

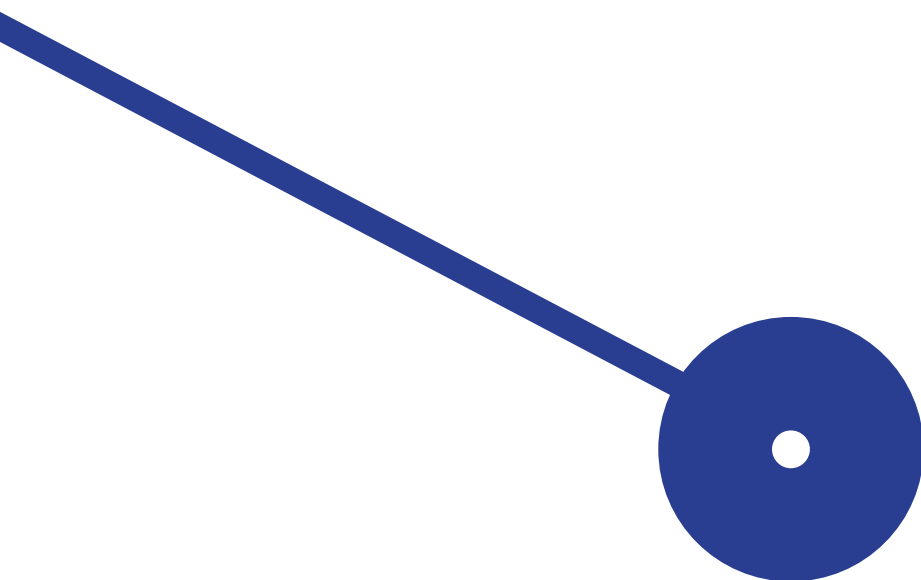
M

MESTRADO
Administração de Organizações Educativas

**A(s) VOZ(es)
de uma desCENTRALIZAÇÃO
Educativa**

Ana Catarina dos Santos Duarte

12/2022



Politécnico do Porto

Escola Superior de Educação

Ana Catarina dos Santos Duarte

**A(s) VOZ(es) de uma
desCENTRALIZAÇÃO Educativa**

Trabalho de Projeto

Mestrado em Administração das Organizações Educativas

Orientação: Prof.º Doutor João Paulo Ferreira Delgado

Porto, dezembro de 2022

Politécnico do Porto

Escola Superior de Educação

Ana Catarina dos Santos Duarte

**A(s) VOZ(es) de uma
desCENTRALIZAÇÃO Educativa**

Trabalho de Projeto

Mestrado em Administração das Organizações Educativas

Orientação: Prof.º Doutor João Paulo Ferreira Delgado

Porto, dezembro de 2022

Sentia que era assustador

O que ali ia tentar...

Mas se queremos mudar as coisas

Primeiro temos de ser NÓS a mudar!

(Bright & Field, 2017, p. 21)

Desde que me lembro *respiro* EDUCAÇÃO. Desde a minha meninice que sempre desejei ser PROFESSORA, pois maravilhava-me com quem me despertava a curiosidade, me desafiava e me incentivava a encontrar soluções para os desafios da vida. Hoje fascina-me estar ligada às escolas, aos alunos, aos restantes colegas de profissão, ao ambiente escolar... de poder contribuir para a MINHA escola e para o MEU território crescerem, ganharem asas e permitirem novos voos e cada vez mais aliciantes.

Há quem diga que só *restam* nas escolas os professores que não têm alternativas ou os que ainda acreditam que podem mudar o mundo. Eu sou e serei daquelas que acredita que um dia, ainda, VAMOS MUDAR O MUNDO!

Assim, este projeto consubstancia mais um longo percurso da minha “história” na Educação, almejando que seja mais um contributo para as nossas ESCOLAS, como foi para meu enriquecimento pessoal e profissional.

Dedico-o ao Francisco de 8 anos, meu filho, um ser iluminado que me traz diariamente a força, a sabedoria e a sensibilidade que muitas vezes nos é apagada pela pressão do dia a dia, ensinando-me que devemos fazer sempre tudo com um brilho no olhar e que o SEGREDO... Ai! O SEGREDO... é ver a vida com os olhos de uma criança.

AGRADECIMENTOS

*Todos temos as nossas balizas humanas
Rostos, nomes e memórias, que nos ajudaram
A ser como somos
Porque nos contaram uma história, nos
valeram uma palavra amiga em certo
momento de aflição
Porque nos ensinaram uma verdade simples
Miguel Torga, Diário, 13.º volume*

Agradecer é (sempre) importante, pois é a arte de atrair as coisas boas!

Agradecer o que conquistamos, agradecer quem somos, como nos reinventamos, o que (tantas vezes a custo) alcançamos e que sozinhos seria um caminho bem mais penoso. Agradecer é uma manifestação de apreço por aqueles que, de uma ou de outra forma, contribuíram para levarmos até ao fim algo a que nos propusemos.

Assim, ao longo deste percurso inóspito a clarividência foi surgindo com o auxílio de todos aqueles que acenderam uma luz para que o percurso fosse mais leve, sereno, compreendido e conquistado.

Deste modo, quero agradecer a todos que ao longo destes dois anos entraram na minha vida, me inspiraram, tocaram e iluminaram com a sua presença e que partilharam de forma tão generosa a sua sabedoria, conhecimento e amor.

Com estas palavras, mesmo que possam parecer parcas, apresento os meus agradecimentos com uma gratidão incomensurável:

Ao Professor Doutor João Paulo Delgado, meu professor e orientador deste percurso, pela sua disponibilidade e prontidão e que com a sua praticidade, serenidade e visão me guiou pelos caminhos que me dariam os melhores frutos. Até ao último ponto final, cada encontro, cada conversa que tivemos, resultaram sempre num enriquecimento para mim. As suas palavras eram sempre de incentivo e tinham implícitas uma certa magia: acreditar que era capaz e como sempre me disse – “A Ana é uma entusiasta”. Foi, sem dúvida, o melhor adjetivo e aquela palavra que caracteriza a minha essência.

Ao meu filho Francisco por toda a paciência que teve, por cada vez que não lhe podia dar atenção que precisa e merece e que foram várias as vezes que, ao longo destes dois anos, me questionou se ainda demorava muito;

Aos meus pais, por todo amor e carinho e por toda a retaguarda que permitiu ter tempo para voltar a estudar;

À doce e justa Manuela Cunha, que com a sua simplicidade me trouxe novos caminhos e a possibilidade de um futuro melhor;

Ao meu chefe exemplar Marco Magalhães, que desde 2018 tem sido incansável em me tornar numa melhor profissional, dando-me todas as ferramentas e apoios necessários, mesmo que eu às vezes não o oiça como ele desejava.

Aos meus colegas e amigos deste mestrado pelas conversas, apoio e discussão de novas ideias e pela influência que tiveram no meu crescimento profissional, pessoal e relacional;

A todos os docentes deste mestrado que com sabedoria nos tornaram conhecedores de um novo “mundo” e aos mestres de ensino do passado, cujas lembranças acenderam dentro de mim uma chama de desejo de ser cada vez mais e melhor e ter este gosto pelo estudar;

Ao Município de Vila Nova de Famalicão, designadamente a todos os dirigentes envolvidos por toda a disponibilidade e participação no projeto, designadamente na recolha dos dados, em que tiveram de desprender de um pouco do seu tempo e das suas agendas complexas para enriquecerem este estudo;

Aos Agrupamentos de Escolas que se disponibilizaram a participar e a colaborar com o estudo, bem como um apreço especial a todos os diretores pela paciência em preencher mais um documento “burocrático” para me ajudar a fazer investigação.

Um bem hajam a todos!

RESUMO ANALÍTICO

Remonta ao ano 2014 as primeiras notícias sobre o Programa Aproximar Educação (PAE), cujo objetivo principal foi o da *descentralização, por via de delegação contratual, de competências na área da Educação e formação, dos serviços centrais do Estado para os municípios* (MEC, 2015, p.2). O processo previsto foi o Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências, entre o Governo central e a Autarquia local, designado por *Contrato de Educação e Formação Municipal*, através do qual se pretendeu o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos humanos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais.

Assim, o presente projeto tem como objeto o estudo do PAE e a sua relação com as melhorias da rede educativa no município de Vila de Nova de Famalicão, observando-se, assim, o processo de territorialização do respetivo município, através da *escuta das vozes* dos atores locais envolvidos.

Partindo de uma matriz metodológica quantitativa, recorreu-se ao método de estudo de caso como elemento diferenciador do estudo. As técnicas de recolha de dados consistiram na pesquisa bibliográfica, documental e inquérito por questionário aplicado a atores municipais e atores dos agrupamentos de escolas.

Como conclusão, refere-se que em Portugal prevalece um sistema educativo marcadamente centralizado e que este programa acaba por emergir num paradigma de conflito de visões, poderes e contrapoderes. Porém, o PAE pode permitir passar-se de uma relação vertical e monopolista para uma relação horizontal e de desmultiplicação do controlo (Barroso, 2005), porque é aqui podemos desenvolver a nossa humanidade e a nossa comunidade.

Palavras chave: Educação, Descentralização, Município, Agrupamentos de Escolas e PAE

ABSTRACT

The first news about the Approximating Education Program (PAE) dates back to 2014, whose main objective was the decentralization, from the contractual delegation, of competences in the area of education and training, from the central services of the State to the municipalities (MEC, 2015, p.2). The process envisaged was the Interadministrative Contract for the Delegation of Competences, between the central Government and the local authority, known as the Municipal Education and Training Contract, through which the aim was to increase the efficiency and effectiveness of human resource management and the provision of services public by local authorities.

Thus, the present project has as its object the study of the PAE and its relationship with the improvements of the educational network in the municipality of Vila Nova de Famalicão, thus observing the process of territorialization of the respective municipality, through listening to the voices of the local actors involved.

Starting from a quantitative methodological matrix, the case study method was used as a differentiating element of the study. Data collection techniques consisted of bibliographical and documentary research and a questionnaire applied to municipal actors and actors from school groups. As a conclusion, it should be noted that a markedly centralized educational system prevails in Portugal and that this program ends up emerging in a paradigm of conflict of visions, powers and counterpowers. However, the PAE can allow moving from a vertical and monopolistic relationship to a horizontal relationship and demultiplication of control (Barroso, 2005), because it is here that we can develop our humanity and our community.

Keywords: Education, Decentralization, Municipality, School Groupings and PAE

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 e 2 – Modelos de gestão	21
Figura 3 – Multirregulação local da Educação	22
Figura 4 – Transversalidade da regulação e multiregulação	23
Figura 5 – Diferentes faces da descentralização	29

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos gerais e específicos da investigação	17
Quadro 2 – Níveis de regulação	23
Quadro 3 – Centralização vs descentralização	26
Quadro 4 – Tipos de desconcentração e descentralização	32
Quadro 5 – Linha de tempo do processo de descentralização na Educação, em Portugal	35
Quadro 6 – Domínios e competências delegadas aos municípios com o PAE	45
Quadro 7 – Área de atuação: Políticas Educativas	49
Quadro 8 – Área de atuação: Administração Educativa	50
Quadro 9 – Área de atuação: Gestão e desenvolvimento do currículo	50
Quadro 10 – Área de atuação: Organização Pedagógica e Administrativa	51
Quadro 11 – Área de atuação: Gestão de recursos	52
Quadro 12 – Síntese das dimensões de análise e questões de investigação	65
Quadro 13 – Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes face ao processo de negociação e implementação	67
Quadro 14 – Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes fatores motivacionais de adesão ao PAE	69
Quadro 15 – Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes domínios do PAE	77
Quadro 16 – Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes PAE e processo de autonomia	78
Quadro 17 – Respostas dos participantes à pergunta aberta “Que pontes surgiram entre o Município e os AE com o PAE”	79
Quadro 18 – Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes PAE e metas de desempenho educativo	80
Quadro 19 – Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes PAE e mudanças na rede educativa	81
Quadro 20 – Respostas dos participantes à pergunta aberta “Indique-me outras mudanças que ocorreram com a implementação do PAE ao nível da melhoria da rede educativa”	83
Quadro 21 – Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes PAE e o processo de monitorização	85
Quadro 22 - Respostas dos participantes à pergunta aberta número 14 do respetivo inquérito	85
Quadro 23 – Respostas dos participantes à pergunta aberta “Que tipo de estrutura considera que será necessária criar para apoiar e monitorizar o processo de descentralização a partir de setembro de 2022”	88
Quadro 24 - Cronograma do Plano de Ação – Processo de monitorização da transferência de competências	90

GLOSSÁRIO/SIGLAS

AE – Agrupamentos de Escolas

AAE – Atores dos Agrupamentos de Escolas

AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular

AM – Atores Municipais

CA – Comissão de Acompanhamento

CAF – Componente de Apoio à Família

CDIC – Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências

CEMF – Contrato de Educação e Formação Municipal

CLE – Conselhos Locais de Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

CRE – Centro de Recursos Educativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

EE – Encarregados de Educação

GADI – Gabinete de avaliação, diagnóstico e intervenção

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério da Educação

PAA – Plano Anual de Atividades

PAE – Programa Aproximar Educação

PEEM – Plano Estratégico Educativo Municipal

VNF – Vila Nova de Famalicão

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO.....	14
2.	ENQUADRAMENTO TEÓRICO	19
2.1.	A EMERGÊNCIA DO LOCAL NAS POLÍTICAS EDUCATIVAS.....	19
2.1.1.	DO PODER CENTRAL PARA O PODER LOCAL	19
2.2.	DA CENTRALIZAÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO	25
2.3.	EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO.....	34
2.3.1.	A AUTARQUIA COMO SERVIÇO PERIFÉRIO (1974-1986).....	36
2.3.2.	A AUTARQUIA COMO PARCEIRO PRIVADO (1986-1996)	37
2.3.3.	A AUTARQUIA COMO PARCEIRO PÚBLICO (1996-ATÉ AO PRESENTE).....	39
2.4.	A ADMINISTRAÇÃO LOCAL: O PROGRAMA APROXIMAR EDUCAÇÃO.....	43
2.4.1.	ENQUADRAMENTO JURÍDICO	43
2.4.2.	O PAE EM VILA NOVA DE FAMALICÃO	47
3.	ESTUDO EMPÍRICO.....	54
3.1.	PROBLEMA E OBJETIVOS DE INVESTIGAÇÃO (QUESTÕES DA INVESTIGAÇÃO).....	54
3.2.	FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA.....	56
3.3.	TÉCNICAS DE RECOLHA E TRATAMENTO DE DADOS.....	57
3.4.	CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO EM ESTUDO	60
3.5.	PARTICIPANTES.....	62
3.6.	ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS	64
3.6.1.	POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL	66
3.6.2.	DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	71
3.6.3.	TERRITORIALIZAÇÃO	79
3.6.4.	TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE	83
4.	PLANO DE AÇÃO	87
5.	CONCLUSÃO.....	93
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	98
7.	ANEXOS.....	110

1. INTRODUÇÃO

O estado-nação está a tornar-se muito pequeno para os grandes problemas da vida, mas muito grande para os pequenos problemas da vida.

(Bell, 1988)

A presente investigação foi concretizada no âmbito do mestrado em Administração das Organizações Educativas, na Escola Superior de Educação do Porto, centrando-se num estudo de caso do Programa Aproximar Educação (PAE) e a sua relação com as melhorias da rede educativa no município¹ de Vila de Nova de Famalicão, observando-se, assim, o processo de territorialização do respetivo município, através da *escuta das vozes* (perceções) dos atores locais envolvidos no mesmo.

As reformas educativas levadas a cabo nas últimas décadas têm tornado o *local* num elemento motivador e um dos principais protagonistas na área educativa que acaba por se revelar em medidas que visam a descentralização, a autonomia, a territorialização, a participação local dos diferentes atores educativos e políticos e a metamorfose da escola numa comunidade educativa, almejando-se momentos de partilha territorial e de trabalho em rede.

Nesta conjuntura, compreende-se que as questões de descentralização no nosso país, apesar de remontarem os anos 70, só recentemente começaram a efetivar-se através dos diplomas legais e a perceberem uma participação ativa das autarquias no processo educativo. Carneiro (2003) refere que é urgente inverter-se a tradição de gestão centralizada do sistema educativo, transferindo para as autarquias o poder de decisão, pois como preconiza Fernandes (1996, p.120) “os municípios serão sempre um parceiro insubstituível de qualquer processo de descentralização”, tornando-se fulcral atribuir ao município um papel com outro destaque dentro do sistema público de ensino, sobretudo nos domínios onde já detém uma experiência comprovada (Fernandes, 1999).

Cordeiro, Magalhães, Duarte & Paredes (2021) acrescentam, ainda, que os municípios têm vindo a aumentar as suas responsabilidades em matéria educativa, assumindo um papel preponderante e privilegiado na promoção, implementação e desenvolvimento de uma dinâmica participada e integrada, que potencie os recursos e consiga dar respostas às necessidades do território.

¹ Ao longo deste projeto os vocábulos autarquia e município são sempre vistos como sinónimos.

É neste contexto que surge o PAE (o objeto de estudo), um projeto-piloto que emerge em 2015, procurando aproximar as comunidades locais do poder de decisão e baseando a sua ação na articulação do município com todos os atores locais.

No momento em que a descentralização educativa para as autarquias, se encontra enquadrada num conjunto de transformações políticas, económicas e sociais e assume maiores proporções pela transferência de competências ao longo do ano de 2022, esta investigação procura produzir conhecimento na área da territorialização educativa, baseando-se numa pesquisa documental diacrónica, complementada com um estudo empírico.

Apraz realçar que a relevância e interesse académico pelo tema apresentado deve-se não só à sua atualidade, bem como à sua pertinência. Deste modo, ao nível da *relevância* o estudo é um contributo para se compreender o processo de delegação de competências na Educação desde 2015, os efeitos que provocou no território, na autarquia, nos agrupamentos de escolas, uma vez que estas organizações poderão ter sido as mais beneficiadas ou prejudicadas com todas as mudanças ocorridas. Parece, de igual modo, pertinente conhecer a perceção dos diversos atores sobre a “descentralização” da Educação, num concelho, em particular envolvido neste programa, que foi um projeto-piloto para a efetiva transferência de competências que ocorreria no ano 2021, através do Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro e que acabou por ser prorrogado pelo Decreto-Lei n.º 56/2020 de 12 de agosto, o qual prevê a efetiva transferência em março de 2022. Logo continua e continuará a ser um tema atual e relevante e que se deseja que seja efetivamente concluído em 2022, visto que este processo ao longos dos anos tem “vivido” de vários recuos e de muito poucos avanços.

Ressalve-se que a opção tematólogica supracitada reveste-se da sua particularidade e das suas peculiaridades, no qual se cruzam múltiplos aspetos em que a história de vida da investigadora se interlaça com o novo conhecimento gerado, recaindo a sua escolha não só por motivações e convicções pessoais, mas, também, profissionais e institucionais e mesmo por uma questão de atualidade política. Desde 2018, a investigadora é Técnica Superior de Educação no município em estudo, sendo que atualmente pertence ao Serviço de Planeamento e Gestão, necessitando, assim, de aprofundar os seus conhecimentos nesta área, uma vez que afeta diretamente as funções que desempenha. Para além disso, este tema esteve, está e estará na ordem do dia, não só pela existência do projeto-piloto PAE implementado neste município, mas, essencialmente, pelo facto da concretização do novo projeto de “descentralização” estar previsto no presente ano.

Pacheco (1995, p.67) afirma que “toda a investigação tem por base um problema inicial que, crescente e ciclicamente, se vai complexificando, em interligações constantes com novos dados, até à procura de uma interpretação válida, coerente e solucionadora.” Assim, o problema de investigação delineado intitula-se de *o processo de territorialização da Educação no município de Vila Nova de Famalicão*, ramificando-se na seguinte questão de partida:

- Quais os efeitos, na melhoria da rede educativa, da implementação do PAE no município e nos agrupamentos de escolas de Vila Nova de Famalicão?

José Saramago (1994) no seu livro *Memorial do Convento* lembra que o mundo está cheio de respostas. O que demora é o tempo das perguntas... Assim, procura-se conhecer a implementação do PAE neste território específico e os seus efeitos na melhoria da rede educativa, pois acredita-se que o poder local pode e deve ser um parceiro privilegiado na construção da política educativa e que só a interação com todos os atores locais permitirá uma melhoria da Educação, sendo esta simultaneamente uma potenciadora e promotora desse mesmo local. Convém ter presente que a presença das autarquias na Educação é uma realidade incontornável e possivelmente irreversível. Já Daniel Bell (1988) há mais de 30 anos questionava a eficácia do poder central na gestão dos efeitos globais (grandes problemas) e dos efeitos locais (pequenos problemas), depreendendo-se urgência na reconfiguração da natureza das suas funções e adaptação aos novos desafios e às novas realidades.

Luís Carrol (2022, p.25) no seu conto *Alice no País das Maravilhas* apresenta-nos:

Alice – Podes-me dizer, por favor, que caminho hei de seguir a partir daqui?

Gato – Isso depende do sítio aonde queres chegar...

É perante este contexto que se delineiam os objetivos gerais e específicos da investigação, pois sem se saber o que se pretende *pesquisar* não é possível delinear o traçado que melhor se irá adequar

à obtenção dos objetivos desejados. Assim, no quadro seguinte, apresentam-se os objetivos gerais e específicos de conhecimento da realidade e transformação da realidade da investigação em curso:

	Objetivos Gerais	Objetivos Específicos
Conhecimento da realidade	- Analisar o processo de implementação e de evolução do Programa Aproximar Educação no município de Vila Nova de Famalicão, ao nível da melhoria da rede educativa.	- Constata as mudanças que ocorreram no município e nos AE com a implementação do PAE; - Verifica o grau e tipo de autonomia “conquistada” pelo Município e pelos Agrupamentos de Escolas com o PAE; - Identifique as vantagens, oportunidades, constrangimentos e desafios deste processo de Territorialização.
Transformação da realidade	- Criar uma estrutura para apoiar e monitorizar o processo de descentralização educativa	

Quadro 1 – Objetivos gerais e específicos da investigação

O desenvolvimento deste estudo dividir-se-á em cinco partes, que se passam a enunciar: a primeira parte é constituída pela introdução onde se pretende enquadrar o fenómeno em estudo, a sua importância, o levantamento do problema e a questão de partida, bem como a estrutura do trabalho a ser realizado. Nesta parte introdutória fazem-se algumas considerações sobre a descentralização e o Programa Aproximar Educação, bem como se apresenta a justificação, a pertinência e a relevância do estudo e os respetivos objetivos.

A segunda parte é composta pelo enquadramento teórico, no qual se tenta fazer uma breve evolução do poder local e conseqüentemente do sistema educativo português face ao processo de descentralização. Numa segunda parte deste estado da arte procura-se expor e destrinçar o Programa Aproximar Educação desde a sua implementação em 2015 até aos dias de hoje no município de Vila Nova de Famalicão, compreendendo-se o processo de territorialização no mesmo.

A terceira parte é constituída pelo estudo empírico, no qual é apresentado o problema, os objetivos e as questões de investigação; a fundamentação metodológica; as técnicas de recolha de dados; a caracterização do contexto em estudo; os participantes e a respetiva análise e discussão de dados, onde para além de se apresentar os dados, tenta-se responder a todas as questões de investigação de forma crítica e fundamentada. Após este capítulo surge inevitavelmente a quarta

parte, na qual se apresenta um plano de ação de monitorização do processo da transferência de competências.

Finaliza-se esta investigação com a quinta parte - a conclusão e respetivas considerações finais, na qual se pretende responder à pergunta de partida, bem como os objetivos de investigação, pois como refere Bertrand Russell com a sua máxima “a estupidez coloca-se na primeira fila para ser vista, a inteligência coloca-se à retaguarda para ver” e neste momento não se consegue progredir em termos intelectuais e profissionais sem o substrato teórico, razão pela qual a investigadora dedicou tempo e energia à sua formação académica para se manter atualizada e num futuro próximo conseguir subir mais um degrau desta montanha que é o percurso profissional.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. A EMERGÊNCIA DO LOCAL NAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Não há como a força do Estado para garantir a liberdade dos seus membros.

Jean Jacques Rousseau

Desde meados do século XX observaram-se mudanças de paradigma que se refletem na redefinição do papel do Estado na regulação e na gestão da Educação, passando-se de uma mera função de controlo para uma suposta missão de supervisão (Moio, 2015). Pretende-se, assim, ao longo deste enquadramento teórico refletir-se sobre estas mudanças e na forma como se pratica a Educação, pois comprova-se a emergência de novas configurações e estratégias de coordenação, de participação nos processos de regulação, bem como o surgimento de diversos novos atores *educacionais*, num espírito de partilha e de rede.

O Programa em estudo - Programa Aproximar Educação – é fruto destas mudanças de décadas, fazendo com que a partir dos anos de 2014/2015, questões relativas à descentralização e autonomia das escolas estivessem na ordem do dia dos debates sobre organização e gestão do sistema educativo.

2.1.1. DO PODER CENTRAL PARA O PODER LOCAL

No final de contas, o valor de um Estado é o valor dos indivíduos que o compõem.

Stuart Mill

Barroso (2006) começa por recordar que:

A evolução do sistema educativo português tem sido marcada, ao longo das últimas décadas (...), por um conjunto diversificado de reformas, muitas vezes contraditórias, que se sucedem ao ritmo da mudança dos partidos políticos que estão no governo e, muitas vezes, dos próprios ministros, independentemente das forças políticas que representam (p.43).

Deste modo, conta a história que a criação do sistema educativo, durante o século XX, torna-se num imperativo para a consolidação do Estado Nação, sendo que posteriormente com a globalização

torna-se num elemento essencial do desenvolvimento económico, tendo sido concebido e desenvolvido pelo Estado através de novas configurações. Segundo Charlot (1994 citado por Moio, 2015) estas últimas originaram as seguintes conceções: na década de 70 constata-se o papel de um Estado Educador ou Estado Facilitador, subjacente a uma lógica política-cultural e uma regulação burocrático-profissional, fortemente centralizado, que visa assegurar um ensino universal e homogéneo, na qual a Educação não se foca no desenvolvimento económico, nem na formação profissional, mas na integração social dos cidadãos, apresentando-se como modelo de governação, ou seja, “pensa-se na Educação em termos de construção da nação, de paz social e de inculcação de valores” (Charlot, 2007, p.129). Aqui não há espaço para o *local* nem para a diversidade, porque o objetivo era criar uma Nação e desenvolver o sentido de pertença à mesma. Ressalve-se que o papel do Estado ao nível da Educação, nesta conceção, é o de assegurar a sua orientação, a sua provisão e o controlo sobre o seu funcionamento.

Após esta lógica político-cultural surge a lógica económica de um Estado Desenvolvimentista ou Estado Intervencionista, onde se pretende aumentar a produtividade através de processos mais eficientes e eficazes. Neste modelo, o objetivo é a inserção profissional e o crescimento económico, colocando a Educação e a escola ao serviço do desenvolvimento. Charlot (2007) refere que inicialmente esta política consegue obter um amplo consenso social, pois gerava novos empregos, qualificados, uma escolaridade mais longa e uma ascensão das classes médias e populares. Todavia, rapidamente se compreende que “se abriu a escola para o povo, sem que se mudasse a escola” (Charlot, 2007, p.130), pois apesar das inovações continuavam a manter-se muitas das estratégias antigas, o que originou o fracasso escolar e desigualdades sociais em relação ao sistema educativo. Mesmo, assim, e tendo por base que cada vez que há uma democratização da escola, há eminência de uma *crise*, Charlot (2007, p. 130) preconiza que “prefiro essa crise de uma escola democratizada à paz (*podre*) de uma escola *elitista*”.

Gagneur e Mayen (2010 citados por Moio, 2015) acrescentam, ainda, que a relação entre o desenvolvimento pessoal e a economia não é imediata e durante esta época o Estado torna-se no eixo organizador do social e do individual e as questões de emancipação são quase totalmente entregues à regulação estatal (Magalhães & Stoer, 2006).

Por tudo o que foi explanado desde os meados da década de 80, este modelo estava sobre olhares críticos, devido à sua ineficácia, impulsionando-se “a exigência de uma nova gestão pública” (Barroso, 2013, p.20) – novos modos de regulação de tipo pós-burocrática, o que originou o declínio

desta conceção e conseqüentemente o surgimento de uma nova lógica - a gestonária - e uma nova conceção - o de Estado Regulador ou Estado Avaliador. Apesar de remeter para uma lógica de economia diferente das décadas de 60 e 70, Charlot (2007) considera que se ingressa na época da Qualidade e da Globalização. Com este novo modelo pretendia-se:

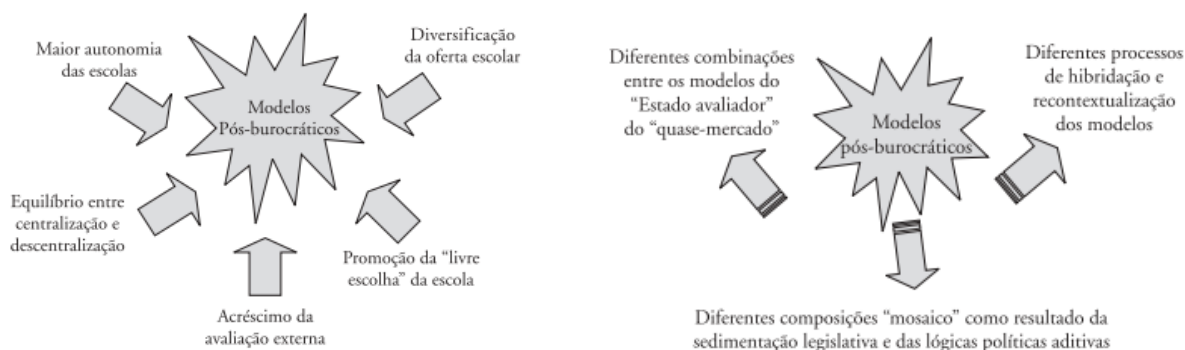


Figura 1 e 2 – Modelos de Gestão - retiradas de Barroso (2005, pp. 737 e 738)

Contrariamente aos instrumentos anteriores (regulação burocrático-profissional e regulação pelo mercado) este modelo preocupa-se com o *espaço local*, “um lugar que é considerado “mítico”, regenerador das políticas públicas de Educação e passa a “afirmar-se como referencial das políticas educativas” (Barroso, 2013, p.13), remetendo para a gestão da diversidade e a ênfase passa a incidir na qualidade.

Charlot (2007) acrescenta, ainda, que às lógicas da qualidade, eficácia e diversificação impõe-se conseqüentemente novas formas como a descentralização e a territorialização, surgindo na década de 80 e tendo como pressupostos fundamentais a Educação para todos, qualidade e equidade, responsabilidade, participação e negociação (Ferreira e Seixas, 2006). Surge, assim, um novo papel do Estado relativamente aos sistemas educativos, no qual o Estado delega poderes, mas regula e controla, a montante e a jusante (Charlot, 1994 citado por Louro, 2012), ou seja, o Estado renuncia a ação económica, mas dedica-se à regulação das normas fundamentais e à manutenção dos equilíbrios sociais básicos (Charlot, 2007).

O *local* é evocado como um espaço privilegiado de inovação e mobilização e também pode ser visto como um espaço público multirregulado (Pinto, 2020), permitindo que a gestão local produza mais serviços e mais adequados às necessidades reais e locais, bem como uma melhor alocação dos recursos educativos, desejando-se uma progressiva desresponsabilização do poder central e uma “nova ordem educativa local” (Ayed, 2009 citado por Barroso, 2013, p.14). Apresenta-se de seguida

uma figura ilustrativa onde se pretende esquematizar as posições das diferentes entidades e atores educativos que ocupam lugar num espaço público multirregulado e o tipo de relações que são estabelecidas.

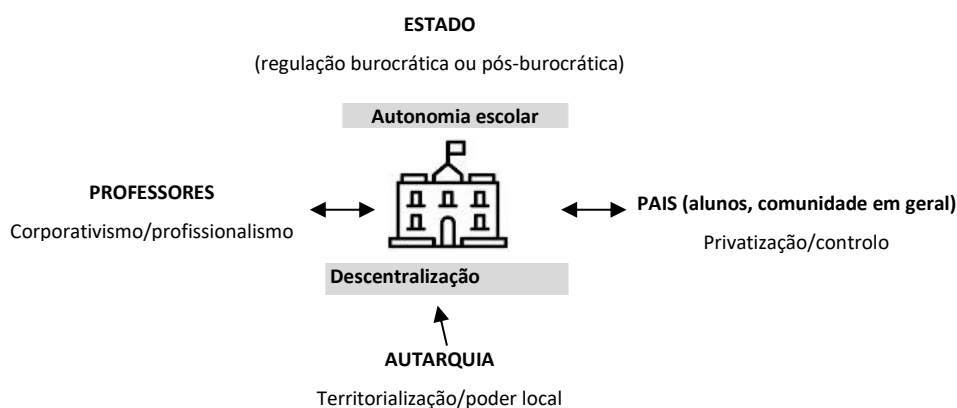


Figura 3 - Multirregulação local da Educação (adaptado de Barroso, 2015)

Assim, compreende-se que a tanto a descentralização como a autonomia da escola resultam de diferentes processos de regulação (Barroso, 2015). É possível também compreender que há múltiplas maneiras de como o poder regulador pode ser exercido a partir de cada um dos lugares e da variação de juízos que se pode fazer de acordo com a lógica adotada por cada um deles.

Não seria de todo possível finalizar-se este ponto sem se responder a esta questão: Afinal o que é a *regulação*? de que tanto se tem falado ao longo deste texto.

De um modo geral Barroso (2005) refere que a regulação é entendida como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema físico e social, permitindo-lhes através dos seus órgãos reguladores, identificar problemas, analisar e tratar informações e dar orientações e ordens para serem executadas, ou seja, pode-se considerar que a regulação é um guia da ação que permite uma orientação da ação perante o problema. Ao nível da Educação – a regulação está vinculada à finalidade de “consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas” (Barroso, 2005, p. 727), porém é um sistema permanentemente alimentado por iniciativas, conflitos e negociações entre atores sociais, situados a diferentes níveis (Azevedo & Melo, 2011).

Compreende-se, então, que esta construção do local aparece associada ao surgimento de uma multiplicidade de diferentes modos e níveis de regulação que acabam por se encruziar, mesclar e

competir mesmo entre si, de modo a que o local se torne num território educativo - um local de construção de políticas públicas, submetido à influência de diferentes polos de regulação transnacional, nacional e microrregulação local (Barroso, 2013) que se apresentam no quadro seguinte:

Regulação Transnacional	Regulação Nacional	Microrregulação Local
<ul style="list-style-type: none"> - conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos por estruturas supranacionais e que são tomados, pelos atores educativos, como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões a nível do funcionamento do sistema educativo português; - “Espécie de pronto-a-vestir” que produz efeitos de contaminação internacional; - “lições que vêm de fora” e como soluções para combater a ineficiência do Estado burocrático e promover a modernização. 	<ul style="list-style-type: none"> - o modo como o Estado e a sua administração exercem a coordenação, controlo e influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados. - presente-se um <i>hibridismo</i> que demonstra a presença de modelos e práticas educativas e que nem sempre existe coincidência entre eles, quanto ao que é público e privado, centralizado e descentralizado, estado e mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferença de interesses, lógicas, racionalidades e estratégias que se assumem numa perspectiva vertical (administradores e administrados) e perspectiva horizontal (escolas, territórios educativos, autarquias...); - reconhece oficialmente a regulação autónoma onde se desenvolvem processos formais e informais da regulação local.

Quadro 2 – Níveis de regulação (adaptado de Barroso 2006)

De uma forma mais esquematizada podemos chegar à seguinte figura ilustrativa com exemplos meramente ilustrativos:

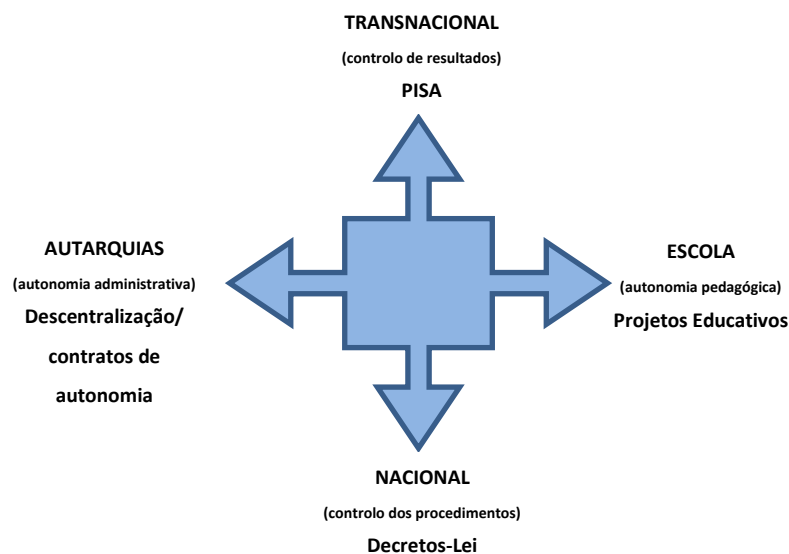


Figura 4 – Transversalidade da regulação e multirregulação (Elaboração própria)

Constata-se, assim, que o local surge de um complexo jogo de multirregulações caracterizado pelo reforço “da regulação transnacional, hibridismo, da regulação nacional, do alargamento da regulação intermédia (desconcentração e descentralização), da emergência de espaços de regulação resultantes da interdependência das escolas e da diversidade de lógicas na regulação interna das escolas” (Barroso, 2013, p.19), baseando-se em diferentes níveis de regulação local, sejam eles burocrático-profissionais, pós-burocrático, pela regulação de mercado ou mesmo a regulação comunitária (Barroso, 2006). Salienta-se, ainda, neste cenário, o surgimento da territorialização que corresponde, segundo Pinhal (2012), à construção de políticas locais, de conceção e execução autónomas com limites da intervenção local e definidos por lei. O local assume-se, por vezes, como um “quadro de realização contextualizada de políticas nacionais” e por outras “como quadro de produção de políticas próprias de base comunitária ou de base institucional” (Pinhal, 2012, p.272).

Atualmente, este poder assume uma expressão mais complexa, como uma função de supervisão, no que diz respeito às funções de regulação, coesão e controlo social, observando-se que o mesmo deixa de ser um elemento unificador da vida social. Magalhães (2001) refere, ainda, que a assunção da autorregulação surge como o funcionamento da autonomização das instituições, assentando a teoria do Estado Supervisor na crença de que a maior latitude atribuída àquelas seria a mais adequada, a fim de desenharem e definirem as estratégias mais apropriadas à comunidade envolvente. O mesmo autor reforça, também, que a coordenação do sistema deve reger-se por leis ou regras do tipo da autorregulação, em oposição à regulação pela administração central.

Conclui-se, assim, que se durante muito tempo se considerou que o poder central estaria *acima* de tudo e que seria o elemento de coordenação, esta perspetiva foi-se diluindo a partir do momento em que se começaram a observar a acumulação de políticas governamentais fracassadas (Lima, 2007). Ferreira & Seixas (2006) referem que se observa uma evolução na própria linguagem, surgindo novas terminologias tais como, qualidade, eficiência e eficácia, responsabilização, clientes e contratos. Surge uma nova filosofia de gestão “menos Estado, melhor Estado” (Lima, 2007) associada a processos de privatização, de desregulação estatal e de descentralização, estratégias de dispersão de poderes pelos vários parceiros sociais, delegação e transferência de competências para as regiões, desconcentração regional, autonomia institucional e territorialização. Afirma-se, assim, que a emergência do local não é um processo linear que resulta de uma simples passagem de competências e recursos entre o centro e a periferia, entre o nacional, regional e o local. É algo bastante mais complexo, onde se disputam e partilham poderes formais e informais que cruza redes de atores diversos, dentro e fora da esfera do

Estado (Barroso, 2013), que contribui para a sua diversidade, mas também poderá causar as suas desigualdades (Barroso, 2005 citado por Martins, 2017)

Por todas as razões explanadas anteriormente e pelo estudo investigativo se centrar no Programa Aproximar Educação, um projeto-piloto de *descentralização*, constata-se a necessidade de explorar os conceitos de centralização e descentralização que se expõem no próximo ponto.

2.2. DA CENTRALIZAÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO

Durante o Estado Novo a administração da Educação em Portugal esteve associada à conceção de Estado Educador, ou seja, tal como já se constatou anteriormente, o Estado estava incumbido de ser o educador exclusivo de todos os cidadãos, as suas funções eram tanto a nível educacional como a nível administrativo (Formosinho & Machado, 2013).

A massificação escolar e o conseqüente crescimento das taxas de escolarização, as mudanças tecnológicas e as crises económicas dos anos 70 acabaram por criar dificuldades ao Estado Centralizador na gestão de um sistema educativo de qualidade, eficiente e com eficácia (Martins & Machado, 2018), originando uma reestruturação do serviço público e o desenvolvimento de diferentes modelos de organização administrativa. Deste modo, segue-se uma breve clarificação do conceito de descentralização, a forma como é distribuído o poder entre o central e local, designadamente o grau e o modo de distribuição dos poderes e responsabilidades.

Tal como refere Barreto (1995)

Não creio que a centralização e a descentralização sejam, em si próprias, virtude ou defeito. A ambas correspondem objetivos, estratégias e políticas. Só podem ser compreendidas e explicadas no seu contexto histórico e social. Tanto uma como outra já foram bem ou mal, se assim se pode dizer. Ambas ajudaram a desenvolver a Educação e a liberdade, a manter a ignorância ou a ditadura. Ambas podem contribuir para a democracia ou a oligarquia. Nenhuma é valor absoluto. Eis por que vale a pena, quando se defende uma ou outra, argumentar e demonstrar o que se pretende, sem recurso a valores abstratos ou a ortodoxias reinantes (p.159).

Posto isto e indo ao encontro da ideia de Barreto, parece pertinente e oportuno apresentar-se um quadro ilustrativo de argumentos favoráveis à centralização e descentralização, nos domínios políticos, económico-administrativo e pedagógico.

	Argumentos da CENTRALIZAÇÃO	Argumentos da DESCENTRALIZAÇÃO
Razões Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Assegurar a unidade do Estado contra as tendências separatistas locais ou regionais; - Aplicar uma política educativa coerente em todo o Território nacional; - Impedir o controlo da Educação por grupos de interesses corporativos, organizações sindicais, ou movimentos radicais; - Contrariar a manutenção das desigualdades entre regiões e localidades; - Assegurar um currículo idêntico para todos os cidadãos; - Transmitir um património comum e valores considerados como fundamentais da identidade cultural do país; - Impedir tendências racistas ou xenófobas a nível local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver a cooperação entre parceiros e atores educativos - Aprofundar o exercício da democracia; - Entregar às comunidades educativas locais a gestão dos seus interesses; - Possibilitar a incrementação de projetos educativos locais integrados, tendo em conta o desenvolvimento pessoal e comunitário dos jovens em formação; - Obter a colaboração de cooperadores locais nos processos educativos desenhados pelas escolas.
Razões Económicas e administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Impedir a multiplicação de intermediários ou a duplicação de esforços diferentes de entidades educativas; - Reduzir os custos do ensino, fazendo gestão de escala na gestão do sistema educativo; - Assegurar estruturas e regras uniformes para todas as escolas, no que respeita à gestão administrativa, patrimonial, financeira e de gestão do pessoal; - Suprir a incapacidade local de assumir custos elevados com equipamentos ou pessoal especializado; - Impedir ou controlar a corrupção e os nepotismos desenvolvidos por grupos locais de pressão; - Promover a uniformização da organização pedagógica e da avaliação; - Facilitar a mobilidade de emprego docente dentro de todo o Território nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acelerar o processo de decisão, através da proximidade local dos decisores, reduzindo a burocracia e o percurso pelos vários canais hierárquicos da administração; - Permitir decisões mais adequadas às decisões concretas a que se aplicam; - Envolver os implicados nos processos de decisão, aumentando a sua corresponsabilidade e o envolvimento pessoal na aplicação; - Permitir um uso mais eficiente dos recursos educativos e comunitários; - Reduzir os encargos financeiros do Governo, através da obtenção de financiamentos locais.
Razões Pedagógicas	<ul style="list-style-type: none"> - Compensar a carência de preparação de professores e administradores educativos, através de um maior dirigismo administrativo e pedagógico assumido pela Administração Central; - Garantir uma formação adequada nas matérias básicas, através de programas mais taxativos e de exames nacionais para todos os alunos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilizar os currículos introduzindo componentes locais no currículo nacional ou, pelo menos, adaptações locais dos currículos nacionais; - Desenvolver perfis de formação que tenham em conta a personalidade e o contexto familiar e social de cada aluno; - Diversificar as modalidades e cursos de formação e introduzir pedagogias participativas; - Possibilitar a elaboração de pactos e parcerias educativas com outros agentes e organizações locais; - Envolver todos os implicados nos processos educativos, de forma a potencializar as aprendizagens e reforçar a cooperação e responsabilização local. - Libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica.

Quadro 3 – Centralização vs Descentralização (adaptado de Fernandes, 2005, Barroso, 2016 e Silva, 2018).

Após esta apresentação pode-se declarar que o nosso Estado se encontra polarizado entre ambos os modelos. Todavia, independentemente das suas desvantagens, os dois têm pontos fortes e cabe aos gestores políticos aplicar o melhor dos dois mundos, por forma a conseguirem um sistema educativo

menos burocrático, sem desigualdades, mas mais próximo do seu território e dos seus atores educativos, de modo proporcionar o desenvolvimento do local. Como refere Pinhal (2014)

a alternativa que se me afigura mais interessante é a que possa compatibilizar as funções do Estado, que se encontram definidas pela Constituição e pela Lei de Bases do Sistema Educativo, com o aumento das responsabilidades das autarquias locais, dentro de um quadro de autonomia crescente da comunidade local no seu conjunto, bem como de desenvolvimento do espírito e da prática de concertação e cooperação entre as organizações educativas locais (p.12).

Partindo desta imagem otimista explanar-se-ão, então, algumas ideias sobre os dois modelos, tentando apresentar-se, agora, as suas diferenças e as suas ideologias.

O modelo centralizador pressupõe uma conceção rousseauiana em que a democracia é a imposição da vontade geral, rejeitando a intervenção na política de quaisquer corpos intermédios entre o Estado e o povo (Formosinho, 2005). Compreende-se que o Estado, figura central, define quais as necessidades, preocupações e problemas que podem surgir e conseqüentemente elabora uma resposta para as mesmas situações que devem ser seguidas a nível nacional, não atendendo às especificidades que acabavam por surgir.

Tavares (2000, p.62) preconiza que estamos perante um sistema centralizado “se a satisfação de todas as necessidades coletivas, de âmbito nacional, regional e local estiver a cargo de uma só pessoa coletiva, em princípio o Estado”, ou seja, o Estado Central congrega praticamente todas as competências em matéria de Educação e mesmo as respostas às necessidades especificamente locais são da inteira responsabilidade do mesmo.

Centralização pressupõe, também, a existência de uma hierarquia, na qual as instâncias superiores ditam as diretrizes para as instâncias inferiores executarem, pois tal como refere Fernandes (2005, p.54) “a responsabilidade e o poder de decidir concentram-se no Estado ou no topo da Administração Pública cabendo às restantes estruturas administrativas apenas a função de executar as diretrizes e ordens emanadas desse poder central”.

Barreto (1995, p.160) defende, ainda, que “a centralização consiste no estabelecimento de uma autoridade global, em princípio governamental ou estatal, que regule e presida às atividades de todas as unidades do sistema integrado.” De acordo com este autor, a centralização passa pela tentativa de homogeneizar métodos e regras, programas e objetivos, tendo em vista proporcionar uma

aprendizagem de saberes iguais numa unidade territorial e administrativa, de modo a originar comportamentos semelhantes e com a intenção de evitar ou reduzir atuações, desiguais, singulares ou diferentes (Martins, 2017). O mesmo autor considera, ainda, que este modelo de administração satisfaz unicamente interesses e necessidades de grupos restritos, em detrimento de interesses mais vastos e gerais, como a sociedade civil, o poder local, as regiões, os pais, eventualmente os alunos e, provavelmente, o progresso do saber e da formação.

A política educativa centralizada é conduzida pelo Estado, através da administração central, sem grande consulta dos parceiros sociais e pedagógicos, sem tentativa de concertação social, observando-se que as fases de planeamento e conceção, de decisão política e de implementação das soluções prescritas são fundidas num processo unificado conduzido pela administração central, sendo os ministros os dirigentes máximos (Formosinho, 2005).

Por seu turno, como tentativa de resposta às críticas ao centralismo e à reprodução das desigualdades pela escola, surge a partir da década de 70, o conceito de descentralização associado à promoção do local como lugar de modernização e inovação. Assim, nas décadas seguintes estava na ordem do dia, nas agendas políticas e científicas, temas como descentralização, autonomia, participação, projeto educativo, gestão local, territorialização, permitindo que o campo educativo passasse a contar com outros atores para além do Estado e do seu aparelho administrativo (Ferreira, 2005).

Etimologicamente, descentralizar significa tirar do centro para a periferia. Aplicado à organização do Estado, traduz-se num processo através do qual atribuições administrativas do Estado são distribuídas para pessoas coletivas distintas e de âmbito territorial ou institucional mais limitado. Genericamente, a descentralização é um critério de transferência de competências e atribuições da comunidade nacional organizada, entre o Estado e entes distintos (Veiga, 2007). Pode-se afirmar que a descentralização é encarada como uma resposta de proximidade, que permite a satisfação mais eficaz e eficiente das necessidades reais dos cidadãos, acarretando a focagem no específico e no particular num estabelecimento de redes sociais e institucionais locais, podendo, por isso, gerar morfologias organizacionais diversas (Leite, 2005 citado por Silva 2018).

Deste modo, ao nível da política educativa pressupõe-se que a sociedade civil tenha uma participação significativa na condução da mesma, constatando-se que o problema da Educação diz respeito a todos os sectores da sociedade e interessa geralmente aos vários parceiros sociais e pedagógicos (Formosinho, 2005). Observe-se que as fases de planeamento e conceção da reforma são

distintas. Há a fase do debate público – vários quadrantes da sociedade civil podem participar; a fase da decisão política – da responsabilidade dos órgãos de soberania; e a fase de implementação e (re)construção das soluções adotadas por parte da administração central, regional, local, pelas escolas, pelos professores, alunos, famílias e comunidade em geral (Formosinho, 2005). Barreto (1995) reforça esta ideia quando afirma que é o momento de se pôr termo aos métodos e critérios obsoletos e desadequados à sociedade e cidadãos contemporâneos, não se descortinando motivos para se manter o sistema educativo fortemente centralizado, desde que sejam assegurados os valores fundadores do sistema, ou seja, a unidade nacional, a integração do Estado-Nação, a igualdade e o direito à Educação.

Mons (2014) refere que o fenómeno de descentralização compreende múltiplas faces e está intimamente ligado a outros conceitos, mas tem sempre por objetivo aligeirar as prerrogativas do Estado central na gestão dos sistemas educativos, transferindo-os para os atores locais, sendo fundamentalmente uma opção política quer se procure aceder a formas rigorosas de Descentralização – de cedência do poder por parte do governo central – quer se trate apenas de medidas corretoras da centralização – medidas de desconcentração, delegação, desregulação, desburocratização e autonomia (Pullez-Benitez, 1993 citado por Fernandes, 2005). Por forma a ilustrar estas ideias apresenta-se de seguida a figura 5 que ilustra as múltiplas faces expostas anteriormente:



Figura 5 – Diferentes faces da Descentralização (Elaboração própria)

Torna-se, desde já, desejável começar por clarificar o conceito de autonomia que acaba por se interligar com as diferentes formas de descentralização. Assim, a palavra autonomia de origem *grega* significa liberdade ou autossuficiência; o direito de se governar por leis próprias; autodeterminação e, ainda, a possibilidade de uma entidade em estabelecer as suas próprias normas (S/A, 2010). Compreende-se, assim, que a autonomia é um direito de se governar por leis próprias, havendo a possibilidade de uma entidade estabelecer as suas próprias normas de gestão. Barroso (1996) prefere esclarecer que o conceito de autonomia, apesar de estar ligado à noção de autogoverno, não é sinónimo de independência total, pois se por um lado pressupõe liberdade, por outro não se pode confundir com a ideia de independência, uma vez que a ação de autónomo pressupõe relações, exercendo-se, deste modo, num contexto de interdependência e num sistema de inter-relações.

Trespasando, agora, este conceito para o sistema educativo, deseja-se que a essência da autonomia na escola passe pela sua capacidade de efetuar trocas com os outros sistemas que envolvam a escola. A autonomia da escola não é algo adquirido, mas sim algo que se vai construindo na inter-relação com os diferentes atores organizacionais, pois só assim criará a sua própria identidade, um ethos específico e diferenciador e a elaboração de um projeto próprio (Silva, 2004 citado por Gregório, 2015 e Nóvoa, 1998). Importa ressaltar a ideia de Licínio Lima (2007) quando alerta que em Portugal a autonomia que tem sido decretada não vai de todo ao encontro da perspectiva de *autogoverno* da escola, mas da delegação de competências a nível instrumental, tal como se pode constatar:

o conceito de autonomia é desprovido de sentido político substantivo e não significa mais autogoverno, soberania, capacidade de se dirigir segundo regras próprias e em graus variados; significa, ao invés, algum grau de liberdade de execução, adaptação local e operacionalização contextualizada das orientações (...). Esta conceção de autonomia da escola, de tipo marcadamente operacional ou procedimental, contribui para a salvaguarda do tradicional poder da administração central e da sua ordem própria, ou seja, assegura a autonomia do centro e remete as escolas para uma condição politicamente e administrativamente periférica e subordinada (p. 7).

Verifica-se, assim, que a descentralização e a autonomia transformam-se nos temas centrais de inovação e de mudanças políticas educativas, que se esperam que se concretizem e que não sejam apenas uma “ficção necessária” (Barroso, 2004, p.49). Tal como refere Nogueira (2010, p.55) “a chave do sucesso para a qualidade educativa das próximas gerações, está em implementar no terreno o que se encontra aplicado no papel”. Com as políticas descentralizadoras o Estado tem de abandonar o papel de controlador e assumir a vertente reguladora, no qual deverá impulsionar, avaliar e contratualizar, por forma a que a autonomia seja uma construção social, mas acima de tudo política.

Continuando, ainda, a análise da figura 5 regista-se que a descentralização pode apresentar-se em três formas que se distinguem pelo “grau de autonomia das unidades subnacionais em relação ao governo central” (Mons, 2004, p.42), sendo elas:

- *desconcentração* em que há transferência de competências, mas cujo organismo se situa na dependência direta do governo central, ou seja, a maior fasquia do poder situa-se ao nível do poder central;
- a *delegação*, em que há transferência de competências para organismos diferentes do Ministério da Educação (ME), mas que em simultâneo são enquadrados pelo governo central, ou seja, é a chamada descentralização à francesa onde o poder é partilhado, porém a autonomia local encontra-se subordinada à legislação nacional;
- a *devolução*, através da qual existe uma transferência real de responsabilidades para unidades independentes do ME e que beneficiam de uma autonomia de decisão, ou seja, o poder local tem autonomia no verdadeiro sentido da palavra e o poder central apenas tem um papel de coordenação.

Importa referir a ideia de Bolívar (2008), pois o autor vê mais longe e além desta trilogia acrescenta duas novas formas: a *desregulação*, quando existe vacuidade de decisões a nível central, fomentando a ascensão das organizações e a *privatização* que consiste na transferência de responsabilidades e recursos do sector público para o privado.

Focando-se um pouco mais sobre a política *desconcentração*, Fernandes (2005, p.55) acrescenta, ainda, que “é uma modalidade atenuada da centralização”, pois as principais características da centralização mantêm-se, nomeadamente a estrutura hierárquica da administração, porém poderão existir algumas decisões que sejam tomadas por agentes em posições intermédias ou em posições inferiores da hierarquia. Ressalta-se, também, que os poderes destes agentes são delegados e não próprios, continuando a pertencer por direito ao superior e mantendo-se a dependência hierárquica.

Ressalve-se que tanto na desconcentração como na descentralização encontram-se duas formas de ação: a desconcentração ou descentralização territorial e a desconcentração ou descentralização funcional, no qual se elaborou o quadro seguinte, baseado nos autores Formosinho (2005) e Fernandes (2005) por forma a permitir uma melhor compreensão de ambas.

TIPOS	DEFINIÇÃO	TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO	EXEMPLOS
DESCONCENTRAÇÃO FUNCIONAL	Criação de serviços diferenciados do Estado para atender à administração de setores específicos. As competências incidem sobre um leque delimitado, podendo abranger todo o território nacional.	Administração direta do Estado	-Departamentos especializados da Administração Central
DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL	Criação de graus intermédios e inferiores de decisão, a nível regional e local, mas integrados na cadeia hierárquica de comando central, ou sujeitos ao seu poder de direção, podendo as suas decisões serem modificadas ou revogadas pelos responsáveis centrais. Os serviços, cujas competências podem ser polivalentes ou generalistas, sendo distribuídos pelo território. - Preocupa-se com a eficácia.	Administração direta do Estado	-Direções Regionais de Educação - Centros de Área Educativa - Escolas como serviços locais do Estado
DESCONCENTRAÇÃO TERRITORIAL E DESCENTRALIZAÇÃO FUNCIONAL	A ocorrência dos dois processos simultaneamente	Administração direta do Estado	-Departamentos especializados da Administração Regional ou Local - Escolas como serviços locais do Estado
DESCENTRALIZAÇÃO FUNCIONAL	Criação de organizações, distintas do Estado, com individualidade social e jurídica e autonomia, mas sujeitas aos poderes de superintendência e tutela do Estado, para a realização de tarefas que exigem especialização técnica.	Administração indireta do Estado	-Institutos públicos da Administração Central -Universidades sem auto-administração
DESCONCENTRAÇÃO FUNCIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL LIMITADA	Criação de serviços dependentes da administração estatal (central ou regional), de âmbito geográfico limitado, em que é concedido algum papel na tomada de decisões aos utentes e à comunidade local e/ou profissional que esses serviços servem.	Administração estatal participada	-Escolas 1.º Ciclo do Ensino Básico e secundárias na conceção de comunidades educativas (com participação da comunidade e com autonomia)
DESCENTRALIZAÇÃO COOPERANTE	Junção de esforços do Estado ou de organismos públicos (institutos públicos, associações públicas) com organizações privadas, cooperativas ou autárquicas, traduzida na criação de organizações mistas, para a prossecução de fins do Estado.	Administração mista	- Escolas Privadas -Universidades em regime de autoadministração - Escolas profissionais atuais
DESCENTRALIZAÇÃO FUNCIONAL PLENA	Criação de organizações não sujeitas aos poderes de direção ou superintendência do Estado (apenas ao poder de tutela), autossuficientes e completamente autoadministradas, para a realização de tarefas especializadas	Administração autónoma	- Ordens profissionais -Academias científicas
DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL	Criação de pessoas coletivas públicas, correspondentes a conjuntos de pessoas residentes em determinado Território, que asseguram a prossecução dos interesses comuns dessas pessoas, seja regional ou local.	Administração autónoma	- Autarquias regionais e locais (Regiões Administrativas, Municípios e Freguesias)

Quadro 4 – Tipos de Desconcentração e Descentralização

Em jeito de conclusão, Barroso e Pinhal (1996, p.11) consideram, ainda, que a descentralização é “um processo, um percurso construído social e politicamente por diversos autores, que partilham o

desejo de fazer do local um lugar de negociação”. Todavia, ressalva-se, que, por vezes, a descentralização é uma resposta política a movimentos de base, locais e regionais e, mais do que estimular esses movimentos, existe a intenção expressa ou disfarçada de os controlar e canalizar para os fins próprios da administração e não para o reconhecimento do local ou da escola como centro de ação política ou educativa (Fernandes, 2005, p.61). Surgem, deste modo, duas visões que se sobrepõem ou incompatibilizam (Barroso, 2015):

- uma *mais conservadora*, em que o Estado preserva a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental sobre a provisão, organização e controlo do sistema público de ensino, e limita-se a transferir as táticas e algumas competências instrumentais de natureza executória, para a periferia;
- uma visão *mais liberal*, em que o local é visto como um *lugar de modernização e mobilização* e em que a transferência de competências se integra num processo mais vasto de recomposição do papel do Estado na Educação, através de novos modos de regulação, reforçando a retórica de modernização e de uma lógica de privatização do ensino público.

É nesta conjuntura que surge a transferência por via legislativa de atribuições e competências de órgãos de Estado para os órgãos das autarquias locais, sendo exemplo disso o caso em estudo - o Programa Aproximar Educação (PAE) -, que constitui uma tentativa de descentralização territorial, em que a autarquia não dependesse hierarquicamente da administração central, fosse autónoma administrativa e financeiramente, com competências próprias e representasse os interesses locais (Formosinho & Machado, 2013). Porém, apesar deste programa ser uma medida descentralizadora que aproxima o poder de decisão do local, possibilitando, também, que as ações delegadas nas autarquias e nos agrupamentos de escolas (AE) possam ser definidas e executadas por estes, acaba por coocorrer com algumas políticas centralizadoras, uma vez que há orientações ou mesmo normativos definidos pelo Estado em que os Municípios não têm qualquer poder de decisão. Todavia, ressalva-se que as autarquias possuem uma administração autónoma, sendo responsáveis por assegurar os interesses comuns do seu território.

Finaliza-se com estas três ideias de Fernandes (2005) ao referir que a descentralização nas autarquias tem características distintas de uma desconcentração administrativa na medida em que:

- 1) supõe o reconhecimento de interesses próprios de uma coletividade humana definida ou pela pertença a um território ou por constituir um certo aglomerado social com identidade

própria e interesses comuns; 2) implica a gestão desses interesses por órgãos cujos titulares são eleitos pelos membros da coletividade perante os quais respondem; 3) não está subordinada hierarquicamente a outro órgão constituindo uma organização administrativa independente, limitando-se o controlo do Estado à verificação da legalidade dos atos praticados (pp.57-58).

Por estas razões passar-se-á ao ponto seguinte onde se tentará compreender a evolução das competências dos municípios em matéria de Educação desde 1974 até à atualidade, que tipo de descentralização e grau de autonomia obtiveram.

2.3. EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO

As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235.º, n.º 2, da CRP).

As autarquias locais, também, chamadas de municípios e concelhos são a subdivisão territorial mais importante que Portugal teve desde a sua independência em 1143 (Gouveia, 2018). O mesmo autor refere que estas foram fundamentais para o desenvolvimento do reino de Portugal através da atribuição das cartas de foral que permitiram o desenvolvimento do território mantendo a dependência do povo face à coroa. Atualmente os concelhos são geridos pelos municípios através das Câmaras Municipais, com órgãos executivos, assembleia municipal e órgão deliberativo. Estes são os órgãos responsáveis pelas decisões que são tomadas na área de influência territorial do concelho e no desenvolvimento do mesmo. Ressalta-se Pinhal (2006, p.102) ao preconizar que as autarquias são “pessoas coletivas públicas de população e território, dotadas de autonomia administrativa e financeira relativamente ao poder central”, estando apenas sujeitas à tutela da legalidade.

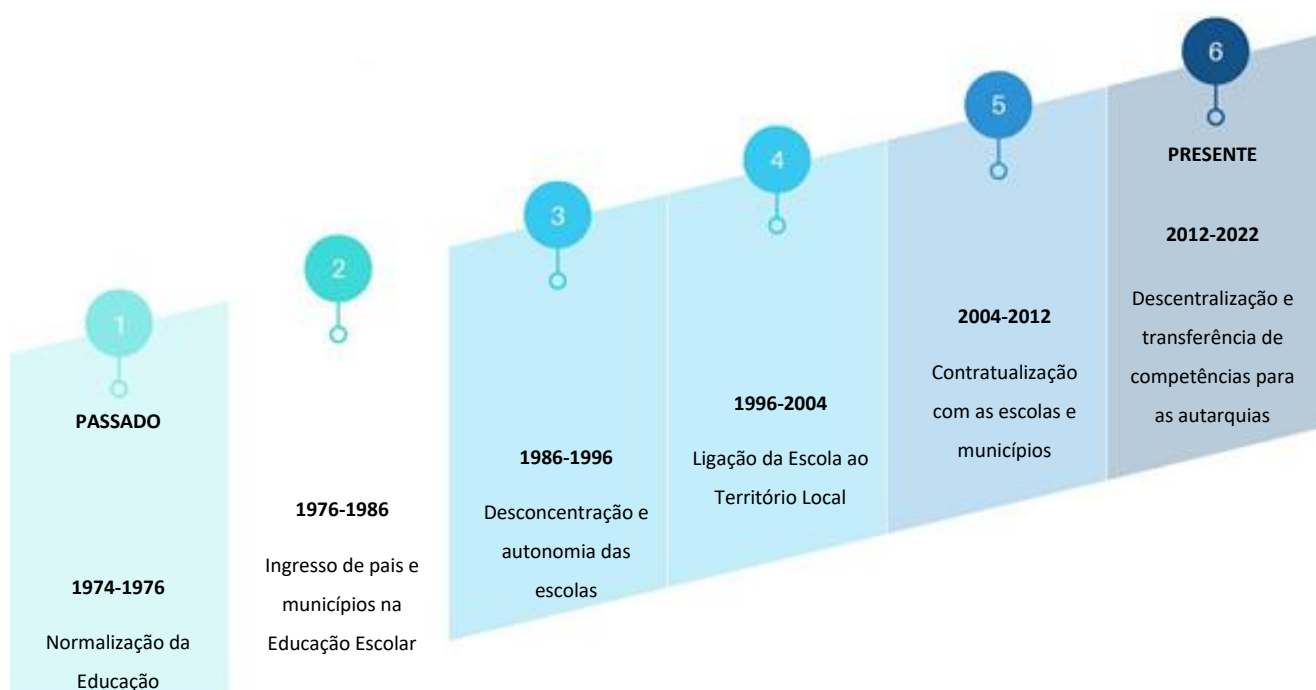
Deste modo, neste ponto ir-se-á sintetizar o quadro legislativo e as competências das autarquias desde o 25 de abril de 1974 até ao presente momento, pretendendo-se situar as autarquias do ponto de vista formal e legal, designadamente o lugar ocupado pelos municípios na administração pública portuguesa em geral e a evolução das competências dos municípios em matéria de Educação.

Deseja-se, assim, analisar a intervenção municipal num “contexto de emergência de um sistema multiforme de regulação da Educação em que o local se apresenta como instância cada vez mais

relevante no sistema educativo” (Pinhal, 2012, p.303), tendo sempre por base que Portugal é um Estado de Direito tradicionalmente centralizado, designadamente no campo da Educação.

Contudo, nos últimos 40 anos tem evoluído uma tendência descentralizadora que se materializa na publicação de vários diplomas legais, nos quais se operacionalizam o modo como se transferem as competências do poder central para as autarquias.

Nesta análise da participação dos municípios portugueses na Educação recorreu-se às propostas de Fernandes (2004) que remete para a existência de três principais momentos, complementando-se com Formosinho e Machado (2013) que nos descrevem cinco fases e que de forma sucinta se apresenta no esquema seguinte:



Quadro 6 – Linha de tempo do processo de descentralização na Educação, em Portugal (elaboração própria)

Este projeto apenas se cingirá ao desenvolvimento das três fases apresentadas por Fernandes designadamente: primeira fase – *A autarquia como serviço periférico de apoio à Educação infantil e básica obrigatória*; segunda fase – *a autarquia como um parceiro privado com função supletiva em relação ao sistema educativo público* e uma terceira fase – *a autarquia como um participante público na promoção e coordenação local da política educativa*.

2.3.1. A AUTARQUIA COMO SERVIÇO PERIFÉRIO (1974-1986)

Na sequência da revolução de 25 de abril de 1974, um novo paradigma emergiu no poder local, através da promulgação da Constituição da República Portuguesa (CRP) a 2 de abril de 1976. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais que se mantêm até ao presente (art.º 235, n.º 1), bem como define que as autarquias passam a ser percecionadas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (artigo 235 n.º 2) “e encaradas como entidades distintas e independentes do Poder Central apenas tuteladas por este, para correção dos seus procedimentos de gestão autárquica e não do mérito das suas decisões” (Pinhal, 2006 citado por Freitas, 2015, p. 29). Verifica-se, assim, a afirmação dos municípios e das freguesias que alcançaram de imediato um estatuto de autonomia e uma nova legitimidade de ação através da eleição dos seus órgãos. Sem dúvida, este é o traço mais marcante deste período pós 25 abril que reconhece que a descentralização e a autonomia das autarquias seriam os alicerces estruturantes de um regime democrático.

Assim, nesta primeira fase, entre 1974-1986, a autarquia é entendida na “gestão da Educação como um serviço periférico de apoio à Educação infantil e básica obrigatória” (Fernandes, 2004 e Neto-Mendes, 2014, p.4), assumindo apenas alguns encargos financeiros. Designadamente, o Decreto-Lei n.º 74/84 refere matéria de encargos com investimentos na Educação; o Decreto-Lei n.º 299/84 a regulação da matéria dos transportes escolares e o Decreto-Lei n.º 399-A/84 a regulação das competências da ação social escolar. Pode-se, ainda, referir que anteriormente a estas foram promulgadas duas leis, a Lei n.º 79/77 sobre o Poder Local, porém era demasiado genérica, o que originou ao surgimento da Lei n.º 1/179 que confere ao poder local a posse de património e finanças próprias, criando a capacidade e gestão às entidades locais (Freitas, 2015).

Compreende-se, assim, que neste período dá-se o início do processo de transferência de competências, sabendo que as novas atribuições passavam pelo financiamento de alguns dos aspetos de carácter operacional, tornando o município como um simples participante dos custos da Educação, sem qualquer direito de interferir na sua administração (Fernandes, 1994). Isto é, o município era o detentor dos edifícios escolares através de apoio financeiro, mas não tinha qualquer parecer sobre as políticas educativas, pois era apenas um parceiro contributivo (Anexo 1), embora tenham conseguido recuperar a autonomia que lhes tinha sido retirada durante a vigência do Estado Novo (Freitas, 2015). Aqui não eram valorizadas as potencialidades do município enquanto parceiro ao

nível da criação de uma estratégia educativa com o Ministério da Educação, o papel da autarquia ao nível da Educação consistia, exclusivamente, em prestar apoio à Educação infantil e básica obrigatória, complementando as competências do Ministério da Educação.

Em suma, um dos mais perceptíveis efeitos da democratização do poder local, foram os anos que sucederam ao 25 de abril, no qual se operou uma profunda revolução na forma como a Educação escolar e não escolar passou a integrar o núcleo normal das intervenções e preocupações municipais.

2.3.2. A AUTARQUIA COMO PARCEIRO PRIVADO (1986-1996)

Com publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86 (LBSE), surge um novo ciclo de mudanças ideológicas, políticas e administrativas que contribuíram para que se operacionalizassem alterações ao nível do modelo de planeamento da rede escolar e da respetiva participação dos municípios (Cordeiro, Martins & Ferreira, 2014). “É conferido ao município um novo papel na Educação: o de agente educativo, porém é considerado um parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema educativo público” (Martins & Machado, 2018, p.224).

Esta corresponde, sem dúvida, à primeira tentativa de descentralização de competências para o poder local no campo da Educação e é reconhecido “um papel educativo ao município em certas áreas ou modalidades do sistema educativo” (Fernandes, 2004, p.37). A LBSE estabelece o quadro geral do sistema educativo, apresentando, segundo Pinhal (2012) um conjunto de alterações que se irão resumir em três grandes áreas de intervenção:

- A estrutura do sistema educativo e a duração da escolaridade obrigatória, que aumentou de 6 para 9 anos;
- Os objetivos da Educação, que passaram a orientar-se para a promoção do sucesso escolar e educativo dos alunos;
- A organização e administração do sistema educativo, que passou a nortear-se no sentido da descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas e das ações educativas.

Carvalho (2012 citado por Pinhal, 2012) acrescenta, ainda, que este diploma incorpora dois dos primordiais princípios democráticos consagrados na Constituição Portuguesa – a já referida descentralização e a participação de todos os implicados no processo educativo, bem como a integração comunitária dos estabelecimentos de ensino e de Educação, não fazendo alusão a qualquer papel de relevo para os municípios (Martins & Machado, 2018). Segundo Fernandes (2004) é-lhes

atribuído a criação de centros de Educação pré-escolar, formação profissional, Educação especial, da ocupação de tempos livres e outras modalidades de Educação extraescolar.

Em 1987 dá-se outro marco importante – a criação do *Conselho Nacional de Educação (CNE)*, em que os municípios participaram através da Associação Nacional de Municípios Portugueses, constando-se, assim, um reconhecimento e valorização do poder local, nas decisões do poder central (Martins & Machado, 2018).

Importa, ainda, fazer referência a alguns Decretos-Lei² que se consideram relevantes: Decreto-Lei n.º3/87, Decreto-Lei n.º361/89 e Decreto-Lei n.º133/93, apresentam “medidas de desconcentração territorial e funcional de serviços da administração central do Ministério da Educação” (Barroso, 1999, p.138) - criação de direções regionais e reforço das respetivas competências, no qual, pela primeira vez, em Portugal, surge a ideia de território³ educativo; Decreto-Lei n.º26/89 consagra a criação das escolas profissionais, valorizando as iniciativas da sociedade civil, contribuindo para o desenvolvimento económico e tecnológico das respetivas comunidades (Barroso, 1999 & Martins & Machado, 2018) e o Decreto-Lei n.º172/91 que consagra “o ordenamento jurídico da direção e gestão dos estabelecimentos de Educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, (Barroso, 1999, p.138) valorizando a integração de elementos da comunidade local na administração da escola, ou seja, as autarquias, bem como pais e a comunidade escolar, passam a ter lugar no órgão de direção da escola – Conselho de Escola – e passam a poder intervir na discussão e votação das grandes linhas orientadoras da ação da escola, como por exemplo, seleção e nomeação do diretor.

Conclui-se, assim, que esta fase fica efetivamente marcada pelo surgimento da peça chave - LBSE - um grande pilar da Educação em Portugal, que continuando a ser um documento estruturante e abrangente, necessita atualmente de algumas alterações face às novas realidades, sejam elas económicas, sociais ou do próprio conhecimento.

² No anexo 1, encontra os diplomas mais importantes desta segunda fase.

³ Torna-se importante deixar aqui, desde já, uma pequena nota sobre o conceito de territorialização das políticas educativas. Assim, a territorialização é essencialmente um fenómeno político e implica um conjunto de opções que têm por pano de fundo um conflito de legitimidades entre o Estado e a Sociedade, entre público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local, entre o controlo estatal e a autonomia local (Barroso, 2016). Barroso (1998, p.31) acrescenta, ainda, que a territorialização abarca “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”. Para o mesmo autor as finalidades da territorialização são: a contextualização das ações educativas atendendo à heterogeneidade dos territórios; a conciliação entre os interesses públicos e privados; a implicação e envolvimento dos atores na definição e execução das políticas educativas; o estabelecimento de uma relação horizontal, negociada e contratual, afastada do “controlo vertical”, monopolista e hierárquico do estado (Barroso, 2013). Compreende-se, assim, que com o surgimento desta nova terminologia há uma “revalorização do local”, começou a pensar-se no local como instância definidora de políticas educativas e como nível prioritário de administração (Barroso, 1999). Esta revalorização traduz-se, por um lado, nas políticas de reforço da autonomia das escolas e, por outro, na transferência de competências e no alargamento das áreas de intervenção dos municípios na educação (Pinhal, 2014). Como defende Machado e Alves (2014) reconhece-se às escolas poderes e meios próprios de intervenção local.

2.3.3. A AUTARQUIA COMO PARCEIRO PÚBLICO (1996-ATÉ AO PRESENTE)

Nesta última fase podem-se encontrar três momentos distintos:

- O período de *1996-2004* – a intervenção municipal é reconhecida e relaciona-se a escola ao território e a um projeto educativo local, pois a autarquia “posiciona-se como um participante público na promoção e coordenação local da política educativa” (Neto-Mendes, 2014). Entre as várias medidas tomadas salienta-se: o Despacho nº 147- B/ME/96, de 1 de agosto, no qual se reforçaram as modalidades de associação de escolas de base territorial e legislou-se sobre a criação de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP); o Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de junho, o qual regula as competências de intervenção no município no âmbito da Educação pré-escolar, sendo que promove claramente a autonomia das escolas, pois é um processo que visa dotar gradualmente os estabelecimentos dos ensinos básico e secundário de maiores graus de autonomia implica a criação de condições que lhes possibilitem assumir novas responsabilidades (Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de junho); o Decreto-Lei 115-A/98 de 4 de maio veio introduzir um novo ciclo na organização administração educativa, modificando o papel do município, no respeitante à sua intervenção na administração e gestão das escolas e à orientação da Educação. Os municípios passam a ter uma participação nos órgãos de gestão e administração da escola, verificando-se, assim a ligação da escola ao território, através das Assembleias de Escola como órgão responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola e como órgão de participação e representação da comunidade educativa (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, artigo 8º, nºs 1 e 2). Esta legislação estabelece, ainda, os contratos de autonomia (artigo 48º) que constituem acordos entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e outros parceiros interessados para o desenvolvimento do respetivo projeto educativo. Outro elemento inovador deste decreto é a criação dos *Conselhos Locais de Educação* (sendo posteriormente designado de Conselho Municipal de Educação), órgão que veio permitir às autarquias intervir em vários setores que até àquele momento eram exclusivos da competência das escolas e administração central.

Todavia, o quadro legal da intervenção autárquica só fica completo com a definição das suas atribuições e competências, relacionadas com o planeamento, gestão de equipamentos e realização de investimentos e a organização, pelas Leis n.º 159/99, de 14 de setembro e n.º

169/99, de 18 de setembro. Freitas (2015) afirma que as leis enunciadas anteriormente, foram meramente formais e instrumentais não acrescentando nada às autarquias, o que originou o surgimento do Decreto-Lei n.º7/2003 de 15 de janeiro, estabelecendo a transferência de competências em matéria de Educação para as autarquias, designadamente no que concerne ao ordenamento da rede educativa. Com este Decreto dá-se a alteração da denominação do CLE para Conselho Municipal de Educação (CME) (“um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas ao nível do concelho” e “instância de coordenação e consulta” - Santos, Cordeiro & Alcoforado, 2018, p.97 e Decreto-Lei n.º 7/2003, art.º 3), regulando as suas competências e composição. Surge, ainda, a alteração da Carta Escolar para Carta Educativa que “criou condições para que os municípios se pudessem afirmar como autores e participantes na reorganização da sua rede escolar pública, habilitando-os a encontrar soluções educativas locais” (Matthews et al., 2009 citado por Santos et al, 2018, p. 97). Contrariamente à carta escolar, a carta educativa obrigava à concretização de projeções com vista à aferição das necessidades futuras, pelo que é um documento de planeamento decisivo na reorganização da rede escolar (Santos et al, 2018), no qual foram definidas as condições necessárias para a sua elaboração, aprovação e revisão.

Assim, e de acordo com Pinhal (2012, p.254) no final de 2003 a legislação distinguia três tipos de competências em matéria de Educação nos municípios: “competências relacionadas com a conceção e o planeamento do sistema educativo; as competências relacionadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços; as competências associadas ao apoio dos alunos e aos estabelecimentos de Educação e ensino”.

- O período de 2004-2012 – é considerado o período da contratualização entre as escolas e os municípios, pois como refere Formosinho e Machado (2013) a concretização dos objetivos subjacentes ao processo de descentralização passa pelo reconhecimento do Estado central, através de uma lei ou norma jurídica de carácter coercivo ou contratual. Assim, os pontos mais relevantes deste período são: o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril estabelece o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da Educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, acrescentando o Plano Anual de Atividades (PAA) e o Orçamento como instrumentos de autonomia, sendo constituído o Conselho Geral – órgão máximo de gestão da escola, onde inclui a participação da autarquia; o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho que veio cumprir e esclarecer algumas áreas da transferência de

atribuições e competências para os municípios relativamente ao pessoal não docente, ação social escolar, componente de apoio às famílias, às atividades de enriquecimento curricular, transportes escolares e construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino, pois o objetivo é “contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho). Ressalva-se que o município passa a ser claramente a unidade territorial para se onde se pretende realizar a descentralização, porém algumas autarquias mostram resistência a essa transferência de competências e que apresentam como um dos argumentos primordiais os motivos financeiros.

- Por último o período de *2012 até ao presente*, observa-se o novo reforço à descentralização e à transferência de competências para as autarquias. O primeiro diploma a salientar é o Decreto-Lei 75/2013, de 12 de setembro que “estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”. Numa lógica de aprofundamento da descentralização este diploma já previa no seu 120.º artigo que a delegação de competências seria concretizada através de contratos interadministrativos a celebrar entre Poder Central e Poder Local (de forma gradual e faseada e através de iniciativas-piloto) que acaba por se concretizar em 2015 com a aprovação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Este diploma contempla o Programa Aproximar Educação (que terá uma análise mais detalhada no próximo ponto), no qual as autarquias ganham um novo protagonismo no que diz respeito à evolução das políticas de administração em Educação, e mais, especificamente, à *coordenação local da Educação*. (Azevedo, 2015). Todavia, o Conselho de Escolas discorda, afirmando que em pleno ano de 2015 o sistema educativo continua “centralizado e dependente de uma Administração Educativa volumosa e muitas vezes ineficiente” (Parecer n.º 01/2015).

Importa, ainda, referir que só a 16 de agosto de 2018, através da Lei n.º 50/2018 se concretiza efetivamente o quadro de transferência de competências para todas autarquias locais, bem como todos os níveis de ensino, sendo este operacionalizado através do Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro, que surge numa lógica de partilha de responsabilidades entre a administração central e a administração local, bem como, da tomada de decisões numa lógica de proximidade. Este novo regime redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e

responsabilidade de cada interveniente, destacando a salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular das escolas, recentemente reforçada pela faculdade conferida às escolas para gerir parcialmente o currículo dos ensinos básico e secundário partindo das matrizes curriculares-base. Mantêm-se como competências do ME a definição da rede educativa, em articulação com os municípios, as entidades intermunicipais e as escolas (artigo nº 8) bem como a decisão sobre a contratualização ou cedência da criação e gestão de oferta pública da Educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário a entidades de natureza privada, cooperativa, solidária ou afim (artigo n.º4, Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro & Nunes, 2019). O mesmo normativo legal especifica novas competências das autarquias locais no domínio do investimento, equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares que são alargadas a todo o ensino básico e ao ensino secundário. O planeamento, investimento, gestão da Educação e o funcionamento dos CME são descentralizadas para os municípios, mas a carta educativa municipal, o plano de transporte escolar e a participação das entidades intermunicipais no planeamento da rede de oferta de Educação e formação, mantêm-se como importantes instrumentos de planeamento (Nunes, 2019).

Tudo isto possivelmente teria sido implementado se não tivéssemos entrado numa crise epidemiológica que acabou por ditar a saída de mais um diploma o Decreto-Lei n.º56/2020, de 12 de agosto, em que o governo estabeleceu a data de 31 de março de 2022 como limite para se considerarem transferidas para os municípios e entidades intermunicipais todas as competências previstas em lei no âmbito da Educação.

Assiste-se, assim, à concretização de todo um processo de agregações, contratos de autonomia e várias tentativas de descentralização que por enquanto continuam numa incógnita, podendo mesmo afirmar-se numa fase embrionária sobre os resultados desejados. Não obstante é provável que vários municípios ambicionem não serem apenas promotores e coordenadores locais das políticas educativas centrais, mas também atores e intérpretes das suas próprias políticas educativas (Machado, 2015 & Neto-Mendes, 2007). Segue-se este estado de arte com a apresentação do Programa Aproximar Educação.

2.4. A ADMINISTRAÇÃO LOCAL: O PROGRAMA APROXIMAR EDUCAÇÃO

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, o XIX Governo Constitucional lança o *Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas*, que assume como prioridade política a descentralização administrativa, de forma a garantir uma proximidade, que se caracteriza como forte, entre os decisores político-administrativos e os destinatários (Lima, 2015). De acordo com o preâmbulo (Decreto-Lei n.º 30/2015) o PAE tem como objetivo “implementar a descentralização, em particular, nas áreas sociais, de forma progressiva e faseada, através de projetos-piloto, por contratualização com municípios com características territoriais e sociodemográficas diversas, ficando o eventual alargamento aos demais municípios dependentes da avaliação dos resultados dos projetos-piloto que tenham sido implementados”.

Importa ressaltar a ideia de Azevedo (2015) ao referir que este diploma veio consubstanciar a evolução das políticas de administração escolar em Portugal e aparentemente colocar uma pedra, ainda que momentânea, na história da autonomia das escolas e dos professores, que remonta as agendas políticas desde 1989.

2.4.1. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Programa Aproximar Educação nasce com a publicação do Decreto-Lei n.º 30/2015 o qual “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”, que foi aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Este programa concebe um novo modelo de organização dos serviços públicos, cuja distribuição pelo território privilegia a proximidade do Ministério da Educação às autarquias e conseqüentemente, às escolas e comunidade em geral, ou seja, pretende-se aproximar o Estado daqueles para quem o Estado existe, feita em conjunto com quem melhor conhece as populações, as suas necessidades e o seu território. Se se olhar a natureza do PAE compreende-se que a parte central deste processo centra-se na forma como as diversas entidades comunicam, negociam e tomam decisões.

Assim, e de acordo com o MEC (2015, p.2) este programa tem como objetivo primordial “a descentralização, por via de delegação contratual, de competências na área da Educação e formação, dos serviços centrais do Estado para os municípios”, acrescentando, ainda, que este programa possa possibilitar o desenvolvimento de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa.

O programa teve início no ano letivo de 2014/2015, tendo-se previsto uma fase piloto que teria uma duração de quatro anos, mas que acabou por durar até aos dias de hoje e em que foram selecionados (em função da forte vontade própria dos autarcas) quinze municípios (Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, **Vila Nova de Famalicão** e Vila de Rei – ressalve-se que o município da Maia denunciou o contrato, acabando por ficar reduzidos a catorze municípios aderentes) para assinar o documento que iria regular todo o processo – O contrato Interadministrativo de Delegação de Competências (CIDC), mas especificamente o Contrato de Educação e Formação Municipal (CEFM).

De acordo com o diploma que rege este programa são elencados os domínios, bem como as competências que seriam asseguradas pelos Municípios que assinaram o contrato de delegação, designadamente:

Gestão escolar e das práticas educativas	Gestão curricular e pedagógica	Gestão dos recursos humanos	Gestão orçamental e de recursos financeiros	Gestão de equipamentos e infraestruturas
Definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa;	Definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho;	Recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente;		Construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares;
Gestão do calendário escolar;	Definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas;	Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local;		Seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico;
Gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos	Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas;			
Gestão da orientação escolar;				
Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino;				
Gestão dos processos de ação social escolar;				

Quadro 6 – Domínios e competências delegadas aos municípios com o PAE (adaptado do Decreto-Lei n.º 30/2015)

Salienta-se, ainda, a existência de uma matriz de responsabilidades que define o nível de participação de cada ator - município, agrupamentos de escolas e ministério de Educação, nomeadamente se se encontram no nível de aprovação, responsável, informado ou consultado, bem

como a definição do pacote financeiro e o modelo de financiamento e o estabelecimento e monitorização de metas de melhoria de desempenho.

Este contrato para além de permitir a regulação e os deveres entre o município e os agrupamentos de escolas, reforça a necessidade de clarificar o papel do Conselho Municipal de Educação enquanto espaço de envolvimento institucional da comunidade educativa e órgão de coordenação concelhia da Educação. Freitas (2015) acrescenta que:

Teria todo o sentido que [o Conselho Municipal] servisse de suporte organizacional enquadrador das escolas enquanto organizações educativas e que são o mais locais possível, não apenas na execução, mas também na produção de políticas e decisões educacionais. Neste sentido este órgão receberia a capacidade de emitir pareceres vinculativos sobre a estratégia global educativa do município, decidido por um vasto conjunto de atores locais, favorecendo a participação dos cidadãos sem desresponsabilizar o estado (p.68).

Importa ressaltar que de acordo com o MEC (2015) este programa tem como objetivos: promover a qualidade do serviço público de Educação; promover a eficiência e eficácia na prestação do serviço a um nível mais próximo; garantir a universalidade e a democraticidade do ensino; promover a participação e o envolvimento de todos os agentes e parceiros educativos, sob o princípio duma gestão imparcial e transparente e promover as sinergias e potencialidades resultantes do envolvimento da comunidade local no projeto educativo.

Lima (2015) refere, ainda, que o programa Aproximar Educação destaca-se pela lógica da delegação de competências⁴ a nível municipal ou intermunicipal do que com processos de descentralização democrática mantendo mais semelhanças com os processos de desconcentração administrativa levadas a cabo, ao longo das últimas décadas, pelo Ministério da Educação. Para este autor, este programa

fica muito aquém da condição de uma nova dinâmica descentralizadora e autónoma, capaz de reconhecer o papel dos municípios e de reforçar a autonomia das escolas, criando condições

⁴ Recorde-se que é neste contexto que os conceitos de transferência de competências e delegação de competências ganham centralidade político-administrativas, uma vez que o poder central acaba sempre por delegar, ou seja, as competências não são do município, continuam a pertencer ao Estado, apesar de no artigo 114.º do Decreto-Lei 75/2013 se prever uma transferência de carácter definitivo e universal (Lima, 2015).

para amplificar as vozes educativas e para dotar as dinâmicas pedagógicas de uma centralidade e legitimidade que o poder central se tem recusado a admitir e a valorizar (p.23).

Um dos motivos apontados prende-se com a tradição centralista da Educação portuguesa que faz com que se invoque a lógica de “*aproximar a Educação*”, para reforçar o controlo sobre as organizações educativas (Lima, 2015, p. 23).

2.4.2. O PAE EM VILA NOVA DE FAMALICÃO

A descentralização engendra um espaço de participação e de negociação que, dando voz e peso às diversas autonomias sociais, opõe uma barreira ao totalitarismo das maiorias e torna a democracia mais rica e mais humana, impedindo a estatização (Batista Machado, 1982).

Partindo-se desta ideia, o Programa Aproximar Educação, nas palavras de Alves & Cabral (2015), é a tentativa do Governo responder ao estado de quase-calamidade pública em que se encontrava a gestão de instituições centrais periféricas, como são as escolas. Não tanto por culpa das escolas, mas sim pelo poder central que acaba por se encontrar à deriva, tornando as escolas suas reféns, verificando-se que uma descentralização de poderes era urgente e necessária.

Assim, uma das soluções apresentadas foi a criação deste Programa que desde as primeiras reuniões de negociação foi visto e recebido como uma oportunidade de crescimento e fortalecimento pelo Município de Vila Nova de Famalicão e restantes atores, pois a autarquia já era reconhecida pelo seu trabalho na área da Educação desde o ano 2006, não só porque sempre desenvolveu um trabalho em rede e de partilha com os diversos agentes educativos (Silva, 2018), mas, também, pela estabilidade política, não só do executivo municipal, como a do vereador de Educação que governou desde do ano 2005 até ao ano 2021.

Vila Nova de Famalicão após as negociações que duraram mais de um ano e envolveram todos os parceiros locais na construção da matriz de competências, assinou o seu contrato a 18 de maio de 2015, publicado a 18 de julho do mesmo ano em Diário da República, entrando plenamente em vigor a 2 de setembro de 2015 (retirado de Relatório do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências – contrato 562/2015 Vila Nova de Famalicão, de 2016). De acordo com o Presidente da Câmara Municipal Paulo Cunha, numa reportagem da altura, o mesmo sempre afirmou que “o que até agora não estava nas nossas mãos, hoje nós é que resolvemos” e “cada Agrupamento de Escolas tem

a sua identidade salvaguardada, pois não se quer replicar localmente o que se critica na administração central”.

Deste modo, esta delegação de competências contemplava objetivos estratégicos importantes para o território tais como⁵:

- A melhoria do sucesso e desempenho escolar;
- A melhoria contínua das práticas pedagógicas;
- O reforço da autonomia das escolas e dos órgãos de gestão;
- A promoção da eficácia e eficiência da gestão de recursos educativos;
- A monitorização das práticas, processos e resultados do Plano Estratégico Educativo Municipal;
- Corresponder às necessidades e expectativas da comunidade local.

Ressalva-se, ainda, o reforço das competências do Conselho Municipal de Educação, deixando de ser apenas um espaço de diálogo e de consulta e passando a ter obrigatoriedade de pronúncia e poder de decisão vinculativo nas seguintes áreas: Plano Estratégico Municipal; Participação do Município em projetos e programas educativos de âmbito intermunicipal e medidas de promoção do sucesso escolar e prevenção do abandono escolar precoce.

Relativamente à matriz de responsabilidades desenvolvida é composta por 133 ações, referindo que 88,62% são responsabilidades que ficaram na alçada do território, sendo que dessas 50,30% são de ação direta dos Agrupamentos de Escolas, 38,32% do município e 11,38% do Ministério da Educação (de acordo com o mesmo relatório citado anteriormente) que se passará a apresentar de seguida pelas cinco áreas de intervenção, por forma a que o leitor consiga ter uma perceção mais clara do trabalho desenvolvido neste território.

⁵ Informação retirada do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências n.º 562/2015 – Vila Nova de Famalicão

COMPETÊNCIA	AE	MUNICÍPIO	MEC
Definição geral de políticas educativas nacionais	Informado	Informado	Responsável
Definição do Plano Estratégico Educativo Municipal	Consultado	Responsável	Informado
Elaboração e atualização da Carta Educativa	Consultado	Responsável	Informado
Elaboração do Projeto Educativo dos AE	Responsável	Consultado	Informado
Elaboração do Plano Anual e Plurianual de atividades e respetivo relatório anual de atividades	Responsável	Consultado	
Definição do Plano de formação anual e plurianual continua de professores	Responsável	Responsável	
Definição do plano de formação de pessoal não docente, pais e encarregados de Educação	Responsável	Responsável	
Definição dos limites referência quantitativos e financeiros anuais para a rede escolar e recursos humanos	Informado	Informado	Responsável
Definição da rede escolar e da oferta educativa e formativa	Responsável	Responsável	Consultado
Elaboração e aprovação de recomendações para o Plano Diretor Municipal – ações materiais, espaços públicos e equipamentos de Educação formal e não formal	Consultado	Responsável	
Conceção de projetos de construção, ampliação e requalificação de equipamentos escolares, quando participado pelo MEC	Consultado	Responsável	Responsável
Conceção de projetos de construção, ampliação e requalificação de equipamentos escolares, quando baseado em receita do Município	Consultado	Responsável	Consultado
Elaboração de pareceres e recomendações para a melhoria da Educação	Consultado	Responsável	
Identificação dos níveis e estruturas de avaliação institucional e respetivas competências	Informado	Informado	Responsável
Conceção do referencial e instrumentos de autoavaliação	Responsável	Responsável	Responsável
Implementação e monitorização do processo de autoavaliação dos AE	Responsável	Consultado	
Comunicação de informações necessárias aos serviços do MEC com vista ao acompanhamento da política educativa	Responsável	Informado	Informado
Avaliação da informação quantitativa sobre desempenho escolar dos alunos e dos AE disponibilizada pela plataforma MEC	Responsável	Informado	
Avaliação externa dos AE	Informado	Informado	Responsável
Fiscalização aos AE	Informado	Informado	Responsável
Definição de normas e critérios para o estabelecimento de parceiros socioeducativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho	Responsável	Responsável	
Estabelecimento de protocolos de cooperação, formação em contexto de trabalho e socioeducativos nos AE e entre AE e a comunidade	Responsável	Responsável	
Elaboração de projetos de parceria para a realização de estágios de inserção profissional ou sociocultural	Responsável	Responsável	
Conceção e concretização de estratégias de prevenção relativas a potenciais grupos de risco	Responsável	Responsável	
Identificação dos alunos com dificuldades de aprendizagem e conceção e concretização de estratégias de prevenção e ação	Responsável	Responsável	
Organização e humanização dos espaços escolares	Responsável		
Criação de dispositivos adequados à circulação da informação nos AE e entre AE e comunidade	Responsável		
Definição e dinamização da rede de parceiros num quadro de cooperação e suporte à escola e a formação profissional	Responsável	Responsável	
Estabelecimento de parcerias locais e/ou regionais para assegurar a gestão integrada de recursos técnicos especializados, nomeadamente na área da Educação especial e de alunos cegos e de baixa-visão	Consultado	Responsável	
Estabelecimento de protocolos para a concretização de componentes curriculares específicas de carácter vocacional e/ou profissionalizante	Responsável	Responsável	
Estabelecimento de acordos com o tecido económico-social local para a implementação de estágios e de prática simulada	Responsável	Responsável	
Divulgação dos resultados de boas práticas – benchmarking	Responsável	Responsável	
Gestão do processo de realização de estágios no âmbito da formação inicial de professores, conjuntamente com as instituições de Ensino Superior	Responsável	Informado	Responsável

Quadro 7 – Área de atuação: Políticas Educativas (adaptado da matriz de responsabilidades do contrato 562/2015 de VNF)

COMPETÊNCIA	AE	MUNICÍPIO	MEC
Definição de princípios orientadores para administração dos AE	informado	Informado	Responsável
Criação de estruturas de gestão suplementares de apoio a nível Municipal	Consultado	Responsável	
Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferências de estabelecimentos de ensino	Consultado	Responsável	Informado
Definição de procedimentos de ação disciplinar do pessoal não docente	Consultado	Responsável	
Identificação e criação das estruturas de gestão curricular	Responsável	Consultado	
Definição do perfil profissional e funcional dos coordenadores pedagógicos	Responsável	Consultado	
Seleção e designação dos coordenadores pedagógicos	Responsável	Informado	
Definição dos perfis profissionais e funcionais de coordenadores de equipas docentes, orientadores-educativos, tutores, etc	Responsável	Informado	
Definição de critérios para a organização dos grupos de alunos	Responsável	Consultado	
Criação de equipas de projeto	Responsável		
Definição de critérios para a organização e gestão dos recursos	Consultado	Responsável	Consultado
Definição critérios para a organização e gestão da rede escolar municipal	Consultado	Responsável	Consultado
Definição, implementação e gestão do plano anual de transportes escolares	Consultado	Responsável	
Implementação e gestão de circuitos especiais de transporte	Consultado	Responsável	
Gestão de processos de ação social escolar	Responsável	Responsável	

Quadro 8 – Área de atuação: Administração Educativa (adaptado da matriz de responsabilidades do contrato 562/2015 de VNF)

COMPETÊNCIA	AE	MUNICÍPIO	MEC
Definição do currículo mínimo nacional, orientações gerais e objetivos/metodologias curriculares das diversas áreas-disciplinas	Informado	Informado	Responsável
Definição de componentes curriculares de base local, incluindo as ofertas de formação profissional e atividades de complemento	Responsável	Responsável	Informado
Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos	Responsável	Responsável	Informado
Planificação anual das componentes do ensino profissional e formação em contexto de trabalho	Responsável	Responsável	Informado
Elaboração e concretização de projetos integrados de gestão do currículo	Responsável	Consultado	Informado
Definição das orientações metodológicas de cada disciplina do plano de estudos	Responsável		
Programação das ofertas curriculares de base local no âmbito da gestão flexível do currículo	Responsável	Responsável	
Definição de conteúdos, metodologias, atividades e avaliação das componentes curriculares de base local	Responsável	Responsável	Informado
Organização de visitas de estudo e intercâmbios escolares	Responsável		
Autorização de realização de visitas de estudo ao estrangeiro/intercâmbios escolares, ou no país para além de 3 dias	Responsável	Informado	
Conceção e projetos de natureza trans e interdisciplinar	Responsável	Consultado	
Conceção, organização e concretização de medidas de apoio socioeducativo	Responsável	Responsável	
Aprovação de estratégias de apoio para alunos com dificuldade de aprendizagem	Responsável		
Gestão flexível e adaptada na lecionação do apoio ao estudo e da oferta complementar no 1. Ciclo, e na organização das AEC, nos termos da legislação em vigor	Responsável	Consultado	
Constituição temporária de grupos de alunos de homogeneidade relativa, em qualquer ciclo de estudos ou nível de ensino	Responsável	Consultado	
Programação de uma oferta própria de formação vocacional e profissional	Responsável	Responsável	
Definição do plano de formação dos professores	Responsável		
Definição do Plano de formação do pessoal não docente	Responsável	Responsável	
Implementação de projetos, experiências e inovações pedagógicas, em função dos recursos humanos disponibilizados	Responsável	Responsável	
Definição do regime de avaliação dos alunos	Informado	Informado	Responsável
Conceção e realização de instrumentos de avaliação sumativa externa dos alunos	Informado	Informado	Responsável
Conceção e realização de instrumentos de avaliação sumativa interna dos alunos	Responsável		
Conceção, organização e execução de apoios à aprendizagem	Responsável	Responsável	
Desenvolvimento de métodos e instrumentos adequados de avaliação aos alunos em consonância com o Projeto Educativo	Responsável		
Gestão de processos de avaliação externa dos alunos	Responsável	Informado	Responsável

Quadro 9 – Área de atuação: Gestão e Desenvolvimento do Currículo (adaptado da matriz de responsabilidades do contrato 562/2015 de VNF)

COMPETÊNCIA	AE	MUNICÍPIO	MEC
Definição de vagas por ano de escolaridade em cada AE	Responsável	Consultado	Informado
Emissão de parecer sobre o número de vagas por ano de escolaridade em cada AE em função do valor referência estabelecido	Informado	Informado	Responsável
Definição das regras, procedimentos e prioridades no processo de matrícula dos alunos	Responsável	Responsável	Informado
Gestão e implementação do processo de matrícula	Responsável		
Autorização de matrícula fora de prazo e cobrança de emolumentos	Responsável		
Gestão do processo de colocação de alunos	Responsável		
Autorização de dispensa de Educação Moral e Religiosa Católica/outras e de Língua Estrangeira e alunos vindos do estrangeiro	Responsável		
Decisão sobre suspensão e reduções curriculares em casos excepcionais e autorização de permutas de frequência de língua estrangeira	Responsável		
Decisão de lavrar certidões a partir dos termos de avaliação arquivados	Responsável	Informado	
Definição das regras de constituição de turmas	Informado		Responsável
Constituição de turmas	Responsável	Informado	Informado
Apreciação do respeito da constituição de turmas em função do valor referência estabelecido	Informado	Responsável	Responsável
Definição de regras de elaboração dos horários	Responsável	Consultado	
Elaboração dos horários	Responsável	Consultado	

Quadro 10 - Organização Pedagógica e Administrativa (adaptado da matriz de responsabilidades do contrato 562/2015 de VNF)

COMPETÊNCIA	AE	MUNICÍPIO	MEC
Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local	Consultado	Responsável	Informado
Alocação de professores a tarefas e funções de acordo com o projeto de AE	Responsável	Consultado	
Alocação de pessoal não docente a tarefas e funções de acordo com o projeto AE	Consultado	Responsável	
Recrutamento de pessoal não docente	Consultado	Responsável	
Avaliação do desempenho dos professores	Responsável	Informado	Informado
Avaliação do desempenho do pessoal não docente	Responsável	Responsável	
Definição e realização de programas de formação contínua para professores	Responsável		
Definição e realização de programa de formação contínua para pessoal não docente	Responsável	Responsável	
Autorização de acumulação de funções de pessoal não docente	Consultado	Responsável	
Contratualização de serviços educativos especializados a afetar a determinados projetos de AE	Consultado	Responsável	
Organização e manutenção atualizada de banco de dados do pessoal não docente dos AE	Consultado	Responsável	Informado
Recolher os dados estatísticos dos professores e pessoal não docente	Consultado	Consultado	Responsável
Coadjuvação, quando, necessária em disciplinas estruturantes no 1.º Ciclo do Ensino Básico e em qualquer disciplina dos 2.º e 3.º ciclo, de acordo com os recursos humanos disponíveis	Responsável		
Substituição de serviço letivo entre docentes, por ausência de algum professor, com o objetivo de, no final de cada ano letivo, ter completado o número de aulas previstas	Responsável		
Atribuição da redução da componente letiva, para garantir o desempenho eficaz e eficiente de determinados cargos de administração e gestão escolar, bem como de coordenação curricular e pedagógica	Responsável		
Atribuição de prémios de desempenho, no âmbito de ganhos de eficiência	Responsável	Responsável	Responsável
Definição de tipologias base de equipamentos fixos	Consultado	Responsável	Informado
Definição de normas para aquisição de equipamentos fixos	Consultado	Responsável	
Seleção e aquisição de equipamentos fixos	Consultado	Responsável	
Definição de regulamentos para a utilização dos equipamentos fixos	Consultado	Responsável	
Decisão sobre a realização de obras de manutenção e conservação dos estabelecimentos de ensino	Consultado	Responsável	
Realização de projetos e obras de construção e ampliação de escolas	Consultado	Responsável	Consultado
Decisão sobre a realização de obras de remodelação e ampliação dos estabelecimentos de ensino	Consultado	Responsável	Informado
Seleção e aquisição de mobiliário e equipamento escolar	Consultado	Responsável	
Seleção e aquisição de economato e material pedagógico	Responsável	Responsável	
Realização dos concursos e processos de aquisição de bens de consumo para as AE	Responsável	Responsável	
Autorização de transferência de bens móveis e equipamentos entre AE	Consultado	Responsável	
Recebimento de verbas do Orçamento do Estado para pagamento de recursos humanos e outras despesas	Consultado	Responsável	Informado
Conceção e elaboração de protocolos de apoio financeiro ao projeto da escola	Consultado	Responsável	Informado
Aceitação de liberalidades ao AE	Consultado	Responsável	
Geração e gestão de receitas próprias	Responsável	Informado	
Gestão orçamental e de recursos financeiros	Consultado	Responsável	Informado
Utilização de excedentes orçamentais com obrigatoriedade de parte dessa percentagem ser investida em melhorias logísticas	Consultado	Responsável	Informado
Realização de correções excecionais dos apoios sócio económicos, decorrentes de alterações sócio económicas, ou outras que possam condicionar a obtenção de sucesso escolar	Responsável	Informado	
Definição do calendário escolar	Informado	Consultado	Responsável
Definição de critérios para a organização das unidades base do tempo escolar	Responsável	Consultado	
Gestão do calendário escolar	Responsável	Consultado	Informado
Definição das regras de gestão da carga horária dos docentes	Informado	Informado	Responsável
Atribuição de crédito horário	Consultado	Consultado	Responsável
Definição de crédito horário global para apoio educativo e atividades de gestão	Consultado	Consultado	Responsável
Gestão flexível das cargas horárias curriculares globais	Responsável	Informado	
Organização flexível dos espaços	Responsável		
Definição das cargas horárias dos alunos	Responsável	Consultado	
Autorização de alterações dos horários dos professores do 1.º Ciclo do Ensino Básico	Responsável		
Homologação de horários dos professores que prestem serviço em equipas de Educação especial	Responsável		

Da análise geral aos quadros apresentados compreende-se, tal como foi referido no início, que a mancha azul (que corresponde à responsabilidade) pertence essencialmente aos Agrupamentos Escolas, sendo que algumas são partilhadas com o município e só se encontra uma concentração de responsabilidades sob a tutela do município no domínio da gestão de recursos quer humanos, quer materiais.

Vila Nova de Famalicão funciona, assim, como uma espécie de entidade intermediária e de aproximação das decisões aos problemas envolventes, com respostas mais rápidas, eficazes e adaptadas ao seu território. Tal como refere o seu Relatório do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências de 2016, este programa trará vantagens significativas para o território, designadamente o reforço da autonomia das escolas, com a capacidade de, localmente, tomarem-se as melhores decisões para o sucesso educativo dos alunos, o cumprimento dos objetivos de aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a potencialização dos recursos disponíveis.

Conclui-se, assim, que para Vila Nova de Famalicão a existência da consagração do território é uma condição essencial para a criação de uma “nova ordem educativa local” (Ben Ayed, 2009 citado por Barroso, 2013, p.14), com o envolvimento de entidades públicas e privadas, associações, redes formais e movimentos sociais (Barroso, 2013). Aqui a descentralização é vista como uma resposta a um problema de proximidade do centro em relação à periferia, enquanto que a territorialização é a resposta a um problema de articulação entre os diferentes centros de decisão que atuam no território (Barroso, 2016). Sendo a escola um *projeto societário* (Almeida, 2014, p.26), é o momento de se responsabilizar por ela, sabendo que a conjugação de vontades e de recursos confere maior sustentabilidade e qualidade à ação educativa.

O território é definitivamente um lugar de decisão e de construção de políticas, que visualiza a EDUCAÇÃO como um projeto coletivo, da responsabilidade de todos (família, escola, outras instituições educativas e formativas, municípios, cidadãos...). A Educação é simultaneamente um desafio e um compromisso de todos, em que as vontades individuais se conjugam e articulam no tempero da vontade coletiva e na partilha de saberes e recursos (Almeida, 2014).

3. ESTUDO EMPÍRICO

*O caminho bifurcava-se numa floresta e eu,
Eu segui o menos percorrido,
E isso fez a diferença.
Robert Frost (1874)*

Há quem se questione frequentemente sobre o quê e o porquê de se fazer investigação em Educação. Tal como qualquer outra área, a Educação tem de acompanhar os tempos e todas as evoluções subjacentes às outras áreas, pois a investigação educacional permite o desenvolvimento de novos conhecimentos acerca do processo de ensino, de aprendizagem e da administração educacional. Fortin (2003) refere que a investigação científica é um processo que permite resolver problemas ligados ao conhecimento de fenómenos do mundo real no qual vivemos.

Ao longo deste capítulo pretende definir-se a natureza e tipo de estudo, explicitando-se as técnicas de recolha e tratamento de dados, caracteriza-se o contexto e os participantes do estudo, bem como se elabora a análise e discussão de dos dados recolhidos

3.1. PROBLEMA E OBJETIVOS DE INVESTIGAÇÃO (QUESTÕES DA INVESTIGAÇÃO)

Tal como já foi referido na parte introdutória, o estudo em questão iniciou-se com a seguinte questão: *quais os efeitos na melhoria da rede educativa da implementação do PAE no município e nos agrupamentos de escola de Vila Nova de Famalicão?* Assim, esta questão ramificou-se nos seguintes objetivos gerais e específicos e respetivas questões de investigação que se passam a apresentar:

Objetivo geral (conhecimento da realidade):

1.1 Analisar o processo de implementação e de evolução do Programa Aproximar Educação no município de Vila Nova de Famalicão, ao nível da melhoria da rede educativa.

Objetivos Específicos:

1.1.1 Constata as mudanças que ocorreram no município e nos AE com a implementação do PAE.

Questões de Investigação:

- a) Como decorreram os mecanismos de negociação do PAE?
- b) Como decorreu o processo de implementação e evolução do PAE?

1.1.2. Verifica o grau e tipo de autonomia “conquistada” pelo Município e pelos Agrupamentos de Escolas com o PAE.

Questões de Investigação:

- c) Como se distribuíram as responsabilidades/competências ao nível local?
- d) Quais as pontes que surgiram entre o Município e os Agrupamentos de Escolas?

1.1.3. Identifica as vantagens, oportunidades, constrangimentos e desafios deste processo de Territorialização.

Questões de Investigação:

- e) Quais as mudanças na melhoria da rede educativa do concelho com o processo PAE?
- f) Quais as vantagens, oportunidades, constrangimentos e desafios de todo o processo?

Objetivo geral (transformação da realidade)

2. Criar uma estrutura para apoiar e monitorizar o processo de descentralização.

- g) Como foi realizada a monitorização do processo de descentralização?
- h) Que tipo de estrutura é necessária criar para apoiar e monitorizar o processo de descentralização?

3.2. FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA

A investigação em curso configura uma abordagem quantitativa, no qual a investigadora e o objeto de investigação são entidades independentes. A primeira estuda o segundo sem o influenciar ou ser influenciado, no qual as hipóteses são formuladas e verificadas recorrendo-se a um método quantitativo (Coutinho, 2004). Bogdan & Biklen (1994) acrescentam, ainda, que esta metodologia se orienta para a produção de proposições generalizáveis e com validade restrita, decorrentes de um processo experimental, hipotético-dedutivo e estatisticamente comprovado, ou seja, a investigadora torna-se capaz de conhecer a realidade, abordando o objeto de estudo de modo neutro e controlado e os dados recolhidos são analisados através de métodos e fórmulas matemáticas, pois o objetivo principal é que o conhecimento produzido seja aplicado e comparado a outras situações empíricas semelhantes (Silva, 2010).

Acrescenta-se, assim, que este paradigma assume a realidade como sendo conduzida por leis e mecanismos estáveis, alicerçado num enquadramento teórico das políticas de ação pública que têm o objetivo de compreender a implementação e evolução do PAE ao nível da melhoria da rede educativa no Município de Vila Nova de Famalicão, através das representações dos atores locais envolvidos. Estudou-se o presente, interpretou-se o passado e projetou-se um possível futuro desta medida política, com implicações na vida social do território e na dinâmica das escolas.

Uma vez que se pretendeu preservar o carácter único do objeto social em estudo, e tendo em conta que o mesmo está delimitado ao PAE no concelho de Vila Nova de Famalicão, usou-se como design de investigação o estudo de caso, pois esta estratégia pode ser conduzida num quadro de paradigmas metodológicos bem distintos (Kilpatrick, 1988 citado por Ponte, 2006), bem como pode ter propósitos muito variados e pode utilizar uma grande variedade de instrumentos e estratégias, assumindo formatos específicos e envolvendo técnicas de recolha e análise de dados muito diversas.

Yin (2005, p.32) preconiza que o estudo de caso é “uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real”, pretendendo-se que este estudo de caso ultrapasse a mera função descritiva, atingindo um nível analítico que pode ajudar a gerar teoria e novas questões para futuras investigações (Coutinho & Chaves, 2002) e contribuir para a compreensão de outros contextos semelhantes, não esquecendo que o facto do estudo poder ser relatado é mais importante do que se ter a possibilidade de ser generalizado (Bassey, 1981 citado por Bell, 1997). O estudo acaba por recair nesta estratégia, pois o objetivo foi conhecer a perceção dos

diferentes atores sobre o PAE, num contexto específico, pois uma das vantagens do estudo de caso é o facto de permitir ao investigador a possibilidade de se concentrar num caso específico ou situação e de identificar, ou tentar identificar, os diversos processos interativos em curso (Bell, 1997).

Importa salientar que qual seja o caminho para se chegar ao conhecimento é sempre necessário pensar, pesquisar, analisar, interpretar, inferir, pois “investigar implica interpretar ações de quem é intérprete, envolve interpretações - a dupla hermenêutica em ação”, em que “a interpretação da parte depende do todo, mas o todo não depende das partes” (Coutinho, 2011, p.288).

3.3. TÉCNICAS DE RECOLHA E TRATAMENTO DE DADOS

Ketele & Roegiers (1999) consideram que a recolha de dados pode ser definida como:

Um processo organizado posto em prática para obter informações junto de múltiplas fontes, com o fim de passar de um nível de conhecimento para outro nível de conhecimento ou de representação de uma dada situação, no quadro de uma ação deliberada cujos objetivos foram claramente definidos e que dá garantia de validade suficientes (p.17).

As técnicas de recolha de dados são “um instrumento de trabalho que viabiliza a realização de uma pesquisa, um modo de se conseguir a efetivação do conjunto de operações em que consiste o método, com vista à verificação empírica” (Pardal & Correia, 1995, p.48). Estas são caracterizadas como procedimentos operatórios rigorosos, bem definidos, transmissíveis, adaptados ao tipo de problema e aos fenómenos em estudo (Carmo & Ferreira, 2008). Todavia, torna-se importante esclarecer que embora, a recolha de dados seja uma fase crucial da investigação, a verdade é que os dados recolhidos, por si só, não representam muito, pois só após o tratamento e interpretação será possível determinar o impacto nas conclusões da investigação.

Neste processo de recolha de dados utilizou-se a pesquisa e análise documental/bibliográfica e o inquérito por questionário.

A análise documental é um processo que envolve seleção, tratamento e interpretação da informação existente em documentos (escrito, áudio, vídeo ou imagem) com o objetivo de eduzir algum sentido (Carmo & Ferreira, 2008). Aires (2011) remete-nos à conexão interativa de três tipos de atividades: redução, exposição e extração de conclusões em que:

a redução de dados implica a seleção, focalização, abstração e transformação da informação bruta para a formulação de hipóteses de trabalho ou conclusões. A redução de dados realiza-se constantemente ao longo de toda a investigação. Estes dados podem ser reduzidos e transformados, quantitativa ou qualitativamente, de forma diferente. Neste último caso, utilizam-se códigos, resumos, memorandos, metáforas (p. 46).

Vickery (1970) refere, ainda, que esta técnica responde a três necessidades informativas dos utilizadores, sendo estas: conhecer o que os outros investigadores têm feito sobre uma determinada área/assunto; conhecer segmentos específicos de informação de algum documento em particular e conhecer a totalidade de informação relevante que exista sobre um tema específico. Assim, a técnica da análise documental caracteriza-se por ser um processo dinâmico ao permitir representar o conteúdo de um documento de uma forma distinta da original, gerando assim um novo documento (Peña & Morilla, 2007). Ou seja, esta técnica permite criar uma informação nova (secundária) fundamentada no estudo das fontes de informação primária, num processo que relaciona a descrição bibliográfica, a classificação, a elaboração de anotações e de resumos, e a transcrição técnico-científica.

Para este estudo optou-se por fontes documentais iminentemente escritas, em suporte de papel e digital, onde se incluiu documentos oficiais como despachos, decretos-lei e memorandos, bem como documentos internos do Município, as quais para além de terem permitido a construção de todo o quadro teórico, facilitaram a construção das questões de investigação, bem como a análise e discussão de dados realizados e consequentemente a elaboração do plano de ação.

Para se estabelecer a narrativa do estudo foi necessário, em conjunto com a técnica anterior, recorrer-se ao inquérito por questionário⁶, no qual se tentou estabelecer uma correlação entre PAE e a melhoria da rede educativa no concelho de Vila Nova de Famalicão.

Coutinho (2011) refere que se recorre a este tipo de técnica quando pretendemos inquirir um conjunto de indivíduos sobre uma determinada realidade ou fenómeno social, tendo em vista a caracterização de traços/elementos identificadores de uma população, com o objetivo de se proceder a inferências e a generalizações (Carmo & Ferreira, 2008 & Coutinho, 2011). Isto é, este incorpora “testes e escalas de atitudes e opiniões, que visam aferir um certo tipo de comportamentos, reações e consequentemente avaliar a intensidade com que se dá a determinada opinião ou atitude” (Dias, 1994,

⁶ Documento em anexo II

p. 5), permitindo ao investigador obter “dados comparáveis, generalizáveis e passíveis [quando desejável] de análises quantitativas” (Gonçalves, 2004, p. 79). Para além destas considerou-se importante, também, na escolha desta técnica, as seguintes potencialidades: a padronização e apresentação uniformizada; a extensividade (permite agregar um número elevado de questões; obter informações mais amplas sobre os indivíduos e estabelecer correlações entre eles); sistematização de resultados e maior facilidade de análise; maior rapidez na recolha, análise e tratamento dos dados. maior controlo, possibilitados pelas características de uma intervenção de administração indireta: possibilita uma maior impessoalidade (relação investigador-inquirido); possibilita obter uma maior representatividade da amostra, podendo alcançar amostragens significativas: várias possibilidades/modalidades de mediatização e administração; utilização de técnicas de amostragem probabilísticas (aleatórias); possibilita maior objetividade, facilidade de análise: quantificar uma multiplicidade de dados e proceder a análises de correlação entre variáveis (procedimentos de carácter dedutivo) e útil para proporcionar generalização dos resultados (utilização de técnicas de amostragem probabilísticas) (Sá, Costa & Moreira, 2021).

O inquérito por questionário baseou-se num contínuo de itens, delineados em torno do problema, objetivos e questões da investigação, no qual as perguntas classificaram-se em duas vertentes – perguntas fechadas e perguntas abertas, delineadas numa linguagem clara, unívocas, curtas, não ambíguas, neutras e relevantes em relação à experiência do inquirido, sendo colocadas questões de descanso em temas que oferecessem maior dificuldade ou inibissem o respondente e ainda um espaço aberto caso o participante pretendesse fazer alguma observação ou justificação das opções tomadas.

A escala aplicada foi a Likert, através da qual o inquirido pode indicar o grau de concordância ou de discordância em relação a uma série de proposições (fechadas) que dissessem respeito a ele próprio, a outros indivíduos, a atividades diversas, instituições ou situações diversas (Carmo & Ferreira, 2008 e Coutinho, 2011;). A escala de Likert usada encontra-se em cinco níveis, solicitando a resposta a 90 proposições, segundo o grau de concordância com as mesmas (Discordo (D) – nível 1; Discordo parcialmente (DP) – nível 2; Concordo Parcialmente (CP) – nível 3; Concordo (C) – nível 4 e Sem Opinião (CT) – nível 5). Os itens foram elaborados com base na literatura especializada e repartidos por quatro secções: Política Educativa Local: o PAE; Delegação de Competências; Territorialização: Rede Educativa e Transformação da Realidade: a Monitorização. Consta, ainda, no mesmo questionário uma questão de múltipla escolha e quatro questões abertas. Há, também, a secção da caracterização da amostra, na

qual se pode observar em que entidade as participantes desempenham funções, género, idade, habilitações e cargo ocupado.

Para garantir a validade e fiabilidade do instrumento o inquérito foi submetido a um estudo preliminar (um pré-teste) para se avaliar a qualidade, extensão e adequação da redação, tendo sido aplicado, de forma anónima, a seis atores locais envolvidos no PAE, em inícios de maio de 2021. Esta fase permitiu fazer correções e os ajustes necessários, tendo sido eliminados dez itens por ter conteúdo semelhante ou repetitivo, bem como secções que tornavam o inquérito mais extenso, pois sabe-se que a extensividade origina a perda de intensidade. O inquérito foi enviado para a amostra em meados de maio, usando-se meios eletrónicos (email) e link da google forms para poderem participar, uma vez que, assim, está garantido o anonimato. O mesmo é inclusivo, pois o participante pode responder quando lhe for mais conveniente, tendo mais tempo, sendo de fácil administração e pode atingir a globalidade (Sá, Costa & Moreira, 2021).

Para o tratamento de dados recorreu-se à análise de conteúdo para as questões abertas (anexo III) e ao programa Microsoft Excel para as questões fechadas, triangulando-se com análise documental.

Após este momento mais técnico, dá-se início aos pontos seguintes designadamente à análise do contexto e participantes, bem como à análise e discussão dos dados recolhidos.

3.4. CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO EM ESTUDO

Friedberg (1995), refere que é importante considerar em conjunto os atores e o sistema, uma vez que a compreensão das relações entre os diversos atores exige a consideração do contexto. Além disso, acrescenta, ainda, na mesma obra que um ator é “um ser ativo, que ao mesmo tempo, que se adapta às regras do jogo do seu contexto de ação, as modifica por seu turno através da sua ação” (Friedberg, 1995, p.200).

Assim, passar-se-á de forma sucinta à caracterização do concelho, do município e dos agrupamentos de escolas, onde se desenvolveu o estudo:

Vila Nova de Famalicão possui características geográficas, sociais, económicas e humanas que fazem do território um ecossistema dinâmico, moldável no espaço e no tempo com responsabilidade organizacional e social. Desde a indústria, passando pelas tradições e chegando à EDUCAÇÃO, cultura e arte, assume todos como elementos essenciais para o desenvolvimento de uma comunidade mais preparada e feliz. É um Município que tem como missão corresponder às aspirações dos cidadãos,

mediante políticas inovadoras, apostando na criteriosa aplicação dos recursos disponíveis e na qualidade da prestação dos serviços (retirado de documento interno do município – Ulahlah design studio – Famalicão 2019).

Localizado no distrito de Braga, na região Norte e sub-região do Ave, possuindo 201,59 km² de área e 133 574 habitantes (Censos de 2021), com uma densidade populacional de 663 habitantes por km², estando distribuídos por 34 freguesias. Faz fronteira a Norte com o Município de Braga, a Leste com Guimarães, a Sul com Santo Tirso e Trofa, a Oeste com Vila do Conde e Póvoa do Varzim e a Noroeste com Barcelos (Silva, 2018).

Relativamente aos diferentes territórios educativos, Vila Nova de Famalicão, no sistema público de ensino possui sete Agrupamentos de Escolas: AE Padre Benjamim Salgado, AE Camilo Castelo Branco, AE D. Maria II, AE de Gondifelos, AE de Pedome, AE de Ribeirão e AE D. Sancho I. No ano letivo 2019/2020, de acordo com a Carta Educativa (Cordeiro, et al, 2021), estavam inscritos desde a creche até ao ensino secundário 20 408 crianças e alunos. Nesse mesmo ano letivo os agrupamentos de escolas contavam com 1263 professores que pertenciam aos quadros, 188 professores contratados e 17 com a categoria de outros (pois foram contratados como técnicos especializados). Além disso, o Município tem a seu cargo 612 elementos pertencentes ao pessoal de apoio educativo destacados para apoio aos agrupamentos, designadamente 490 assistentes operacionais, 95 assistentes técnicos, 7 técnicos superiores e 20 CEI's em que o valor vai sendo rotativo consoante as necessidades e tempo de desemprego disponível pelo IEFP.

Torna-se, também, relevante mencionar a existência da oferta privada de ensino e um especial destaque para o ensino profissional que procura dar resposta, por um lado, ao abandono escolar e, por outro, à forte dinâmica industrial do concelho.

A nível político, este Município caracteriza-se por uma grande solidez na medida em que o executivo municipal é do mesmo partido político há vários anos, sendo que o anterior Vereador da Educação às últimas eleições manteve-se no cargo desde 2005 até 2021. Esta estabilidade política potenciou e potencia uma aproximação com os parceiros locais, e nesse sentido, tem-se vindo a desenvolver um trabalho em rede, desde o ano de 2008 (Silva, 2018). Esta conjuntura encontra-se espelhada em documentos como: “Plano Estratégico Educativo Municipal – 2017-2025”, bem como a recente Carta Educativa de Vila Nova de Famalicão 3.ª geração: EDUCA 20-30.

Ressalve-se que este trabalho em rede tem permitido identificar as áreas de intervenção prioritária, com vista a melhorar o bem-estar, promover o envolvimento com a escola, valorizar a escola junto da comunidade e a melhoria dos e resultados académicos.

3.5. PARTICIPANTES

A experiência que se relata, neste estudo, acaba por se circunscrever à microrregulação local preconizada por Barroso (2006) como:

O processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspetiva vertical entre administradores e administrados, quer numa perspetiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (escolas, municípios, territórios educativos...) (pp.56-57).

Deste modo, partindo da máxima que a escola é *um projeto societário* (Almeida, 2014, p.26) este é o momento da sociedade se responsabilizar pela mesma, pois sabe-se que a conjugação de vontades e de recursos origina uma maior sustentabilidade e qualidade na ação educativa (Almeida, 2014). A Educação é um desafio, mas, também, um compromisso de todos, em que as vontades, ideias e ideais individuais se fundem com as vontades coletivas, permitindo uma visão e um sentido estratégico bem definido.

Tendo por base estes ideais, a seleção dos participantes, foi intencional, tendo-se em conta alguns critérios teóricos e pragmáticos e não só questões probabilísticas, tais como: pertencer ao território e à respetiva rede educativa, ou a nível municipal ou a nível de agrupamentos de escolas; os cargos ocupados; o conhecimento da política educativa local, designadamente qual a ligação ao processo de transferência de competências (desde 2015 ou atualmente), o significado desta transferência e o respetivo aprofundamento das competências para o território, fazendo-se um esforço para que todas as entidades estivessem representadas. Pretendeu-se, deste modo, usar-se um processo dinâmico e sequencial, que permitisse um ajuste automático à medida que surgissem novas hipóteses de trabalho (Guba & Lincoln, 1994; Yin, 1994, Bravo, 1998 citados por Coutinho & Chaves, 2002), permitindo-se, assim, um estudo comparativo entre dois grupos de participantes com opiniões fundamentadas e experienciadas e com conhecimento das causas e dos efeitos do processo.

Assim, num universo de 35 atores possíveis e ideais (Deputado da Assembleia da República, Presidente da Câmara Municipal atual e anterior, Presidente da Assembleia Municipal, Vereador da Educação atual e anterior, chefe de divisão, diretores de Agrupamentos de Escolas, Presidentes do Conselho Geral, Chefes dos serviços administrativos e Chefes do pessoal não docente) para responder ao inquérito, a amostra final foi de 21 participantes, perfazendo, então, uma percentagem de 60% de população que participou no estudo.

Dos dados recolhidos, 61,9% (13 participantes) são do sexo masculino e 38,1% (oito participantes) são do sexo feminino. Relativamente à faixa etária, praticamente todos os participantes envolvidos revelam bastante anos de experiência laboral, ligação e conhecimentos na área da Educação, não só pela formação base, mas também pelos cargos que ocuparam e ocupam ao longo da sua experiência laboral. Assim, os participantes distribuem-se pelas seguintes faixas etárias: um participante com 39 anos; dois com 44 anos; um com 48 anos; um com 50 anos; três com 51 anos; dois com 52 anos; um com 53 anos; um com 54 anos; um com 55 anos; quatro com 56 anos; um com 60 anos; um com 61 anos; um com 62 anos e um com 63 anos. Quanto ao nível das habilitações literárias três participantes têm o 12º ano (14,3%); 13 detêm Licenciaturas (61,9%); três com nível de Mestrado (14,3%) e dois com grau de Doutoramento (9,5%).

Torna-se, ainda, relevante para a caracterização dos participantes em questão referir-se os cargos que ocupam: diretores de agrupamentos (apenas um agrupamento não integrou o estudo, pois não concordava no formato como o inquérito foi realizado); Presidente da Câmara; Vereador da Educação; Chefe de Divisão; Presidentes do Conselho Geral (apenas participaram quatro elementos, pois os restantes enviaram email a informar que tinham sido selecionados há pouco tempo para o cargo e não estavam, ainda, integrados o suficiente para conseguir ter uma opinião válida sobre o tema); Presidente da Assembleia Municipal; Chefe dos serviços administrativos e Chefe do pessoal não docente. Assim, obtiveram-se sete respostas de participantes do Município e 14 respostas de participantes dos agrupamentos de escolas, pelo que a análise dos dados recolhidos terá em conta esta multiplicidade de opiniões.

Conclui-se este ponto parafraseando a opinião de um dos participantes do estudo (agrupamento de escolas) que acabou por reconhecer o mérito da transferência de competências para este território: “inicialmente o nosso agrupamento não concordou com a adesão ao PAE, porém com o passar dos anos reconhecemos que foi uma mais-valia esta proximidade na resolução mais célere dos problemas educacionais (AAE1).”

3.6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS

Moore (2000) ensina que:

Os dados não se interpretam a si mesmos, antes devem ser lidos com entendimento. Da mesma maneira que um escritor pode dispor as palavras em argumentos convincentes ou frases sem sentido, assim também os dados podem ser convincentes, enganadores ou simplesmente inócuos (p. 17).

Ao longo deste ponto a investigadora salvaguardou o distanciamento necessário para garantir a fiabilidade da análise, estando envolvida na atividade como uma insider, procurando refletir sobre a mesma como uma outsider (Eisenhart, 1988 citado por Ponte, 2006).

O inquérito por questionário aplicado⁷, mais do que uma sequência linear ou cronológica, seguiu uma sequência lógica, em que para além da correlação necessária, pretendeu-se conseguir responder a todas questões de investigação levantadas, uma vez que estas foram a trave mestra e orientadora para a produção de conhecimento.

⁷ Consultar anexo II

DIMENSÃO	CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO
Política Educativa Local	PAE	Mecanismos de negociação	1- Como decorreram os mecanismos de negociação do PAE?
		Processo de implementação	2- Como decorreu o processo de implementação e evolução do PAE?
Delegação de Competências	Autonomia	Distribuição das responsabilidades/competências	3- Como se distribuíram as responsabilidades/competências ao nível local?
		Novas pontes que surgiram entre o Município e o AE	4- Que pontes surgiram entre Município e AE?
Territorialização	Rede Educativa	Mudanças na melhoria da qualidade da rede educativa	5- Quais as mudanças na melhoria da rede educativa do concelho com o processo PAE?
		Vantagens/oportunidades/constrangimentos e desafios de todo o processo	6- Quais as vantagens/oportunidades/constrangimentos e desafios de todo o processo?
Transformação da realidade	Monitorização	Processo de monitorização	7 - Como foi realizada a monitorização?
		Futuro da monitorização em 2022	8 - Que tipo de estrutura é necessária criar para apoiar e monitorizar o processo de descentralização?

Quadro 12. Quadro síntese das dimensões de análise e questões de investigação.

Assim, através deste quadro, consegue-se compreender as dimensões de análise que se tratarão ao longo da redação, não esquecendo, como já foi referido anteriormente, que os quadros de análise apresentados estarão sempre com valores comparativos entre as respostas dos atores municipais e dos atores dos agrupamentos de escolas, à frente designados por AM e AAE, respetivamente.

Importa ressaltar que, de modo a ser possível se efetivar este estudo comparativo percentual dos AM e AAE foi necessário ter-se em linha de conta que a amostra total foi de 21 participantes, sendo que sete são AM e 14 são AAE. Os valores apresentados estarão em percentagem, por forma a facilitar a análise dos mesmos.

Posto isto, começa-se por referir que em relação ao item número cinco, sobre em que momento o participante acompanhou o processo do PAE, obteve-se 66,7% participantes (14 participantes) que acompanharam o processo desde os anos 2014 e 2015, ou seja, desde o início da sua negociação e implementação e 33,3% que acompanhou desde o ano 2021, fruto das mudanças políticas, após as eleições autárquicas. É importante ressaltar que destes 33,3% (sete participantes), dois são do município e cinco são dos AE. Pelo facto de só terem contacto com PAE em 2021, estes participantes foram salvaguardados na fase inicial do inquérito, não respondendo à segunda secção e tendo

avanzado automaticamente para a terceira secção, o que origina em termos de análise, nos primeiros dois quadros, uma diminuição da amostra de 21 para 14 participantes (cinco são AM e nove AAE).

3.6.1. POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL

Relativamente à primeira dimensão, *Política Educativa Local*, afirma-se que no item seis (de acordo com Anexo II) a totalidade dos participantes concordaram que a hipótese que melhor ilustra o processo de delegação de competências no seu território foi: negociou-se com os AE de modo a se repartir as competências de acordo com as necessidades e conhecimentos das partes, pois como preconiza Barroso (2013) é necessário construir-se uma nova ordem educativa local, onde se verifique uma regulação *sociocomunitária*, resultado do equilíbrio entre Estado – professores – pais na administração educativa e em particular na regulação local da escola pública, visando a alteração de papéis destes três polos.

Através da análise dos quadros 13 e 14 consegue-se responder às duas primeiras questões de investigação implícitas ao primeiro objetivo específico de investigação - *Constata as mudanças que ocorreram no município e nos AE com a implementação do PAE*:

Como decorreram os mecanismos de negociação do PAE?
Como decorreu o processo de implementação e evolução do PAE?

De um modo geral os inquiridos manifestaram um nível de concordância sobre o processo de negociação compreendendo-se que o mesmo decorreu com facilidade entre os representantes do território e ME, em que os AE foram auscultados, estiveram representados e colaboraram na construção da minuta do contrato, bem como na matriz de responsabilidades. Como refere Almeida (2014) a Educação é um projeto coletivo, da responsabilidade de todos, com um envolvimento e implicação de atores bem concretos e com uma visão e um sentido estratégico bem definidos. Por isso, a Educação não deve ser só um desafio, mas acima de tudo um compromisso de todos, em que as vontades individuais se conjugam e articulam no tempero da vontade coletiva e na partilha de saberes e recursos.

PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO ⁸	1		2		3		4		5	
	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE
7.1 O processo de negociação decorreu com facilidade entre os representantes do território (dirigentes políticos, diretores dos AE) e o ME.					40	33,3	60	55,6		11,1 ⁹
7.2 O período de negociação, antes da assinatura do contrato em 2015, decorreu de modo consensual no contexto do território.			20		20	44,45	60	44,45		11,1
7.3 Os AE foram auscultados pelo Município para a sua integração no PAE.					20		80	88,9		11,1
7.4 Os AE estiveram representados no período de negociação com o poder central.					20	33,3	80	55,6		11,1
7.5 Os AE colaboraram com o Município na construção da minuta do contrato, bem como na matriz de responsabilidades.					20	22,2	80	55,6		22,2
7.6 As propostas iniciais de delegação de competências apresentadas pelo território foram as que constaram na matriz de responsabilidades final.			20	22,2	60	33,4	20	22,2		22,2
7.7 Os Conselhos Gerais aprovaram a implementação do PAE.				22,2	60	22,2	40	33,4		22,2
7.8 O CME esteve envolvido em todo o processo.				11,1	20	22,2	80	44,5		22,2
7.9 Durante o processo outros elementos da comunidade (Pessoal Não Docente, Associações de Pais, Entidades Sindicais, Assembleia Municipal...) estiveram a par das mudanças que iriam ocorrer com a implementação do PAE.				11,1	20	55,6	80	22,2		11,1
7.10 Houve uma vontade e uma ação conjunta para que o projeto piloto fosse bem implementado e se retirassem do mesmo os maiores beneficiários.							100	88,9		11,1
7.11 Este processo de implementação veio amplificar a articulação entre Município e os AE.					40	33,3	60	55,6		11,1
7.12 O PAE foi um projeto piloto que serviu como antecâmara para a efetiva e atual transferência de competências.				11,1	80	22,2	20	55,6		11,1
7.13 Considera que este projeto para além do cariz administrativo, teve efetivamente um cariz pedagógico, tal como foi preconizado.				22,2	80	33,35	20	33,35		11,1
7.14 O PAE permitiu o envolvimento de toda a comunidade e território na resolução de problemas.					60	44,45	40	44,45		11,1
7.15 Com a implementação do PAE verificou-se uma melhor articulação com a realidade local.					40	33,3	60	55,6		11,1
7.16 Esta delegação de competências acrescentou problemas de gestão à autarquia.		11,1	60		40	33,4		11,1		44,4

Quadro 13. Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes face ao processo de negociação e implementação (n=14 – nAM=5 – nAAE=9)

Verifica-se uma concordância parcial (AM – 60% e AAE 33,4%), de ambos os atores, em relação às propostas iniciais de delegação de competências apresentadas pelo território e as que constaram efetivamente na matriz de responsabilidades final, fruto de algumas alterações que tiveram de ser acordadas entre as partes, pois parafraseando Costa & Melo & Sampaio (s.d.), no Dicionário da Língua Portuguesa, um contrato define-se como o acordo entre duas ou mais partes que servem para contratar, acordar sobre algo que as pessoas se obrigam ou não a fazer.

Relativamente ao processo de implementação é de ressaltar que as opiniões divergiram em alguns pontos tais como: Conselhos Gerais e a aprovação da implementação do PAE (60% AM concorda

⁸ Para uma melhor compreensão do leitor recorda-se a escala usada: 1. Discordo; 2. Discordo parcialmente; 3. Concordo parcialmente; 4. Concordo; 5. Sem opinião.

⁹ Ao longo dos quadros compreende-se que há pelos menos sempre um participante sem opinião, na interpretação da investigadora, poderá ser um diretor de um agrupamento que assumiu o cargo temporariamente, encontrando-se numa comissão administrativa provisória e que o mesmo não sendo do território o seu conhecimento torna-se extremamente escasso sobre a realidade.

parcialmente, enquanto que 33,4% dos AAE concorda que se verificou essa aprovação); no item 7.9, enquanto os AM (80%) concordam que outros elementos da comunidade estiveram a par das mudanças que iriam ocorrer com o PAE, nos AAE a maioria (55,6%) apenas concorda parcialmente. Mantêm-se as opiniões ligeiramente divergentes no item 7.12, em que 80% dos AM concorda parcialmente que o PAE serviu de antecâmara para a efetiva e atual transferência de competências, enquanto os AAE (55,6%) concordam com a visão apresentada. A opinião diverge, ainda, no último ponto em que os AM discordam parcialmente (60%) que esta delegação acrescentou problemas de gestão à autarquia, porém os AAE (33,4%) concordam parcialmente e a maioria (44,4% não têm opinião por falta de conhecimento de causa) com a afirmação. Ressalve-se, neste ponto, que as opiniões passam de um nível de discordo para concordo, o que na nossa ótica se justifica que enquanto os AM focam-se na questão prática e burocrática da gestão, os AAE focam-se em questões financeiras, como por exemplo, pelo facto deste município ultrapassar o rácio estipulado pelo ME sobre a contratação de assistentes operacionais, ficando todas as despesas extra, única e exclusivamente, à responsabilidade do município.

Apesar destas ligeiras discordâncias, neste primeiro quadro consegue-se verificar que há mais pontos de concordância e respostas similares em ambos os grupos, num sentido de uma caminhada conjunta e de se ter um fio condutor para que o território chegasse a um bom porto. Tome-se como exemplo: ambos os atores concordaram que o CME esteve envolvido em todo o processo (AM – 80% e AAE 44,5%); é notório que houve uma vontade e ação conjunta para que o PAE fosse implementado e colhessem os melhores e maiores benefícios (AM – 100% e AAE – 88,9%) e concordaram, também, que este processo de implementação amplificou a articulação com a realidade local (60% AM e 55,6% AEE). É relevante ressaltar os pontos 7.13 e 7.14 na medida em que a maioria dos AM concordaram parcialmente que o PAE para além de cariz administrativo, teve efetivamente um cariz pedagógico (AM 80%) e que PAE permitiu o envolvimento de toda a comunidade e território na resolução de problemas (60%), enquanto que nos mesmos pontos a opinião dos AAE ficou literalmente dividida na escala entre o concordo e o concordo parcialmente (7.13 AAE – 33,5%/7.14 AAE – 44,5%).

Ressalve-se que apesar de ser notório um determinado “medo”, por parte do poder central, da liberdade, da democracia, da deliberação do poder, bem como que as escolas se associem a todos os stakeholders municipais e participem de forma ativa e deliberativa na construção do seu futuro e do seu território, na nossa opinião o território em questão é um bom exemplo de que, por vezes, se

consegue fazer “omeletes sem ovos” e pelo facto terem conseguido chegado a um patamar de “investimento” educacional que os permite ser referencia nacional.

Considerou-se, ainda, necessário para se caracterizar esta primeira dimensão compreender-se quais os fatores motivacionais de ambas as partes para adesão do PAE.

FATORES MOTIVACIONAIS DE ADESÃO PAE	1		2		3		4		5	
	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE
Município										
8.1 A perspetiva de melhoria da Educação.					20	11,1	80	66,6		22,3
8.2 O aumento das competências no domínio da Educação e da gestão financeira das escolas.					20	33,3	80	44,4		22,3
8.3 A Gestão direta do pessoal não docente.			20	11,1		22,2	80	44,4		22,3
8.4 A eficiência e eficácia na prestação do serviço a um nível mais próximo.					20	11,1	80	66,6		22,3
8.5 A Solidariedade institucional e funcional.					20	11,1	80	77,8		11,1
8.6 A contratação de docentes para projetos educativos de carácter local.	60	22,3			40	44,4				33,3
8.7 A perspetiva de passar a contar com o apoio do corpo docente para dinamizar atividades da Câmara Municipal.	40	22,3			60	55,4				22,3
8.8 A possibilidade de melhorar a qualidade do serviço público de Educação.					20	22,3	80	55,4		22,3
8.9 A universalidade e democraticidade do ensino.					40	11,1	60	55,6		33,3
8.10 A possibilidade de diminuir as assimetrias locais ao nível do ensino e aprendizagem.					20	22,3	80	55,4		22,3
Agrupamento de Escolas										
8.11 A perspetiva de melhoria da Educação.					20	22,3	80	66,6		11,1
8.12 A proximidade Agrupamento-Município (decisões mais céleres).					20		80	88,9		11,1
8.13 O contacto informal facilitado.					20		80	88,9		11,1
8.14 A solidariedade institucional e funcional.					20	11,1	80	77,8		11,1
8.15 As vantagens técnicas de previsibilidade /flexibilidade.				11,1	40	22,2	60	55,6		11,1
8.16 Permitir o levantamento das necessidades dos AE e dos alunos				11,1	60		40	77,9		11,1
8.17 A perspetiva de melhoria das condições de trabalho para os docentes.	60	22,3		11,1	20	22,3	20	33,2		11,1
8.18 A possibilidade de aceder a material promocional do Concelho cedido pelo Município para a concretização de projetos.		11,1		11,1	20	22,3	80	44,4		11,1
De um modo geral										
8.19 A maior diversidade de apoios escolares e sociais.					60	33,3	40	55,6		11,1
8.20 O envolvimento em projetos municipais de promoção do Sucesso escolar.					60		40	88,9		11,1

Quadro 14. Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes fatores motivacionais de adesão PAE (n=14 – nAM=5 – nAAE=9)

Assim, ao se analisar o quadro 14 depreende-se que a maioria dos fatores apresentados foram de concordância de ambas as partes, verificando-se que um dos fatores motivacionais foi a perspetiva de melhoria da Educação no território (80% AM e 66,6% AAE). Segundo Machado & Alves (2014) são os protagonistas do local que têm o conhecimento de causa e está em melhores condições para enunciar e resolver os problemas da Educação, para definir currículos e dar sentido prático e significado

às aprendizagens e para responsabilizar a comunidade pela criação e consecução de programas e serviços de Educação e formação, bem como projetos de intervenção local.

Compreende-se, também, que foram elementos motivacionais: a projeção de um aumento de competências tanto no domínio da Educação, como da gestão financeira das escolas (80% AM e 44,4% AEE); a gestão direta do pessoal não docente (80% AM e 44,4% AEE); a eficiência e eficácia na prestação do serviço a um nível mais próximo (80% AM e 66,6% AEE); a solidariedade institucional e funcional (80% AM e 77,8% AEE); a possibilidade de melhorar a qualidade do serviço público de Educação (80% AM e 55,4% AEE); a universalidade e democraticidade do ensino (60% AM e 55,6% AEE); a possibilidade de diminuir as assimetrias locais ao nível do ensino e aprendizagem (80% AM e 55,4% AEE); a permissão da tomada de decisões mais céleres devido à proximidade Agrupamento-Município (80% AM e 88,9% AEE), constando-se um contacto informal facilitado (80% AM e 88,9% AEE) e verificando-se vantagens técnicas de previsibilidade/flexibilidade (60% AM e 55,6% AEE).

Torna-se relevante ressaltar alguns pontos de discordância ou concordância parcial tais como: a contratação de docentes para projetos educativos de carácter local (60% AM discorda e 44,4% AEE concorda parcialmente) – excluindo aqui as AEC's (que estão sob alçada dos AE) os atores municipais acabam por discordar desta opinião, primeiro porque não há qualquer verba direcionada para este efeito, depois o município no ano de 2018 contratou docentes do pré escolar, 1.º e 2.º do Ensino Básico (que adquiriam a categoria de técnicos superiores) e esta contratação foi através de fundos do PNPSE (Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar) e não através do PAE; a perspectiva de passar a contar com o apoio do corpo docente para dinamizar atividades da câmara municipal (60% AM e 55,4% AEE concordância parcial) – ambos atores partilham da mesma opinião, pois como conhecem o território, sabem que o município tem técnicos superiores (alguns com a profissão de docência) que estão disponíveis para colaborar com os docentes da escola, a fim de se concretizarem as atividades da Câmara Municipal e principalmente para não se verificar uma sobrecarga de trabalho para as escolas (Por exemplo as atividades do Carnaval, do Santo António; apoios a nível de dificuldades emocionais, conhecimento do território com o projeto maletas, projetos ciências experimentais, programas vocacionais, entre outros). O município procura emancipar-se como um elemento facilitador e não como elemento segregador; e a perspectiva de melhoria das condições de trabalho para os docentes (60% AM discorda 33,2% AEE concordam) - este último dado é bastante curioso, pois a maioria dos AM discordam com afirmação. Na nossa opinião olharam para a mesma de uma forma técnica e não pedagógica, isto é, “condições de trabalho” é igual a estabilidade, remuneração e progressão. Por seu

turno os AEE, reconhecem que o PAE poderia trazer melhorias de condições de trabalho, designadamente questões ligadas à flexibilidade, constituição de turmas e gestão do currículo, pois provavelmente foram estas as questões debatidas nas reuniões de negociação.

Observe-se, ainda, que enquanto os AAE concordam em 77,9% que o PAE permitiu o levantamento das necessidades dos AE e alunos, os atores municipais (60%) concordam parcialmente, verificando-se o mesmo nos pontos 8.19 e 8.20, os AEE refutaram que houve uma maior diversidade de apoios escolares e sociais (55,6%), bem como um envolvimento em projetos municipais de promoção do sucesso escolar (88,9%), por seu turno os AM concordaram parcialmente em ambos os pontos com 60% dos seus participantes.

Nesta primeira dimensão percebe-se, que os atores municipais acabam por ser mais críticos em relação à posição dos AAE, porém compreende-se que o surgimento do PAE e a respetiva adesão do território ao mesmo, surge com a ambição de que este processo de delegação de competências abra caminhos para a efetiva descentralização educativa e novas formas de regulação do poder local, por forma a que se concilie interesses públicos (na procura de um bem comum para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses próprios dos alunos e das suas famílias). Acima de tudo que a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação, ou seja, de cidadania e de autoria (Alves & Cabral, p.2015).

3.6.2. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Analogamente à segunda dimensão, denominada acima de *Delegação de Competências*, consegue-se enquadrar o segundo objetivo específico - *verifica o grau e tipo de autonomia “conquistada” pelo município e pelos agrupamentos de escolas com o PAE* – e responder através da análise dos quadros 15 e 16 às seguintes questões de investigação:

Como se distribuíram as responsabilidades/competências a nível local?
Que pontes surgiram entre o Município e Agrupamentos de Escolas?

Por forma a se responder à terceira questão de investigação ter-se-á que repartir as ideias pelos cinco domínios, tendo sempre presente que não basta atribuir-se responsabilidades às diversas entidades, é necessário que elas tenham uma palavra a dizer e que tenham capacidade de decisão sobre os assuntos educativos (Nóvoa, 2009 citado por Almeida, 2014).

DOMÍNIOS DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	1		2		3		4		5	
	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE
Gestão escolar e das práticas educativas										
9.1 Foi definido e aplicado o Plano Estratégico Educativo Municipal da rede escolar e da oferta educativa e formativa, a fim de melhorar as práticas educativas.					57	36	43	50		14
9.2 Foi permitido ao longo do processo a gestão do calendário escolar.	72	29	14			14	14	43		14
9.3 A capacidade de resposta às necessidades da população em termos de ocupação dos tempos não letivos (AEC, CAF) foi a necessária.			14		43	21	43	72		7
9.4 No serviço de fornecimentos de refeições foram respeitadas as especificidades de cada criança.					43	14	57	86		
9.5 Foram assegurados os apoios necessários aos transportes escolares.						14	100	86		
9.6 De um modo geral a gestão da ação social escolar cumpriu o seu propósito e respondeu às necessidades sentidas.					14	7	86	86		7
Gestão curricular e pedagógica										
9.7 Foram definidas as normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, bem como a distribuição e respetivos protocolos para estabelecer a formação em contexto de trabalho.			14		43	14	43	57		29
9.8 Ao longo destes anos definiram-se componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas.	29	14	13		29	21	29	44		21
9.9 As competências de gestão pedagógica transferidas são escassas ou quase nulas.		21	29	7	29	14	42	37		21
9.10 Foram ativados dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em parceria entre as escolas e o Município.					43	14	57	65		21
Gestão de recursos humanos										
9.11 O PAE melhorou a distribuição do pessoal não docente, de acordo com as necessidades reais.					29	21	71	58		21
9.12 O recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho decorreram de acordo com os parâmetros estabelecidos entre os parceiros.				7	43	22	57	50		21
9.13 A divisão de competências na contratação e gestão do pessoal não docente, entre Município e AE foi com acordo entre ambas as partes.					29	14	71	57		29
9.14 O pessoal não docente distribuído pelos AE do Município está acima do rácio estipulado pelo ME, ultrapassando a verba destinada para esse efeito.						29	100	42		29
9.15 A gestão da contratação dos docentes das AEC's deve permanecer sobre alçada dos AE.		7		7	57		43	50		36
Gestão orçamental e de recursos financeiros										
9.16 As verbas transferidas correspondem às despesas decorrentes das competências delegadas.			14		29	29	57	42		29
9.17 O destino das verbas transferidas está claramente definido.			14		29	14	57	72		14
9.18 É eficaz a transferência das verbas do Município para os AE na rubrica material didático e pedagógico.					43	7	57	64		29
9.19 É eficaz a transferência das verbas do Município para os AE na rubrica material de desgaste.					43	29	57	57		14
Gestão de equipamentos e infraestruturas										
9.20 É satisfatória a resolução de problemas imediatos tais como: a substituição ou reparação de equipamentos, intervenções nas infraestruturas, entre outros.					57	36	43	64		
9.21 Houve manutenção periódica do edificado.				7	86	50	14	43		
9.22 Foram adquiridos equipamentos e materiais pedagógicos necessários para um ambiente de aprendizagem mais inovador e motivador.				21	43	36	57	29		14
9.23 Foram criados novos ambientes/espacos físicos de aprendizagem para apoio da Educação inclusiva.	29	14		14	57	14	43	37		21

Quadro 15. Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes domínios do PAE (n=21 – nAM=7 – nAAE=14)

No primeiro domínio (gestão escolar e práticas educativas) há três itens, em que ambas as partes estiveram em concordância - designadamente nas questões ligadas às refeições escolares (AM 57% e AAE 86%); transportes escolares (AM 100% e AAE 86%) e ação social escolar (AM e AAE 86%).

A discordância parcial ou discordância surgiu nos primeiros três itens, na medida em que os atores municipais (57%) concordam parcialmente que o PEEM foi definido e aplicado com a finalidade de melhorar as práticas educativas, por seu turno 50% dos AAE concordam que este item foi cumprido. Esta posição dos AM provavelmente terá a ver com a questão da monitorização e avaliação, uma vez que, como à frente se vai compreender, verificaram-se bastantes falhas a este nível, pois compete à CA a aprovação das metas de desempenho do PEEM, sendo que o mesmo não foi constatado.

Na afirmação - a capacidade de resposta à ocupação de tempos não letivos (AEC, CAF), por um lado encontramos os atores dos agrupamentos de escolas com um nível de concordância a rondar os 72%, por outro lado os atores municipais dividem-se no valor percentual de 43% entre o nível de concordância e concordância parcial. Esta discrepância poderá eventualmente surgir, porque os AE têm a gestão total destas atividades e poderão não querer assumir algumas das falhas que o município tem conhecimento, com algum receio que a gestão passe novamente para o município. Por fim, o ponto 9.2 (gestão do calendário escolar) leva à discordância em 72% dos AM, em oposição aos 43% dos AAE de concordância, o que poderá aqui indiciar hipoteticamente algum desconhecimento, neste nível, por parte dos atores municipais sobre esta gestão.

No segundo domínio (gestão curricular e pedagógica) a maioria centrou-se no nível de concordância sobre a confirmação de que as competências de gestão pedagógica transferidas são escassas ou quase nulas (AM 42% e AAE 37%), mas reconhecem que foram ativados dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em parceria entre as escolas e município (AM 57% e AAE 65%), porém as opiniões divergem quando se refere que ao longo destes anos definiram-se componentes curriculares de base local em articulação com as escolas – AAE concordam 44% dos participantes, ao passo que os AM dividem o mesmo valor percentual de 29% entre o discordo, concordo parcialmente e concordo e sobre a definição de normas e critérios do PEEM – AAE 57% concordam; AM 43% concordam e 43% concordam parcialmente.

Denote-se que as opiniões dadas corroboram com a opinião de Lima (2015) ao referir que as competências que foram sucessivamente transferidas ou delegadas para o território tenderam a concentrar-se em matérias predominantemente ligadas a recursos, instalações, transportes, ação social, quase sempre vieram de forma avulsa ou mesmo à margem de um projeto articulado e coerente

de descentralização educativa, continuando os mesmos em questões de matéria pedagógica e gestão curriculares com lacunas graves de participação ativa dos atores locais.

Assim, em relação ao terceiro domínio (gestão dos recursos humanos) observa-se uma concordância geral que o PAE melhorou a distribuição do pessoal não docente de acordo com as necessidades reais e que assim se ultrapassou o rácio estipulado pelo ME, sendo esses encargos “extra” assegurados pelo Município, pois como refere um dos AAE (AAE5) “a área dos recursos humanos necessitará de uma retificação dos respetivos rácios do pessoal não docente e sua distribuição tendo em conto o número de alunos, a escola a tempo inteiro e o ensino noturno”. É importante salientar neste momento a opinião de Nunes (2019) quando refere que há alguns riscos da autonomia das escolas, como por exemplo o risco da desresponsabilização do poder central na transferência de recursos financeiros imprescindíveis para o exercício dessa autonomia, que deve ser sempre vista como um meio para dar um contributo para a sociedade e não como um fim em si própria.

Repare-se, ainda, no item 9.12 o recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação de desempenho destes recursos humanos está de acordo com os parâmetros estabelecidos entre parceiros, bem como a divisão destas competências foi de mútuo acordo entre os mesmos. Apenas se verifica uma diversidade de opiniões no item que refere que a gestão da contratação dos docentes das AEC's deve permanecer na alçada dos AE. Enquanto os AM dividem a sua opinião entre o concordo (43%) e o concordo parcialmente (57%), os AEE dividem entre o concordo (50%) e o sem opinião (36%). Relativamente aos AM apesar de alguns elementos concordarem que se deve manter a situação existente, há uma maioria que concorda parcialmente, pois esta competência já foi anteriormente do município e foi daquelas que o município teve de ceder aquando do PAE. Por sua vez os AAE estão satisfeitos com a decisão final e aquela percentagem de participantes sem opinião são elementos que não detêm conhecimento para tomar uma posição.

No domínio de gestão orçamental e de recursos financeiros há uma concordância geral em todos os itens, considerando que as verbas transferidas correspondem às despesas decorrentes das competências delegadas; que o destino das mesmas está claramente definido e que é eficaz a transferência das verbas do município para os AE nas rubricas de material didático e pedagógico e desgaste. Repare-se que o Município mais do querer o “controlo” do território, pretende que o mesmo tenha a liberdade de tomar as decisões consoante as suas necessidades e realidades. Atente-se ao exemplo enquanto em alguns municípios há uma transferência de dinheiro para os encarregados de Educação para a compra de livros de fichas ou material escolar ao nível do 1.º Ciclo do Ensino Básico,

neste município essa verba é transferida para os agrupamentos e cada agrupamento, de acordo com a decisão dos diferentes elementos da escola, decide se efetivamente, essa verba, faz sentido ser usada em livros de fichas ou outros materiais pedagógicos que façam falta naquele ano letivo para aquela escola.

Por último no domínio da gestão de equipamentos e infraestruturas observam-se algumas disparidades curiosas entre respostas, particularmente na resolução de problemas imediatos nas infraestruturas – 64% AEE concordam que é satisfatória essa intervenção, em contrapartida os AM (87%) concordam parcialmente, acreditando-se que esta oscilação, por parte dos AAE, acaba por ser uma questão de “simpatia” ou mesmo “empatia” com o município, pois sabem que o mesmo faz todos os esforços possíveis para resolver os problemas imediatos de infraestruturas, mas, por vezes, há situações que, ainda, se encontram sobre a alçada do ME¹⁰ (e por isso são estes que têm de resolver as mesmas). Por outro lado, há depois questões que surgem que não estão previstas nas verbas enviadas pelo ME, tendo-se que, muitas vezes, esperar pela respetiva aprovação, fazendo com que haja alguma demora em situações que, ainda, carecem de resolução. Todavia, de um modo geral há um esforço e celeridade do município em resolver as situações que estão ao seu alcance.

O mesmo se verifica no item da criação de novos ambientes/espços físicos de aprendizagem para o apoio da Educação inclusiva (AM – 57% concorda parcialmente e AEE 37% concorda). Torna-se relevante afirmar que, neste domínio, este foi o item que gerou alguma controvérsia de repostas, porém ressalvo que este município é reconhecido a nível nacional e inclusive já ganhou prémios de boas práticas em relação ao Gabinete de avaliação, diagnóstico e intervenção (GADI) que surgiu em 2017 e mais recentemente em 2021 volta a ser reconhecido a nível nacional pelo Centro de Recursos Educativos (CRE), um centro que alia várias terapias e inclui uma sala snoezelen totalmente gratuitos para os munícipes que queiram e necessitem de usufruir. Apesar das ideias apresentadas entende-se a posição do município, pois o mesmo reconhece que apesar destes esforços realizados, ainda, tem uma lista de espera enorme com crianças e alunos para serem avaliados pelo GADI e o CRE é apenas UM centro de recursos e o município, neste momento, tem muitas crianças/alunos com diagnóstico realizado à espera de vaga para que possam frequentar as terapias. No cenário ideal cada agrupamento terá o seu GADI e o uma “sala” de recursos educativos, não necessitando, assim, que as crianças tenham de sair do seu ambiente escolar e podendo ter sessões com mais regularidade.

¹⁰ Explicação da manutenção periódica do edificado na página 76.

Quanto à aquisição de equipamentos e materiais pedagógicos necessários para um ambiente de aprendizagem mais inovador e motivador os atores municipais concordam (57%) que este item foi cumprido, enquanto os AAE (36%) concordam parcialmente. Neste item não se consegue compreender a posição dos AEE, porque sabe-se que todas as escolas estão apetrechadas com elementos de inovadores, por exemplo há jardins de infância que já têm mesas táteis e por exemplo há, também, a distribuição de kits para a realização de ciências experimentais. Será uma questão pertinente a se colocar num estudo futuro, pois esta tomada de posição terá o seu fundamento que ultrapassa neste momento os dados disponíveis.

Na manutenção periódica do edificado, ambos concordam parcialmente (AM 86% e AAE 50%), sendo relevante aqui referir que no ano de 2015 apenas passaram para responsabilidade do Município as seguintes escolas: AE D. Maria II, AE Pedome, EB 2,3 Nuno Simões, AE Gondifelos e Conde Arnoso. O agrupamento de Ribeirão só passou para alçada do município no ano de 2018, através de um protocolo de cooperação para se realizar a respetiva intervenção e a um de abril de 2022 o Município recebe as seguintes escolas: Padre Benjamim Salgado, Bernardino Machado, Júlio Brandão. Estas demoraram alguns anos a estarem sobre a alçada do município, pois foi necessário chegar-se a um acordo entre município e poder central, uma vez que se encontram em muito mau estado de conservação, necessitando de obras profundas de remodelação e de investimentos avultados. Os únicos agrupamentos que não fazem parte da responsabilidade do município são Camilo Castelo Branco e D. Sancho I, pois pertencem ao parque escolar.

Finaliza-se esta análise referindo que se se fizer a interligação do quadro 15 com os quadros 7, 8, 9, 10 e 11 apresentados no enquadramento teórico entende-se que o município delega nas escolas um grande número de competências exercidas, anteriormente, pelo poder central, permitindo assim uma liberdade e tomadas de decisões consoantes as necessidades reais. Importa, ainda, referir que de acordo com outros estudos, Vila Nova de Famalicão em comparação com outros municípios constata uma maior concentração de poderes no executivo municipal, pois vários municípios desistiram do programa ou não aceitaram receber tantas competências. Todavia, o CME sendo um órgão sem parecer jurídico, como órgão consultivo tem apenas parecer prévio obrigatório e vinculativo em questões relacionadas com a Carta Educativa, Plano Estratégico Educativo Municipal, participação do município em projetos e programas educativos e formativos de âmbito intermunicipal, medidas de promoção do sucesso escolar e prevenção do abandono escolar precoce.

No que concerne à questão da autonomia confirma-se que os AEE repartem a sua opinião entre o nível de concordância (43%) e concordância parcial (43%) sobre se o processo de delegação de competências salvaguardou e assegurou a autonomia dos AE e as competências próprias dos respetivos órgãos, ao passo que os AM (57%) concordaram com a mesma afirmação. O mesmo se verifica no item seguinte, no qual 43% dos participantes AEE concordam que com a adesão ao PAE a autonomia das escolas saiu reforçada, enquanto que os AM (71%) concordam parcialmente com esta afirmação.

AUTONOMIA	1		2		3		4		5	
	AM	AEE	AM	AEE	AM	AEE	AM	AEE	AM	AEE
10.1 O processo de delegação salvaguardou e assegurou a autonomia dos AE e as competências próprias dos respetivos órgãos.					43	43	57	43		14
10.2 O processo de execução do PAE promoveu o aprofundamento progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica dos AE.					86	57	14	36		7
10.3 Com a adesão ao PAE a autonomia das escolas saiu reforçada.				14	71	36	29	43		7
10.4 As escolas passaram a ter maior flexibilidade curricular.	29		29	14	42	43		29		14
10.5 As novas competências favoreceram o trabalho em rede local.						36	100	57		7

Quadro 16. Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes PAE e processo de autonomia (n=21 – nAM=7 – nAEE=14)

A opinião é unânime em termos da escolha do mesmo nível (concordam parcialmente) sobre se o processo de execução do PAE promoveu o aprofundamento progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica dos AE – AM 86% dos participantes e AEE 57% dos participantes; sobre o facto de as escolas passarem a ter maior flexibilidade curricular (AM 42% e AEE 43%) e para a investigadora o item mais relevante em que ambas as partes concordam é que as novas competências favorecem o trabalho em rede local (AM 100% e AEE 57%).

No que tange à quarta questão de investigação “Que pontes surgiram entre Município e AE?” conseguiu-se apurar através de uma resposta aberta as seguintes opiniões:

Atores Municipais	<ul style="list-style-type: none"> - “Maior proximidade e celeridade na resolução das situações urgentes” (AM3); - “Maior proximidade e eficácia nas respostas aos problemas apresentados; maior cooperação entre AE e Município e construção de documentos estratégicos e programas/projetos educativos em conjunto” (AM3); - “Facilidade de diálogo” (AM3); - “o trabalho em rede, o sentido de pertença a um território e a uma comunidade, em que fazemos tudo no, para e pelo território e futuro dos famalicenses” (AM3);
Atores Agrupamentos de Escolas	<ul style="list-style-type: none"> - “As pontes já existiam, houve uma expectativa inicial de uma maior delegação de competências do ME nas escolas e/ou município que ainda não se verificou” (AAE3); - “Resposta às necessidades do pessoal não docente e às necessidades de melhoria do edificado” (AAE3); - “maior facilidade de articulação com o município estando este mais e perto, tornando-se possível a exposição da problemática escolar e que obtém uma resposta mais rápida e por vezes mais atenciosa de acordo com a importância da situação e articulando-se com os meios existentes” (AAE3); - “projetos variados” (AAE3); - “maior autonomia nos AE” (AAE3); - “maior proximidade entre as entidades facilita a tomada de decisão, pois existe um maior conhecimento da realidade de cada entidade. Apesar de tudo deveria existir uma maior interação entre as mesmas” (AAE3); - “definição, em rede, de várias estratégias de formação” (AAE3); - “desde sempre há um sentimento de pertença das escolas e da Educação no território como elemento fundamental de desenvolvimento e crescimento” (AAE3);

Quadro 17. Respostas dos participantes à pergunta aberta “Que pontes surgiram entre o Município e os AE com o PAE”.

Conclui-se esta dimensão referindo que a proposta de autonomia defendida pela investigadora é aquela que reconhece às escolas o estatuto de parceiros, ou seja, entidades públicas com poderes e meios próprios de intervenção local e não o de simples unidades orgânicas dependentes do ME ou mesmo das autarquias, onde é preciso, por um lado, conciliar a proximidade da ação pedagógica e a autonomia dos profissionais e por outro a capacidade de decisão numa escala de interação organizacional (Machado & Alves, 2014).

3.6.3. TERRITORIALIZAÇÃO

Prosseguindo esta análise e discussão de resultados depara-se com a terceira dimensão denominada de *Territorialização*, a qual remete para o terceiro objetivo específico - *identifica as vantagens, oportunidades, constrangimentos e desafios deste processo de territorialização*, que através da análise dos quadros 18 e 19 e da questão aberta permitem responder às seguintes questões de investigação:

5- Quais as mudanças na melhoria da rede educativa do concelho com o processo PAE?

6 - Quais as vantagens/oportunidades/constrangimentos e/ou desafios do processo?

No tocante às questões apresentadas compreende-se através do primeiro quadro que ambos os atores concordam que houve uma melhoria de aprendizagem e sucesso escolar (AM 57% e AEE 57%); houve a promoção da eficácia e eficiência da gestão dos recursos educativos (AM 86% e AEE 57%); combateu-se a saída precoce dos alunos sistema educativo (AM 57% e 50% AEE) e monitorizaram-se as práticas, os processos e os resultados do Projeto Educativo Municipal (AM 72% e AEE 64%). As opiniões afastaram-se ligeiramente em relação a dois itens, o do combate do abandono escolar (AM 43% concorda – 43% concorda parcialmente e AAE 57% concorda parcialmente), esta posição poderá estar relacionada com o facto do município ter uma percentagem razoável de alunos de etnia cigana. No item 11.6, o incremento da participação da comunidade educativa e a corresponsabilização baseada no compromisso (AM 57% concordam e AAE 57% concorda parcialmente) também se encontram uma pequena divergência.

METAS DESEMPENHO EDUCATIVO	1		2		3		4		5	
	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE
11.1 Houve melhoria de aprendizagem e sucesso escolar dos alunos.					29	36	57	57		7
11.2 Houve a promoção da eficácia e eficiência da gestão dos recursos educativos.					14	36	86	57		7
11.3 Combateu-se a saída precoce dos alunos do sistema educativo.			14		29	43	57	50		7
11.4 Combateu-se o abandono escolar.			14		43	57	43	36		7
11.5 Monitorizaram-se as práticas, os processos e os resultados do Projeto Educativo Municipal.					29	29	72	64		7
11.6 Incrementou-se a participação da comunidade educativa e a corresponsabilização baseada no compromisso.					43	57	57	36		7

Quadro 18. Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes PAE e metas de desempenho educativo (n=21 – nAM=7 – nAAE=14)

Em relação ao quadro 19 percebe-se que nas opiniões entre atores há semelhanças, especialmente quando concordam que a delegação de competências contribuiu para a melhoria da qualidade da Educação no território (AM 72% e AAE 64%); que a proximidade potenciou a eficácia a nível educativo (AM 100% e AAE 100%); que os problemas apresentados pelos AE são resolvidos com mais celeridade (AM 100% e AAE 71%) e que se verificou uma maior eficácia e eficiência nos processos de gestão/decisão (AM 86% e AAE 64%).

MELHORIAS DA QUALIDADE DA REDE EDUCATIVA	1		2		3		4		5	
	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE
12.1 O PAE permitiu um novo reconhecimento do trabalho da autarquia na área da Educação.			14	7	43	43	43	50		
12.2 A delegação de competências contribuiu para a melhoria da qualidade da Educação no território.			14		14	36	72	64		
12.3 A proximidade potenciou a eficácia.							100	100		
12.4 Verificou-se uma articulação estratégica do ensino.					57	57	43	43		
12.5 Houve uma melhoria das práticas pedagógicas.			14		57	64	29	36		
12.6 Foi aplicada a flexibilidade curricular, designadamente a inclusão de componentes curriculares de responsabilidade local (até à percentagem de 25%).	14	14	29		43	50	14	14		21
12.7 Constata-se a construção coletiva e participada de projetos educativos municipais voltados para a resolução de problemas concretos.			14		57	57	29	43		
12.8 Houve novas formas de se articular e de se comunicar entre os AE e o município, fortalecendo a sua relação.					43	57	57	43		
12.9 Os problemas apresentados pelos AE são resolvidos com mais celeridade.						29	100	71		
12.10 Verificou-se uma maior eficiência e eficácia nos processos de gestão/decisão.					14	36	86	64		

Quadro 19. Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes PAE e mudanças na rede educativa (n=21 – nAM=7 – nAAE=14)

Todavia, há uma concordância parcial em que se verificou uma articulação estratégica do ensino (AM 57% e AAE 57%); que houve uma melhoria das práticas pedagógicas do ensino (AM 57% e AEE 64%); que foi aplicada a flexibilidade curricular, designadamente a inclusão de componentes curriculares de responsabilidade local (AM 43% e AAE 50%) e que se constatou a construção coletiva e participada de projetos educativos municipais voltados para a resolução de problemas concretos (AM 57% e AAE 57%). Os itens que levaram a um pequeno distanciamento de opiniões foi a que houve novas formas de se articular e de se comunicar entre os AE e o Município, fortalecendo a sua relação (AM 57% concordam parcialmente e AAE 57% concordam) e que o PAE permitiu um novo reconhecimento do trabalho da autarquia na área da Educação (AM 43% concordam parcialmente – 43% concordam e AAE 50% concordam). Estas posições podem eventualmente explicar-se, porque

anteriormente ao PAE já se verificava o trabalho em rede, pelo que não foi este projeto que trouxe novas formas de articulação e comunicação entre a comunidade educativa.

Finaliza-se a análise deste domínio parafraseando as ideias de alguns atores à questão aberta: “Indique-me outras mudanças que ocorreram com a implementação do PAE ao nível da melhoria da rede educativa...”

Atores Municipais	<ul style="list-style-type: none"> - “não existiu... e que a implementação da rede educativa, apesar de plasmada CIDC, Carta Educativa e legislação em vigor, nunca foi respeitada pelo ME (ex: Contratos de Associação)” (AM4); - “a articulação entre AE”; a “a concertação e articulação da oferta educativa” e o “maior conhecimento da rede” (AM4);
Atores Agrupamentos de Escolas	<ul style="list-style-type: none"> - “a melhoria da rede educativa, é algo que já acontecia, nomeadamente através da ação da Rede Local de Educação” (AAE4); - “As práticas implementadas decorrem das práticas já antes assumidas na rede local de Educação formação” (AAE4); - “As apostas na reabilitação dos edifícios e equipamentos” (AAE4); - “Maior celeridade em colmatar necessidades de recursos humanos”; (AAE4) - “Maior facilidade na resolução de problemas e de forma mais eficaz”; (AAE4) - “O trabalho em rede” (AAE4); - “O PAE só veio potenciar o que já existia desde 2010. Uma cidade que percebe que a Educação é o pilar da sociedade e sem ela não há evolução territorial. Ao longo destes anos surgiram novos programas do combate ao insucesso escolar nomeadamente na área do português e matemática que ajudaram em muito o agrupamento a colmatar algumas falhas existentes no apoio a crianças com estas dificuldades, uma vez que os recursos humanos que vieram para a escola foram contratados pelo município” (AAE4);

Quadro 20. Respostas dos participantes à pergunta aberta: “Indique-me outras mudanças que ocorreram com a implementação do PAE ao nível da melhoria da rede educativa?”

Percebe-se que os atores municipais consideram que “não existiram outras mudanças e que a implementação da rede educativa, apesar de plasmada nunca foi respeitada pelo ME”, considerando-se, desde já, este o maior desafio do PAE e conseqüentemente desvantagem do Programa. Como vantagens e possíveis oportunidades encontra-se “a articulação entre AE”; a “concertação e articulação da oferta educativa” e o “maior conhecimento da rede” (AM4).

Em contrapartida os atores dos agrupamentos de escolas consideram que “a melhoria da rede educativa é algo que já acontecia, nomeadamente através da ação da Rede Local de Educação” (AAE4) e conseqüentemente as práticas implementadas decorreram de práticas já anteriormente assumidas na Rede Local de Educação” (AAE4), verificando-se, assim, que com a chegada do PAE foi um desafio trazer elementos inovadores e este apenas solidificou e emancipou todo o trabalho realizado pelo território nos anos anteriores. Tal como refere um dos AAE (AAE4) “O PAE só veio potenciar o que existia desde 2010. Uma cidade que percebe que a Educação é o pilar na sociedade e sem ela não há evolução territorial”. Viram como oportunidade a aposta na reabilitação dos edifícios e equipamentos

escolares, considerando como principal vantagem a “facilidade na resolução de problemas e de forma mais eficaz” (AAE4).

Entende-se, assim, que o processo de territorialização acaba por ter um impacto positivo na melhoria da qualidade da rede educativa, porque emancipa e valoriza todo o trabalho realizado pelo território até ao momento da adesão do programa. Com este, apesar de nem tudo ter sido totalmente perfeito, aproximou-se o local de decisão ao local de aplicação, tendo-se em conta as especificidades locais. Promoveu-se a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão, libertando-se a criatividade para se desencadear novos momentos de inovação pedagógica, não esquecendo o que preconiza Barroso (1996) que a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão e passe a subordinar-se numa lógica de implicação.

3.6.4. TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE

Por fim chega-se à última dimensão denominada de *transformação da realidade*, a qual através da análise do quadro 21 e da questão aberta consegue-se responder às seguintes questões de investigação que tornar-se-ão as linhas orientadoras para a construção do plano de ação do projeto:

7- Como foi realizada a monitorização?

8- Que tipo de estrutura é necessária criar para apoiar e monitorizar o processo de descentralização?

MONITORIZAÇÃO	1		2		3		4		5	
	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE	AM	AAE
13.1 O ME foi sempre claro em todo o processo até ao presente momento.	42	14	29	72	29					14
13.2 Para a renovação ou prolongamento do contrato o ME solicitou a autorização do Município, tal como consta no contrato interadministrativo.			14		86	50				50
13.3 No final do primeiro ano civil completo de vigência do contrato foi realizada uma revisão integral do modelo financeiro para se aferir e ajustar à realidade verificada do montante transferido pelo ME.			14		100	43				43
13.4 Estiveram acauteladas as condições necessárias para que o PAE, neste território, fosse aplicado sem fracassar.					71	28	29	36		36
13.5 A Comissão de Acompanhamento (CA) foi constituída e manteve-se em funcionamento ao longo do período de vigência do contrato.	71	36	29	28						36
13.6 A Comissão de Acompanhamento acompanhou, numa lógica de proximidade, o desenvolvimento e a evolução do projeto-piloto.	57	36	43	28						36
13.7 A CA elaborou um relatório de progresso da execução do Contrato com eventuais propostas e recomendações.			71	28	29	36				36
13.8 A CA elaborou um relatório de avaliação do projeto-piloto.	71	28	29	36						36
13.9 O ME disponibilizou ao Município o acesso a uma plataforma eletrónica com painel de controlo de indicadores relativos a alunos, turmas, pessoal docente e não docente ao nível dos AE abrangidos pelo contrato e as transferências realizadas.							100	100		
13.10 O processo de monitorização decorreu de forma eficaz e como elemento corretor e orientador do processo.	29		71	64						36

Quadro 21. Distribuição das percentagens aos itens da escala de atitudes PAE e o processo de monitorização (n=21 – nAM=7 – nAAE=14)

Quanto à sétima questão compreende-se que os atores municipais discordam (42%) e os AAE discordam parcialmente (72%) que o ME foi sempre claro em todo o processo de monitorização até ao presente; o mesmo se repete no item 13.5, em que discordam que a CA foi constituída e manteve-se em funcionamento ao longo do período de vigência de contrato (AM 71% e AAE 36%); no 13.6 discordam, também, que a CA acompanhou, numa lógica de proximidade, o desenvolvimento e a evolução do projeto-piloto (AM 57% e AAE 36%) e ainda no 13.8 que a CA elaborou um relatório de avaliação do projeto-piloto (AM 71% discordam e AAE 36% discordam parcialmente). De um modo geral discordam parcialmente (AM 71% e AAE 64%) que o processo de monitorização decorreu de

forma eficaz e como elemento corretor e orientador do processo, verificando-se, assim, que as opiniões assumidas fazem perceber que tanto o ME como a CA não levaram este processo com a diligência necessária, deixando andar o projeto à deriva ao longo destes anos, em que o território é que teve “sozinho” que fazer o ajuste de velas e mudar a rota sempre que necessário, por forma a chegarem a um bom porto.

Constata-se uma concordância geral que o ME disponibilizou ao Município o acesso a uma plataforma eletrónica com indicadores relativos a alunos, turmas, pessoal docente e não docente ao nível dos AE abrangidos pelo contrato e as transferências realizadas; concorda-se parcialmente que para a renovação ou prolongamento do contrato o ME solicitou a autorização do Município, tal como consta no CDIC (AM 86% e AAE 50%), o mesmo acontecendo para o ponto 13.3 quando se afirma que no primeiro ano civil completo de vigência de contrato foi realizada uma revisão integral do modelo financeiro para se aferir e ajustar à realidade verificada do montante transferido pelo ME (AM 100% e AAE 43%). As opiniões afastam-se ligeiramente (AAE 36% concorda e AM 71% concorda parcialmente) que estiveram acauteladas as condições necessárias para que o PAE, neste território, fosse aplicado sem fracassar e que o CA elaborou um relatório de progresso da execução do contrato com eventuais propostas e recomendações (AAE 36% concordam parcialmente e AM 71% discorda parcialmente).

Por forma a que a redação não se torne repetitiva a última questão de investigação será abordada no plano de ação, finalizando-se esta com a afirmação de um dos atores que refere que a “questão não é criar uma nova estrutura, mas sim assegurar que a CA funcione na sua plenitude” (AM5), compreendendo-se, assim, que até se concorda com a existente, porém não há empenhamento e supervisionamento da mesma.

Neste momento final de análise, torna-se relevante apresentar as conclusões, para estudos futuros, apresentadas pelos participantes sobre a seguinte afirmação “O Município é a instância melhor colocada para fazer a gestão local do sistema educativo, porém a descentralização e a autonomia são uma ficção necessária! (João Pinhal (2014) & Barroso (2004))” e tendo em conta o processo de transferências a decorrer no presente ano civil:

<p>Atores Municipais</p>	<ul style="list-style-type: none"> - "Para educar uma criança é necessária toda uma aldeia". Não sei se o provérbio é zulu ou chinês (já vi as duas versões). Esta é a nossa visão, um território com mais competências e toda uma comunidade envolvida na construção do processo e da nobre tarefa de EDUCAR. Este programa piloto foi designado de APROXIMAR - o nome fala por si." AM5 - "Os municípios são peça chave no sistema educativo, mas é necessário criar as condições necessárias para esse efeito." AM5 - "Deveriam aproveitar a experiências dos municípios do PAE para fazerem um "manual de boas práticas" para ajudarem outros municípios. A descentralização de competências que seja capaz de envolver todos os agentes educativos locais (territorialização da Educação) é sempre mais eficiente e eficaz do que manter todas as competências da Educação no estado central (bem distante da realidade), pouco eficaz nas respostas a necessidades concretas e locais." AM5 - "Conta a história do nosso país centralizador que a descentralização já é preconizada há muitos anos, porém aquilo que nos vamos apercebendo ao longo dos anos é que os municípios aderentes ao PAE foram meros tarefeiros do governo... aquilo que nos vemos no futuro é o Município e a ficar com mais responsabilidades, mas sem receber o envelope financeiro destinado a essas competências transferidas... mais uma vez o nosso governo se desresponsabiliza da Educação no país..." AM5 - "a descentralização é necessária para as necessidades tenham respostas mais rápidas e eficazes" AM5 - " O atual processo de descentralização de competências, fica aquém do alcançado no Programa Aproximar, pelo que é expetável um retrocesso nos resultados até aqui alcançados nos mais variados domínios". AM5
<p>Atores Agrupamentos de Escolas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - "O processo de decisão deverá estar junto dos interessados, ou seja, localmente, todavia, o centralismo do poder não abdica do mesmo, sendo que não concordo com a ideia que seja uma ficção necessária, a não ser para o próprio centralismo se perpetuar debaixo da ilusão da autonomia, que não exista, mas que seria necessária para melhorar a ação junto dos atores locais" AAE5 - "Mantendo-se a distribuição competências entre Agrupamentos e Câmara Municipal do programa aproximar implementado em Famalicão e concretizando-se outras transferências inicialmente propostas entre governo e Câmara Municipal e não concedidas, a gestão local da Educação pode aprofundar-se." AAE5 - "Acreditar, viver e melhorar para aprender!!! Será esta a minha visão para o futuro de um programa assim. Com a humildade de ouvir e debater tentar combater os desafios de um projeto que terá pernas para andar se formos todos pelo mesmo passeio." AAE5 - "Concordo com a opinião citada. Os agrupamentos de escolas e o seu município tem um conhecimento mais específico e contextualizado das suas realidades. Por isso devem ter autonomia para decidir o melhor para essas realidades educativas. Por exemplo, porque é que o ME entrega kits digitais as escolas, conduta padrão nacional, sem questionar a direção das escolas se precisam desses recursos físicos!? O mais sensato será atribuir uma verba e as escolas decidirem gastarem esse valor de acordo quais com as suas necessidades." AAE5 - "Não há mudança sem a participação, empenho, respeito e reconhecimento das pessoas nos processos de gestão, execução e tomada de decisões. Também são necessários Recursos Humanos mais qualificados para apreenderem novos processos, conceitos e desafios. O projeto de descentralização tem de ser efetivo, mas com uma base de apoio até se tornar definitivo de modo a minimizar erros." AAE5 - "O programa aproximar Educação é uma mais-valia para os agrupamentos." AAE5 - "Contínuo a acreditar que esta proximidade com o Município só nos trará vantagens, porém se as competências não vierem acompanhadas do pacote financeiro necessário para se colmatar as necessidades, será bastante difícil continuarmos a desenvolver e investir em todos os projetos necessários, pois faltará verbas para as necessidades mais básicas para o funcionamento de uma escola." AAE5

Quadro 22. Respostas dos participantes à pergunta aberta número 14 do respetivo inquérito

Verifica-se, deste modo, que o PAE se destaca mais pela lógica de delegação de competências, sob contratualização, com semelhanças aos processos de desconcentração administrativa, pois só poder-se-ia falar de descentralização se existissem organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e, portanto, não sujeitos ao poder de direção de Estado, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais (Formosinho & Machado, 2013).

É um programa que poderia ter sido a alavanca de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa, mas acaba por ficar muito aquém como nova dinâmica da descentralização e da autonomia do município e agrupamentos de escolas. É visto por muitos, este *aproximar a Educação*, não como um novo caminho para as melhorias educativas, mas sim para se reforçar o controlo sobre as organizações educativas e pior, ainda, ver-se o poder local como meros tarefeiros do poder central, pois como refere Pinhal (1997) o estado não pretendeu reforçar o poder de decisão dos municípios, mas sim libertar-se de tarefas logísticas e operacionais geradoras sobretudo de encargos.

4. PLANO DE AÇÃO

*Projeta quem quer que
conceba cursos de ação com o objetivo de
transformar situações existentes
em situações preferidas.
(Simon, 1981, p.193)*

Partindo das palavras de Herbert Simon este capítulo, mais do que apresentar ideias novas, pretende projetar/planear/concretizar uma vontade transformadora na realidade existente, numa situação/realidade preferida.

Assim, para a construção e aplicação deste plano de ação foram tidas em conta os seguintes princípios orientadores e organizadores preconizados por Almeida (2014): *princípio da auscultação*, no qual a escuta e diálogo são instrumentos que ativam e impulsionam a participação e fomentam o envolvimento pessoal e institucional; *o princípio da implicação*, participação e coresponsabilização das pessoas e instituições na concretização das metas e estratégias previstas no desenvolvimento territorial; *princípio da integração/articulação*, aglutinando-se diferentes ações realizadas pelos atores educativos, apostando na articulação e complementaridade e visando o esforço da inovação; *princípio da utilidade/orientação para a ação*, pois o plano será um documento com informação relevante para os diferentes atores educativos, bem como decisores políticos, constituindo-se, simultaneamente, uma bússola para os objetivos e metas a atingir e uma âncora para a mudança e para caminhos/processos a reequacionar; *princípio do comprometimento e da sustentabilidade*, uma vez que se pretende uma contínua concretização de ações promotoras da melhoria do panorama educativo do território, mobilizando as melhores vontades de mudança e dando resposta às aspirações e preferências da comunidade e *princípio da avaliação/consequência*, pois este plano pressuporá uma prática de “autoavaliação” contínua e exigente e a respetiva monitorização, de modo a regular e melhorar a aplicação das competências no território.

Na elaboração do plano de ação teve-se em conta não só o exposto anteriormente, bem como a opinião dos participantes no estudo, uma vez que estes elementos já detêm experiência no processo de monitorização do PAE. À questão que “Tipo de estrutura considera que será necessária criar para apoiar e monitorizar o processo de descentralização a partir de setembro de 2022?” obtiveram-se as seguintes respostas:

Atores Municipais	<ul style="list-style-type: none"> - “Está plasmado no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro as comissões de acompanhamento. Contudo, o diploma não delega, nem transfere competências, mas sim tarefas. Uma visão redutora do legislador face à administração local” AM5; - “Não são necessárias mais estruturas, mas sim rentabilizar as existentes” AM5; - “Basta que acompanhem e ouçam os AE e os Municípios e que confiem a tarefa de monitorização aos CME’s” AM5; - “Manter a Comissão de Acompanhamento” AM5; - Várias equipas multidisciplinares por zonas territoriais que possam efetivamente deslocar-se aos territórios para compreender efetivamente como está a decorrer a implementação das novas competências e compreender quais as necessidades e o que é necessário corrigir” AM5; - “A que já existe.” AM5; - “A questão não é criar, mas sim assegurar que a CA funciona na sua plenitude.” AM5;
Atores Agrupamentos de Escolas	<ul style="list-style-type: none"> - “CA tal como foi criada, com a representação de vários parceiros com responsabilidade na área da Educação e com interlocutores com capacidade de decisão”; AAE5 - “Penso não ser necessário criar outras estruturas” AAE5; - “A estrutura deverá ter na sua constituição elementos das escolas, pois conhecem melhor a realidade” AAE5; - “A CA, por si só, será a estrutura que reúne as condições para apoiar e monitorizar o processo de descentralização” AAE5; - “A estrutura já existe é necessário é que a mesma seja corretamente aplicada” AAE5;

Quadro 23. Respostas dos participantes à pergunta aberta “que tipo de estrutura considera que será necessária criar para apoiar e monitorizar o processo de descentralização a partir de setembro de 2022”

Compreende-se que, estes atores, de um modo geral, consideram que não será necessário criar-se novas estruturas, mas acima de tudo garantir que a que já existe cumpra o seu propósito. Porém, e não esquecendo que se vem ao longo destas páginas apelando e reforçando que a proximidade traz celeridade e eficácia, considera-se que esta CA poderá sofrer pequenas alterações que melhorarão e potenciarão o seu funcionamento.

Começar-se-ia por criar uma nova denominação, pois infelizmente o nome *Comissão de Acompanhamento* já tem uma conotação negativa em alguns territórios, havendo, já, uma descrença no seu propósito.

Os dados recolhidos parecem justificar a constituição de uma comissão mais geral, onde ficarão todas as questões mais burocráticas de construção (por forma a se verificar uma uniformização) de instrumentos de monitorização e avaliação do processo de descentralização a nível nacional, bem como a passagem de informação relevante e esclarecimentos de dúvidas. A esta comissão, que denominaríamos de ENAM (Equipa Nacional de Acompanhamento e Monitorização) pertenceriam alguns elementos já mencionados no Decreto-Lei 21/2019, tais como: dois elementos do Gabinete do Ministro indicado pelo ME; um elemento do Gabinete do SEAL; um elemento do DGAL um elemento da DGEstE; um elemento da DGPGF; um elemento da DGEEC; um elemento da DGE; um elemento da Associação Nacional dos Municípios e um elemento da ANDAEP. Esta equipa geral ramificar-se-á para cada território, o qual teria a sua CAL (Comissão de Acompanhamento Local) que estaria representada pelo CME e neste seria eleito um dos elementos para ficar responsável por todo o processo e poder representar o seu território nas reuniões gerais com ENAM. Assim, este elemento para além de organizar as reuniões no território, auscultando os desafios existentes, necessitará de conhecer os pormenores práticos das situações que carecem rápida resolução, bem como ter conhecimento das plataformas digitais existentes e toda a documentação que envolve as partes.

O plano de ação apresentado – constituição da ENAM - tem como objetivo permitir uma transformação da realidade ao nível da monitorização para os diferentes territórios, ou seja, pretende-se detetar eventuais falhas e sugerir melhorias de procedimentos. Pretende-se atingir com este plano os seguintes objetivos: a identificação de desvios; a identificação das causas dos desvios; a perceção dos constrangimentos e o ajuste e definição de novas estratégias de atuação.

Este plano vigorará enquanto todo o processo de transferência decorrer, sendo que as alterações propostas podem ocorrer no próximo ano civil até ao final do ano letivo 2022/2023 (como um período experimental), por modo a que quando se iniciasse o ano letivo 2023/2024 já se conseguisse ter outras dinâmicas, bem como algumas das necessidades e lacunas suprimidas. As sugestões apresentadas foram selecionadas de forma cuidadosa e objetiva, assegurando a sua implementação numa forma organizada. Será um documento que identifica as ações e responsabilidades de quem irá executar, tentando-se sempre ter em conta as seguintes máximas: ter-se a certeza que se está a implementar ações sobre as causas do problema e não sobre os efeitos; ter-

	Ajuste e definição de novas estratégias de atuação	-Deslocação da equipa aos diferentes territórios, para no terreno, compreender as fragilidades, auxiliar nas dúvidas e acrescentar mudanças exequíveis no panorama educativo.		março de 2023	
CAL (Fase da atuação)		- Criação de um regulamento territorial – o CAL, partindo das premissas do regulamento geral, mas adaptado à sua realidade; - Deslocação do elemento da CAL a cada estrutura educativa do seu território, a fim de compreender as fragilidades, auxiliar nas dúvidas e acrescentar mudanças exequíveis no panorama educativo.	CAL (equipa enunciada no texto acima)		Benchmarking Reuniões Debates Relatórios Plataformas
ENAM (Fase da aferição)	Avaliação	- Verificação da aplicação dos documentos estruturantes; - Análise dos relatórios realizados por cada território, elaborando-se de um relatório final nacional; - Verificação da realização das reuniões trimestrais e anuais; - Realização das reuniões trimestrais e anuais, bem como compreender-se as dúvidas e mudanças que ainda sejam necessárias operacionalizar; - Realização de um encontro anual para debate e esclarecimento de dúvidas existentes ou mudanças exequíveis no panorama educativo.	ENAM (equipa enunciada no texto acima)	dezembro de 2023 (1.º relatório trimestral e assim sucessivamente) dezembro de 2024 (1.º relatório anual)	Relatórios finais Reuniões Debates
CAL (Fase da aferição)		-Aplicação dos documentos estruturantes do ENAM; - Construção dos relatórios trimestrais e anuais e envio dos mesmos à ENAM -No prazo de 60 dias após o final de cada ano letivo a CAL e o ENAM deverão entregar ao ME um relatório anual de progresso da experiência, onde indicam os pontos fortes do projeto, as fraquezas, as oportunidades e os constrangimentos, podendo realizar recomendações.	CAL (equipa enunciada no texto acima)	dezembro de 2023 (1.º relatório trimestral e assim sucessivamente) dezembro de 2024 (1.º relatório anual)	Relatórios finais Reuniões Debates

Quadro 24. Cronograma do Plano de Ação – Processo de monitorização da transferência de competências

Finalizada a apresentação do plano percebe-se que o planeamento inclui uma reflexão sobre a natureza fundamental do território, decidindo como este se deve posicionar no seu ambiente, como se deve desenvolver e desdobrar as suas forças e como “corrigir” as suas ameaças e oportunidades.

O principal intuito deste plano foi, com a utilização destas ferramentas, tentar-se apresentar um dialeto diferente da monitorização do processo de transferência de competências, por forma a que se potencie e uniformize os procedimentos entre os diferentes atores, criando, assim, uma linguagem comum que permita um maior conhecimento recíproco e conseqüentemente se constitua um sentimento de maior qualidade educativa. Na monitorização reside a necessidade de se refletir, acompanhar e avaliar a implementação, o nível de execução, os impactos e o nível de satisfação perante diferentes iniciativas do foro educativo desenvolvidas por cada município.

Através do plano sugere-se que a homogeneização de procedimentos, permitam um maior conhecimento de como, quando e onde aplicar, tentando-se cumprir os objetivos da efetiva transferência de competências. Quanto mais informação e monitorização, maior será o sucesso da implementação, da deteção de erros, a identificação de desafios, a fim de se ajustar as competências transferidas, omitindo mesmo transferências ou aumentando outras que se considerem necessárias e essenciais para a melhoria da rede educativa e tendo-se o rigor necessário à execução de projetos na área da Educação.

A monitorização, tal como nas outras áreas da Educação, é imprescindível, não se podendo descurar como tem ocorrido nos últimos anos. Sem dúvida, ela torna-se necessária por questões que se prendem com a avaliação da eficiência e eficácia desta política educativa (a descentralização), mas, também, porque se pretende centrar num processo contínuo que vise trazer melhorias à própria política e conseqüentemente à qualidade do serviço educativo prestado.

Através da deslocação das equipas aos territórios e da realização dos respetivos relatórios coloca-se esta monitorização numa lógica de transparência perante as responsabilidades assumidas, seja a nível nacional, seja a nível local e que em alguns casos poderão ser “usados” como modelos de boas práticas e de referência para situações idênticas.

Apostar num projeto de monitorização que permite uma leitura contínua da realidade educativa e reflete a importância que o poder central e o poder local atribuem a esta matéria sempre na lógica da transparência, mas com o “olho posto” na incrementação e afirmação da política educativa local, visando o auxílio na tomada de decisões em prol do desenvolvimento e afirmação da Educação em cada município.

5. CONCLUSÃO

*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-Exupery (1980)

Chegada a esta fase o cansaço torna-se visível e a criatividade deixa de fluir como nas primeiras páginas de redação. Começa-se por referir que se está consciente que este trabalho de investigação não esgotou o tema, mas foi nossa pretensão dar um contributo educacional, por forma a que se tenha a perceção dos diferentes atores educativos relativamente ao processo de transferência de competências na Educação, mais especificamente sobre o Programa Aproximar Educação. No momento em que nos encontramos este aspeto é fundamental para a construção da identidade e da cultura educativa de qualquer território, podendo o mesmo ser usado como um processo exemplificativo e de ação pública.

Assim, ao debruçar-se novamente sobre os objetivos da investigação, compreende-se que quanto ao primeiro objetivo geral - *Analisar o processo de implementação e de evolução do PAE no município de Vila Nova de Famalicão, ao nível da melhoria da rede educativa* conseguiu-se atingir o mesmo, constando-se as mudanças que ocorreram no município e nos AE com a implementação do PAE, com maior ou menor concordância dos atores.

Constatou-se que passou para as “mãos” do município o que estava no poder central até 2015, mas salvaguardou-se a identidade da cada AE; o processo de negociação decorreu com facilidade entre os representantes do território e ME; os AE foram auscultados, estiveram representados e colaboraram na construção da minuta do contrato, bem como na matriz de responsabilidades; que apesar de inicialmente ter havido atores do território que votaram contra o PAE, com a implementação do mesmo acabaram por reconhecer que este foi uma mais-valia e que houve um envolvimento de toda a comunidade e território na resolução de problemas educativos e que o PAE para além de um cariz administrativo traz efetivamente algum cariz pedagógico. A Educação foi sempre vista como um projeto coletivo, da responsabilidade de todos, sendo que a mesma foi simultaneamente um desafio, mas essencialmente um compromisso de todos.

Ao nível da autonomia, apesar da mesma ter sido salvaguardada pelo PAE, o mesmo acabou por não promover o aprofundamento progressivo da mesma, pelo que se acaba por ficar com uma

autonomia decretada, marcadamente instrumental ou procedimental, por uma condição politicamente e administrativamente periférica e subordinada ao poder central.

Ainda durante este processo podem-se apontar as seguintes vantagens: melhoria da Educação no território, designadamente melhoria de aprendizagem e sucesso escolar; projeção de um aumento de competências tanto no domínio da Educação, como da gestão financeira das escolas; a eficácia e eficiência na prestação do serviço a um nível mais próximo; a possibilidade de melhorar a qualidade do serviço público de Educação e diminuir as assimetrias locais ao nível do ensino e aprendizagem; a permissão de tomada de decisões mais céleres devido à proximidade Agrupamento-Município, permitindo um contacto informal facilitado e tendo verificando-se uma melhoria na gestão de recursos humanos em cada território educativo e no edificado. Quanto a constrangimentos refere-se que mesmo com a adesão ao PAE, por vezes, falhou o levantamento das necessidades dos AE e alunos; as competências de gestão pedagógica transferidas são escassas ou quase nulas; há sempre o risco da desresponsabilização do poder central na transferência de recursos financeiros imprescindíveis para o exercício da autonomia e com o PAE as escolas não passaram a ter uma maior flexibilidade curricular. Por isto, os principais desafios acabam por ser: reconhecer às escolas o estatuto de parceiros, ou seja, entidades públicas com poderes e meios próprios de intervenção local, ou seja, que deixem de se encontrar numa lógica de submissão e passem para uma lógica de implicação e o respeito do ME pelas mudanças que estão plasmadas em documentos oficiais e que acabam por não se concretizar, como por exemplo os contratos de associação. Como oportunidade refere-se que o PAE efetivamente reforçou e amplificou todo o trabalho em rede já realizado pelo território anterior a 2015.

Importa ressaltar, neste primeiro objetivo, que a implementação do PAE resulta num sistema híbrido entre a regulamentação nacional, baseada no controlo da administração central e a regulação local intermédia, fundada na especificidade de cada regime local – espaços de regulação autónoma das autarquias e dos diversos atores, ou seja, esta hibridez resulta da tensão entre a regulação do controlo burocrático central e a regulação local autónoma, entre o centralismo do ME e os espaços de decisão e poder próprios experimentados pelos municípios e outros atores locais.

Quanto ao segundo objetivo: *criar uma estrutura para apoiar e monitorizar o processo de descentralização educativa*, foi igualmente atingido e compreendeu-se que isso é uma necessidade perentória, uma vez que a estrutura existente não responde e não cumpre aquilo que ficou estipulado no contrato inicial. Deseja-se que futuramente, esta ponto seja posto em prática e com alguma

celeridade, pois só através da monitorização se irá compreender se o caminho que se está a percorrer é o desejado e esperado.

Olhando agora para questão de partida: *Quais os efeitos, na melhoria da rede educativa, da implementação do PAE no município e nos agrupamentos de escolas de Vila Nova de Famalicão?*, podem-se retirar as seguintes ilações do estudo realizado:

- O PAE em Vila Nova de Famalicão representa um *locus* de uma possível descentralização que deixa perceber a importância não apenas das influências do processo histórico, mas, também, dos processos de dependência e do caminho para a construção de diferentes e novas ordens locais;
- Um território é muito mais que um mero lugar geográfico, é especialmente um espaço humano de convivência e interação;
- Na prática educativa, o município de Vila Nova de Famalicão não se limita a exercer o que está legislado, mas tenta sempre ir mais longe, fomentando uma discussão política para o bem educativo e para as necessidades das escolas do território;
- Os agrupamentos de escolas são a entidade que detém o maior número de competências delegadas;
- A maioria dos atores envolvidos aceitaram a adesão ao PAE com a perspectiva de melhoria da Educação no território, possibilitando, assim, a melhoria da qualidade do serviço público de Educação, com a diminuição das assimetrias locais ao nível de ensino e aprendizagem, tornando-se mais próximos, mais eficazes e eficientes e com tomadas de decisões mais céleres;
- Apesar de a maioria dos participantes assumirem que o trabalho em rede neste território já decorria antes do ano 2015, o PAE acabou trazer um reconhecimento diferente a nível nacional da evolução educativa deste território, bem como amplificou a articulação com a realidade local;
- Houve uma maior cooperação entre AE e Município na construção de documentos estratégicos, programas e projetos educativos;
- Nas metas de desempenho educativo, consideraram que houve uma melhoria de aprendizagem e sucesso escolar dos alunos (Dá-se como exemplo o projeto “Ainda Estou a Aprender” que colmatou precocemente dificuldades de leitura e escrita em alunos do 1.º e 2.º ano do 1.º Ciclo do Ensino Básico; ou a aplicação do Hypatiamat para melhorar o cálculo mental dos alunos do 1.º

Ciclo do Ensino Básico); houve a promoção da eficácia e eficiência da gestão dos recursos educativos; combateu-se a saída precoce dos alunos do sistema educativo e monitorizam-se as práticas, os processos e os resultados do Projeto Educativo Municipal;

- Criaram-se novos ambientes/espços físicos de aprendizagem para apoio da Educação inclusiva: GADI E CRE;
- Consideram que se verificaram melhorias ao nível da gestão financeira e da gestão dos recursos humanos;
- O PAE melhorou a distribuição do pessoal não docente de acordo com as necessidades reais de cada agrupamento, o que permite uma maior segurança e resposta às necessidades dos alunos e da escola;
- Constataram-se respostas mais céleres às necessidades de melhoria do edificado;
- As transferências delegadas para o território tenderam a centrar-se em matérias predominantemente ligadas a recursos, instalações, transportes e ação social;
- O calcanhar de Aquiles deste programa centra-se na gestão das competências pedagógicas e curriculares em que a transferência de competências foi escassa ou quase nula;
- Os AE consideram que apesar de haver, ainda, lacunas e competências que ainda estão à espera que sejam delegadas, deparam-se com mais autonomia desde que estão no PAE, apesar de a mesma ser decretada;
- De um modo geral das 90 proposições de resposta fechada apresentadas no inquérito por questionário, 62% dos itens respondidos (equivalente a 56 itens) tiveram como opção o nível quatro de concordância de ambos os participantes, o que mostra que apesar dos constrangimentos apresentados, o PAE trouxe ou viram benefícios neste programa. Apesar de se verificarem alguns constrangimentos financeiros, é indiscutível que este município dispõe cada vez mais de responsabilidades e competências que lhes permite atuar com maior eficácia e eficiência sobre as necessidades da comunidade educativa local (Pinhal, 2014).

Posto isto, acredita-se, que muito ficou por dizer e muito ficou por fazer, que as limitações metodológicas (amostra pequena e de conveniência) e temporais, num futuro próximo terão de ser contornadas, propondo-se um estudo com amostras maiores e em diferentes municípios, por exemplo municípios aderentes ao PAE. Além disso, apesar de haver alguma literatura existente sobre a descentralização, na nossa opinião, ainda, não há estudos suficientes nestes últimos anos sobre o PAE. Constituiu-se uma investigação incompleta e inacabada, porque está limitada a um espaço e a um

tempo, tornando-se provisórias as conclusões intermédias e finais, na medida em que são passíveis de questionamento e de reformulações em futuras investigações sobre esta temática.

Finaliza-se este longo percurso com o pensamento de Samuel Beckett “Alguma vez falhaste? Alguma vez tentaste? Tenta outra vez, falha outra vez, falha melhor!”.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aires, L. (2011). *Paradigma Qualitativo e Práticas de Investigação Educacional*. s.l.: Universidade Aberta.
- Almeida, V. (2014). Projetos Educativos Municipais e Promoção do Sucesso Educativo. Machado, J & Alves, J. M. (org.) *Município, Território e Educação. A Administração Local da Educação e da Formação*. Porto: Universidade Católica Editora.
- Alves, J. M. & Cabral, I. (2015). Educação, Território e Governação - o Programa Aproximar e a Terceira Imagem. In *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. 15, pp. 35-52.
- Azevedo, J. & Melo, R. Q. (2011). *Propostas para um novo modelo de regulação da Educação*. Revista Brotéria. Disponível em <http://www.joaquimazevedo.com/martigos>.
- Azevedo, J. (2015). Descentralização administrativa e autonomia das escolas. 2015: o ano em que se dá mais um passo à frente? In Machado, J. (Org.) *Atas do I Seminário Internacional - Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano*. Porto: Universidade Católica Portuguesa. Faculdade de Educação e Psicologia, 90-106.
- Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. *Análise Social vol. xxx (130), (1.º), 159-173*.
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. Barroso J. (org). *O estudo da escola*, pp.167-189. Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. & Pinhal, J. (1996). *A administração da Educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- Barroso, J. (1998). O Projeto Educativo de Escola enquanto eixo estratégico de desenvolvimento. In *AAVV, Pensar a Escola - Construir Projetos*. Porto: Fundação para o Desenvolvimento do Vale de Campanhã.

- Barroso, J. (1999). A escola entre o local e o global - perspetivas para o século XXI: o caso de Portugal. Barroso, J. (org.) *A escola entre o local e o global: perspetivas para o século XXI*, 129-142. Lisboa: Educa.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, V.17, N.º2, 49-83. Universidade do Minho, Braga.
- Barroso, J. (2005). O estado, a Educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, vol. 26, N.º 92, 725-751. Centro de Estudos Educação e Sociedade Campinas, Brasil.
- Barroso, J. (2006). O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. Barroso, J. (org.). *A regulação das políticas públicas de Educação*, pp.41-70. Lisboa: Educa.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Revista Educação: Temas&Problemas*, N.º 12 e 13, 13-25.
- Barroso, J. (2015). Estado e Regulação da Educação. In Machado, J. (Org.), *Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional*, Vol. I - Conferências e Intervenções. Porto: Universidade Católica do Porto.
- Barroso, J. (2016). A administração local da Educação: da descentralização à territorialização das políticas educativas. In Barroso, J. (Org.), *Processos de descentralização em Educação*. Lisboa: Conselho Nacional da Educação.
- Batista Machado, J. (1982). *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na constituição de 76*. Coimbra: Almedina.
- Bell, D. (1988). Previewing Planet Earth in 2013, *Washington Post, Democracy Dies in Darkness*. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1988/01/03/previewing-planet-earth-in-2013/3e316a37-0d62-49fb-96d2-c544f2fa70d4/>.
- Bell, J. (1997). *Como realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.

- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em Educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Coleção ciências da Educação. Porto: Porto Editora.
- Bolívar, A. (2008). La autonomia de Centros Educativos em España: Entre Declaraciones y Praticas Sobrecarreguladas. In *Autonomia de los Centros Educativos*, 29-63. Madrid: Ministerio de Educación, subdirección general de información y publicaciones.
- Bright, R. & Field, J. (2017). *O Leão que temos cá dentro*. Lisboa: Editorial Presença.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da Investigação - Guia para Auto -Aprendizagem (2.a Edição)*. Universidade Aberta.
- Carneiro, R. (2003). *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Carrol, L. (2022). *Alice no País das Maravilhas*. Porto: Book Cover Editora.
- Charlot, B. (2007). Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Revista de Ciências de Educação*. N.º 04, 129-136.
- Coutinho, C. P. & Chaves, J.A (2002). O Estudo de Caso na Investigação em Tecnologia em Portugal. *Revista Portuguesa da Educação*. Vol.15, Nº1, pp.221-242.
- Coutinho, C. P. (2004). *Quantitativo versus qualitativo: questões paradigmáticas na pesquisa em avaliação*. Atas do XVII Colóquio ADMEE-Europa. Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, 436-448.
- Coutinho, C. P. (2011). *Metodologias de Investigação em Ciências Sociais e Humanas*. Coimbra: Almedina.

- Cordeiro, A. M. R., Martins, H. A. & Ferreira, A. G. (2014). As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas. *Revista Ensaio*.V.22, N.º 84, 581-607. Rio de Janeiro.
- Cordeiro, A. M.R., Magalhães, M., Duarte, A. & Paredes, L. (2021). *Educa 20.30 Carta Educativa de Vila Nova de Famalicão*. Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão. Vila Nova de Famalicão.
- Costa, J. A. & Melo e Sampaio, A. (s.n). *Dicionário da Língua Portuguesa*. 6.º Edição. Porto Editora.
- Dias, M. I. C. (1994). O inquérito por questionário: problemas teóricos e metodológicos gerais. Universidade do Porto.
- Fernandes, A. S. (1994). Educação e Poder Local. In Fernandes, A. S. (Org.), *Actas do Seminário Educação, comunidade e Poder Local*, 45-63 Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Fernandes, A. (1996). Os Municípios Portugueses e a Educação: As normas e as práticas. Barroso, J. & Pinhal, J. (Org.), *A Administração da Educação: Os caminhos da descentralização*. Lisboa. Edições Colibri.
- Fernandes, A. (1999). Descentralização Educativa e Intervenção Municipal. *Revista Noesis* nº 50, 21-25.
- Fernandes, A. S. (2004). Município, cidade e Territorialização educativa. Costa, J. A., Neto-Mendes, A. e Ventura, A. (2004). *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 35-43.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. Fernandes, A.S. (Org.), *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*, 53-90. Porto: ASA.
- Ferreira, F. (2005). *O local em Educação: animação, gestão e parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferreira, A. & Seixas, A. (2006). Dimensões ideológicas em discursos político-educativos governamentais produzidos em Portugal nas duas últimas décadas do século XX. *Estudos do Século XX*, N.º6, 255-282.

Formosinho, J. (2005). Centralização e Descentralização na administração da escola de interesse público. Formosinho, J. (Org.), *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*, 13-52. Porto: ASA.

Formosinho, J. & Machado, J. (2013). A regulação da Educação em Portugal: do Estado novo à democracia. *Educação, Temas e Problemas*, Nº 12-13, 27-40.

Fortin, M. (2003). O processo de investigação: Da concepção à realização. 3ª ed. Loures:Lusociência.

Freitas, M. (2015). *Municipalização da Educação?: O Programa Aproximar*. (Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico do Porto). Disponível em: <https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/7733>.

Frost, R. (1874). Disponível em <https://www.pensador.com/frase/NzQ5Njly/>.

Friedberg, E. (1995). *O Poder e a Regra: Dinâmicas da acção organizada*. Instituto Piaget.

Gonçalves, A. (2004). Métodos e Técnicas de Investigação Social I - Programa, Conteúdo e Métodos de Ensino Teórico e Prático. Disponível em: <https://tendimag.files.wordpress.com/2012/09/mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-investigac3a7c3a3o-social-i.pdf>.

Gouveia, J. (2018). *A Intervenção do Município na Educação - Estudo realizado em 4 municípios da região Norte de Portugal*. (Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico do Porto). Disponível em <https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/12211>.

Grande Dicionário da Língua Portuguesa - Acordo Ortográfico, (2010). Porto Editora.

- Gregório, M. H. S. (2015). *Políticas de Gestão e Organização Educativa: Contratos de autonomia das escolas e modelos de governança*. (Tese de Doutoramento, Universidade de Évora).
- Ketele, J. & Roegiers, X. (1999). *Metodologia da recolha de dados: fundamentos dos métodos de observações, de questionários, de entrevistas e de estudo de documentos*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lima, L.L. (2007). A deliberação democrática nas escolas: Os procedimentos gerenciais e as decisões políticas. In Sanches, M. F., Veiga, F., Sousa, F. & Pintassilgo, J. (Org). *Cidadania e Liderança Escolar*. Porto Editora.
- Lima, J. (2007). Redes na Educação: questões políticas e concetuais. In *Revista Portuguesa de Educação*. N.º 20 (2), 151-181.
- Lima, L. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: Descentralização democrática ou desconcentração administrativa. *Revista Questões atuais de Direito Local*, 5, pp. 7-24.
- Louro, P. (2012). Educação, Desenvolvimento e Identidade Local. Actas 12.º *Colóquio de Psicologia e Educação*. ISPA
- Machado, J. & Alves, J. M. (2014). *Município, Território e Educação – A administração Local da Educação e da Formação* (Introdução). Porto: Universidade Católica Editora, p. 4-7.
- Machado, J. (2015). A Gestão Local da Educação Escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, vol. 15, 2015, pp. 11-34.
- Magalhães, A. (2001). A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º 59, 125-143.
- Magalhães, A. & Stoer, S. (2006). *Reconfigurações - Educação, Estado e cultura numa época de globalização*. Porto: Profedições.

- Martins, E. P. (2017). *Territorialização da Educação em Oliveira de Azeméis - A perspetiva dos atores locais*. (Dissertação de Mestrado, Universidade Católica Portuguesa Porto). Disponível em https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/28838/1/Elisabete_P_Martins-092017.pdf.
- Martins, E. & Machado, J. (2018). Atores locais e contrato de Educação e formação municipal. *Rede Escolar: (re)configurações, tensões e desafios*. Universidade de Aveiro, Eixo 2, 221-203.
- MEC (2015). PAE – *Programa Aproximar Educação. Descentralização de competências na área da Educação: Contrato de Educação e Formação Municipal*. Matosinhos: Memorando de trabalho.
- Moio, I. (2015). O Significado do "Território" no âmbito dos centros para a para a qualificação e o ensino profissional. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*. Vol.15, 115-137.
- Mons, N. (2004). Politiques de décentralisation en éducation: diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques. *Revue Française de Pédagogie*. N.º 146, 41-52. Disponível em https://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_2004_num_146_1_3092 a 4/1/2022.
- Moore D. (2000). *A Estatística Básica e sua prática*. Ed. LTC.
- Neto-Mendes, A. (2007). *A participação dos municípios portugueses na Educação e a reforma do estado - Elementos para uma reflexão*. Disponível em de <https://pt.scribd.com/document/156704385/antonio-neto-mendes-a-participacao-dos-municipios-portugueses-na-educacao-e-a-reforma-do-estado-elementos-para-uma-reflexao-pdf>.
- Neto-Mendes, A. (2014). Municípios e políticas educativas locais entre as competências prescritas pelo centro e as competências autónomas. In Estrela, T et al (org.) *Educação, Economia e Território - O papel da Educação no desenvolvimento*. Atas do XXI Colóquio da Secção Portuguesa da AFIRSE.

- Nogueira, J. M. D. (2010). *Gestão Escolar no Portugal Democrático: uma perspetiva da administração pública*. (Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico da Guarda). Disponível em <http://bdigital.ipg.pt/dspace/bitstream/10314/370/1/>.
- Nóvoa, A. (1998). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote.
- Nunes, M. A. (2019). *A reconfiguração do papel do diretor e a municipalização da Educação, em Portugal*. (Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa). Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/40457>.
- Pacheco, J. (1995). *O Pensamento e a Ação do Professor*. Porto: Porto Editora.
- Pardal, L. & Correia, E. (1995). *Métodos e técnicas de investigação social*. Porto: Areal Editores.
- Peña V. T. & Morillo, J. (2007). *La Complejidad de Análisis Documental. Información, Cultura y Sociedad*, (16), 55-81.
- PINHAL, João (1997) Os municípios e a descentralização educacional em Portugal. In LUÍS, A., BARROSO, J. & PINHAL, J. (eds) *A Administração da Educação: Investigação, Formação e Políticas*. 177-195. Lisboa. Fórum Português de Administração Educacional (Actas do 1º Congresso).
- Pinhal, J. (2006). A intervenção do Município na regulação local da Educação. In João Barroso (org.). *A regulação das políticas públicas de Educação*. Lisboa: Educa.
- Pinhal, J. (2010). *Les municipalités et l'éducation au Portugal: une étude actuelle*. In Revue de l'Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique DN education n.º3. Disponível em <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/larecherche/article/view/7317>.
- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a Educação - Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Caloust Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia.

- Pinhal, J. (2014). Regulação da Educação: Os municípios e o Estado. In Machado, J & Alves, J. M. (org.) *Município, Território e Educação. A Administração Local da Educação e da Formação*. Porto: Universidade Católica Editora.
- Pinto, M. J. A. (2020). *A transferência de competências para as autarquias e as políticas educativas municipais - As representações dos atores locais num concelho do distrito de Setúbal*. (Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Lisboa) Disponível em: <https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/12934>.
- Ponte, J. P. (2006). *Estudos de caso em Educação matemática*. Bolema, 25, 105-132.
- Russell, B. (s.a). *Pensador*. Disponível em: <https://www.pensador.com/frase/MTA0Njk/>.
- Sá, P., Costa, A.P. e Moreira, A. (2021). *Reflexões em torno de Metodologias de Investigação recolha de dados. Vol.2*. Aveiro e UA Editora.
- Saint- Exupery, A. (1980). *O Príncipezinho*. Lisboa: Editorial Presença.
- Santos, L., Cordeiro, A. M. R, & Alcoforado, L. (2018). *Os municípios e a Educação: os desafios da descentralização para o planeamento da rede escolar*. In Conferência: I Congresso de Jovens Investigadore At: Coimbra, 91-114.
- Saramago, J. (1994). *Memorial do Convento*. Porto: Porto Editora.
- Silva, G. C. (2010). *O método científico na psicologia: abordagem qualitativa e quantitativa*. Portal dos Psicólogos. Disponível em: <https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A0539.pdf>.
- Silva, A. (2018). *Territorialização em matéria de Educação. A implementação do Programa Aproximar Educação no Município de Vila Nova de Famalicão*. (Dissertação de Mestrado, Universidade do Porto). Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/116821>.
- Simon, H. (1981). *As ciências do Artificial*. Coimbra: Arménio Amado.

Tavares, J. (2000). *Administração Pública e Direito Administrativo* (3ª ed.). Coimbra: Almedina.

Torga, M. (s.a). *Diário*, 13.º volume. Disponível em: <https://chaves.blogs.sapo.pt/cha-de-urze-com-flores-de-torga-102-1296085>.

Ulahalah design studio (2019). *Manual de Identidade*. Famalicão.

Veiga, C. (2007). Descentralização: Conceitos e Perspetivas. In *Colóquio sobre Descentralização e Desconcentração Administrativa: Que modelos para um pequeno Estado insular como Cabo Verde*.

Vickery, M. (1970). *Techniques of information retrieval*. London: Butterworths.

Yin, R. (2005). *Estudo de caso. Planeamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Legislação:

Conselho de Escolas. (fevereiro de 2015). Parecer nº1/2015 O Programa Aproximar Educação e os Contratos de Educação e Formação Municipal.

Constituição da República Portuguesa, 10 de abril de 1976. Diário da República n.º 86/1976, Série I. Lisboa.

Lei n. 46/86, 14 de outubro – Leis de Bases do Sistema Educativo. Diário da República, 1.ª série – N.º 237. Ministério da Educação. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da Educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos.

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Regulamenta os conselhos municipais de Educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da Educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho. Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de Educação, de acordo com o previsto no artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro

Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais

Parecer n.º 1/2015 - Conselho de Escolas

Decreto-Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da Educação.


Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto. Prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais nos domínios da Educação e da saúde.

7. ANEXOS

ANEXO I

Autarquia como serviço periférico. Fonte Pereira (2011 retirado de Freitas, 2015, p.30)

1974-1986	
O Município como contributo público das despesas educativas	
<ul style="list-style-type: none">▪ Decreto-Lei n.º221/74, de 27 de maio - regulamenta as Comissões de Gestão;▪ Decreto-Lei - 735-A/74, de 21 de dezembro - cria o Conselho Diretivo das escolas;▪ Lei n.º1/79, de 6 de janeiro - aprova o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) que confere às freguesias, municípios e regiões administrativas a posse de património e finanças próprias – confere capacidade gestonária;▪ Decreto-Lei n.º77/84, de 8 de março - remete para os municípios a responsabilidade de investimentos em vários domínios, um dos quais a Educação;▪ Decreto-Lei n.º100/84, de 29 de março - atribui aos municípios responsabilidades relativamente aos interesses próprios, comuns e específicos das populações locais;	
<ul style="list-style-type: none">▪ Lei n.º35/91, de 27 de junho▪ Lei n.º159, de 14 de setembro▪ Lei n.º169, de 18 de setembro	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Pacote Autárquico - estabelece os contornos legais da intervenção dos municípios da área da educação.</div>
<ul style="list-style-type: none">▪ Decreto-Lei n.º299/84, de 5 de setembro - regula a transferência para os municípios das competências de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares e define o Conselho Consultivo dos Transportes Escolares;▪ Decreto-Lei n.º399-A/84, de 28 de setembro - regula as competências dos municípios no âmbito da Ação Social Escolar;	

1986-1994	
O Município como parceiro social	
<ul style="list-style-type: none">▪ Lei n.º 46/86, de 14 de setembro – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) – <i>promove a descentralização e desconcentração das estruturas administrativas a nível nacional, regional autónomo, regional e local (artigo 43.);</i> ▪ Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro▪ Decreto-Lei n.º 361/89, de 18 de outubro	 <div style="border: 1px solid blue; padding: 5px; width: fit-content;"><p>Desconcentração dos Serviços Centrais com a criação das Direções Regionais de Educação DRE's).</p></div>
<ul style="list-style-type: none">▪ Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro - revisão da Lei das Finanças Locais;▪ Lei n.º 31/87, de 9 de julho - prevê a representação de dois elementos da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) no Conselho Nacional de Educação;▪ Decreto-Lei n.º 357/88, de 13 de outubro – criação dos Conselhos de Gestão dos fundos de manutenção e conservação das escolas, com representantes da autarquia, associações de pais estudantes;▪ Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro – Criação de escolas profissionais pelos municípios, entendida como resposta às necessidades locais de formação;▪ Despacho 8/SERE/89, de 3 de fevereiro – Prevê a inclusão das autarquias nos Conselhos Consultivos dos Conselhos Pedagógicos das escolas básicas dos 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário;▪ Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio – Prevê a inclusão da autarquia nos Conselhos de Escola;	

1. Inquérito por Questionário

Este inquérito por questionário “A(s) Voz(ez) de uma (des)centralização educativa” destina-se à obtenção de dados no âmbito de um estudo no Mestrado em Administração das Organizações Educativas, a fim de se compreender o processo de territorialização no município de Vila Nova de Famalicão e os efeitos da implementação do Programa Aproximar Educação (PAE) na qualidade da rede educativa.

A sua participação é de extrema importância, uma vez que a sua perspectiva e vivências poderão ajudar a enriquecer o estudo e obter uma melhor perceção das expectativas dos vários atores locais educativos envolvidos no processo de descentralização educativa.

Neste questionário não há respostas certas ou erradas, apenas se pretende recolher a sua opinião pessoal. Caso não detenha conhecimentos suficientes sobre algum dos temas aqui tratados poderá colocar a opção “sem opinião”.

Será garantido o anonimato, a confidencialidade e o uso exclusivo de dados para o presente estudo, razão pela qual serão analisados de forma agregada e não individualizada.

O preenchimento do mesmo tem uma duração aproximada de 15 minutos. Para qualquer esclarecimento de dúvidas, contacte, por favor, o seguinte endereço eletrónico: anacduarte86@gmail.com ou através do contacto 918849779.

Muito obrigada pela sua colaboração!

CONSENTIMENTO INFORMADO, LIVRE E ESCLARECIDO PARA PARTICIPAÇÃO EM INVESTIGAÇÃO (de acordo com a Declaração de Helsínquia e a Convenção de Oviedo)

- Declaro que aceito responder a este questionário. Compreendo a natureza e objetivo do mesmo. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Sei que os meus dados são anónimos, confidenciais e que serão usados apenas para fins de investigação.

Secção I - Caracterização da amostra

1 – Entidade em que desempenha funções (caso seja agrupamento de escolas indique por favor o nome do AE)

2 – Género

2.1 Masculino

2.2 Feminino

3 – Idade

3.1 - habilitações

--

4 – Assinale a opção do cargo que ocupa neste território

4.1 Deputado da Assembleia da República	
4.2 Presidente da Câmara Municipal	
4.3 Presidente Assembleia Municipal	
4.4 Vereador da Educação	
4.5 Chefe de Divisão	
4.6 Presidente da Junta de Freguesia	
4.7 Diretor do Agrupamento de Escolas	
4.8 Presidente do Conselho Geral	
4.9 Chefe de serviços administrativos	
4.10 Chefe do Pessoal Não Docente	
4.11 Outro. Qual?	

5- Acompanhou o processo de delegação de competências (projeto-piloto PAE) educativas para o município (se escolher a segunda opção avance por favor para a secção III):

5.1 Desde o início (entre 2014 e 2015)	
5.2 Desde o ano 2021	

Secção II – Política Educativa Local: o PAE

6- Selecione a hipótese que melhor a ilustra o processo de delegação de competências no território de Vila Nova de Famalicão:

6.1 Delegou-se tudo o que foi possível nos agrupamentos de escolas (AE)	
6.2 Procurou-se centralizar no Município todas as competências	
6.3 Negociou-se com os AE de modo repartir as competências de acordo com as necessidades e conhecimentos de ambas as partes	

7 - Por favor, leia atentamente cada frase que esta relacionada com o Programa Aproximar Educação no momento de negociação e implementação e assinale a alternativa que se adequa à sua opinião, com base na escala que se segue:

1. Discordo; 2. Discordo parcialmente; 3. Concordo parcialmente; 4. Concordo; 5. Sem opinião

Processo de negociação e implementação	1	2	3	4	5
7.1 O processo de negociação decorreu com facilidade entre os representantes do território (dirigentes políticos, diretores dos AE) e o ME.					
7.2 O período de negociação, antes da assinatura do contrato em 2015, decorreu de modo consensual no contexto do território.					
7.3 Os AE foram auscultados pelo Município para a sua integração no PAE.					
7.4 Os AE estiveram representados no período de negociação com o poder central.					
7.5 Os AE colaboraram com o Município na construção da minuta do contrato, bem como na matriz de responsabilidades.					
7.6 As propostas iniciais de delegação de competências apresentadas pelo território foram as que constaram na matriz de responsabilidades final.					
7.7 Os Conselhos Gerais aprovaram a implementação do PAE.					
7.8 O CME esteve envolvido em todo o processo.					
7.9 Durante o processo outros elementos da comunidade (Pessoal Não Docente, Associações de Pais, Entidades Sindicais, Assembleia Municipal...) estiveram a par das mudanças que iriam ocorrer com a implementação do PAE.					
7.10 Houve uma vontade e uma ação conjunta para que o projeto piloto fosse bem implementado e se retirassem do mesmo os maiores benefícios.					
7.11 Este processo de implementação veio amplificar a articulação entre Município e os AE.					
7.12 O PAE foi um projeto piloto que serviu como antecâmara para a efetiva e atual transferência de competências.					

7.13 Considera que este projeto para além do cariz administrativo, teve efetivamente um cariz pedagógico, tal como foi preconizado.					
7.14 O PAE permitiu o envolvimento de toda a comunidade e território na resolução de problemas.					
7.15 Com a implementação do PAE verificou-se uma melhor articulação com a realidade local.					
7.16 Esta delegação de competências acrescentou problemas de gestão à autarquia.					
Se necessitar de fazer qualquer tipo de observação ou justificação a alguma das suas opções pode usar este espaço:					

8 - Por favor, leia atentamente cada frase que esta relacionada com os fatores motivacionais para a adesão do Programa Aproximar Educação e assinale a alternativa que se adequa à sua opinião, com base na escala que se segue:

1. Discordo; 2. Discordo parcialmente; 3. Concordo parcialmente; 4. Concordo; 5. Sem opinião

Município	1	2	3	4	5
8.1 A perspetiva de melhoria da Educação.					
8.2 O aumento das competências no domínio da Educação e da gestão financeira das escolas.					
8.3 A Gestão direta do pessoal não docente.					
8.4 A eficiência e eficácia na prestação do serviço a um nível mais próximo.					
8.5 A Solidariedade institucional e funcional.					
8.6 A contratação de docentes para projetos educativos de carácter local.					
8.7 A perspetiva de passar a contar com o apoio do corpo docente para dinamizar atividades da Câmara Municipal.					
8.8 A possibilidade de melhorar a qualidade do serviço público de Educação.					
8.9 A universalidade e democraticidade do ensino.					
8.10 A possibilidade de diminuir as assimetrias locais ao nível do ensino e aprendizagem.					
Agrupamento de Escolas	1	2	3	4	5
8.11 A perspetiva de melhoria da Educação.					
8.12 A proximidade Agrupamento-Município (decisões mais céleres).					
8.13 O contacto informal facilitado.					
8.14 A solidariedade institucional e funcional.					
8.15 As vantagens técnicas de previsibilidade /flexibilidade.					
8.16 Permitir o levantamento das necessidades dos AE e dos alunos					

8.17 A perspetiva de melhoria das condições de trabalho para os docentes.					
8.18 A possibilidade de aceder a material promocional do Concelho cedido pelo Município para a concretização de projetos.					
De um modo geral	1	2	3	4	5
8.19 A maior diversidade de apoios escolares e sociais.					
8.20 O envolvimento em projetos municipais de promoção do Sucesso escolar.					
8.21 Um maior apoio ao movimento associativo					
Se necessitar de fazer qualquer tipo de observação ou justificação a alguma das suas opções pode usar este espaço:					

Secção III – Delegação de competências

9 - Tendo por base que o contrato de delegação de competências se regula pelos domínios descritos assinala a alternativa que se adequa à sua opinião, com base na escala que se segue:

1. Discordo; 2. Discordo parcialmente; 3. Concordo parcialmente; 4. Concordo; 5. Sem opinião

Gestão escolar e das práticas educativas	1	2	3	4	5
9.1 Foi definido e aplicado o Plano Estratégico Educativo Municipal da rede escolar e da oferta educativa e formativa, a fim de melhorar as práticas educativas.					
9.2 Foi permitido ao longo do processo a gestão do calendário escolar.					
9.4 A capacidade de resposta às necessidades da população em termos de ocupação dos tempos não letivos (AEC, CAF) foi a necessária.					
9.5 No serviço de fornecimentos de refeições foram respeitadas as especificidades de cada criança.					
9.6 Foram assegurados os apoios necessários aos transportes escolares.					
9.7 De um modo geral a gestão da ação social escolar cumpriu o seu propósito e respondeu às necessidades sentidas.					
Gestão curricular e pedagógica					
9.8 Foram definidas as normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, bem como a distribuição e respetivos protocolos para estabelecer a formação em contexto de trabalho.					
9.9 Ao longo destes anos definiram-se componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas.					
9.10 As competências de gestão pedagógica transferidas são escassas ou quase nulas.					

9.11 Foram ativados dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em parceria entre as escolas e o Município.					
Gestão de recursos humanos					
9.12 O PAE melhorou a distribuição do pessoal não docente, de acordo com as necessidades reais.					
9.13 O recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho decorreram de acordo com os parâmetros estabelecidos entre os parceiros.					
9.14 A divisão de competências na contratação e gestão do pessoal não docente, entre Município e AE foi com acordo entre ambas as partes.					
9.15 O pessoal não docente distribuído pelos AE do Município está acima do rácio estipulado pelo ME, ultrapassando a verba destinada para esse efeito.					
9.16 A gestão da contratação dos docentes das AEC's deve permanecer sobre alçada dos AE.					
Gestão orçamental e de recursos financeiros					
9.17 As verbas transferidas correspondem às despesas decorrentes das competências delgadas.					
9.18 O destino das verbas transferidas está claramente definido.					
9.19 É eficaz a transferência das verbas do Município para os AE na rubrica material didático e pedagógico.					
9.20 É eficaz a transferência das verbas do Município para os AE na rubrica material de desgaste.					
Gestão de equipamentos e infraestruturas					
9.21 É satisfatória a resolução de problemas imediatos tais como: a substituição ou reparação de equipamentos, intervenções nas infraestruturas, entre outros.					
9.22 Houve manutenção periódica do edificado.					
9.23 Foram adquiridos equipamentos e materiais pedagógicos necessários para um ambiente de aprendizagem mais inovador e motivador.					
9.24 Foram criados novos ambientes/espços físicos de aprendizagem para apoio da Educação inclusiva.					
Se necessitar de fazer qualquer tipo de observação ou justificação a alguma das suas opções pode usar este espaço:					

10 - Por favor, leia atentamente cada frase que esta relacionada com o Programa Aproximar Educação e com o processo de autonomia e assinale a alternativa que se adequa à sua opinião, com base na escala que se segue:

1. Discordo; 2. Discordo parcialmente; 3. Concordo parcialmente; 4. Concordo; 5. Sem opinião

Autonomia	1	2	3	4	5
10.1 O processo de delegação salvaguardou e assegurou a autonomia dos AE e as competências próprias dos respectivos órgãos.					
10.2 O processo de execução do PAE promoveu o aprofundamento progressivo da autonomia e a maior flexibilização organizacional e pedagógica dos AE.					
10.3 Com a adesão ao PAE a autonomia das escolas saiu reforçada.					
10.4 As escolas passaram a ter maior flexibilidade curricular.					
10.5 As novas competências favoreceram o trabalho em rede local.					
Indique-me as principais pontes que surgiram entre o Município e os Agrupamentos de Escolas com o surgimento do PAE:					

Secção IV – Territorialização: Rede Educativa

11 – Por favor, leia atentamente cada frase que esta relacionada com o Programa Aproximar Educação e com as metas de melhoria de desempenho educativo e assinale a alternativa que se adequa à sua opinião, com base na escala que se segue:

1. Discordo; 2. Discordo parcialmente; 3. Concordo parcialmente; 4. Concordo; 5. Sem opinião

Metas de desempenho educativo	1	2	3	4	5
11.1 Houve melhoria de aprendizagem e sucesso escolar dos alunos.					
11.2 Houve a promoção da eficácia e eficiência da gestão dos recursos educativos.					
11.3 Combateu-se a saída precoce dos alunos do sistema educativo.					
11.4 Combateu-se o abandono escolar.					
11.5 Monitorizaram-se as práticas, os processos e os resultados do Projeto Educativo Municipal.					
11.6 Incrementou-se a participação da comunidade educativa e a corresponsabilização baseada no compromisso.					
Se necessitar de fazer qualquer tipo de observação ou justificação a alguma das opções pode usar este espaço:					

12 - Por favor, leia atentamente cada frase que esta relacionada com o Programa Aproximar Educação e com as mudanças na rede educativa e assinale a alternativa que se adequa à sua opinião, com base na escala que se segue:

1. Discordo totalmente; 2. Discordo; 3. Concordo; 4. Concordo totalmente; 5. Sem opinião

Melhorias na qualidade da rede educativa	1	2	3	4	5
12.1 O PAE permitiu um novo reconhecimento do trabalho da autarquia na área da Educação.					
12.2 A delegação de competências contribuiu para a melhoria da qualidade da EDUCAÇÃO no território.					
12.3 A proximidade potenciou a eficácia.					
12.4 Verificou-se uma articulação estratégica do ensino.					
12.5 Houve uma melhoria das práticas pedagógicas.					
12.6 Foi aplicada a flexibilidade curricular, designadamente a inclusão de componentes curriculares de responsabilidade local (até à percentagem de 25%).					
12.7 Constata-se a construção coletiva e participada de projetos educativos municipais voltados para a resolução de problemas concretos.					
12.8 Houve novas formas de se articular e de se comunicar entre os AE e o município, fortalecendo a sua relação.					
12.9 Os problemas apresentados pelos AE são resolvidos com mais celeridade.					

12.10 Verificou-se uma maior eficiência e eficácia nos processos de gestão/decisão.					
Indique-me outras mudanças que ocorreram com a implementação do PAE ao nível da qualidade/melhorias da rede educativa:					

Secção V – Transformação da Realidade: a Monitorização

13 - Por favor, leia atentamente cada frase que esta relacionada com o Programa Aproximar Educação e com o processo de monitorização e assinale a alternativa que se adequa à sua opinião, com base na escala que se segue:

1. Discordo; 2. Discordo parcialmente; 3. Concordo parcialmente; 4. Concordo; 5. Sem opinião

Monitorização	1	2	3	4	5
13.1 O ME foi sempre claro em todo o processo até ao presente momento.					
13.2 Para a renovação ou prolongamento do contrato o ME solicitou a autorização do Município, tal como consta no contrato interadministrativo.					
13.3 No final do primeiro ano civil completo de vigência do contrato foi realizada uma revisão integral do modelo financeiro para se aferir e ajustar à realidade verificada do montante transferido pelo ME.					
13.4 Estiveram acauteladas as condições necessárias para que o PAE, neste território, fosse aplicado sem fracassar.					
13.5 A Comissão de Acompanhamento (CA) foi constituída e manteve-se em funcionamento ao longo do período de vigência do contrato.					
13.6 A Comissão de Acompanhamento acompanhou, numa lógica de proximidade, o desenvolvimento e a evolução do projeto-piloto.					
13.7 A CA elaborou um relatório de progresso da execução do Contrato com eventuais propostas e recomendações.					
13.8 O CA elaborou um relatório de avaliação do projeto-piloto.					
13.9 O ME disponibilizou ao Município o acesso a uma plataforma eletrónica com painel de controlo de indicadores relativos a alunos, turmas, pessoal docente e não docente ao nível dos AE abrangidos pelo contrato e as transferências realizadas.					
13.10 O processo de monitorização decorreu de forma eficaz e como elemento corretor e orientador do processo.					

Que tipo de estrutura considera que será necessária criar para apoiar e monitorizar o processo de descentralização a partir de setembro de 2022?

14 - Partindo da afirmação e da sua experiência no território concelhio o que poderá perspetivar, tendo por base que Vila Nova de Famalicão está inserido no projeto-piloto Programa Aproximar Educação (PAE) e o que poderá acontecer a partir do próximo ano letivo com a “efetiva transferência” das competências.

João Pinhal (2014) e Barroso (2004) afirma que:

O Município é a instância melhor colocada para fazer a gestão local do sistema educativo, porém a descentralização e a autonomia são uma ficção necessária!

Bem-haja pela sua colaboração!

ANEXO III – Quadro de análise de conteúdo das questões abertas

Quadro de análise de conteúdo

Dimensão de análise	Categoria	Comentários Atores Municipais	Comentários atores agrupamentos de escola
Política Educativa Local	PAE (processo de negociação, implementação e fatores motivacionais)	AM1	AAE1 “Inicialmente o nosso agrupamento não concordou com a adesão ao programa, porém com o passar dos anos reconhecemos que foi uma mais valia esta proximidade na resolução mais célere dos problemas educacionais.” Existe uma maior facilidade na Gestão Escolar (maior proximidade entre entidades.);
Delegação de Competências	Autonomia (responsabilidades)	AM2 Somos pioneiros na construção de um centro de recursos com sala snoezelen gratuita e aberta à comunidade, bem como outros serviços como psicologia, terapia da fala, terapia ocupacional, fisioterapia Sobre a requalificação das escolas fica a dúvida no ar sobre três equipamentos educativos, que no dia 1 de abril do corrente ano foram transferidos para a autarquia por força do processo de transferência de competências, e não oferecem quaisquer dúvidas quanto à absoluta necessidade da sua requalificação, bem como a necessidade de avultados investimentos. Porém ainda não foi esclarecido pelo governo se aquelas escolas constam da listagem do Governo, por via do Orçamento do Estado, assumir os encargos com a sua requalificação ou se terá de ser a Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão a suportar, por via do seu orçamento municipal...	AAE2 Algumas escolas não transitadas para o município, precisam de intervenção/remodelação Em relação a Recursos Humanos houve mais oportunidades de mobilidade sendo a avaliação o ponto crítico e causadora de maiores conflitos
	Autonomia (novas pontes)	AM3 Maior proximidade e celeridade na resolução das situações Maior proximidade e eficácia nas respostas aos problemas apresentados; maior cooperação entre AE e Município (trabalho em rede); construção de documentos estratégicos e de programas/projetos educativos em conjunto; etc Facilidade de diálogo Sem dúvida o trabalho em rede, o sentido de pertença a um território e a uma comunidade, em que fazemos tudo no, para e pelo território e futuro dos famalicenses e cidade.	AAE3 As pontes já existiam, houve uma expectativa de uma maior delação de competências do ME nas escolas e/ou município que ainda não se verificou. resposta às necessidades de pessoal não docente; resposta às necessidades de melhoria do edificado Maior facilidade de articulação com o município sendo mais este mais perto, sendo assim possível a exposição da problemática escolar e que obtém uma resposta mais rápida e por vezes mais atenciosa de acordo com a importância da situação articulando assim com os meios existentes. Projetos variados Maior autonomia nos AE

		<p>Proximidade e celeridade na resposta a problemas urgentes</p>	<p>Maior proximidade entre as entidades facilita a tomada de decisão, pois existe um maior conhecimento da realidade de cada entidade. Apesar de tudo deveria existir uma maior interação entre as mesmas.</p> <p>Definição, em rede, de várias estratégias de formação.</p> <p>Rápida articulação com o Município fruto de maior proximidade</p> <p>desde sempre há um sentimento de pertença das escolas e da Educação no território como elemento fundamental de desenvolvimento e crescimento.</p>
territorialização	<p>Rede Educativa</p> <p>(melhoria da qualidade da rede educativa)</p>	<p>AM4</p> <p>Não existiu. A implementação da rede educativa, apesar de plasmada em CIDC, Carta Educativa e legislação em vigor, nunca foi respeitada pelo ME.</p> <p>Ex.: Contratos de Associação</p> <p>Articulação entre AE</p> <p>Concertação e articulação do oferta educativa;</p> <p>Maior conhecimento da rede.</p>	<p>AAE4</p> <p>A melhoria da rede educativa, é algo que já acontecia, nomeadamente através da ação da Rede Local de Educação.</p> <p>as práticas implementadas decorrem das práticas já antes assumidas na rede local de Educação formação</p> <p>As apostas na reabilitação dos edifícios e equipamentos.</p> <p>Maior celeridade em colmatar necessidades de recursos humanos.</p> <p>Maior facilidade na resolução de problemas e de forma mais eficaz.</p> <p>O trabalho em rede</p> <p>O PAE só veio potenciar o que já existia desde 2010. Uma cidade que percebe que a EDUCAÇÃO é o pilar da sociedade e sem ela não há evolução territorial. Ao longo destes anos surgiram novos programas do combate ao insucesso escolar nomeadamente na área do português e matemática que ajudaram em muito o agrupamento a colmatar algumas falhas existentes no apoio a crianças com estas dificuldades, uma vez que os recursos humanos que vieram para a escola foram contratados pelo município.</p>
Transformação da realidade	Monitorização	<p>AM5</p> <p>Está plasmado no Decreto-Lei n.º 21\2019, de 30 de janeiro. Comissões de Acompanhamento. Contudo, o diploma não delega nem transfere competências, mas sim tarefas, uma visão redutora do legislador face à administração local</p> <p>Não é necessários mais estruturas, mas sim rentabilizar as existentes.</p> <p>Basta que acompanhem e ouçam os AE e os Municípios e que confiem a tarefa de monitorização aos CMEs</p> <p>Manter a comissão de acompanhamento</p> <p>Várias equipas multidisciplinares por zonas territoriais que possam efetivamente deslocar-se aos territórios para compreender efetivamente como estão a decorrer a implementação das novas competências e compreender quais as necessidades e o que é necessário corrigir...</p> <p>a que já existe</p>	<p>AAE5</p> <p>A Comissão de acompanhamento, tal como foi criado, com a representação dos vários parceiros com responsabilidade na área da Educação e com interlocutores com capacidade de decisão.</p> <p>Penso não ser necessário criar outras estruturas.</p> <p>Na área de recursos humanos, retificação de dos rácios respetivos ao pessoal não docente e a sua distribuição de recursos tendo em conta não só o número de alunos mas também, os horários de abertura e fecho das escolas acrescentando o ensino noturno em alguns deles sendo estes distribuídos com base nas 35hrs semanais.</p> <p>A estrutura deverá ter na sua constituição elementos das escolas pois conhecem melhor a realidade</p> <p>A Comissão de Acompanhamento, por si só, será a estrutura que reúne as condições para apoiar e monitorizar o processo de descentralização.</p> <p>a estrutura já existe é necessário é que a mesma seja corretamente aplicada.</p>

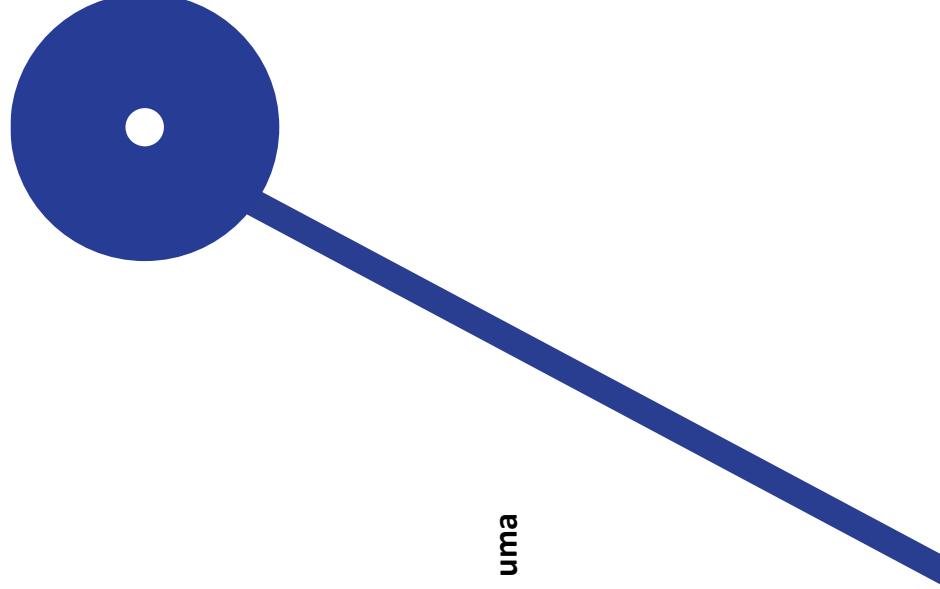
		A questão não é criar, mas sim assegurar que a Comissão de Acompanhamento funciona na sua plenitude.	
	Município e gestão local	<p>AM6</p> <p>"Para educar uma criança é necessária toda uma aldeia". Não sei se o provérbio é zulu ou chinês (já vi as duas versões). Esta é a nossa visão, um território com mais competências e toda uma comunidade envolvida na construção do processo e da nobre tarefa de EDUCAR. Este programa piloto foi designado de APROXIMAR - o nome fala por si.</p> <p>Os municípios são peça chave no sistema educativo, mas é necessário criar as condições necessárias para esse efeito.</p> <p>Ao que julgo saber não estão previstas ser transferidas mais competências do que as que constam do PAE, pelo contrário. Fazer uma transferência universal, sem negociar e sem ajudar os municípios menos preparados a organizarem-se para o efeito, acho um grande erro. Deviam aproveitar a experiências dos municípios do PAE para fazerem um "manual de boas práticas" para ajudarem outros municípios. A descentralização de competências que seja capaz de envolver todos os agentes educativos locais (territorialização da Educação) é sempre mais eficiente e eficaz do que manter todas as competências da Educação no estado central (bem distante da realidade), pouco eficaz nas respostas a necessidades concretas e locais.</p> <p>Conta a história do nosso país centralizador que a descentralização já é preconizada há muitos anos, porém aquilo que nos vamos apercebendo ao longo dos anos é que os municípios aderentes ao PAE foram meros tarefeiros do governo... aquilo que nos vemos no futuro é o Município e a ficar com mais responsabilidades, mas sem receber o envelope financeiro destinado a essas competências transferidas... mais uma vez o nosso governo se desresponsabiliza da Educação no país...</p> <p>a descentralização é necessária para as necessidades tenham respostas mais rápidas e eficazes</p> <p>O atual processo de descentralização de competências, fica aquém do alcançado no Programa Aproximar, pelo que é expetável um retrocesso nos resultados até aqui alcançados nos mais variados domínios.</p>	<p>AAE6</p> <p>O processo de decisão de verá estar junto dos interessados, ou seja, localmente, todavia, o centralismo do poder não abdica do mesmo, sendo que não concordo com a ideia que seja uma ficção necessário, a não ser para os próprio centralismo se perpetuar debaixo da ilusão da autonomia, que não exista, mas que seria necessária para melhora a ação junto dos atores locais.</p> <p>Mantendo-se a distribuição competências entre Agrupamentos e Câmara Municipal do do programa aproximar implementado em Famalicão e concretizando-se outras transferências inicialmente propostas entre governo e Câmara Municipal e não concedidas, a gestão local da Educação pode aprofundar-se</p> <p>Acreditar, viver e melhorar para aprender!!! Será esta a minha visão para o futuro de um programa assim. Com a humildade de ouvir e debater tentar combater os desafios de um projeto que terá pernas para andar se formos todos pelo mesmo passeio.</p> <p>Concordo com a opinião citada. Os agrupamentos de escolas e o seu município tem um conhecimento mais específico e contextualizado das suas realidades. Por isso devem ter autonomia para decidir o melhor para essas realidades educativas. Por exemplo, porque é que o M Educaao entrega kits digitais as escolas, conduta padrão nacional, sem questionar a direção das escolas se precisam desses recursos físicos!? O mais sensato será atribuir uma verba , e as escolas decidirem gastarem esse valor de acordo quais com as suas necessidades,</p> <p>Não há mudança sem a participação, empenho, respeito e reconhecimento das pessoas nos processos de gestão, execução e tomada de decisões. Também são necessários Recursos Humanos mais qualificados para apreenderem novos processos, conceitos e desafios. O projeto de descentralização tem de ser efetivo, mas com uma base de apoio até se tornar definitivo de modo a minimizar erros.</p> <p>O programa aproximar Educação é uma mais-valia para os agrupamentos.</p> <p>Continuo a acreditar que esta proximidade com o Município só nos trará vantagens, porém se as competências não vierem acompanhadas do pacote financeiro necessário para se colmatar as necessidades, será bastante difícil continuarmos a desenvolver e investir em todos os projetos necessários, pois faltará verbas para as necessidades mais básicas para o funcionamento de uma escola.</p>

ESCOLA
SUPERIOR
DE EDUCAÇÃO
POLITÉCNICO
DO PORTO

P.PORTO

M

MESTRADO
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO



Título A(s) VOZ(es) de uma
desCENTRALIZAÇÃO Educativa

Nome Ana Catarina dos Santos Duarte