

MODELOS LOCAIS DE GOVERNAÇÃO NA EDUCAÇÃO

LOCAL GOVERNANCE MODELS IN EDUCATION

Ana Gabriela Moreira¹ | José Matias Alves²

Resumo A transferência de competências na área da educação assume em 2023 um ponto incontornável na agenda das autarquias e das escolas. Quer a nível local, quer a nível territorial, os modos de regulação na área da educação poderão corresponder a modelos de domínio e de subordinação, ou de participação, coautoria ou regulação sociocomunitária. Estes diferentes modos de regulação, contraditórios e ambíguos, podem colocar em risco o papel do Estado na garantia de justiça, democracia e equidade. O projeto de investigação apresentado para a prova de qualificação da Universidade Católica Portuguesa, no qual pretendemos estudar os diferentes modelos de governação adotados em diferentes municípios, na área da educação, e analisar de que modo contribuem para o desenvolvimento das pessoas, das organizações e dos contextos locais, foi vertido neste artigo. Através do estudo extensivo de caso que se pretende realizar nos municípios da Área Metropolitana do Porto, tentaremos abordar os modelos de governação aplicados desde o Programa Aproximar até hoje. A metodologia a seguir é uma metodologia mista, incluindo análise documental, inquéritos por entrevista e questionários. É expectável encontrar várias formas de governação: uma regulação sociocomunitária, uma municipalista e outra centralista de natureza

1 Universidade Católica Portuguesa – Centro de Investigação para o Desenvolvimento Humano, Porto, Portugal.

 <https://orcid.org/0009-0005-6609-8463> ; s-agmoreira@ucp.pt

2 Universidade Católica Portuguesa – Centro de Investigação para o Desenvolvimento Humano, Porto, Portugal.

 <https://orcid.org/0000-0002-9490-9957> ; jalves@ucp.pt

ambígua, tornando incerto o sentido do desenvolvimento da educação no território.

Palavras-chave descentralização, governação, regulação, autonomia das escolas.

Abstract In 2023 the transfer of competences in the field of education becomes an unavoidable point on the agenda of local authorities and of school clusters and non-grouped schools. Whether on a local or territorial level, the regulation modes in the field of education may correspond to models of dominance and subordination, or participation, co-authorship, or socio-communitarian regulation. These different types of regulation, contradictory and ambiguous, may jeopardize the role of the State in ensuring justice, democracy, and equity. This article outlines the investigation project presented for the qualification exam of Universidade Católica Portuguesa, in which we intend to study the different models of governance adopted in different municipalities and analyse how those models contribute to the development of individuals, organizations, and local contexts. Through an extensive case of study to be conducted in the municipalities of the Porto Metropolitan Area, we will try to address the governance models adopted since the program Aproximar, until the present. The methodology to be adopted is a mixed methodology, involving document analysis, interviews and surveys. It is expected that several forms of governance will be found, defining three possible types: a socio communitarian regulation, or municipalist, or ambiguous centralist, making uncertain the direction of educational development in the territory.

Keywords decentralization, governance, regulation, school autonomy.

1. Introdução

Como ex-diretora de um estabelecimento de ensino, preocupada com as relações que se estabelecem entre as diferentes instituições com responsabilidades na área da educação e com as melhorias da prestação do serviço público das escolas, gostaria de encontrar respostas para algumas das problemáticas atuais da transferência de competências.

A descentralização na educação tem sido implementada na convicção de ser um processo mais participativo e representativo, em que o envolvimento de diversos atores locais nas tomadas de decisão promove o desenvolvimento local.

No entanto, os normativos que regem a descentralização na área da educação transpõem algumas competências deliberativas do poder central – Governo e Administração Pública Central – para o poder local – autarquias –, o que conduz a algumas contradições que podem transformar a descentralização numa regulação sociocomunitária, municipalista ou centralista de natureza ambígua, conforme o modelo de governação assumido pelas autarquias.

2. Da centralização à descentralização

A problemática da descentralização não pode ser dissociada de uma visão da organização do Estado (central e local) e da própria concetualização de democracia (representativa, direta, participativa), da organização e prestação dos serviços de interesse público.

A centralização, na área da educação, é um modelo de governação que concentra no Ministério da Educação, em Lisboa, a responsabilidade e a decisão das políticas educativas, deixando às escolas a execução e o cumprimento das mesmas. A centralização caracteriza-se pela uniformidade e impessoalidade, por ser uma governação por decreto que gera um afastamento entre as diferentes realidades e que não permite a participação das comunidades locais, tornando-as mais passivas e pouco interventivas, criando um aparente e simulado controlo e levando a um excesso de regulamentação através da produção de inúmeros normativos legais (Alves, 2015; Formosinho, 2005).

Após o 25 de Abril, a Constituição da República Portuguesa introduz conceitos como o princípio da participação democrática no ensino e o princípio da descentralização administrativa, passando a integrar os municípios, as freguesias e as regiões administrativas na organização democrática do Estado. Baptista Machado refere que a “Descentralização é, com efeito, o outro nome da liberdade” (1982, p. 65), uma vez que promove a criação de ambientes de participação e negociação, dando voz a diferentes autonomias sociais, e contrasta com a autocracia das maiorias, enriquecendo e humanizando a democracia e impedindo a centralização excessiva do Estado.

Grilo refere que “descentralizar não pode, porém, ser um processo formal – deve dinamizar as políticas educativas, nos diversos territórios em que se desenvolvem, apoiando as formas diversificadas de gestão integrada de recursos e favorecendo a sua adaptação às especificidades locais – em nome do pluralismo e da coesão nacional”. (1999, p. 26). A promoção do poder local aparece como solução, ponto de mudança e de

modernização, o que leva a que a descentralização da educação seja encarada como um caminho na construção de uma política mais democrática, participada e efetiva, pois, como refere Formosinho, “o problema da educação diz respeito a todos os sectores da sociedade e interessa geralmente a vários parceiros sociais e pedagógicos” (2005, p. 35). Em 1986, foi aprovada a Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), na qual está prevista a adoção de formas de descentralização e desconcentração de processos. Assim, no ponto 2 do artigo 43.º, pode ler-se:

o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, das entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico.

Além da LBSE, desde 1974 até à atualidade foram produzidos outros normativos que atribuem às autarquias diversos papéis que foram evoluindo ao longo do tempo, nomeadamente: complemento das competências do Ministério da Educação, apoio à educação pré-escolar e básica obrigatória, assunção de atribuições de cariz educativo e participação nos Conselhos de Escola e de área escolar; posteriormente assumiram a gestão de pessoal não docente e a gestão do parque escolar, asseguraram a gestão dos refeitórios escolares e dos transportes escolares, ficaram responsáveis pela ação social, pelas atividades de enriquecimento escolar (AEC) pela oferta das atividades de animação e de apoio à família (AAAF) e pela componente de apoio à família (CAF). Às autarquias cabe ainda organizar os Conselhos Municipais de Educação, com as respetivas competências, integrar os conselhos gerais dos agrupamentos de escola e escolas não agrupadas, sugerir ou dar parecer sobre a constituição de agrupamentos de escolas e intervir na celebração de contratos de autonomia (Silva e Vieira, 2021).

A descentralização na área da educação é um processo que decorre há vários anos para tentar combater os problemas da centralização, tendo adquirido uma nova centralidade com o Programa Aproximar, implementado em regime experimental em municípios-piloto que, por convite, a ele aderiram (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro).

Este programa, que envolveu 15 municípios e 71 agrupamentos de escolas, visava “o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais, mediante a proximidade na avaliação e na decisão atendendo às especificidades locais” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro). Ao mesmo tempo, procurava aumentar a eficácia e eficiência dos serviços através da proximidade com a realidade local. No entanto, de acordo com o artigo 1.º, o normativo “estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais”, afastando-se assim “do quadro de referência de uma transferência de competências” (Lima, 2015, p. 15). Neste sentido, Alves e Cabral admitem que “possa vir a ser um processo de descentralização de poderes de deliberação e de recursos, ainda que tutelado pelo Governo” (Alves e Cabral, 2015, p. 45).

Com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, a descentralização na área da educação foi imposta a todos os municípios, sendo operacionalizada com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro; assume então contornos expressivamente diferentes do Programa Aproximar, pelo que, analisando os diferentes normativos, se verifica que ao longo dos anos este processo tem tido vários recuos e poucos avanços.

O Decreto-Lei n.º 21/2019 consagra a transferência de um conjunto de novas competências para os municípios, entidades intermunicipais e áreas metropolitanas, no domínio do investimento, criação, conservação e manutenção dos edifícios escolares (desde o pré-escolar até ao ensino secundário), salvaguardando a autonomia das escolas ao nível pedagógico e curricular. A leitura deste normativo auspicia a promoção de uma partilha harmoniosa de responsabilidades entre os atores locais, bem como a autonomia das instituições, com o poder local a tomar decisões, sobretudo no domínio mais instrumental e de gestão de recursos. Anote-se ainda que há uma regressão na definição de um projeto educativo local (que ao longo do tempo se foi chamando Projeto Educativo Municipal e Plano Estratégico Educativo Municipal), ficando-se, paradoxalmente, apenas pela definição da carta educativa (e só pode haver “carta” se houver projeto). E não deixa de ser curioso que, por exemplo, na área da Saúde (Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro), o mesmo Governo crie no âmbito local um Conselho Municipal da Saúde com competências expressivas no âmbito da criação de projetos, monitorização da ação, promoção de boas práticas sociocomunitárias (artigo 5.º, n.º 1, e artigo 9.º, n.º 3), revelando ambiguidade e contradição na ação política.

Os modos de regulação da ação educativa local e territorial tanto podem corresponder a um padrão de domínio e de subordinação como a um padrão de participação, coautoria ou regulação sociocomunitária. Esta é a ambivalência, a ambiguidade, a incerteza central que pode colocar em crise a ação do Estado enquanto garante último da justiça, da democracia e da equidade.

No estudo de Alves e Cabral (2015) sobre o Programa Aproximar, verificamos que o número de poderes de deliberação é distinto nos diferentes municípios e entre os diferentes intervenientes (Ministério da Educação, executivo municipal, conselhos municipais de educação e agrupamentos). Desta forma, e após a generalização a nível nacional da transferência de competências regulamentada no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, pretendemos estudar os diferentes modelos de governação, na área da educação, adotados em diferentes municípios, para compreender de que modo contribuem para o desenvolvimento das pessoas, das organizações e dos contextos locais. Perante este problema, a questão central de investigação que se impõe é se: A transferência de competências para os municípios reforçou as dinâmicas de descentralização policêntrica, a participação das instituições e organizações locais na construção de processos e resultados mais equitativos e eficazes, elevando a igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso dos alunos?

A partir da questão anterior, surgem outras subquestões que pretendo clarificar com esta investigação:

- SQI1 – Os atores locais têm a perceção de que a transferência de competências aumentou a participação e o enriquecimento dos processos e dos resultados educativos?
- SQI2 – A transferência de competências contribuiu para o reforço da comunidade educativa local, dotando-a de novas sinergias, convergências e práticas pedagógicas que promovem uma melhoria nas aprendizagens, ou limitou-se, em larga medida, a ser um processo de transferência de meios, recursos e responsabilidades?
- SQI3 – O Conselho Municipal de Educação assume o estatuto de órgão de regulação sociocomunitária, e estabelece relações proativas entre os diversos atores, criando políticas e dinâmicas locais de educação que se traduzem na melhoria da qualidade do ensino?

- SQI4 – O processo de transferência de competências contribuiu para reforçar o poder e a autonomia das escolas, para afirmar o poder local democrático e para a construção de uma comunidade educativa e transformacional alargada?

3. Metodologia

Para a realização da investigação sobre os diferentes modelos de governação, na área da educação, debruçar-nos-emos sobre os 17 municípios da Área Metropolitana do Porto (AMP) e os agrupamentos e escolas não agrupadas desses mesmos municípios, usando para isso o método de estudo extensivo de caso.

A opção por um estudo extensivo de caso irá permitir uma comparação dos modelos de governação e fortalecer proposições teóricas (Amado, 2014).

O espaço temporal para a elaboração do estudo vai desde 2013 até 2023, o que permite fazer uma análise de governação desde o Programa Aproximar até à atualidade, nas autarquias que o integraram e nas que agora iniciam um processo decretado de descentralização.

Para compreender, explicar ou aprofundar as diferentes realidades em estudo, optamos por implementar uma metodologia de investigação mista (qualitativa e quantitativa), de modo a fazer a triangulação dos dados e anular as limitações de qualquer um dos métodos (Creswell, 2007). Stake (2010) refere que a diferença entre o método qualitativo e o quantitativo é que o primeiro baseia-se na perceção e compreensão humana da problemática em estudo e o segundo valoriza as análises estatísticas, avaliando e medindo as relações entre as variáveis.

3.1. Participantes do estudo

Tendo em atenção os intervenientes no processo de descentralização e de modo a recolher o maior número de dados que nos permita responder às questões de investigação colocadas, optamos por realizar inquéritos por entrevista ao diretor-geral dos estabelecimentos escolares e aos 17 presidentes de câmara da AMP; e, para cruzar dados, decidimos também aplicar questionários aos 122 diretores de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, bem como também aos presidentes do Conselho Geral, num total de 244 questionários.

Figura 1. Participantes do estudo (elaboração própria)



3.2. Procedimento de recolha de dados

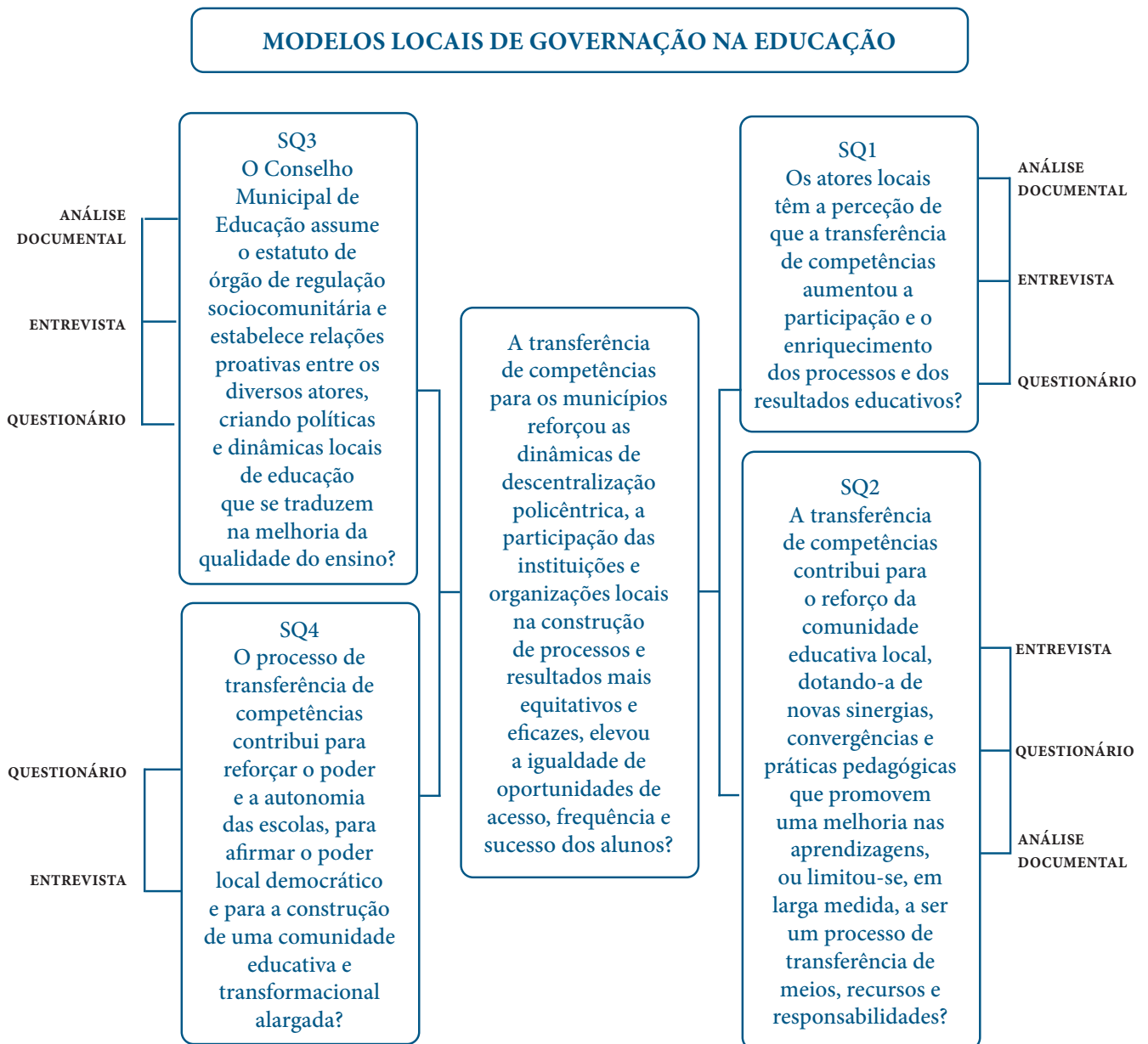
Tendo em conta as questões de investigação elaboradas, pretende-se aplicar inquéritos por entrevista aos presidentes das câmaras municipais dos 17 municípios da Área Metropolitana do Porto que aceitem participar na investigação e ainda realizar uma entrevista ao diretor-geral dos estabelecimentos escolares, para tentar compreender qual a visão dos serviços centrais sobre o processo de transferência de competências, nomeadamente ao nível da regulação e autonomia das escolas.

No âmbito da metodologia qualitativa, além dos inquéritos por entrevista, pretendemos investir no trabalho de campo com uma análise documental das cartas educativas, dos regimentos e das atas dos conselhos municipais de educação, dos projetos educativos municipais, caso existam, e complementando com uma pesquisa bibliográfica.

Para a elaboração da revisão sistemática de literatura, prevê-se utilizar as seguintes bases de dados: *Scopus*, *Web of Science*, *Google Scholar*, *RCAAP*, analisando os artigos (e outros textos) relevantes publicados no espaço temporal de 2013 a 2023.

Na metodologia quantitativa pretende-se inquirir por questionário os diretores e presidentes do Conselho Geral dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da AMP.

Figura 2. Questões de investigação e técnicas de recolha de dados (elaboração própria)



Recorrendo a *softwares* de análise de dados, pretendemos fazer uma análise mais rigorosa e completa do elevado número de dados que se prevê obter, bem como elaborar uma matriz de análise válida e triangular os dados.

Serão dados a conhecer aos diferentes sujeitos (DGEstE, autarquias e escolas) os objetivos gerais do estudo e a relevância da sua participação, informando sobre a possibilidade de poderem desistir se essa for a sua intenção. O consentimento informado institucional será enviado aos representantes legais das autarquias e escolas, e aos sujeitos será

enviado o consentimento informado, esclarecido e livre para participação em estudos de investigação.

As propostas de entrevista semiestruturada e de questionário serão enviadas à comissão de ética para validação das mesmas, e só depois serão aplicados estes instrumentos de recolha de informação.

3.3. Resultados esperados

Como consta no relatório da OECD, elaborado a pedido da Comissão Independente Portuguesa para a Descentralização (OECD, 2020), a descentralização em Portugal visa atribuir mais tarefas aos municípios e fortalecer a governação a nível regional, sendo essencial o compromisso do Governo com o processo e com os municípios e a qualidade da administração pública para que esta reforma seja bem-sucedida.

Considerando as desigualdades existentes entre os municípios quer a nível financeiro, quer a nível geográfico e de dimensão territorial, perspectiva-se que, no final do estudo, se encontrem na AMP três formas possíveis de governação: uma regulação sociocomunitária, uma regulação municipalista e uma regulação centralista de natureza ambígua, tornando incerto o sentido do desenvolvimento da educação no território.

O olhar do Estado central, dos diferentes municípios, das escolas, entre outros atores locais, deverá ser distinto e adequado às suas realidades, pelo que a generalização deste processo não deve esquecer as particularidades de cada realidade.

Paraphrasing António Gedeão,

[...] Nas ruas ou nas estradas onde passa tanta gente, uns veem pedras pisadas, mas outros, gnomos e fadas num halo resplandecente.	Inútil seguir vizinhos, querer ser depois ou ser antes. Cada um é seus caminhos. Onde Sancho vê moinhos D. Quixote vê gigantes.
---	---

(Gedeão, 1997, p. 13)

4. Conclusão

Como refere Barroso (2018), a descentralização não pode ser vista de forma linear, uma vez que depende das relações estabelecidas entre os diversos atores e as comunidades em que estão inseridos, podendo criar tensões e conseqüentemente gerar efeitos positivos ou negativos no trabalho que se quer participado, partilhado e representativo da e na comunidade. Além disso, é importante realçar que, à medida que os municípios são chamados a intervir na área da educação, assumindo responsabilidades e competências, torna-se primordial fazer um planeamento estratégico quer ao nível da rede escolar, quer ao nível das ações que se irão realizar, de modo a existir um equilíbrio entre o poder central, os municípios e as escolas (Kiswanto *et al.*, 2023; OECD, 2020). Só deste modo se contribui para a “implementação e desenvolvimento de uma dinâmica participada e integrada, que potencie os recursos e consiga dar respostas às necessidades do território” (Duarte, 2022, p. 14).

Por outro lado, a perda de autonomia, já por si pouco presente no campo da ação das escolas, é um dos receios da descentralização, sendo por isso imprescindível que os diferentes atores tenham o seu papel bem definido e compreendam os benefícios de um trabalho conjunto que dê origem a projetos de excelência, adequados à comunidade local e que se traduzam em melhorias no meio educativo (Silva e Vieira, 2021).

Para que o processo de descentralização seja bem-sucedido, é preciso ter em atenção que “deliberar acertadamente sobre o bem comum requer mais do que a capacidade de escolher um fim e de respeitar os direitos dos outros para atingir o mesmo. Requer um conhecimento dos assuntos públicos e também um sentido de pertença, uma preocupação pelo todo, um laço moral com a comunidade cujo destino está em jogo” (Sandel, 2023, p. 27).

5. Referências

- Alves, J. M. (2015). Projetos educativos municipais e administração local da educação “Malhas que o império tece”. In J. Machado & J. M. Alves (Eds.), *Professores, Escola e Município – Formar, Conhecer e Desenvolver* (pp. 142-169). Universidade Católica.
- Amado, J. (2014). *Manual de Investigação Qualitativa em Educação* (2.ª ed.). Universidade de Coimbra.
- Alves, J. M., & Cabral, I. (2015). Educação, Território e Governação – O programa Aproximar e a terceira margem. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, Vol. 15. <https://www.researchgate.net/>

publication/360919479_educacao_territorio_e_governacao_-_o_programa_aproximar_e_a_terceira_margem/citations

- Barroso, J. (2016). A Administração Local da Educação: da descentralização à territorialização das políticas educativas. In M. Miguéns (Ed.), *Processos de Descentralização em Educação* (pp. 22-36). Conselho Nacional de Educação. https://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/processos_de_descentralizacao_em_educacaofinal.pdf
- Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade*, 39(145), 1075-1097. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018214219>
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa, métodos qualitativo, quantitativo e misto* (2.ª ed.). Artmed Editora S.A.
- Duarte, A. C. dos S. (2022). *A(s) Voz(es) de uma desCentralização Educativa* [Dissertação de mestrado]. Politécnico do Porto.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (1.ª ed.) (pp. 13-52). Asa.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2005). A administração da Escola de interesse público em Portugal – Políticas recentes. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Eds.), *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (1.ª ed.) (pp. 115-162). Asa.
- Gedeão, A. (1997). *Poesia Completa* (2.ª ed.). Edições João Sá da Costa, Lda.
- Grilo, E. M. (1999). *Intervenções 96/99* (1ª ed.). Ministério da Educação.
- Kiswanto, Supratno H., & Sujarwanto. (2023). Learning of Educational Decentralization: Capability and adaptation of educational service management. *Journal of Higher Education Theory & Practice*, 23(8), 41-53. <https://doi.org/https://doi.org/10.33423/jhetp.v23i8.6062>
- Lima, L. C. (2015). O programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões Atuais de Direito Local*, 5, 7-24. https://www.researchgate.net/publication/318457248_O_programa_Aproximar_Educacao_os_municipios_e_as_escolas_descentralizacao_democratica_ou_desconcentracao_administrativa
- Machado, J. B. (1982). *Participação e descentralização democratização e neutralidade na Constituição de 1976*. Livraria Almedina.
- OECD. (2020). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal*. OECD. <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>
- Sandel, M. J. (2023). *O descontentamento da democracia*. Editorial Presença.
- Seabra, T., Carmo, R., Baptista, I., & Fontes, A. (2012). *Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios*. Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência.

- Silva, A. F., & Vieira, I. (2021). The emergence of decentralization policies in the field of education: a historical and legislative contextualization in Portugal. *Revista Estudos do Século XX*, 21, 37-54. https://doi.org/10.14195/1647-8622_21_2
- Sousa, R. (2000). Municípios e autonomia das escolas. In J. Machado, J. Formosinho & A. S. Fernandes (Eds.), *Autonomia Contratualização e Município: Actas do Seminário* (pp. 67-85). Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.
- Stake, R. E. (2010). Qualitative Research Studying – How Things Work. In *The Canadian Journal of Program Evaluation* (Issue 2). Guilford Publications.

Article received on 17/09/2023 and accepted on 18/12/2023.

Creative Commons Attribution License | This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC BY). The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) and the copyright owner(s) are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.