática, que é aquele que é sempre considerado o que é interessante (os outros não interessam muito) até é daqueles em que, se retirarmos o contexto socioeconómico a esse desempenho, até é dos que mais tem melhorado e que melhor desempenho tem tido em termos relativos.

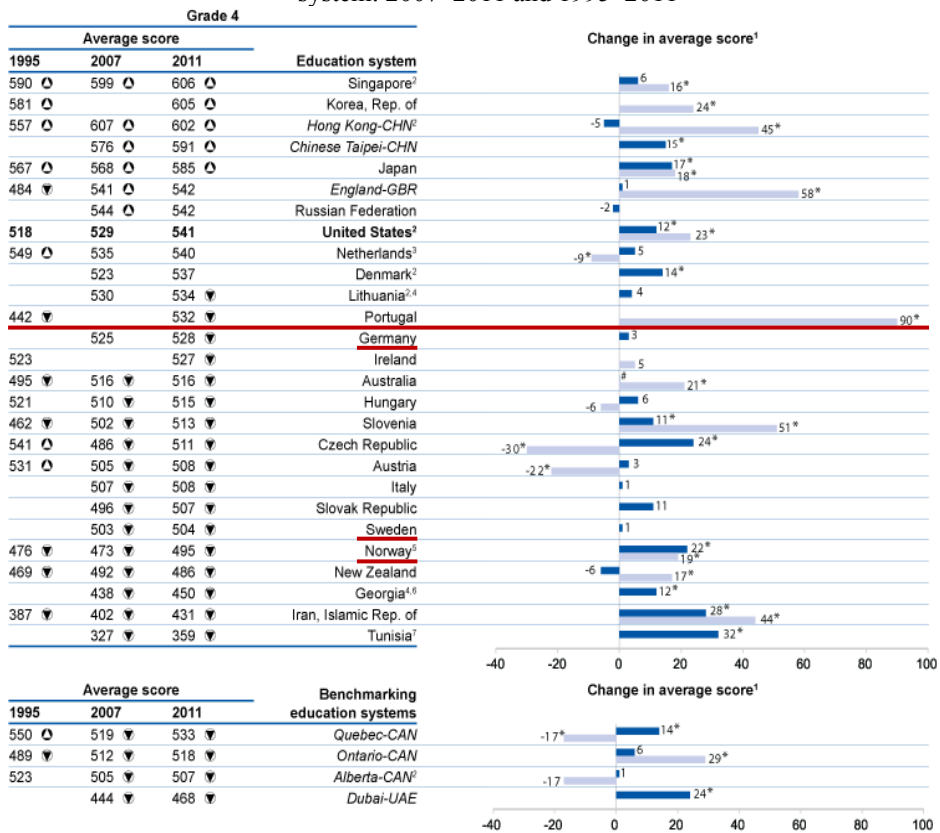
**Figura 1.** Desempenho em matemática e a relação com o estatuto socioeconómico e cultural no ciclo PISA 2012



Fonte: PISA 2012

Claro que, se partimos de muito baixo, não podemos estar rapidamente acima da média. Temos é que ver se, em termos relativos, estamos a ganhar ou não estamos a ganhar. Ora, o que acontece é que nós até temos, em Matemática, uma proporção bastante interessante dos melhores desempenhos dos nossos alunos enquanto os piores desempenhos têm diminuído. Portanto, em termos de resultados de alunos, baseado nos últimos PISA, até não é por aí. Depois, se formos analisar a progressão em exames, aliás em testes comparativos internacionais do TIMSS, Matemática e Ciências, fomos o país que mais progrediu nos últimos quinze, vinte anos.

**Figura 2.** Change in average mathematics scores of 4th-grade students, by education system: 2007–2011 and 1995–2011



Fonte: TIMSS 2011

Que chatice, não é? E depois vamos ver os países que nos querem servir como exemplo e eles regrediram, exatamente com este modelo de reformas. Mas isso é sempre algo que não interessa nada pôr na fundamentação dos projetos.

E então chegamos à Suécia, esse caso exemplar para muitos que defendem a liberalização e descentralização do nosso sistema educativo. Nós vamos seguir a Suécia, são muito mais desenvolvidos do que nós e iniciaram nos anos 90 do século XX uma reforma descentralizadora! O problema? Foi dos países que pioraram mais.

Em alternativa, devemos seguir o modelo alemão! Mas nós já estamos à frente da Alemanha em alguns aspetos. O problema dos factos... isto é muito aborrecido nestas discussões porque nós temos o dever de ir aos números e aos factos... e, já agora, de vez em quando, convém fundamentar de forma correta aquilo que dizemos e não enunciarmos apenas fórmulas mágicas. Descentralização, pronto! Todos batemos palmas porque é bom... Vamos ver se realmente ela é necessária e se o nosso sistema esteve assim tão mal.

4.

Há uma outro detalhe que gostava de destacar e sei que aqui vou ser pouco caridoso, porque buscar o recente estudo do CESNOVA, o Atlas da Educação de 2014 que até tem o apoio da EPIS, um estudo muito bom (não estou a ser irónico) que identifica cinco *clusters* de municípios em Portugal relacionados com o sucesso e com o abandono escolar. Então a reforma que vai melhorar os resultados deve fazer o quê? Ir à procura dos concelhos, dos municípios onde há problemas. Não é negociar na base da amizade... “ah, eu conheço aquele presidente de câmara, ele é muito simpático, então vou falar com ele”. Porque isto, na base das amizades, tudo resolve em termos políticos mas pouco em outros aspetos. Mas é como se resolvem por cá muitas destas coisas, infelizmente. Só que não deve ser assim que se devem fazer as coisas. À partida, devemos ir ver quais são esses concelhos que estão a negociar com o MEC e quais as suas características. Pelo que se pode saber, a maior parte dos que nós ouvimos falar na comunicação social estão exatamente nos dois *clusters* que o Atlas

da Educação apresenta como caracterizados pelo sucesso escolar e pelo baixo abandono. O que é curioso! Ou estranho! Estes são os dois *clusters* que eu refiro.

ENCERRAMENTO

José David Justino

Antes de salientar dois ou três aspetos importantes desta sessão de trabalhos, quero agradecer a todos os conferencistas que partilharam connosco os seus conhecimentos, experiências e investigação, e também a todos os presentes que participaram ativamente, quer com a sua presença, quer com as questões que colocaram à mesa. Atingimos o objetivo a que nos propusemos, de ouvir para podermos avaliar, considerando as diferentes perspetivas, e para podermos considerar o título do seminário no plural e não no singular.

Esteve em discussão um "modelo" de descentralização que é o modelo que se está a configurar e sobre o qual também aqui nos debruçámos. Se houvesse modelos alternativos, teríamos dado voz a esses modelos. Mas efetivamente o que está em discussão é este modelo, e a maior parte das intervenções orientaram-se, ou para defender, ou para criticar ou para partilhar dúvidas e, portanto, nessa perspetiva a missão do Conselho ficou preenchida no sentido em que nós queríamos sentir, queríamos recolher, queríamos, no fundo, ter informação que nos permita no futuro, caso seja necessário, tomar uma posição pública relativamente a este processo.

Permitam-me também fazer uma retificação. Estiveram aqui presentes nesta sessão dois Diretores-Gerais do Ministério da Educação, o Senhor Inspetor-Geral e o Senhor Diretor-Geral que tem a responsabilidade da área financeira e do planeamento. Estiveram também dois Subdelegados de educação, o do Norte e o do Centro. Portanto, não se pode dizer que o Ministério da Educação está completamente ausente, porque não está. Poderão referir-se à ausência de representantes dos gabinetes de decisão política, mas não ao Ministério.

Há algo que foi aqui salientado e eu reforço: Move-nos um propósito comum, ou seja, queremos uma Educação melhor para as novas gerações e sobre isto não há grandes divergências. Reconhecendo de forma fundamentada que temos feito progressos assinaláveis nos últimos vinte e cinco anos, no que diz respeito aos resultados na Educação, também reconhecemos que temos uma margem de melhoria e de progresso que não

deve ser menosprezada. E, nesse sentido, sabemos também que não é pelo facto de sermos mais descentralizados ou menos descentralizados que podemos obter melhores ou piores resultados. Não há uma relação estreita entre uma coisa e outra, e a responsabilidade de educar as novas gerações não deve ser exclusivamente cometida ou ao Estado, ou só às escolas, ou só aos pais. Mesmo os cidadãos que não têm nem filhos na Escola, que não são professores nem funcionários e que não são autarcas, como cidadãos que são, têm o direito e o dever de se pronunciar sobre a formação das novas gerações. Essa é uma obrigação de cidadania — e nós falamos tanto nos deveres de cidadania — portanto, esse é um dever de cidadania que cabe a qualquer um. Por isso ninguém pode ser excluído da discussão, da reflexão e da responsabilização que este processo envolve.

Foi aqui dito que nós teremos que aprender a partilhar os problemas e a colaborar na construção das soluções. Isto não é retórica porque para isto acontecer há um recurso inestimável que não é abundante, e esse recurso é a confiança. Meus caros, sem confiança não se consegue nada. E, portanto, se mantivermos o fogo de presunção não do que é mas do que pode ser, da especulação em torno daquilo que foi ou não foi, não chegaremos longe, porque estes processos apenas se constroem de forma sustentável e consolidada se houver o mínimo de confiança e, sobretudo, com o espírito de compromisso entre os diferentes atores envolvidos. Esta dimensão, que foi ressaltada da parte da manhã, é aquela que temos que valorizar e não esquecer.

Relativamente ao conceito de Descentralização ou dos Processos de Descentralização retemos a ideia, que foi aqui também anunciada, que são processos complexos e que se traduzem na redistribuição de responsabilidades. Utilizando os termos que o Professor João Barroso utilizou, poderemos até estar face a uma nova ordem educativa local. Mas tenhamos consciência, e essa é uma lição que tiramos não só de todo este processo como até deste seminário, que se trata de algo que exige, em primeiro lugar, ponderação, em segundo lugar, gradualismo, em terceiro lugar, equilíbrio e, em quarto lugar, avaliação. Mas há uma coisa que nós devemos ter consciência, é que não partimos do zero. O modelo de Descentralização ou a ideia da Descentralização tem vindo a fazer história,

pelo menos no que diz respeito ao quadro normativo existente atualmente, desde finais da década de oitenta. E, portanto, não vamos ignorar que há conhecimento produzido, opinião emitida, registada, consolidada e, de certa forma até ponderada sobre o que são os modelos ou os processos de descentralização e não devemos prescindir desse esforço que foi desenvolvido por várias instituições: a Comissão de Reforma do Sistema Educativo, as próprias Políticas Educativas que já foram adotadas e o caso, também evidente, do próprio Conselho Nacional de Educação. Tive oportunidade de durante os últimos dias ir consultar tudo o que Conselho Nacional de Educação produziu sobre Descentralização, ao longo da sua existência, e não só não é pouca a produção como algumas ideias que aparecem hoje como muito novas já estão lá enunciadas. Portanto, era bom que respeitássemos aqueles que já passaram e que deixaram algum contributo, fazendo desta prática uma prática positiva.

Lembro também que ao nível das políticas há um caminho feito que não ganhamos nada em desprezar. Já falámos aqui do caso dos Conselhos Municipais de Educação. Sobre os Conselhos Municipais de Educação, fui dos primeiros a dizer que estes precisavam de ser ajustados à nova realidade, que já não correspondiam àquilo que existia quando foram criados e no contexto em que foram criados. Temos que assumir, também aqui, que esses Conselhos podem ser de uma importância muito grande no que diz respeito à mobilização social para determinado tipo de estratégias de desenvolvimento educativo. Tudo aquilo que nós podemos ou conseguirmos mudar para melhor na educação terá que envolver os vários parceiros, os cidadãos em geral e, nesse sentido, os Conselhos Municipais de Educação, a nível local, podem ser um instrumento para permitir essa mobilização.

Quanto às Cartas Educativas, embora estas não tenham subjacente qualquer estratégia de desenvolvimento, pois não são mais do que retratos da situação do território educativo, aquilo que se pretende, no futuro, é que elas possam ser a base para um desenvolvimento estratégico do território. Isso é algo de que não deveremos prescindir. Agora, há a experiência dos contratos de execução, há a experiência de participação dos parceiros sociais nos órgãos de gestão, nomeadamente nos Conselhos Gerais nas

escolas e nos agrupamentos de escolas, e essas são experiências que contam.

Temos também que ser rigorosos em enunciar uma questão: Descentralizar para quê?

Este é o ponto fulcral que nos deve orientar neste processo de discussão. Sempre defendi a Descentralização, desde há anos, quando se falava muito em autonomia das escolas, referindo que não se pode confundir as duas coisas, dado que Autonomia é um fim a que se quer chegar e a Descentralização deverá ser um processo que a concretiza. Um processo de Descentralização de soma nula não vale a pena. Portanto, é este ponto que temos que atender, ou seja, em que é que a descentralização vai trazer valor acrescentado, valor ativo para a Educação e para a Sociedade, sendo importante não aceitarmos as ideias como adquiridas. A missão da escola tem que se recentrada no que é fundamental. E fundamental na missão da Escola, como repisa constantemente o meu amigo António Nóvoa, são as Aprendizagens; a qualidade do que ensinamos, como ensinamos e como fazemos aprender. E tudo o que diz respeito à organização administrativa, à Descentralização, à Autonomia, tem que ser orientado para esse objetivo, porque se não for orientado para esse objetivo torna-se, pura e simplesmente, um jogo de soma nula. E nesse sentido, o grande desafio que se coloca à Escola Pública e às escolas em geral, mas com especial incidência à Escola Pública, é o de libertar a Escola das competências que não conformam aquilo que é o fundamental da sua missão, contrariando aquilo que o próprio António Nóvoa designava por escola transbordante.

Parece que queremos manter a dimensão transbordante da Escola ao não querermos que algumas das competências que as escolas hoje têm de desempenhar possam ser desempenhadas por outrem que o pode fazer melhor, e libertar a Escola para fazer aquilo que ela sabe fazer bem. Ao recentrarmos a missão da Escola nas Aprendizagens era bom que pudéssemos admitir a hipótese de que há coisas hoje que uma direção tem que fazer, um diretor tem que fazer, que não o deixam exercer aquilo para que ele foi eleito, que é liderar pedagogicamente a escola. Antes de ir para o Governo, colaborei na eleição de um diretor da minha faculdade, que era

meu amigo e por quem eu tinha uma grande consideração e confiança. Ele apresentou um programa muito interessante em termos de funcionamento da minha faculdade, que visava alterações importantes aos vícios científicos e pedagógicos. Regressado à Universidade, passados dois anos, fui dar com o diretor da minha faculdade a observar umas obras de recuperação de um "pardieiro" que se chamava DRM e perguntei-lhe se ele tinha passado a dedicar-se às obras. A esta pergunta, o diretor respondeu-me que, como não tinha conseguido mudar a Faculdade nem científica nem pedagogicamente, se dedicava às obras pois, pelo menos, ficava alguma coisa.

Houve claramente o descentramento da sua missão e da sua função e eu julgo que, num caso destes, é claro que há um conjunto de competências de carácter burocrático e administrativo que não deixam, muitas vezes, que os diretores dos agrupamentos e das escolas exerçam aquilo que deverá ser a sua liderança e para que forma eleitos. E esta tem que ser uma liderança pedagógica e, enquanto não centrarmos a função do diretor nessa liderança pedagógica, a missão fundamental da Escola não está a ser, necessariamente, cumprida.

Quero falar-vos também daquilo que é a necessidade de qualificação do capital humano que uma escola representa. Foi aqui manifestado que hoje em dia, em muitas comunidades, a escola é a maior concentração de capital humano que existe nessa mesma comunidade, de conhecimento e de cultura. Temos que encontrar formas de valorizar esse capital e de fazer com que a comunidade beneficie desse mesmo capital, um capital que não se confina apenas ao ensino. E se por acaso a Descentralização permitir valorizar essa questão, então haverá alguém que fica a ganhar, nomeadamente a comunidade.

Por último, colocou-se aqui o aumento da autonomia das escolas, e eu subscrevo a maior parte dessas críticas; mas era importante que as escolas dissessem claramente quais são as competências que neste momento não têm e que querem ter, pois eu ainda não as ouvi, não ouvi uma única! Toda a gente reconhece que as escolas têm uma ação limitada na sua autonomia, mas não ouvi ninguém dizer, quero fazer isto, isto e isto...;

assim, espero que, num próximo seminário ou numa próxima reunião do Conselho Nacional de Educação, os meus colegas que são diretores de escola e que sejam representantes das escolas possam dizer claramente o que é que querem. Não basta dizer o que não se quer, é importante que se diga o que é que se quer. E eu reconheço também que há competências essenciais no domínio, quer da organização pedagógica, quer da gestão do currículo, quer do recrutamento, seleção, gestão e valorização do pessoal docente, que hoje são competências exclusivas do Ministério da Educação e que não vejo qualquer problema em que parte delas possam ser descentralizadas para as escolas.

Era bom que, à semelhança do que disse no início desta sessão sobre o equilíbrio entre o que se quer descentralizar para os municípios, houvesse também o equilíbrio sobre aquilo que se quer reforçar da autonomia das escolas. Ou seja é importante a ideia que foi aqui enunciada: Municípios fortes mas também Escolas fortes. E eu confesso que, com Municípios mais fortes e Escolas mais fortes, poderíamos ter um Ministério mais forte. Todos viríamos a ganhar com isso. Agora é necessário dizer claramente o quê. E avanço com as questões de gestão do currículo, das cargas horárias, das próprias práticas de avaliação, que são demasiado importantes e ninguém falou sobre elas. De seguida avanço com as questões do recrutamento e da seleção de pessoal docente. Em que é que as escolas podem e devem contribuir para que o processo e o modelo possam ser melhorados?

Portanto, há margem para que as escolas tenham mais autonomia e eu coloco como ponto de reflexão para uma próxima reunião a questão da autonomia e como esta se pode reforçar. Para o Conselho Nacional fazer uma avaliação correta, objetiva e rigorosa destes fluxos era muito importante identificar em que é que nós podemos reforçar a autonomia das escolas.

Finalizo referindo que o Conselho Nacional de Educação quer manter-se a par deste debate, quer ajudar na reflexão e, se for necessário, tal como foi aqui lançado o desafio, colaborar, organizar, participar na avaliação da experiência. Enalteço o trabalho da Paula Félix, da Antonieta Ferreira, da

Marina Peliz e da Teresa Casas-Novas, que são as assessoras do Conselho Nacional de Educação que organizaram este seminário, e agradeço o papel desempenhado pelo Secretário-Geral, professor Manuel Miguéns.

**Conselho Nacional de Educação**

Rua Florbela Espanca  
1700-195 Lisboa  
Portugal

Tel.: (+351) 217 935 245

[cnedu@cnedu.pt](mailto:cnedu@cnedu.pt)

[www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)

