

# Município e escola em contexto de pandemia – práticas de autonomia e centralização

Joana Leite<sup>1</sup>, Cristina Palmeirão<sup>1</sup>, Joaquim Machado<sup>1</sup>  
joanaestevesleite@gmail.com, cpalmeirao@ucp.pt, jmaraujo@ucp.pt

*1Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto, Portugal*

## Resumo

A generalização do ensino pós primário nos últimos cinquenta anos traduziu-se no crescimento do sistema escolar, pôs em evidência as limitações da sua gestão pelo centralismo burocrático. O reconhecimento pelo Estado de que os atores locais têm condições para melhor adequar as políticas nacionais aos diversos contextos está na base da transferência de competências para os municípios e na outorga de autonomia às escolas, fazendo do município lugar central da gestão e da comunidade parceiro essencial na elaboração e desenvolvimento do projeto educativo municipal. Contudo, a autonomia pressupõe capacidade de os atores escolares para movimentar ações políticas, desenvolver processos administrativos e aplicar competências científicas e técnicas. O nosso estudo desenvolve-se num município do norte de Portugal que implementou para o ano letivo 2020/21 um conjunto de alterações significativas à organização do ano escolar inscritas num memorando de entendimento celebrado entre o município e os agrupamentos de escolas do concelho e validado pela tutela. Este memorando funciona como suporte do seu projeto de desenvolvimento organizacional. Com este estudo pretendemos conhecer os significados que os atores escolares e municipais lhe atribuem e qual o seu impacto percebido na escola e no município, nomeadamente num período tão exigente como o estado de emergência. A investigação é de natureza qualitativa e privilegia as técnicas da observação, análise de documentos produzidos pela escola e pelo município e diferentes questionários. Os resultados do estudo ainda estão em análise, mas permitirão criar uma imagem dos impactos nos domínios em que a autonomia foi experienciada pelos atores escolares e municipais e do seu alcance possível num contexto nacional resultante da recentralização e do controlo da administração central.

**Palavras-Chave:** Organização Escolar, Descentralização Administrativa, Autonomia, Gestão Local.

## 1 Introdução

O presente texto insere-se num projeto de investigação sobre a territorialização das políticas educativas, proposto para obtenção do grau de Doutor pela Universidade Católica, no Porto, e que se foca na relação entre o município e a escola. Assim sendo, muito do que é apresentado é parte integrante da nossa candidatura ao grau de Doutor, pela Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto (março 2020). Para além disso, este estudo surge na sequência natural da investigação no âmbito do curso de mestrado, à data centrado na contratualização da autonomia das escolas. O objetivo geral do estudo é, pois, compreender as políticas e as práticas de intervenção do Estado, da administração central e dos municípios, cujo papel tem crescido gradualmente em vários domínios da educação escolar e desvendar a complexa relação que se estabelece entre estes dois níveis da Administração pública e a escola, cuja autonomia relativa está normativamente consagrada e regulamentada.

Neste trabalho, começamos por explicitar o quadro teórico-conceitual que sustenta o estudo, distinguindo várias faces do conceito de territorialização das quais destacamos a de contratualização com as escolas e com os municípios em torno de projetos e programas de ação, explanando o modelo de análise escolhido para a leitura dos dados recolhidos na investigação empírica e identificando a pergunta de partida, as questões e objetivos específicos da investigação. De seguida, apresentamos, a título ilustrativo, um projeto que, emergindo em período de pandemia, é abraçado pelos atores centrais, locais e escolares e dá conta da complexa rede que se estabelece no quadro da implementação local das políticas educativas definidas a nível central.

## 2. Enquadramento do estudo

A escolha do tema da territorialização das políticas educativas prende-se com o interesse pela “crise” do Estado e a regulação da Educação. Esta temática interpela-nos, faz-nos questionar as atuais políticas educativas, a evolução que tiveram e o caminho que é proposto para o seu desenvolvimento. Com este estudo esperamos ilustrar as práticas de intervenção do Estado e do Município na escola, num quadro de reconhecimento da autonomia relativa desta, e contribuir para a construção de novos olhares sobre o caminho, e suas condicionantes, a percorrer pela política de descentralização da educação em Portugal, tal como mostramos na figura 1.

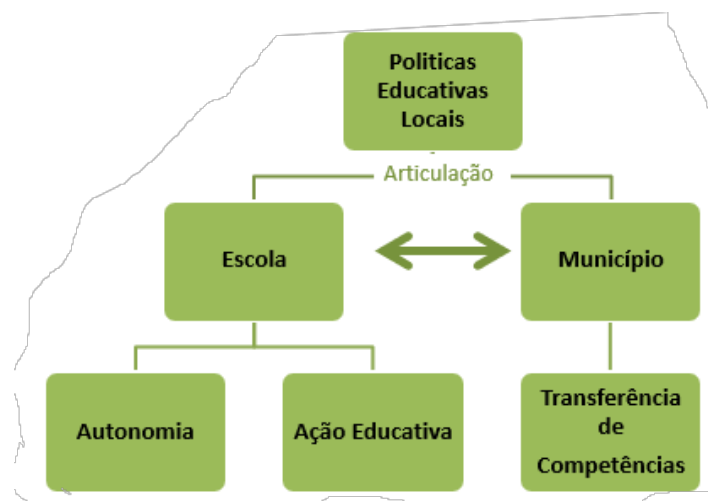


Figura 1: A rede essencial

A mudança normativa e a possibilidade de articulação entre o município e as escolas é uma oportunidade de promover a cooperação entre essas duas realidades tão interligadas e será certamente um trunfo a ativar no sentido de gerar redes de participação em prol do desenvolvimento da comunidade e sobretudo das pessoas.

Podemos resumir o objeto de estudo como sendo a análise das políticas e das práticas de autonomia das escolas e a sua articulação com o papel crescente dos municípios na Educação, nomeadamente aqueles que contratualizaram a delegação de competências com a Administração Central. Sendo certo que os contratos de delegação de competências entre a Administração Central e os municípios em paralelo com a autonomia das escolas são faces da territorialização das políticas educativas.

A autonomia das escolas e a descentralização fazem parte dos discursos de governantes e atores escolares desde há muito tempo. Contudo, as amarras normativas de um Estado

centralizador e pouco disposto, na prática, a transferir competências tem levado a uma muito ténue evolução da autonomia como alicerce da governação das escolas.

Neste estudo, os contratos de delegação de competências celebrados entre a administração central e os municípios em paralelo com a autonomia das escolas são apresentados como uma das faces que assume a territorialização das políticas educativas em Portugal, distinguindo neles uma dimensão política que visa reforçar o envolvimento dos cidadãos na democracia direta e uma dimensão privada e utilitária orientada por princípios de modernização, concorrência e eficácia económica.

## **2.1 Faces da territorialização das políticas de educação**

O sistema escolar português tem uma história de centralização em que foram criadas estruturas que permaneceram até aos nossos dias. No que concerne à educação escolar, desenvolveu-se um processo de organização da escola pública segundo o modelo da pedagogia cujo objetivo era “ensinar a muitos como se fossem um só” (Barroso, 1995). Este objetivo “teve consequências estruturantes na ação educativa escolar, como a ‘homogeneização dos alunos’, a ‘uniformização das práticas docentes’ e a ‘centralização da gestão escolar’” (Barroso, 1998, p.9).

Este modelo de administração pública mostrou-se eficaz na generalização do sistema nacional de ensino não superior, mas mostrou-se inadequado face ao gigantismo e complexidade do sistema escolar e às exigências de participação dos cidadãos na definição das políticas públicas. A alteração do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação traduziu-se em transferência de poderes do nível central (concentrado ou desconcentrado) “para nível local, reconhecendo a escola como lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão” (Barroso, 1996, p.9) e requereu a passagem de “um controlo baseado na conformidade com as regras e diretivas impostas pelo poder central para um controlo baseado na conformidade com os objetivos e as finalidades de ação” (Wutmacher, 1992, p.56).

Em Portugal, a territorialização da ação política em matéria educativa tem assumido diversas formas. Começa, por um lado, pela transferência de novas competências e recursos para os municípios alargando o campo da sua intervenção na educação (a descentralização administrativa) (Fernandes, 2014; Machado, 2014; Pinhal, 2014) e, por outro, pelo reconhecimento da autonomia relativa dos professores e das escolas, sobretudo na organização local do processo de ensino, dotando-a de órgãos de governação interna com competências e atribuições específicas (Formosinho & Machado, 2013). Continua através do processo de reordenamento da rede escolar e a constituição do agrupamento de escolas, entendido como a “unidade organizacional”, com mais poder e influência em termos de gestão relativamente às suas “subunidades”, isto é, os estabelecimentos escolares (Lima, 2011, p.113), bem como da integração de representantes dos pais e de outros atores locais em órgão de seleção do diretor e de acompanhamento da governação das escolas (Formosinho & Machado, 2014). Por fim, a territorialização assume a face contratual, manifesta na celebração de contratos com escolas ou municípios para apoio a projetos de desenvolvimento local da educação, como os que integram os programas de intervenção educativa prioritária ou de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico (Formosinho et al., 2010;

Machado & Cruz, 2014; Mota & Machado, 2015) e, sobretudo nesta última década, no âmbito de ações locais integradas nos programas de promoção do sucesso escolar.

O conceito de “territorialização” traduz, pois, uma realidade complexa e global das transformações das relações entre o Estado e a Educação (Charlot, 1994) e é utilizado para designar várias modalidades de descentralização, re-centralização e re-descentralização. Como sublinha Barroso, ele refere-se a uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos que valorizam a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política (1996, p. 10).

Ao enveredar por políticas de territorialização, o Estado “sem partilha dos meios de ação pública” (Gaudin, 1999, p.11) perde a exclusividade da definição das políticas educativas e “recorre a modalidades de regulação voluntária como parcerias, pactos ou contratos para envolver outras entidades territoriais ou institucionais, públicas ou privadas na realização dos projetos de interesse público” (Fernandes, 2010, p. 14), como bases, por exemplo, para a educação escolar e a escola inclusiva.

Deste modo, o contrato apresenta uma dimensão política que visa reforçar o envolvimento dos cidadãos na democracia direta, aceita a heterogeneidade de formas e situações, estimula ordenamentos não estatais na realização do bem comum, requer que a ação dos atores seja determinada por uma lógica de implicação e prevê uma relação negociada “baseada na desmultiplicação e ‘horizontalização’ dos controlos (centrais e locais)” (Barroso, 1996, p.11-12). Contudo, quando enquadrados em políticas neoliberais, os contratos assumem uma “dimensão privada e utilitária orientada por princípios de modernização, concorrência e eficácia económica” (Gaudin, 1999, p.11). Neste sentido, adverte Fernandes que “a contratualização das políticas públicas numa perspetiva de participação cívica tem um espaço de navegabilidade complexo situado entre o escolho de Cila – o aparelho rígido e resistente do centralismo burocrático – e o redemoinho Caribdis – a desregulação e privatização total de interesses que deveriam situar-se no âmbito da cidadania e não no âmbito da economia” (2010, p.14).

## **2.2 A gestão por projetos e por contrato**

A celebração de contratos entre o Ministério da Educação e as escolas pressupõe a autonomia destas, isto é, a atribuição aos seus órgãos do poder de definir a sua ordem interna (*autos + nomos*) e dirigir as suas atividades. Contudo, como refere Fernandes (2005), a autonomia não envolve apenas “uma distribuição de atribuições e competências dentro do sistema político ou administrativo, mas mais diretamente a capacidade de ação por parte dos titulares dessa distribuição” (p.59) e “pressupõe a existência, fora do centro político e administrativo, de capacidades para movimentar ações políticas, desenvolver processos administrativos e aplicar competências científicas e técnicas” (p.59).

A evolução da outorga de autonomia às escolas faz do seu contrato de autonomia um instrumento de ação pública capaz de conjugar as decisões dos atores educativos locais com a garantia de equidade na educação (Formosinho & Machado, 2014, p.249), que compete ao Estado. Não se trata, por isso, liberdade total dos atores locais e de incerteza total na vida da escola, que conduziria à desintegração do sistema, mas sobretudo de evitar a excessiva rigidez de um sistema tradicionalmente hiper-regulamentador, reconhecendo à escola a capacidade de gerar estratégia e permitindo aos seus atores a contextualização das políticas educativas.

Enquanto “contrato de ação pública”, o contrato de autonomia implica a presença conjunta de três características – negociação explícita sobre os objetivos, calendário operacional e cofinanciamento das operações (Gaudin, 1999, p. 28 e 37) – e opera um novo acordo social, realçando a missão da escola mais do que os procedimentos para a concretizar, o compromisso dos atores mais que a sua submissão, a regulação conjunta mais que um quadro de procedimentos determinados acima da escola.

A celebração de contratos entre o Ministério da Educação e as escolas reflete igualmente a tendência da Administração para a utilização deste instrumento pós-burocrático no quadro de uma regulação neo-burocrática (Barroso, 2014), porquanto o contrato se insere numa política de prestação de contas e de responsabilização das escolas, implica a realização de metas concretas entre as partes contratantes, ao mesmo tempo que assegura a autonomia adequada de gestão dos meios para realizar as metas acordadas, fazendo incidir a sua avaliação na verificação da distância entre os objetivos prosseguidos e os resultados alcançados (Formosinho *et al.*, 2010:34-35).

Assim, no essencial permanece a lógica da universalidade das competências das escolas, independentemente da capacitação organizacional, e a da excecionalidade do tratamento diferenciador que findará seja pela generalização do que era exceção seja pela sua anulação (Formosinho *et al.*, 2010, p. 83), imprimindo à autonomia um carácter de “ficção necessária” (Barroso, 2004) para a escola e para a Administração, “não apenas como argumento de desresponsabilização, mas também como princípio orientador do desenvolvimento da escola no campo da ação concreta e inspirador do poder de configurar uma escola mais democrática” (Formosinho & Machado, 2014, p.249). Já no caso dos municípios distingue-se entre competências universais transferidas da administração central e competências a contratualizar com os municípios. Assim, os contratos de educação e formação celebrados entre o Ministério da Educação e os municípios (CEFM) surgem no programa Aproximar Educação (Dec-Lei no 30, 12 de fevereiro) no qual é estabelecido o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais e, como referido, do programa Aproximar.

O reconhecimento da capacidade dos municípios para articular localmente as políticas nas áreas da educação, da saúde e da ação social está na base da intenção de alargamento das competências a transferir nestas áreas. É desta intenção que se faz eco, em novembro de 2018, a recomendação do Conselho Nacional de Educação, quando afirma:

Já há várias décadas que as autarquias locais e as entidades intermunicipais exercem competências relacionadas com a oferta pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário. A recente Lei [cria os CEFM] consagra uma transferência de competências, e não apenas uma delegação, e, para além de alargar o leque de competências a exercer e os níveis de ensino envolvidos, abrange, não apenas uma parte, mas todas as autarquias locais e entidades intermunicipais de Portugal Continental (CNE, 2018, p. 130)

É, na verdade, no âmbito dos CEFM que se celebram protocolos ou memorandos de entendimento do Ministério da Educação com as escolas e municípios. Assim, e em termos cronológicos mais recentes, em 2015, surge o Dec-Lei 72/2015, de 11 de maio, no qual são regulamentados os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa, alterando a composição do Conselho Municipal de Educação. Em consequência, são publicados a 28 de junho de 2018 os contratos

no549/15 a no 563/15, correspondentes aos contratos interadministrativos (piloto) de delegação de competências assinados com 16 municípios (Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila Nova de Famalicão e Vila Real) com o Ministério da Educação.

Já em 2018 é publicada a Lei no 50/2018, de 16 de agosto para aplicação generalizada em todo o país, sendo estabelecido o quadro legal da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. A publicação desta Lei origina, em novembro de 2018, a atrás mencionada recomendação do Conselho Nacional de Educação sobre a Transferência de competências para as Autarquias Locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar, ensino básico, ensino secundário e ensino profissional. Por fim com a publicação do Dec-Lei no 21/2019 de 30 de janeiro, surge o reforço das áreas anteriores conferindo aos municípios, também, novas competências e organizando num único diploma legal as competências das autarquias locais e entidades intermunicipais nas vertentes de planeamento, investimento e gestão no domínio da educação e regulando o funcionamento dos conselhos municipais de educação.

Assim, a nossa análise da intervenção dos municípios na área da educação focam-se em três pontos essenciais: (i) a escola é o lugar central de gestão e a comunidade local é parceiro essencial na tomada de decisão (Barroso, 1996); (ii) a autonomia pressupõe “capacidade dos atores locais para movimentar ações políticas, desenvolver processos administrativos e aplicar competências científicas e técnicas” (Fernandes, 2005, p.?) e (iii) a liberdade dos atores é balizada pela lei, mas apesar de ela não ser absoluta, é de “evitar a excessiva rigidez de um sistema hiper-regulamentador” (Formosinho & Machado, 2014, p.??).

### **2.3 O modelo de análise a desenvolver**

Com base nos objetivos propostos, e tendo em conta a natureza do objeto de estudo, foi definida uma estratégia metodológica assente no paradigma qualitativo. As investigações qualitativas privilegiam, essencialmente a compreensão dos problemas a partir da perspetiva dos sujeitos da investigação. De acordo com Bogdan e Biklen (1994), esta abordagem permite descrever um fenómeno em profundidade, pois o principal interesse, destes estudos, não é efetuar generalizações, mas antes particularizar e compreender os sujeitos e os fenómenos na sua complexidade e singularidade. A articulação destes dados descritivos, referentes ao problema em investigação, com a sustentação quantitativa de dados numéricos, permitirá, no nosso entender, obter uma visão mais completa da problemática em estudo.

Como pretendemos “estudar o que é particular, específico e único” (Afonso, 2014, p. 74), optamos por realizar um estudo tipo caso, estudo “da particularidade e da complexidade de um caso singular para chegar a compreender a sua complexidade” (Stake, 2005, p. 11) e de “um fenómeno contemporâneo dentro do contexto de vida real de vida, especialmente quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são absolutamente evidentes” (Yin, 2005, p. 13). A investigação incide sobre todas as escolas de um município com contrato de delegação de competências, assumindo assim a modalidade de um estudo de caso múltiplo ou coletivo. Esta opção teve como objetivo

“assegurar uma maior abrangência e plausibilidade na construção de teorias” (Afonso, 2014, p. 76).

Nesta investigação cumprimos todos os procedimentos éticos e procuramos seguir procedimentos de investigação rigorosos, com triangulação de informação a partir do recurso a diferentes fontes e instrumentos de recolha de dados, bem como diferentes atores envolvidos na realidade a estudar. As técnicas de recolha de informação a utilizar são: análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação formal e informal. Os registos das observações são feitos num diário de campo. Os sujeitos participantes são membros da direção, do Conselho Geral, do Conselho Municipal de Educação, representante da entidade local de educação resultante do contrato de delegação de competências e, se possível, as lideranças intermédias das escolas.

O modelo de análise convocado procura identificar as políticas educativas contratualizadas, a ação educativa por elas promovida, os fatores de mudança produzidos (nomeadamente os fatores de melhoria) e os impactos produzidos nos processos de ensino aprendizagem (sempre que possível validados por monitorização para que o positivo possa ser reforçado e o menos bom melhorado).

#### **2.4. Problema, questões e objetivos do estudo**

Neste quadro, o projeto de investigação visa identificar influências nas políticas locais e na atividade escolar do exercício das competências dos municípios, em especial das que são contratualizadas e explicitadas em protocolos ou memorandos que acompanham os CEFM.

A pergunta de partida é a seguinte: Que efeito teve o contrato de delegação de competências celebrado entre a Administração Central e os Municípios no quadro das competências das escolas, nomeadamente nas que já possuíam contrato de autonomia, no plano das orientações para a ação e no plano da ação concreta?

Esta pergunta dá origem às subquestões de investigação que se seguem:

- Que características apresentam os contratos de delegação de competências celebrados entre a administração central e os municípios?
- Os contratos de delegação de competências entre a administração central e os municípios afetam os poderes de deliberação das escolas?
- Como se envolveram as escolas do município com delegação de competências no processo de definição de políticas educativas territorializadas?
- Que relação que se estabeleceu entre a escola, o município e a administração central?
- Como se desenha o modelo de governação educativa instituída no território municipal?
- Que eixos predominam na implementação da intervenção municipal no desenho de governo das políticas educativas?
- Quais os objetivos valorizados pelos municípios na implementação das políticas educativas?
- Quais as competências do município? Quais as competências da Escola? Qual o papel reservado ao Conselho Municipal de Educação?

- Quais os impactos deste processo de descentralização na autonomia da escola?
- Quais os impactos deste processo ao nível da: política educativa; oferta educativa; organização Pedagógica; organização curricular; gestão dos recursos humanos; gestão financeira; ação social escolar?
- Que significados atribuem os atores locais à ação do município na administração local da educação escolar?

Com a definição do problema de investigação, da questão de partida e das questões de investigação, definimos seis objetivos específicos a atingir:

- Conhecer as expectativas que conduzem à concretização da delegação de competências contratualizada entre a administração central e os municípios enquanto forma de descentralização
- Compreender como se organizam os territórios locais para desenvolver esta forma de descentralização.
- Conhecer os impactos que a territorialização terá ao nível da: política educativa concebida e desenvolvida nas organizações educativas; oferta educativa; organização Pedagógica; organização curricular; gestão dos recursos humanos; gestão financeira; ação social escolar, analisando fatores de potenciação e/ou inibição.
- Identificar potencialidades e riscos do processo de coordenação local da educação.
- Conhecer as expectativas dos vários atores locais relativamente a este processo de descentralização.

Como anteriormente é referido, a metodologia é de natureza qualitativa e, recolhidos os dados, pretende-se fazer triangulação de informação recolhida através de análise documental, entrevistas livres, entrevistas semiestruturadas e observação. Os sujeitos de Investigação são as direções das escolas, os conselhos gerais, os conselhos municipais de educação, o município e, se possível, as lideranças intermédias das escolas.

### **3 Um exemplo ilustrativo da intervenção municipal na área da Educação**

Este é apenas um exemplo prático e ilustrativo da intervenção de um município na territorialização das políticas educativas durante o período de pandemia. O município é o de São João da Madeira, localizado na parte norte do distrito de Aveiro e pertencente à Área Metropolitana do Porto. Convém esclarecer que este concelho possui uma única freguesia e que uma significativa parte da sua população escolar é oriunda de concelhos vizinhos por diversas razões, pela centralidade do concelho na zona norte do distrito de Aveiro, por razões laborais dos Encarregados de Educação pois trata-se de um concelho fortemente industrializado e com elevada concentração de comércio e serviços.

Este exemplo parte da ação conjunta dos diretores dos três agrupamentos que elaboraram um documento para que a organização do ano escolar passasse a ser semestral e para que houvesse uma mudança do atual paradigma “aprender para avaliar” para um novo paradigma “avaliar para aprender”, lema que orienta o documento nas palavras da Vereadora da Educação do município. O documento, denominado Projeto de



Organização Semestral do Ano Escolar (POSAE) centrava-se no ano letivo 2020/2021 com a intenção de se prolongar para os seguintes. Este documento, após aprovação dos respetivos Conselhos Gerais, foi apresentado à Câmara Municipal que aprovou o mesmo na condição de ser alargado a toda a comunidade escolar fosse ela pública, privada ou de iniciativa social. O memorando entre os agrupamentos de escolas e o município foi assinado a 3 de fevereiro de 2020 (Abelha, Relatório de Acompanhamento e Monitorização 1oSemestre do ano escolar 2020/2021, abril 2021, p.16), tendo sido aprovado pela Administração Central em 29 maio 2020 (Abelha, Relatório de Acompanhamento e Monitorização 1oSemestre do ano escolar 2020/2021, abril 2021, p.16).

Elaborado o memorando de entendimento, foi o mesmo apresentado ao Ministério da Educação, que o aprovou mediante duas condições: (1) Ser uma iniciativa global a todo o território; e (2) Ter monitorização por uma entidade de ensino superior externa. A aprovação estabelecia ainda, quatro princípios orientadores: (1) Minimizar a diferença de duração dos períodos letivos, nomeadamente do terceiro período por vezes excessivamente curto e muito centrado na preparação de avaliações externas; (2) Diminuir a excessiva burocratização do sistema de ensino; (3) Eliminar o número excessivo de reuniões de avaliação sumativa, mantendo as reuniões intercalares essencialmente para monitorização de atividades e projetos; e (4) Evitar a excessiva focalização dos EE e alunos na avaliação quantitativa e promovendo a focalização na qualidade das aprendizagens e ações a desenvolver, nomeadamente na recuperação de aprendizagens não conseguidas, aumentando os fluxos de feedback e comunicação. O sentido é privilegiar e caminhar em ordem a: (1) Potenciar a avaliação formativa para e das aprendizagens; (2) Reforçar o envolvimento dos Encarregados de Educação e Alunos no processo de avaliação de forma a orientar estes para o sucesso pleno; (3) Valorizar o trabalho das Equipas Educativas como principal motor do processo de articulação curricular, com vista ao sucesso dos Alunos; (4) Melhorar a gestão do tempo e promover o trabalho colaborativo; (5) Atenuar o stress associado à avaliação quantitativa, para os Alunos, transformando-a num motor positivo na sua vida escolar; e (5) Aumentar a concentração dos Alunos, uma vez que o trabalho será mais contínuo e coerente ao longo do semestre.

Não tendo sido intencional a coincidência deste projeto com a realidade de saúde pública, por via do COVID19, vivida desde março de 2020, acabou por, dadas as características do memorando e da ação concertada entre o município e as escolas, ajudar a minimizar os impactos causados pela pandemia, junto das famílias e restante comunidade educativa, proporcionando (1) Salas Individuais com ensino a distância para alunos sem condições no seu domicílio motivadas pelo emprego dos pais e/ou falta de meios tecnológicos; (2) Fornecimento de equipamentos informáticos para alunos com necessidades económicas e/ou sociais; (3) Fornecimento de refeições escolares; (4) Disponibilização de apoio nas bibliotecas escolares para o caso de alunos com necessidade de prolongamento de horário devido ao emprego dos pais, encerramento de estabelecimentos de ocupação de tempos livres; e (5) Disponibilização de apoio específico e presencial a alunos com Necessidades Educativas Especiais e alunos cuja língua materna não é a Língua Portuguesa. É de salientar que o processo de desenvolvimento e implementação do POSAE não interferiu com a identidade e as

dinâmicas essenciais dos agrupamentos de escolas, apesar do papel coordenador e aglutinador do município.

As políticas levadas a cabo por um determinado território, consciente das suas necessidades muito próprias, conduz a impactos positivos ou negativos realmente sentidos e valorizados pela sua população. Como aspetos positivos destacam-se dois períodos de paragem (novembro e março) para realização de reuniões intercalares em horário laboral e que permitem fazer pontos de situação mais apurados e maior coordenação de projetos em que as turmas se encontrassem envolvidas, eliminando a sobrecarga diária dos docentes e estimulando uma melhor coordenação do trabalho das Equipas educativas. Este fator incrementa notoriamente a qualidade do feedback periódico com os EE.

Como aspetos a melhorar, destaca-se a necessidade de uma maior envolvência dos pais e EE, uma melhor adaptação dos critérios de avaliação, valorizando a avaliação formativa, devendo esta ser explicada em pormenor aos EE e alunos, ainda muito formatados para avaliações quantitativas.

Tratou-se, de facto, de uma primeira tentativa de mudança de paradigma "deixar de aprender para avaliar e passar a avaliar para aprender", tal como mencionado pela Vereadora da Educação do município.

Em forma de balanço, este primeiro ano de implementação do POSAE foi considerada muito positiva aquando da apresentação pública do, também já mencionado, Relatório de Acompanhamento e Monitorização do 1o Semestre do POSAE.

Como atrás foi salientado, este é apenas um exemplo prático e ilustrativo, ainda em desenvolvimento, mas que abre portas a um estudo mais continuado e profundo. Foi já aprovada a sua continuação para o ano de 2021/2022, com implementação de algumas mudanças que promovam ainda mais os aspetos positivos e conduzam a uma eficaz melhoria do que correu menos bem, pelo que pretendemos incluir este exemplo prático no projeto de investigação como exemplo de implementação de políticas territoriais.

No fundo, o que a globalidade do nosso projeto de investigação que aqui apresentamos pretende é apresentar uma investigação sustentada sobre a Regulação da Educação e territorialização das políticas educativas em Portugal,: Este projeto de investigação sustenta-se na convicção da necessidade de encontrar modos de gerir a educação alternativos ao que tradicionalmente tem vigorado em Portugal e, nesse sentido, como afirma Barroso (2018, p. 1094), “devemos ser capazes de construir uma nova ordem educativa local, tendo em conta a pluralidade de atores institucionais, coletivos ou individuais, envolvidos nos processos educativos”.

### **3 Referências**

- Abelha, M. (2021). POSAE - Relatório de acompanhamento e monitorização (1.o Semestre do ano escolar 20/21) – São João da Madeira
- Afonso, N. (2014). *Investigação Naturalista em Educação. Um guia prático e crítico*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J. (1995). *Os Liceus: Organização pedagógica e administração (1836-1960)*, 2 vols. Lisboa: Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian
- Barroso, J. (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.

- Barroso, J. (1998). *Escolas, Projetos, Redes e Territórios: educação de todos, para todos e com todos*. Cadernos PEPT 2000, no 16. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 2004, 17 (2), 49-83.
- Barroso, J. (2014). Autonomia, contratos e direção das escolas. In J. Machado e J. M. Alves (Orgs.), *Escola Para Todos: Igualdade, Diversidade e Autonomia* (pp. 91-111). Porto: Universidade Católica Editora,
- Barroso, J (2018) A transversalidade das regulações em Educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 39, no 145, 1075-1097.
- Conselho Nacional de Educação (2018) Documento de recomendação sobre Transferências de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional – Novembro de 2018. *Diário da República*, 2.a série — N.º 21 — 30 de janeiro de 2019, p. 40129-4132
- Charlot, Bernard (Coord.) (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho et al., *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53 – 89). Porto: Edições ASA.
- Fernandes, A. S. (2010). Apresentação. In Formosinho et al., *Autonomia da Escola Pública em Portugal* (pp. 13-18). V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J. et al. (2010). *Autonomia da Escola Pública em Portugal*. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal: do estado novo à democracia, *Educação, Temas e Problemas*. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais, 6 (12-13), 27-40.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2014). Autonomia e gestão da escola. In M. L. Rodrigues et al. (Coord.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal*, vol II – Conhecimento, Atores, Recursos (pp. 227-250). Coimbra: Edições Almedina.
- Gaudin, J.-P. (1999). *Gouverner par Contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Leite, J. (2021) *Regulação da Educação e territorialização das políticas educativas – A administração local da educação* (Prova de Qualificação apresentada à Universidade Católica Portuguesa preliminar à investigação conducente à obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação), Porto
- Lima, L. C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Machado, J. (2014). Descentralização e administração local: Os municípios e a educação. In J. Machado & J. M. Alves, *Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação* (pp.36-56). Porto: Universidade Católica Editora.
- Machado, J. & Alves, J. M. (Orgs.) (2014). *Município, Território e Educação: A administração local da educação e da formação*. Porto: Universidade Católica Editora.
- Machado, J.; Alves, J. M.; Fernandes, A. S., Formosinho, J. & Vieira, I. (2014). *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: Projetos educativos municipais*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Machado, J. & Cruz, A. (2014). Atividades de enriquecimento curricular no 1o ciclo do ensino básico, *Currículo Sem Fronteiras*, v. 14, no 1, jan./abr. 2014, 173-192.
- Mota, A. F. & Machado, J. (2015). Programa de Intervenção educativa: um estudo de caso, *Educere et Educare*. *Revista de Educação*, vol. 10, Número Especial, jan./jun. 2015, p. 317-328.
- Nunes, M. (2019). *A reconfiguração do papel do diretor e a municipalização da Educação em Portugal*. Dissertação de mestrado, Instituto da Educação, Universidade de Lisboa.

Wutmacher, W. (1992). A escola em todos os seus estados: evidências, críticas e novas perspectivas. In A. Nóvoa (Coord.), *As Organizações Escolares em Análise* (pp. 47-76). Lisboa: Publicações Dom Quixote.