

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

**A relação Autarquia-Escola: dinâmicas de partilha na  
gestão dos recursos humanos**

(Um estudo de caso)

Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação  
Área de Especialização em Administração Educacional

Armando Paulo Felizardo

Orientadora: Professora Doutora Maria João Cardoso de Carvalho



Vila Real, 2016



Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

**A relação Autarquia-Escola: dinâmicas de partilha na  
gestão dos recursos humanos**

(Um estudo de caso)

Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação  
Área de Especialização em Administração Educacional

Armando Paulo Felizardo

Orientadora: Professora Doutora Maria João Cardoso de Carvalho

Composição do Júri:

Presidente: Doutor Armando Paulo Ferreira Loureiro

Vogais: Doutora Maria João Cardoso de Carvalho

Doutora Maria Emília Pinto Vilarinho Rodrigues Barros Zão

Vila Real, 2016



## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, que me geraram e educaram;  
à minha esposa, Manuela, e à minha filha, Mariana Isabel, pela vida partilhada;  
aos meus mestres, por todos os ensinamentos.



## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro pelas condições disponibilizadas para a frequência do curso de Mestrado em Ciências da Educação, especialização em Administração Educacional, e para a realização deste trabalho.

O meu muito obrigado à Professora Doutora Maria João de Carvalho, orientadora desta dissertação, pelo acompanhamento teórico, as sugestões de reformulação ou aprofundamento, as indicações bibliográficas, o incentivo, a disponibilidade e a compreensão que sempre manifestou.

A todos os Professores que lecionaram as unidades curriculares deste mestrado dando-me a possibilidade de alargar os horizontes do conhecimento e, desta forma, muito contribuíram para a realização deste trabalho.

Às minhas colegas de mestrado, Helena e Almerinda, pela partilha dos bons e menos bons momentos, pela colaboração e ajuda, mas sobretudo, pela amizade que ficou.

Aos amigos João Rodrigues e José Rosa, meu compadre, pelo desafio para dar início aos estudos de mestrado e pelos constantes estímulos à sua conclusão.

Ao meu porto de abrigo, a minha família que, apesar de privada de alguns momentos de convívio, não deixou de me incentivar e permitiu iniciar, desenvolver e concluir esta etapa de formação.

A todas as pessoas e organizações que colaboram neste estudo e aqui não são referidas, do fundo do coração, bem-hajam.



## **RESUMO**

Em Portugal assistimos, atualmente, à mudança gradual do paradigma das políticas educativas. Entre o incremento da autonomia das escolas/agrupamento de escolas, inaugurando ou alargando os níveis e os tipos de decisão, e a transferência de competências da administração central para o poder local (municípios), tem ficado evidente a opção por uma descentralização focada nesta última e que os Decretos-Lei n.ºs 7/2003, 144/2008 e 30/2015, que estabelecem o regime de delegação de competências nos municípios, expressam.

Com efeito, o poder local tem progressivamente adquirido novas competências no domínio da educação, nomeadamente no âmbito da gestão do pessoal não docente (PND), sendo que é neste contexto que procuramos conhecer o modo como se articulam a autarquia e a escola na gestão do PND.

Definimos como objetivos específicos conhecer os fatores que determinam as dinâmicas de poder/decisão; problematizar as comunidades educativas locais como *locus* de tensão/conflito ou de colaboração e analisar se o fator proximidade, no confronto com a centralidade, é potenciador de uma gestão de recursos humanos mais eficientes. A nossa investigação consistiu num estudo de caso, com recurso, essencialmente, à análise documental e à entrevista semiestruturada enquanto instrumentos de recolha de dados.

No estudo foi possível concluir que a competência da gestão do PND é relativamente desvalorizada em detrimento de outras, nomeadamente a gestão do parque escolar e das verbas que lhe estão destinadas para manutenção e apetrechamento; o PND, afeto à autarquia, não tem representação simbólica dessa dependência, para o que concorre a ausência de convívio profissional, quer com as lideranças quer com os recursos humanos do município, e a atribuição de funções ser levada a cabo pela própria organização escolar; a relação que se estabelece entre a escola e a autarquia, apesar de curial, nem sempre se revela articulada; as lideranças têm a perceção que a competência de gestão do PND deve ser atribuída à escola/agrupamento de escolas.

### **PALAVRAS CHAVE:**

Descentralização; Desconcentração; Municipalização; Contratualização; Pessoal Não Docente.



## **ABSTRACT**

Currently we have been witnessing a gradual change of the educational policies paradigm in Portugal. Among such there are the increased autonomy of schools/schools grouping, that has opened or extended the levels and types of decision, and the reassignment of competences from central government to local governments (municipalities) and thus it has become evident the choice of decentralization that is focused on the latter and that is expressed in the Decree-Laws 7/2003, 144/2008 and 30/2015, which establish the system of competence reassignment upon the municipalities.

In fact, local government has progressively acquired new skills in the area of education, particularly in the matter of non-teaching staff (NTS) management and it is in this framework that we have tried to find out how to articulate local authority and school as far NTS supervision is concerned.

We have defined as specific aims to acknowledge the factors that set up the dynamics of power/decision; discuss local educational communities as a *locus* of tension/conflict or collaboration and analyze whether the closeness factor enhances a more efficient management of human resources, when compared to centrality. Our research consisted of a case study, essentially using document analysis and semi-structured interview as data gathering tools.

In the study, one has been able to conclude that the competence of the NTS management is somewhat undervalued at the expense of others, namely the managing of school facilities and of the funds that are intended to their maintenance and supply; the NTS, which is held by the municipality, has no symbolic representation on this dependence; the absence of professional contact with either the leadership or with the human resources of the municipality, and the assignment of duties undertaken by the school organization contributes for that; the relationship established between the school and the local authority do not always prove to be consistent, though it is proper; leaderships are aware that NTS management skill should be attributed to the school/school grouping.

### **KEY WORDS:**

Decentralization; De-concentration; Municipalisation; Contracting; Non-Teaching Staff.



# ÍNDICE GERAL

DEDICATÓRIA .....	iii
AGRADECIMENTOS.....	v
RESUMO .....	vii
ABSTRACT.....	ix
ÍNDICE GERAL.....	xi
ÍNDICE DE QUADROS .....	xiii
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	xiii
LISTA DE ABREVIATURAS .....	xv
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO - APONTAMENTOS HISTÓRICOS DA DESCENTRALIZAÇÃO	
EDUCATIVA: REFORMAS E TEORIZADORES .....	5
1. Da génese da Nação ao Sistema Nacional de Ensino de Pombal .....	8
2. Do Liberalismo à Implantação da República.....	11
3. A Primeira República.....	14
4. O Estado Novo.....	17
5. O Período Democrático .....	19
CAPÍTULO II - O LOCAL E AS POLÍTICAS EDUCATIVAS: O PAPEL DOS	
MUNICÍPIOS .....	27
1. As noções de Centralização, Desconcentração e Descentralização .....	29
1.1. Centralização.....	30
1.2. Desconcentração .....	31
1.3. Descentralização .....	35
2. A territorialização das políticas educativas: as competências municipais.....	39
2.1. Competências legais .....	41
2.2. A iniciativa autónoma municipal: as extracompetências .....	45
3. A perspetiva das cidades educadoras: uma intervenção inovadora .....	47
3.1. Conceito e caracterização da Cidade Educadora .....	49
3.2. A implementação: o movimento das cidades educadoras .....	51
CAPÍTULO III - PERSPETIVAS TEÓRICAS DE ANÁLISE DA RELAÇÃO	
AUTARQUIA-ESCOLA.....	55
1. A análise das organizações: um estudo polifacetado .....	58
2. O modelo burocrático .....	60
3. O modelo político .....	67
4. A relação entre o burocrático e o político.....	75

CAPÍTULO IV - ESTUDO DE CASO: “ARTICULAÇÃO ENTRE A AUTÁRQUICA E A ESCOLA NA GESTÃO DO PND” .....	77
1. Metodologia .....	79
1.1. O tema.....	81
1.2. O problema .....	81
1.3. Paradigma de estudo .....	83
1.4. Método e técnicas de investigação .....	86
1.5. Análise de conteúdo .....	94
2. Contextualização do estudo.....	99
3. Apresentação, análise e discussão dos dados .....	101
3.1. Adesão ao CE.....	103
A1 – Razões da adesão.....	103
A2 – Intervenientes no processo .....	105
A3 – Contrapartidas negociadas .....	106
3.2. Exercício da competência da gestão do PND.....	108
B1 – Competências delegadas .....	109
B2 – Recrutamento .....	109
B3 – Gestão quotidiana: afetação e colocação do pessoal .....	112
B4 – Formação contínua .....	113
3.3. Estatuto socioprofissional do PND.....	113
C1 – Tipologia de PND .....	114
C2 – Identidade socioprofissional.....	114
C3 – Relacionamento interpares .....	115
3.4. Racionalidade decisória das lideranças autárquica e escolar. ....	116
D1 – As tomadas de decisão. ....	116
D2 – Relacionamento entre as lideranças da câmara e da escola. ....	117
3.5. Representação dos atores sobre a descentralização/municipalização educativa ...	120
E1 – Balanço da implementação do CE.....	120
E2 – Perspetivas sobre a descentralização/municipalização educativa.....	122
E3 – Gestão do PND no futuro. ....	124
CONCLUSÃO .....	127
BIBLIOGRAFIA.....	131
APÊNDICE .....	143
Apendice A: Guião das entrevistas .....	145

## ÍNDICE DE QUADROS

### **Quadro 1:**

Objetivos específicos das entrevistas .....	92
---	----

### **Quadro 2:**

Entrevistas realizadas .....	93
------------------------------	----

### **Quadro 3:**

Categorias de análise de dados .....	97
--------------------------------------	----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### **Gráfico 1:**

População escolar do município no ano letivo 2014/2015 .....	100
--	-----

### **Gráfico 2:**

Evolução do n.º de PND em funções no AE .....	101
---	-----



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AE – Agrupamento de Escolas

AICE – Associação Internacional de Cidades Educadoras

CCE – Carta das Cidades Educadoras

CE – Contrato de Execução

CM – Câmara Municipal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DREs – Direções Regionais de Educação

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério da Educação

PND – Pessoal Não Docente

RTPCE – Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras



## INTRODUÇÃO

O domínio da educação é complexo, instável e multifacetado. Deparamo-nos hoje com um contexto educativo titubeante, sujeito que está a um ímpeto reformista inconsistente, reflexo de legislação avulsa, e a diversas iniciativas governativas que, “ao sabor do vento”, vão impondo determinadas visões particulares ou partidárias. A mudança, traduzida em instabilidade, é marcadamente uma característica do sistema de ensino português.

Este contexto de mudança, que se insere num processo mais abrangente de alteração de paradigma do Estado Moderno, leva-nos a reconhecer estar perante a crise<sup>1</sup> do Estado Educador (Barroso, 2002: 173; Fernandes, 2014: 34). É urgente, no domínio da educação, repensar a função de um Estado centralista que se revela inoperante, esbanjador de recursos e pouco eficiente nas respostas que dá às necessidades e reivindicações dos seus cidadãos.

Para tentar superar esta crise têm-se adotado diversas medidas<sup>2</sup> de carácter político, administrativo e pedagógico. Destas merece destaque *a gestão local da educação* (Barroso, 2002: 173; Formosinho, Machado, 2014: 31) que, sob a forma de descentralização, visa promover (retoricamente) o reforço das competências dos municípios e da autonomia das escolas, através da contratualização.

Com a decadência do Estado Educador, assistimos à crescente valorização do *local* como forma de acolher e fomentar a participação dos atores locais nos processos educativos, num contexto de matriz democrática. Como afirmava Fernandes, no início deste processo, “O dinamismo local dos municípios, juntamente com as escolas e outros parceiros educativos está a conquistar progressivos espaços de autonomia deixados em aberto pelo imobilismo e rigidez da administração de ensino centralizada que ainda predomina” (1996: 119).

---

<sup>1</sup> Barroso (2002) não escamoteando a diversidade de contornos desta crise, sintetiza-a em três aspetos: de legitimidade do Estado, de governabilidade do sistema educativo, e do modelo de organização pedagógica.

<sup>2</sup> No contexto das reformas neoliberais, Barroso considera que as políticas de gestão local da educação podem assumir a forma do que designa de “uma ‘autonomia mole’ em que as iniciativas tomadas são sectoriais e limitadas ao estreitamente necessário para aliviar a pressão sobre o Estado, preservando o poder, organização e controlo” (2002: 175) e situa Portugal no conjunto de países em que “essas políticas se inserem no quadro de processos mais vastos de descentralização, com transferência de poderes e recursos para as coletividades locais” (2002: 176).

É neste enquadramento que na década de 90 do século passado, fruto da situação política, surgem iniciativas legislativas favoráveis à descentralização, também denominada de *municipalização* ou *territorialização* das políticas educativas. Desde então, no domínio da educação, o município viu formalizadas e alargadas as suas competências, sendo-lhe reconhecido o papel de coordenador local da política educativa. Assistimos, pois, ao “surgimento de um novo princípio de *governança* assente na territorialização de vários domínios, entre os quais a educação” (Seabra *et al.*, 2012: 9).

Do elenco das competências exercidas pelo município, direcionamos a nossa análise para a competência da gestão do pessoal não docente (PND), de acordo com o Decreto-Lei (DL) n.º 144/2008, de 28 de Julho, porque, apesar de tantas vezes desvalorizado, percecionamos o PND como atores imprescindíveis ao bom funcionamento da escola. Neste sentido, comungamos da ideia veiculada no Preâmbulo, da Portaria n.º 29/2015, de 12 de fevereiro, de que eles “são os primeiros profissionais a contactar com os jovens, bem como com as famílias, pais/encarregados de educação e professores”. Assim, na problematização deste nosso foco de investigação, procuramos compreender uma *praxis* gestionária do PND que, em virtude da celebração de contratos de execução, é agora repartida entre a autarquia e a escola. Nesta demanda, pretendemos estudar a implementação dessa *praxis* gestionária potencialmente bicéfala e, por isso, potencialmente fator de desencontro entre as lideranças autárquica e escolar.

Com o título “A relação Autarquia-Escola: dinâmicas de partilha na gestão dos recursos humanos”, o nosso trabalho procura contribuir para uma melhor compreensão do modo como se articulam a autárquica e a escola na gestão do PND.

A nossa abordagem a esta temática, no âmbito da descentralização de competências da administração central para as autarquias, desenvolve-se em quatro capítulos. Os três primeiros, ao convocarem experiências históricas, conceitos, teorias, perspetivas e modelos explicativos da descentralização de competências para os municípios, a designada *municipalização*, assumem-se como o *corpus* teórico que suporta o estudo de caso que efetuamos e que apresentamos no quarto e derradeiro capítulo.

Desde logo, no primeiro capítulo procuramos apontar as principais reformas e teorizadores que, no decurso da história de Portugal, pretenderam lançar as bases da

descentralização educativa, contra um sistema de ensino que, desde Pombal, é centralizador e burocraticamente asfixiante. Assistimos, presentemente, ao ressurgir de novo ímpeto descentralizador que parece ser marcado, uma vez mais, por ambiguidades e inconsistências incompatíveis com a sua verdadeira natureza.

No segundo capítulo, partindo da análise conceptual das noções de centralização, desconcentração e descentralização, perspetivamos o papel do município no contexto educativo, procurando elencar quer as competências lhe têm sido reconhecidas quer, ainda, as extracompetências que progressivamente tem assumido. O Estado, mais que descentralizar, procura agora reconfigurar e recentrar o poder nos municípios, a que atribui o papel de meras instâncias periféricas da administração, num processo “travestido” de desconcentração. Perante esta desconcentração e, por isso, (ainda) não alternativa à centralização, abordamos a proposta da “cidade educadora” que, a nosso ver, se configura como “nova” tendência de valorização dos atores locais, na senda da teorização do “município educador” proposta por António Sérgio. Ao convocar e implicar o *local* como um todo, numa perspetiva integral e integradora, a participar no ato educativo, esta iniciativa poderia permitir ultrapassar o desequilíbrio de poder inerente à *municipalização* e que tantos anticorpos tem despertado.

No terceiro capítulo, perante a complexidade de qualquer organização adotamos e propomos uma análise polifacetada do nosso objeto de estudo. Neste âmbito, apropriando-nos dos modelos burocrático e político, procuramos contributos teóricos que permitam enquadrar e sistematizar uma abordagem da relação entre a autarquia e a escola no que concerne à *praxis* gestonária do PND.

No quarto e último capítulo apresentamos a parte empírica do trabalho que, com recurso ao método do estudo de caso e de análise de conteúdo, procura interpretar os dados e apresentar as conclusões obtidas, com vista à compreensão da efetivação da competência de gestão do PND, num contexto de *contratualização* entre o Ministério da Educação (ME) e um município. Neste sentido procuramos, essencialmente, conhecer que fatores determinam as dinâmicas de poder/decisão, perceber se as comunidades educativas locais são *locus* de tensão/conflito ou de colaboração, e analisar se o fator proximidade, no confronto com a centralidade, é potenciador de uma gestão de recursos humanos mais eficiente.



## **CAPÍTULO I**

# **APONTAMENTOS HISTÓRICOS DA DESCENTRALIZAÇÃO EDUCATIVA: REFORMAS E TEORIZADORES**



O desejo, tornado desafio, de procurar compreender o sistema de ensino, na perspetiva da descentralização de competências para o município, só é possível através da análise histórica da sua evolução.

Reforma após reforma, na história do ensino em Portugal, está patente o papel centralizador do Estado nas políticas educativas, aqui e ali salpicadas com anseios e tentativas de afirmação do poder local.

A visão atual que temos da Escola, enquanto comunidade educativa, exige a descentralização, o que possibilita ao poder local assumir um papel privilegiado e imprescindível, constituindo-se progressivamente um parceiro fundamental no contexto educativo. Esta crescente valorização do papel do município, no contexto do processo de descentralização, entende-se à luz da ideia que a escola não é imune ao contexto social em que se insere e decorre da perspetiva crítica do modelo de gestão centralizada<sup>3</sup> do sistema de ensino.

No estudo diacrónico que apresentamos, constatamos que o ensino/instrução pública sofreu um trajeto que, partindo de uma *praxis* educativa plural, se preconiza atualmente como *praxis* de interação educadora. Nesta demanda histórica, deparamo-nos inicialmente com um ensino heterogéneo e *multilocalizado*, por isso descentralizado, mais tarde unificado e centralizado, no paradigma do Estado Educador, e atualmente promove-se a gestão local da educação, num processo que se pretende cada vez mais descentralizador.

Neste primeiro capítulo, não querendo ser demasiado exaustivos, propomo-nos apontar as principais reformas e teorizadores que, no decurso da história de Portugal, lançaram as bases do processo, em curso, da descentralização educativa. A nossa análise divide-se em cinco momentos: 1. Da génese da Nação ao Sistema Nacional de Ensino de Pombal; 2. Do Liberalismo à Implantação da República; 3. A Primeira República; 4. O Estado Novo; 5. O Período Democrático.

---

<sup>3</sup> Encontramos esta ideia em Arroiteia quando escreve: “dada a complexidade dos problemas sociais e educacionais que se refletem no funcionamento do sistema educativo, [...] os modelos de gestão centralizada dos sistemas de ensino tem vindo a registar um número crescente de críticas e de propostas relacionadas com o seu funcionamento e organização. Salientamos as questões relacionadas com a universalização do ensino, a sua modernização ou a sua mais efectiva ligação à comunidade, temas que sugerem a adopção das políticas educacionais adequadas aos interesses e às necessidades dos diferentes grupos sociais” (2008: 247-248).

## 1. Da génese da Nação ao Sistema Nacional de Ensino de Pombal

Recuando à fundação do reino/nação podemos constatar que o ensino em Portugal, como sucedia um pouco por toda a Europa, era ministrado nas escolas<sup>4</sup> tuteladas pela Igreja, nomeadamente mosteiros e seminários (Carvalho, 1986). À época a instrução era promovida pela Igreja, com o manifesto apoio da realeza, tendo como objetivo formar o clero. Grácio salienta que é consensual, entre os estudiosos da época, atribuir à Igreja e aos mosteiros “a iniciativa primordial da criação de uma actividade organizada de ensino, essencialmente destinada, pelo menos de início, à preparação do seu pessoal” (1988: 21).

No decurso da alta idade média, compreensivamente, valorizavam-se as artes bélicas, tão necessárias às reconquistas de território aos mouros, em detrimento da “aprendizagem das letras”. Neste âmbito, na sociedade fortemente hierarquizada da época, a literacia era encarada como uma atividade de utilidade duvidosa e com carácter residual, exceção feita à instituição Igreja. Neste sentido, considerando as palavras de Carvalho “todos os homens letrados<sup>5</sup> [...] receberam a sua instrução, grande ou pequena, da Igreja” (1986: 39), resulta que a Igreja vai-se progressivamente assumindo como a instituição educativa, ficando este período conhecido como *escolástica*<sup>6</sup>. Não é, pois, de estranhar que o mesmo autor esclareça que naquele período histórico a designação de *clérigos* se aplicava a “todos os indivíduos letrados e aqueles que, pelos seus estudos, poderiam vir a sê-lo” (1986: 39).

Nos séculos XII e XIII, estávamos em Portugal na presença de um ensino relativamente organizado e circunscrito a pequenas comunidades, sob influência da

---

<sup>4</sup> Devemos ter presente que na época a palavra “escola” não tinha o significado que hoje lhe atribuímos, para “Santa Rosa de Viterbo, no *Elucidário*, [...] «escola» [referia-se] ao conjunto dos meninos do coro, ou aos comensais e familiares de uma catedral, ou a qualquer outra corporação notável que aí se dispunha para o serviço e ministério dos altares, aplicando-se ao canto e primeiras letras” (Carvalho, 1986: 38).

<sup>5</sup> Para Carvalho (1986), no séc. XII, o ensino também já era ministrado a alguns estudantes que não pretendiam seguir a vida sacerdotal. A aprendizagem escolar, porque necessária, começa a ser valorizada para o desempenho de funções extra Igreja, nomeadamente funções da corte.

<sup>6</sup> O termo “escolástica”, como expresso por Pontes (1999) na *Logos – Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia*, pode designar “o método didáctico utilizado nas escolas medievais [...] ou a finalidade do ensino, ou o seu conteúdo, ou o período de tempo em que vigorou. Este último sentido, cronológico [...] valendo o mesmo que medieval”.

Igreja. No entanto, este cenário vai-se progressivamente alterando, embora de forma muito lenta. Assim, com a Bula do Papa Nicolau IV, o ano de 1290, foi instituída a Universidade Portuguesa, autorizando-se formalmente o funcionamento do Estudo Geral, em Lisboa. A partir do séc. XV, com o incremento dos descobrimentos e o conseqüente crescimento económico, a classe nobre ao procurar valorizar-se, ao instruir-se no domínio das letras, tornou usual o recurso a perceptores, muitos deles oriundos do estrangeiro (Grácio, 1988; Carvalho, 1986). Tal situação permitiu diversificar as formas de ministrar o ensino, possibilitando a coexistência de diversas tipologias de aprendizagem. O processo de ensino altera-se e começa a escapar à esfera exclusiva da Igreja<sup>7</sup>, “já não é a Escola que possui a tarefa exclusiva de comunicar o saber” (Carvalho, 1986: 127). Estamos perante dois tipos de educação, a religiosa e a aristocrata que, no essencial, implementam formas descentralizadas de educação. A este propósito refere Barreto:

A educação aristocrata é descentralizada e plural, depende das famílias e dos senhores, ultrapassa, em muito, o que virá a chamar-se instrução. A educação religiosa é, na prática, descentralizada, adaptada às igrejas, aos conventos, às congregações, apesar de incluir uma centralidade de conteúdo, a doutrina (1995: 164).

No séc. XVI, este processo evolutivo conduziu ao alargamento da escolarização<sup>8</sup> a uma nova classe social, uma vez que, como atesta Bárbara, “começam a abrir as primeiras escolas, funcionando em casa dos [...] mestres de ler que asseguravam as primeiras letras aos filhos dos burgueses” (1979: 16-17). Esta proliferação de escolas menores, com a função de ensinar as primeiras letras, cria a janela de oportunidade para o poder local intervir no ensino, dado que, de acordo com Carneiro, “As autarquias, através dos respectivos senados, procuravam controlar o ensino. [...] não abdicavam do direito de criar escolas, nomear professores e controlar a assiduidade e outros aspectos da vida escolar” (2003: 122).

---

<sup>7</sup> Carneiro considera a coexistência de duas posições características do ensino no século XVI: o “ensino laico”, ministrado pelos mestres de ler à classe burguesa, e o “ensino ministrado pela via eclesiástica” (2003: 121).

<sup>8</sup> Referindo-se ao ensino no séc. XVI, Nóvoa considera que “A civilização de «base escola» está definitivamente estabelecida, como o demonstra a difusão e o prolongamento incessantes da *escolaridade*: doravante, é a escola que compete o trabalho de reprodução das normas e de transmissão cultural” (1987: 415).

Embora considerando que no ensino, até às reformas promovidas pelo Marquês de Pombal, cabia à Igreja o papel de destaque, em detrimento da intervenção do Estado, não podemos negar que os municípios, por vezes, procuravam assumir algum relevo na promoção da educação da população local. Referindo-se ao papel dos municípios na área da educação, especificamente nos séculos XV e XVI, Fernandes destaca que

as Câmaras Municipais, em numerosos casos, financiavam a acção dos professores particulares e até de certas Ordens Religiosas como os Jesuítas pagando-lhes suplementos em géneros, ou dinheiro, para que ensinassem gratuitamente os filhos dos habitantes dos respectivos municípios (2009: 66).

Estamos perante o esboço de descentralização educativa. Embora sem mandato legal, muitos municípios procuram naturalmente avocar o papel de promotores do processo de ensino-aprendizagem, chamando a si a responsabilidade de criar e financiar escolas (Fernandes, 2009) na sua área de influência territorial. Com o ensejo de prestar um serviço educativo, que possa abranger maior número de munícipes, o poder local assume paulatinamente competências, se bem que de forma informal, o que possibilitará a sua intervenção na instrução dos cidadãos. No contexto descrito, os municípios complementam e apoiam o papel de relevo que a Igreja assumia no ensino, com a chancela do poder do reino.

As reformas do ensino introduzidas pelo governo de Sebastião José de Carvalho e Melo (1699-1782), Marquês de Pombal, deram início à intervenção centralizadora do Estado no ensino, nomeadamente através da Lei de 29 de Junho de 1759, a qual “impunha pela primeira vez uma centralização régia” (Adão, 1997: 44). Até então o Estado não tinha papel decisivo no ensino, porque competia “em muitos casos às câmaras a escolha e pagamento do mestre, ainda que a sua nomeação dependesse de autorização régia sempre que envolvia dinheiros de impostos cobrados pelo poder central” (Adão, 1997: 33). Com a acção governativa de Pombal o Estado passa a chamar a si as funções de controlo e coordenação do processo de ensino, dando-se a alteração do panorama das políticas e práticas educativas até então implementadas em Portugal.

As medidas de centralização estatal do ensino, promovidas pelo Marquês de Pombal, traduzem-se na desmunicipalização do ensino, interrompendo a participação das câmaras municipais, que, como referimos, remonta aos séculos XV e XVI, na administração e gestão do sistema educativo.

De acordo com Nóvoa “à diversidade educativa vai suceder-se um vasto projecto de uniformização das situações educativas e de homogeneização das práticas escolares” (1987: 418).

## **2. Do Liberalismo à Implantação da República**

A constituição liberal de 1822, no Art.º 223, ponto IV, ao prever a participação do município no domínio da educação, conferindo-lhe competências de “cuidar das escolas das primeiras letras e de outros estabelecimentos de educação que forem pagos por rendimentos públicos”, reconhece formalmente o trabalho que o poder local vinha desempenhando desde o séc. XV e XVI.

No entanto, tal reconhecimento não se traduz de imediato em medidas descentralizadoras promotoras do municipalismo. No período conturbado das guerras liberais, entre 1830 e 1834, Portugal viveu a insólita situação de ter dois governos simultaneamente (Carneiro, 2003). Ocorrida a proclamação de D. Miguel como Rei, em 1828, o governo absolutista perseguiu os defensores dos ideais liberais e, conseqüentemente, as aspirações dos municípios a gerir os estabelecimentos de ensino. Refugiados nos Açores, em 1830 os liberais constituíram na ilha Terceira o Conselho de Regência, nomeado por D. Pedro IV e presidido pelo Marquês de Palmela.

Concretizada a formalização do Conselho de Regência, e valorizando a instrução pública considerando que dela dependiam os destinos da nação, os liberais tomaram medidas descentralizadoras na área da educação, autorizando,

nos meses de Março e Abril de 1832 [...] as Câmaras Municipais e as Juntas Paroquiais a criar aulas e a assalariarem professores, [...] descentralizando o ensino que se encontrava monopolizado, depois de instituição da Directoria Geral dos Estudos (Bárbara, 1979: 34-35).

Neste contexto, compreende-se que naturalmente surja, a 7 de Setembro de 1835, o Decreto de Rodrigo da Fonseca Magalhães (1787-1858), intitulado de “Regulamento Geral da Instrução Pública”, o qual procurava comprometer os municípios na administração do ensino, ao prever uma rede de escolas, de âmbito

geográfico nacional, a cargo dos municípios (Carvalho, 1986). Ao corresponsabilizar o Estado e as Municipalidades ou Juntas de Paróquias pela instrução, promove-se a descentralização de competências. Os municípios passam a assumir a gestão das infraestruturas (estabelecimento, manutenção e conservação) das escolas e dos recursos humanos (nomeação de professores).

Rodrigo da Fonseca Magalhães, pese a passagem efémera pelo governo enquanto ministro do Reino, geriu a pasta da educação de setembro a novembro de 1835, teve o mérito de lançar a semente da descentralização para décadas mais tarde germinar.

Correlacionado com este esforço legislativo, traduzido no reconhecimento do papel dos municípios, surgem vozes defensoras de uma descentralização que possibilite e se traduza numa participação mais efetiva dos cidadãos na vida comunitária.

Alexandre Herculano (1810-1877), um dos mais altos expoentes do liberalismo, na *Carta aos Eleitores do Círculo de Sintra*, escrita em 1858, faz a apologia da descentralização municipal como forma de promover a vida pública. Estamos perante o início da idealização romântica do município (Fernandes, 1998). Na senda de Almeida Garrett, Herculano opõe-se à política de gabinete e dos interesses partidários, que considera consequência da centralização. Assim, Herculano assume que “a descentralização é a condição impreterível da administração do país pelo país” (1982: 322).

Também José Félix Henriques Nogueira (1823-1858), embora adotando uma postura idealista quanto à implementação do municipalismo naquela época, assume-se como defensor do municipalismo, chegando a propor que

Para o futuro os concelhos devem ser tudo, ou quasi tudo, na nossa organização política. [...] Não é de estranhar que por uma reacção logica contra os princípios tyrannicamente centralizadores, o município se alevante do pó da terra, magestoso, cheio de vida, respeitável (Nogueira, 1855: 222-223).

Este autor pensa o Estado como uma organização federativa, na qual o município é o elemento principal.

No que concerne à instrução e referindo-se ao “município novo”, conceção utópica do município, na obra *O Município no Século XIX*, propõe para o Município várias funções, nomeadamente, propiciar conhecimentos úteis a todos, contribuir para a

manutenção da escola para ambos os sexos, disponibilizar diversos recursos facilitadores de conhecimento ou divertimento e promover periodicamente cursos de atualização de conhecimentos (Nogueira, 1856).

Já no final de Oitocentos, acompanhando a perspectiva de Nogueira, encontramos em Teófilo Braga (1843-1924) mais um defensor da importância do poder local quando teoriza, na obra *Historia das Ideias Republicanas em Portugal*, publicada em 1880, que o município é “a base de independência local e primeiro elemento de federação política [... e que] devia desenvolver-se como o núcleo da vida local para educar os povos a resistirem contra a absorção centralista” (Braga, 1880: 129-130).

Por sua vez, D. António da Costa (1824-1892), destacado estudioso dos assuntos pedagógicos sobre a instrução nacional e com grande aceitação entre os seus contemporâneos, na sua obra *A Instrução Nacional*, publicada em 1870, expressa que a organização da instrução carece de “elevar desde já a localidade (município ou paróquia), e a iniciativa particular, de tentativas louváveis que são, a verdadeiros elementos de organização que devem ser” (Costa, 1870: 78).

Enquanto ministro da instrução pública, D. António da Costa<sup>9</sup> propõe, no Decreto de 16 de Agosto de 1870, uma nova reforma que retoma a descentralização de competências de administração e gestão do ensino primário para os municípios. Todavia, em consequência do seu curto mandato enquanto ministro e dos constrangimentos na sua implementação provocados pela crise financeira vivida na época, os resultados desta reforma descentralizadora não foram visíveis.

As ideias descentralizadoras de D. António da Costa, entretanto latentes, foram recuperadas por Rodrigues Sampaio (Carvalho, 1986), aquando da promulgação do Decreto de 2 de Maio de 1878. Adão e Gonçalves fazendo a análise a esta reforma destacam, no Decreto de 2 de Maio de 1878, os seguintes princípios descentralizadores:

(i) os professores das escolas de instrução primária eram nomeados pelas câmaras municipais, precedendo concurso documental, (ii) os vencimentos dos professores e ajudantes dessas escolas passaram a ser encargo obrigatório dos municípios e (iii) as câmaras municipais, conjuntamente com as juntas escolares, procediam à elaboração de um plano geral provisório das escolas e à sua distribuição no respectivo concelho (2007: 75).

---

<sup>9</sup> D. António da Costa foi o primeiro responsável pelo ministério da Instrução Pública, tendo desempenhado o cargo pelo curto período de dois meses (de 22 de junho até finais de agosto de 1870).

A descentralização implementada na década de 80, embora tendo pontualmente algum sucesso, na verdade, nas palavras de Justino, revelou-se “um enorme pesadelo a nível nacional” (2013: 99).

Para tal desfecho muito contribuiu a débil situação económica do país, decorrente da crise financeira de 1891 e da escassez do afluxo de capitais, também explicada pela instabilidade política e social vivida em consequência do *Ultimatum* (1890) e da Revolta Republicana (31 de janeiro de 1891).

Numa outra dimensão, é de ressaltar que a reforma de 1878 contou com a oposição corporativista dos professores, mais preocupados com a perda do estatuto de funcionário público, a consequente submissão ao poder autárquico e a possível influência dos pais e da comunidade (Nóvoa, 2005).

Assistimos durante o século XIX a diversos impulsos reformistas, traduzidos em várias alterações normativas, que procuravam criar estruturas locais e descentralizadas para administrar e gerir a instrução pública. No entanto, constata-se que os avanços descentralizadores foram impotentes perante os anseios centralizadores do Estado Educador.

### **3. A Primeira República**

Os primeiros anos da República possibilitaram uma nova tentativa de implementação dos anseios descentralizadores. A descentralização passa a ser uma das principais medidas conducentes à melhoria da instrução pública, objetivo programático do Estado Republicano. Como é óbvio, este propósito implicava o aumento do poder das autarquias.

Com a publicação do decreto de 29 de Março de 1911 e da lei de 29 de Junho de 1913 materializou-se a vontade política dos governantes republicanos de descentralizar a instrução primária (Carvalho, 1986). As Câmaras Municipais, repartindo com o Estado as despesas com a administração do ensino primário, passam a ser responsáveis pelas despesas com as infraestruturas, a aquisição do material escolar e o pagamento dos ordenados aos professores. Cabia também aos municípios a gestão dos recursos

humanos, podendo nomear, transferir e demitir os professores do ensino primário. Caso as Câmaras Municipais não cumprissem as suas obrigações legais sujeitavam-se à pena de multa e, no limite, à dissolução no caso de reincidência.

A (re)implementação da descentralização da administração do ensino primário, não diminuiu o ímpeto reflexivo e teorizador sobre a temática. Continuamos a deparar-nos com discursos descentralizadores, influenciados pelos pioneiros do século XIX, nomeadamente Alexandre Herculano e Félix Nogueira. Para ilustrar este facto, sem pretendermos ser exaustivos, podemos tomar referência os autores Teixeira de Pascoaes<sup>10</sup> (1877-1952) e António Sérgio (1883-1969).

À semelhança de Félix Nogueira, Teixeira de Pascoaes no seu livro *Arte de Ser Português*, publicado originalmente em 1915, perfila uma certa visão utópica e federalista do município. Com Herculano partilha a crítica ao clientelismo político e aos interesses partidários.

Para Pascoaes o município é “*um certo número de famílias casadas pela paisagem, por alguns laços de sangue e ainda por interesses económicos e uma tradição histórica e religiosa*”<sup>11</sup> (2007: 60). Ao município o autor reconhece possuir história, economia, personalidade e tradição próprias. Possuindo vida própria, o município quer-se autónomo, mas interligado com outros por forma a configurarem uma confederação de municípios. Portugal é concebido como uma confederação de municípios (Pascoaes, 2007).

A defesa do princípio da autonomia do município leva Pascoaes a propor que a organização da instrução primária caberia ao município, pois considera ser indispensável que o munícipe conheça as especificidades do seu município, reunindo assim condições para melhor lidar com os desejos de progresso.

Sob a influência de Herculano e contaminado pela ideia do “município novo” de Félix Nogueira, António Sérgio na obra *Educação Cívica*, dada à estampa em 1915, propõe o paradigma do “município escolar” ao defender que

a boa vida municipal, o bom cidadão, o bom munícipe [...], não valerá a consegui-lo nenhum processo de *instrução*, menos ainda o dos discursos, mas o de habituar as crianças à *acção* municipal, à própria vida da cidade, aos exercícios dos futuros

---

<sup>10</sup> Pseudónimo literário de Joaquim Pereira Teixeira de Vasconcelos

<sup>11</sup> Mantem-se o itálico da edição consultada.

direitos de soberania e de *self-government*: criar-se-ia este regime concedendo forais às nossas escolas, de modo que a turbamulta estudantil [...] formasse um verdadeiro município, sob a assistência, o conselho e a cooperação discreta dos professores (1984: 36).

Desta forma, Sérgio concebe a educação como uma *praxis* na qual o município/cidade se constitui como laboratório. A doutrina sergiana ao defender a ideia de “escola município”, influenciada pelas experiências anglo-saxónicas, rejeita a pedagogia do “coleccionar” conhecimentos e valoriza o “saber fazer” e o “saber procurar”. Em alternativa a um ensino “ex-cathedra”, este autor propõe-nos uma aprendizagem “feita à custa do self-government, conceito que não nos é dado por quem nos governa, mas que depende da incansável busca no quotidiano de quem é governado, que se aprende pela prática e não por qualquer ensino” (Carvalho, 2015: 109).

Segundo esta conceção, pretendendo correlacionar conhecer e “viver”, a escola deve recriar situações que possibilitem aos alunos experienciar como os adultos “vivem” no município. Desde logo, a escola assume-se como um jogo de papéis sociais para promover experiências que conduzam os alunos a adquirir competências que lhes permitam futuramente tomar decisões e assumir responsabilidades. Neste processo está implicada a comunidade que, como um todo, se assume educadora ao (re)criar as condições para que os alunos, de forma democrática, exerçam a cidadania.

Embora, como referimos, acompanhada por diferentes reflexões de ilustres pensadores contemporâneos e apesar de muito desejada, a reforma fracassou. O decreto de 12 de Junho de 1918 veio por cobro a esta implementação da descentralização, quando recentra a administração da instrução primária no Estado (Carvalho, 1986).

Carvalho afirma que pouco tempo decorrido foi proposta, através do decreto de 10 de Maio de 1919, “uma solução intermédia que atribuía a gestão dos serviços do ensino primário [...] a organismos chamados Juntas Escolares, que incluíam, entre outros, representantes das Câmaras e professores primários” (1986: 679). No entanto, esta tentativa de regulação sociocomunitária do ensino primário fracassa, pois a impreparação dos intervenientes no processo leva-os a cometer ilegalidades, a incompatibilizarem-se e a criarem o caos na administração do ensino (Carvalho, 1986). Esta experiência permite-nos saber que só faz sentido descentralizar se os atores, a nível

regional e local, estiverem na posse de adequada instrução/qualificação para poder intervir e participar<sup>12</sup>, o que de todo não era a situação encontrada na época.

O caminho faz-se caminhando. Nós hoje, crentes de que integramos uma sociedade mais instruída, podemos promover novas experiências descentralizadoras de regulação sociocomunitária, de que são exemplo as “cidades educadoras”, credoras que são do “município novo”, de Félix Nogueira, e da “escola-município” de António Sérgio.

Eis o fado da descentralização. Mais uma vez, na Primeira República, embora alternando com períodos de centralização, a descentralização foi incapaz de se impor de forma efetiva. Um pouco à semelhança do último cartel do século XIX, o insucesso deve-se sobretudo ao descontentamento dos professores (Carvalho, 1986) e à falta de capacidade e motivação política das autarquias em fazer face aos custos educativos que lhes eram imputados (Fernandes, 1995).

Depois de dois momentos (nos regimes liberal e republicano) de efetivas mas também efémeras experiências descentralizadoras, é tempo de reconhecer que é utópico procurar descentralizar competências, para os órgãos de poder local, sem as justas e adequadas transferências de recursos financeiros.

#### **4. O Estado Novo**

No período compreendido entre 1926 e 1974, conhecido como Estado Novo, a descentralização faz a sua travessia no deserto. Neste período cimenta-se a opção pelo centralismo da administração do Estado em geral e do sistema de ensino em particular, concretizando-se, na perspetiva de Justino, num “modelo extremado de uma regulação coerciva autoritária e de pendor fortemente nacionalista e endoutrinadora” (2013: 104).

---

<sup>12</sup> Esta ideia é expressa por João Formosinho quando refere que “A descentralização pressupõe a existência, a nível local e regional, de recursos humanos qualificados que possam ser os actores das decisões contextualizadas. A inexistência dessas pessoas qualificadas torna a centralização inevitável” (2005a: 33). Com necessárias adaptações, podemos aqui também invocar as palavras de João Barroso quando, a propósito do processo reforço da autonomia das escolas, considera que a autonomia também se aprende, pois, este processo “para além de ter de introduzir alterações nas normas e nas estruturas, deva igualmente, e com maior acuidade, introduzir mudanças nas pessoas e na cultura das organizações em que trabalham. E aqui a formação tem um papel central” (2004: 73).

Estamos na fase da negação da democracia e na afirmação do pensamento único, não fazendo sentido, na perspetiva do poder ditatorial instituído, qualquer valorização das dinâmicas de participação das comunidades locais. Os municípios são meros executantes de orientações superiores. Daqui decorre, ao restringir os municípios a “departamentos do Estado” que devemos compreender toda e qualquer intervenção autárquica na área da educação como integrante e decorrente da política emanada da Administração central. Nem mesmo a administração das escolas primárias, desconcentrada para o nível distrital e concelhio e explicada pelo elevado número de escolas e pela sua dispersão territorial, se configuram exceção ao controlo e direção do poder central (Formosinho, 2005b).

Neste contexto, os municípios, com os poucos recursos de que dispunham e na dependência do Estado, detinham apenas responsabilidades na área das infraestruturas das escolas primárias (Pinhal, 2011; 2013). Eram, pois, escassas as atribuições das autarquias no domínio da educação.

Dentro deste enquadramento político e organizacional, as câmaras municipais detinham poderes para, conforme as necessidades, decidir construir ou reparar uma escola, embora condicionados pelas suas recorrentes debilidades e limitações financeiras e sempre dependentes da autorização governamental.

Nesta fase merece uma chamada de atenção o apoio da generalidade dos municípios nas designadas “campanhas de alfabetização de adultos” (entre 1953 e 1956), o qual ajudou a contribuir para a diminuição assinalável da taxa de analfabetismo em Portugal, que passou de 45% para 30%, no período entre 1950 e 1968 (Montalvo, 2013).

Na reta final do Estado Novo, a 16 de Janeiro de 1971, o então Ministro da Educação, Veiga Simão, apresenta dois projetos de reforma do ensino, o “Projeto do Sistema Escolar” e as “Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior”, que inusitadamente foram submetidos à discussão pública<sup>13</sup>. Publicada em 25 de Julho de 1973, esta reforma, que ficou conhecida como “Reforma de Veiga Simão”, deu os primeiros passos na aproximação dos serviços às populações. Neste sentido, previa a

---

<sup>13</sup> Rui Grácio (1981) explica a medida inesperada e inovadora que constitui a discussão pública destes projetos. Refere que estes projetos foram editados pelo próprio ministério e amplamente distribuídos (50.000 exemplares), após serem apresentados aos media nacionais e estrangeiros. Para esta discussão pública foram estabelecidos prazos limites.

possibilidade de criar serviços regionais do Ministério da Educação Nacional<sup>14</sup>, embora com carácter centralizado.

A reforma de Veiga Simão não chega a ser totalmente implementada, interrompida que foi pelo golpe militar de 25 de Abril de 1974. No entanto, teve o mérito de lançar as bases das políticas de “democratização do ensino”<sup>15</sup>.

## **5. O Período Democrático**

No período pós 25 de abril, com o surgir da democracia e o restabelecimento da autonomia municipal, os municípios vão adquirindo progressivamente um papel de relevo na área da educação (Fernandes, 2005, 2014). Este facto explica-se porque as autarquias têm alargado a sua área de intervenção, em resultado do processo de transferência de competências, normalmente por iniciativa e decisão do poder central, materializada na legislação publicada. Por outro lado, o poder local, “através do exercício de não-competências” (Pinhal, 2004: 57), tem também avocado novas funções, antecipando-se à legitimação e reconhecimento formal que, por regra, a administração central consagra, em letra de lei, *a posteriori*. Sem qualquer semelhança com os períodos anteriores, é um facto que com a chegada da democracia o Município conquista progressivamente a capacidade de intervir nas diversas áreas da administração, também na da educação.

Considerando a participação do município no sector do ensino, no período democrático, Fernandes (2000, 2004, 2014) analisa o papel educativo do Município segundo três perspetivas assumidas em tempos diferentes e que se sobrepõem entre si. De acordo com este autor, de 1976 até 1986, o Município começa por ser visto como

---

<sup>14</sup> No âmbito da perspetiva de regionalização de serviços, Câncio Martins (1981) alude à elaboração, pelo Gabinete de Estudos e Planeamento, de duas propostas visando a criação das Comissões Regionais da Educação. Se uma proposta propunha a descentralização dos serviços, através da transferência de funções políticas e administrativas, a outra era favorável à sua desconcentração para o nível regional.

<sup>15</sup> Como dá conta Rui Grácio (1981), na nota 17 da página 691, o uso deste termo, durante décadas conotado com a oposição democrática, não se deve a Veiga Simão mas a Américo Tomás, o Chefe de Estado, que o usa pela primeira vez, numa mensagem que leu, em 1969, aos deputados recém-eleitos para a Assembleia Nacional.

um serviço da administração periférica do Estado, cabendo-lhe competências na construção e manutenção de equipamentos e de financiamento da educação básica; num segundo momento, de 1986 até 1996, passa a parceiro privado e agente educativo supletivo, alargando o leque de competências a novas áreas ou modalidades (educação pré-escolar, formação profissional, educação especial, etc.) e vê valorizado o seu papel/contributo na definição e gestão da política educativa nacional (através da participação da Associação Nacional de Municípios Portugueses no Conselho Nacional de Educação) e local; finalmente, a partir de 1996, é considerado um interveniente de estatuto público, o Município vê reforçado o seu papel como parceiro educativo local ao integrar um dos órgãos do estabelecimento de ensino (Assembleia/Conselho Geral) e ao assumir funções consideradas relevantes, nomeadamente na negociação de contratos de autonomia, na elaboração de projetos educativos municipais e na promoção de medidas de desenvolvimento educativo.

Apoiando-nos nesta perspetiva de António Sousa Fernandes, mas procurando complementá-la, identificamos neste período histórico quatro momentos na evolução do processo de descentralização de competências, nos quais o poder local vai assumindo progressivamente mais encargos financeiros, a complementaridade da oferta educativa e a coordenação local da política educativa, no contexto da territorialização e, mais tarde, da contratualização da autonomia das escolas.

Num primeiro momento, com início em 1974, de forma lenta mas gradual, o município vê reconhecido o direito à sua autonomia financeira, facto que lhe permite ultrapassar progressivamente a sua total dependência do poder central, herdada do Estado Novo. Na verdade, só dotando o Município dos adequados meios financeiros se pode dele esperar uma intervenção mais ativa, nomeadamente na área educativa. Neste domínio, encara-se a descentralização também como implicando a transferência de recursos financeiros.

Visando concretizar os princípios de autonomia do poder local, definidos na Constituição de 1976, a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, a primeira lei de finanças locais, contribuiu para o incremento de uma participação mais efetiva do poder autárquico, passando este agora a dispor de recursos financeiros para assumir competências em vários domínios. É nestas circunstâncias, que na área da educação, segundo Pinhal

é prevista a intervenção autárquica no sistema público de educação pré-escolar (Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro, e Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro) e no combate ao analfabetismo (Lei n.º 3/79, de 10 de Janeiro), mas dentro de um plano de apoio às políticas do Estado ou, quando muito, de iniciativa facultativa das autarquias (2013: 135).

O administração central nesta fase, mais do que transferir poder de decisão para os municípios, pretendeu, isso sim, libertar-se de encargos e obrigações. Não é pois de estranhar que neste período, entre 1974 e 1986, o município seja considerado apenas um contribuinte líquido para as despesas públicas com a educação escolar (Fernandes, 1995, 2000, 2004, 2014). No contexto do sistema de ensino confirmamos que a descentralização não passou de uma miragem, isto é, “o sistema de telecomando central continuou” (Formosinho, 2005b: 101).

Num segundo momento, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) – Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro –, a questão da descentralização constituiu-se como prioridade educativa, uma vez que se considera na alínea g), do artigo 3º, que “O Sistema Educativo organiza-se de forma a [...] Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar [...] um elevado sentido de participação das populações”. Deste princípio geral, parece transparecer uma dupla intenção do legislador/administração central (Canário, 1996), em si mesmo, simultaneamente inconciliáveis: a de descentralizar e a de desconcentrar.

Sobressai também da LBSE a possibilidade de uma maior abertura da escola à participação da comunidade. Esta nova perspetiva integradora, ao prever a participação dos diversos parceiros sociais no processo educativo, procura diluir por toda a comunidade os esforços que até então apenas a escola assumia. Neste sentido, também o município não pode deixar de estar implicado na ação educativa, enquanto instituição relevante do espaço local.

A legislação subsequente, nomeadamente o DL n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, no seu preâmbulo, traduz a opção pela “ampla desconcentração de funções e de poderes”. Este mesmo facto é salientado por Lima quando constata:

Será esta desconcentração, regionalmente disseminada e integrada em termos de valências e funções, que virá a substituir a anterior organização de tipo concentrado, e não uma alternativa descentralizada [...] em congruência com a abertura assumida na LBSE (2007: 38).

O município adquire agora o estatuto de “um parceiro privado e agente educativo supletivo” (Fernandes, 2014: 45), com a possibilidade de promover a educação pré-escolar, a educação especial, a formação profissional e a educação extraescolar (Pinhal, 2013; Fernandes, 2014).

Contudo, apesar de no plano das intenções legais, nada de substantivo se alterar no panorama das políticas educativas, considera Barroso que “O único aspecto onde a sua acção inovadora se fez sentir foi a flexibilização da gestão financeira das escolas” (2004: 57). Neste contexto, apropriando-nos da feliz expressão do autor (2004) sobre a autonomia das escolas, verificamos que a descentralização não passou de uma “mistificação legal”, em resultado da ausência de efetivas práticas descentralizadoras, pelo que continua a constituir mera retórica e promessa política ainda adiada.

Mais do que descentralizar assistimos a um processo de desconcentração fragmentada dos serviços centrais, que assim procuram melhor corresponder às crescentes solicitações da escola de massas (Formosinho, 2005b).

Chegados a meados da década de 90, dá-se início ao terceiro momento, no qual constatamos uma inversão da situação fruto das iniciativas legislativas e do clima político<sup>16</sup>, que então passou a ser favorável à descentralização e que então se designava por territorialização das políticas educativas (Pinhal, 2013).

As iniciativas do governo que levaram à criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), através do Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de Julho, e à constituição de agrupamentos de estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, resultante do Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho, são o reflexo do novo contexto político que tenta impulsionar a territorialização das políticas educativas com o objetivo de mobilizar os atores locais.

Estamos na fase da institucionalização legal da descentralização de competências para os municípios, que de forma mais visível, começa a manifestar-se com a Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, nova Lei-Quadro da educação pré-escolar, que determina a integração na rede pública dos jardins de infância que funcionem na direta dependência das autarquias locais.

---

<sup>16</sup> Como sugerem as análises de Barroso (2004), Formosinho e Machado (2005) e Lima (2006), tomamos aqui em consideração o “Programa Eleitoral do PS” (1995), o qual defendia medidas como a valorização da descentralização e do poder local e o reforço da autonomia das escolas, e o “Pacto Educativo para o Futuro” (1996), que pretendia erigir a escola como o centro das políticas educativas através da celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o ME.

Aprofundou-se com o DL n.º 115-A/98, de 4 de Maio, novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, que, no seu preâmbulo, consagra a escola como o centro das políticas educativas prevendo a possibilidade destas estabelecerem contratos de autonomia com o ME. Este decreto também consagra, no artigo 2.º do seu anexo, por iniciativa do município, a constituição de Conselhos Locais de Educação, compreendidos como “estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais”.

Consolidou-se com o DL n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que regulamentou o Conselho Municipal de Educação (antes designado por Conselho Local de Educação), que é compreendido agora, no artigo n.º 3, como “instância de coordenação e consulta”, e a Carta Educativa, definida, no artigo n.º 10, como “instrumento de planeamento e ordenamento”. Decorre deste normativo a obrigatoriedade para todos os municípios de constituírem o Conselho Municipal de Educação e de elaborarem a Carta Educativa.

Estamos perante um processo descentralizador que confere ao município a função de coordenação local da política educativa, cabendo-lhe a difícil capacidade política de persuadir os serviços centrais, sempre e quando indispensável suprir as necessidades das populações. A comunidade local reconhece ao município “o papel de mediador, de influenciador e mesmo de liderança das reivindicações locais perante o poder central” (Fernandes, 2004: 40).

Destas iniciativas decorre uma nova perspetiva sobre o papel conferido ao município, porque participando na gestão educativa ao lado do Estado, passa a usufruir do estatuto de instituição pública (Fernandes, 2000, 2014).

Finalmente, aprofundando a territorialização das políticas educativas, implementadas na fase anterior, assiste-se, desde 2004, à generalização da designada “governança por contrato” com escolas e municípios.

Nesta política de “governança por contrato” inserem-se os contratos de autonomia<sup>17</sup>. Embora estivesse prevista a sua celebração desde 1998, só em 2004 se efetivou o primeiro contrato de autonomia das escolas, entre o ME e a Escola da Ponte. Em consequência da implementação da fase piloto do Programa de Avaliação Externa,

---

<sup>17</sup> A celebração de contratos de autonomia, apresentados como “figura inovadora”, estava prevista e regulamentada no DL n.º 115-A/98, de 4 de maio, no capítulo VII, artigos 47º a 53º.

em setembro de 2007 mais 22 escolas celebraram os seus contratos de autonomia. O DL n.º 75/2008, de 22 de Abril, no seu artigo 57º, introduz um novo entendimento do contrato de autonomia, o qual reforça a participação da dimensão local, ao implicar também o acordo da câmara municipal e, eventualmente, de outros parceiros da comunidade interessados. Abrangendo cada vez mais escolas/agrupamento de escolas (AE), continua a decorrer a implementação da celebração de novos contratos de autonomia.

Através do DL n.º 144/2008, de 28 de Julho, o Governo propõe-se aprofundar a verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, para tal transferindo os recursos correspondentes. Neste sentido, entre outras novidades, prevê-se a possibilidade dos municípios assumirem competências alargadas (no caso do Pré-escolar e 1º ciclo) e/ou totalmente novas (no caso do 2º e 3º ciclo) relativamente à gestão do PND. Como previsto no n.º 2, do artigo 2º, esta transferência de competências, depende da existência de carta educativa e da celebração de contratos de execução por cada município.

Mais recentemente, no segundo semestre de 2014, o governo lançou um memorando de trabalho com os contornos do “Programa Aproximar Educação” (PAE), inserido num projeto estratégico global, que tem como objetivo geral descentralizar competências, na área da educação e formação, celebrando contratos entre os serviços centrais do Estado e os municípios. Segundo o memorando de trabalho, o PAE, com início previsto para no ano letivo 2014-2015, envolve um grupo de municípios selecionados que, numa experiência piloto com a duração de 4 anos, celebram contratos de Educação e Formação Municipal. O memorando assume, na página 3, como objetivo estratégico do projeto-piloto, que os contratos celebrados se constituem

como ponto de referência para um modelo de gestão articulado e integrado na educação do Concelho, garantindo uma unidade na ação das diferentes dimensões da escola e apoiando a contextualização curricular de cursos, turmas e percursos educativos, adequando o ensino às características e motivações dos alunos, bem como harmonizando a atuação do pessoal docente e não docente.

Na fase de negociação entre o Ministério e os municípios, nos meses finais de 2014, as principais organizações sindicais de professores manifestaram a sua

discordância<sup>18</sup> com a generalidade das medidas constantes do programa, principalmente a delegação da gestão de recursos humanos nos municípios. Esta manifesta discordância não é inovadora, enquadra-se nas resistências da classe docente que, em parte, também explicaram o fracasso das tentativas descentralizadoras dos períodos do liberalismo e da Primeira República.

Esta iniciativa deu lugar à publicação do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que estabelece o novo regime de delegação de competências, no âmbito das funções sociais do Estado, adotando a “contratualização interadministrativa” com os municípios e as entidades intermunicipais. Concretamente no domínio educativo, este normativo teve o mérito de despoletar, com alguma acuidade, o debate em torno da descentralização e, mais particularmente, da municipalização.

Em síntese, desta resenha histórica, sobressai que os municípios presentemente possuem mais meios e estão mais disponíveis e melhor preparados para intervir nas políticas educativas, embora não possamos de todo desconsiderar o papel por eles assumido, pelo menos desde o século XV e XVI, na evolução histórica do ensino em Portugal. Demos nota que das mesmas condições não beneficiaram no passado, nomeadamente, aquando das tentativas descentralizadoras levadas a cabo, em confronto com o modelo do Estado Educador, no decurso do século XIX e na Primeira República.

Assistimos, pois, nas últimas décadas à mudança gradual das políticas educativas. Passamos de um paradigma defensor da centralização educativa para um outro reconhecedor do importante contributo dos atores locais, designadamente, os municípios. De acordo com Fernandes esta inflexão da tendência centralizadora decorre

---

<sup>18</sup> Tomando posição sobre as negociações em curso, o Secretariado Nacional da Federação Nacional dos Professores (FENPROF), no dia 27 de novembro 2014, apela e disponibiliza, no seu endereço eletrónico (<http://form.fenprof.org/?sid=31779>), para subscrição a petição: “Professores contestam municipalização da educação”. No texto da petição pode ler-se que: “o Governo pretende assinar com alguns municípios [...]. Visando concentrar nas autarquias um vasto conjunto de competências nas áreas das políticas educativas, da administração das Escolas/Agrupamentos, da organização curricular, pedagógica e administrativa, e da gestão de recursos (incluindo humanos), [...] [o que] representa, em muitos aspetos, uma inaceitável intromissão na vida das escolas e dos professores.” Também a Federação Nacional da Educação (FNE) divulga a este propósito, no dia 20 de novembro de 2014, no seu endereço eletrónico (<http://www.fne.pt/content/item/show/id/6890>), a sua posição, com data de 19 de novembro de 2014, na qual defende que “a gestão do pessoal docente deve continuar a ser garantida pelo Ministério da Educação [...]. São de rejeitar quaisquer formas de intervenção que ponham em causa este princípio”.

da “crise da escola e do sistema educativo construídos de acordo com o paradigma iluminista que dominou as políticas educativas do estado moderno” (2014: 35).

É neste contexto que, decorrente da crescente erosão do modelo do Estado Educador, se configura como natural o advento de novas concepções descentralizadas das políticas educativas, ou seja, o incremento do processo de rutura com a tradição centralista, uniformizadora e universalista do Estado.

A crise do Estado Educador e a legitimação, no período pós-25 de abril, do modelo democrático da gestão das escolas, plasmado na LBSE, conduziram a um movimento descentralizador, ainda em curso, da transferência crescente de competências para os municípios, reconhecendo a importância da comunidade, que como um todo se quer educadora, ao encontro da idealização do “município novo”, de Félix Nogueira, e da formulação do “município-escola”, de António Sérgio.

A história, ao legitimar os municípios como entidades que definem e concretizam as políticas públicas, “confere-lhes um papel principal, neste tempo de reafirmação do “local” como nível de produção de políticas” (Pinhal, 2013: 14).

## **CAPÍTULO II**

### **O *LOCAL* E AS POLÍTICAS EDUCATIVAS: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS**



O tema da centralização *versus* descentralização é atual e recorrente. A coberto da celebração de contratos, presentemente decorre mais uma tentativa de efetivação de políticas de municipalização, reflexo da aprovação e implementação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e dos Decretos-Lei n.ºs 144/2008, de 28 de Julho, e 30/2015, de 12 de fevereiro.

A procura da eficácia, assumida como objetivo organizacional, leva o Estado a adotar políticas de aproximação dos órgãos da administração central aos cidadãos. Ao procurar descongestionar o processo decisório, acredita-se que o local é “o lugar de concretização da democracia participativa e de novas eficácias e investimentos face ao desenvolvimento” (Guerra, 2002: 193). Neste novo paradigma que promove a descentralização cabe ao Estado o papel de regulador das políticas implementadas. O local ganha autonomia de decisão, sendo esta o traço distintivo entre centralização e descentralização (Carvalho, 2014).

No âmbito de um Estado democrático, a descentralização abre espaço à participação dos diversos atores a quem compete promover o sucesso do sistema de ensino público. Na prática, ao descentralizar, o Estado deve privilegiar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão a nível local.

## **1. As noções de Centralização, Desconcentração e Descentralização**

A apropriação dos conceitos de “centralização” e “descentralização”, porque em si mesmos não incorporam qualquer qualificação de índole valorativa, não pode deixar de remeter para a circunstância em que são concretizados (Barreto, 1995). Acentuamos, pois, o facto de a centralização e a descentralização configurarem soluções diferenciadas que decorrem de distintos contextos histórico-culturais.

No domínio da educação, em Portugal, já dissemos que o sistema de ensino possui uma forte tradição de centralização. Estamos, perante uma administração central que sempre procurou legislar de forma a uniformizar os comportamentos individuais, subjugando-os aos objetivos do todo organizacional. Veiculando esta ideia, Carvalho

considera que o Estado procura diminuir “as liberdades individuais com o fundamento expresso de manter a coordenação autoritária do poder dos órgãos dirigentes” (2014: 60).

A crise do Estado moderno, do Estado social, coloca-nos perante um Estado gigantesco que, por ser inoperante, se revela incapaz de solucionar, com eficiência e eficácia, os problemas concretos da vida dos cidadãos. Perante a impossibilidade atempada da refundação do Estado, ecoa desta crise a necessidade de alterar as políticas públicas promovendo práticas conducentes a descongestionar as estruturas da administração central. É, neste quadro, que a Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu artigo 267º, pontos 1 e 2, defende que “A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva” para o qual “a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas”.

Como vimos no capítulo anterior, no período democrático identificamos a desconcentração e a descentralização como tendências assumidas, no que concerne às políticas educativas que a administração central pretendeu implementar<sup>19</sup>. Embora, por vezes, na abordagem do senso comum se possa confundir a desconcentração e a descentralização, na realidade, como pretendemos elucidar, constituem processos distintos.

### ***1.1. Centralização***

De acordo com o Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea (2001), da Academia de Ciências de Lisboa, a palavra “centralização” compreende a “Acção de tornar central, de colocar no centro, de reunir no centro, de centrar”, referindo-se mais propriamente no contexto político ao “Sistema político que defende a atribuição exclusiva ao governo ou aos órgãos do poder central da gestão administrativa, das decisões importantes [...] de um país”.

---

<sup>19</sup> A este propósito Lima considera que “o gigantismo e a crescente complexidade do sistema educativo arrastaram novos problemas de *governabilidade* e colocaram os responsáveis políticos e a administração central em situação crítica, incapazes de manterem o antigo padrão de controlo sobre as periferias, e a sua conexão interna, através do tipo teoricamente mais puro e mais tradicional de administração centralizada-concentrada” (2014: 156).

Para Fernandes a centralização traduz um modelo de organização, assente numa rígida estrutura hierárquica, em que:

a responsabilidade e o poder de decidir se concentram no Estado ou no topo da Administração Pública cabendo à restantes estruturas administrativas, onde se incluem naturalmente as escolas, apenas a função de executar as directivas e ordens emanadas desse poder central (2005: 54).

A centralização apresenta um conjunto de vantagens, que muito contribuíram para a sua implementação/efetivação e perpetuação, e de desvantagens, levando ao seu progressivo questionamento.

No que concerne às vantagens, desde logo, a centralização garante a unidade de ação e de coordenação da *praxis* administrativa, privilegia a impessoalidade na tomada de decisão e promove a uniformidade no tratamento dos problemas. Por outro lado, também é notório que a centralização contribui, nos momentos de crise que conduzem a mudanças político-sociais, para a propagação mais célere das novas ideias e para a melhor rentabilização dos recursos humanos, quando escassos.

As desvantagens da centralização decorrem da espiral de crescimento contínuo que leva o Estado a assumir proporções gigantescas. A despesa, a ineficácia e a demora na tomada de decisões são agora a imagem de marca do “imenso” em que se tornou o aparelho da administração central.

No campo educativo, é notório que a escola portuguesa, desde a Reforma Pombalina (1755-1772), tem sido marcada pela gestão centralizada do sistema educativo assente num modelo de relações de dependência piramidal e burocratizada. Desta forma, o Estado tem assumido o controlo do poder adotando “decisões políticas que impede a interferência dos atores educativos no processo de tomada de decisão” (Carvalho, 2014: 48).

### ***1.2. Desconcentração***

No Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea (2001), da Academia de Ciências de Lisboa, o termo “desconcentração” assume o significado de “Decréscimo da aglomeração ou da reunião de um grande número de elementos na mesma área ou espaço”.

Do ponto de vista jurídico, a desconcentração significa um processo de descongestionamento de competências dentro da mesma pessoa coletiva, conferindo-se certos poderes decisórios a funcionários ou agentes subalternos, os quais numa administração concentrada estariam reservados exclusivamente ao nível superior (Freitas do Amaral, 2001).

No contexto organizacional do Estado, o processo da desconcentração compreende a transferência de competências, da esfera dos serviços centrais, para os serviços regionais e locais do Estado, ou seja, traduz-se na “repartição de competências dentro do tipo de administração estatal directa” (Formosinho, 2005a: 25).

A desconcentração deve ser entendida como uma versão mais suave da centralização. Como observa Amaro, a desconcentração é compatível com a centralização considerando que “ela não abdica do centro, transfere competências, mas mantém as hierarquias, sendo o resultado de uma subsidiariedade a partir de cima e correspondendo à transferência de responsabilidades que o Estado já não quer” (1996: 22-23).

No essencial, a desconcentração<sup>20</sup> mantém as características da centralização, com especial enfoque na estrutura hierárquica da administração. Considerando o princípio da hierarquia, podemos distinguir entre desconcentração vertical e horizontal (Machado, 1982). A desconcentração vertical<sup>21</sup> ocorre quando as estruturas/lideranças intermédias são investidas de alguns poderes de decisão pelo topo da hierarquia. Por sua vez, a desconcentração horizontal remete para a disseminação das várias atribuições e competências da administração central pelos diversos ministérios e/ou departamentos governamentais. Apesar desta distinção, constata-se que estas formas de desconcentrar coabitam e complementam-se, pois, como refere Machado, “Partindo desta desconcentração horizontal a nível superior, desenha-se depois uma desconcentração vertical para os níveis regional e local” (1982: 5).

---

<sup>20</sup> É de notar que Gournay considera que a desconcentração, embora se traduza numa organização administrativa hierarquicamente subordinada ao governo, quanto ao poder de decisão diverge da centralização porque “as opções não são todas tomadas nos serviços da capital; algumas escolhas podem ser feitas pelos agentes do poder central na outra extremidade da linha hierárquica” (s.d: 156).

<sup>21</sup> Canotilho e Moreira defendem que a “desconcentração vertical prossegue fins semelhantes ao da descentralização, designadamente a aproximação dos serviços das localidades e das populações, quer através de criação de serviços, quer através da delegação de poderes” (1993: 928).

Para implementar a desconcentração, o Estado recorre à técnica da “delegação de poderes” (Machado, 1982) com o intuito de não sobrecarregar os órgãos da administração central. A delegação de poderes contribui para a manutenção da relação de dependência dos subordinados relativamente às hierarquias. A possibilidade de decidir por parte dos subordinados, porque circunstanciada e meramente instrumental, é, ou pode ser, constantemente monitorizada e sujeita a escrutínio pelas chefias, que na realidade mantêm o poder.

No âmbito do processo de desconcentração, a delegação de poderes pode ocorrer por iniciativa do superior hierárquico (delegação pessoal) ou por força de lei (delegação legal). Na delegação de poderes do tipo pessoal, os subordinados enfrentam maior insegurança e a incerteza no exercício das competências que lhe foram delegadas. Neste caso, como constata Fernandes “o superior, pode [...] alterar a decisão do inferior, condicioná-la, submetendo-a a confirmação ou ratificação, ou mais radicalmente, retirar os poderes delegados” (2005: 55). No contexto da delegação de poderes por normativo legal, a possibilidade de ingerência ou do cometimento de arbitrariedades pelos superiores hierárquicos é formalmente restringida. Neste caso, os poderes delegados não podem ser retirados, cabendo apenas aos superiores hierárquicos o poder de alterar ou revogar as decisões tomadas a nível inferior (Fernandes, 2005).

A opção pela desconcentração explica-se porque permite ao Estado, sem deixar de ser centralizado, responder com mais eficácia, celeridade e adequação às solicitações dos seus cidadãos (Fernandes, 2005). Com este propósito, a desconcentração assume duas formas: a territorial e a técnica ou funcional (Gournay, s/d.; Fernandes, 2005; Formosinho, 2005a). A desconcentração territorial promove a criação local de estruturas intermédias de decisão que, na dependência hierárquica da administração central, procuram favorecer a proximidade e acessibilidade dos cidadãos. Com a desconcentração técnica ou funcional o Estado procura diversificar serviços como forma de acorrer e acomodar as especificidades dos diversos setores socioeconómicos.

Resulta desta linha de pensamento que, no período democrático, a opção pela desconcentração, assumida no domínio das políticas educativas, transforma “as escolas em meras instâncias sem poderes de decisão, ou simples extensões dos próprios serviços centrais” (Carvalho, 2014: 68). Assim, embora aceitando que a desconcentração normalmente preceda a descentralização, a retórica descentralizadora manifesta-se

quando o Estado usa (ou pode usar) a desconcentração como uma tentativa de adiar ou um meio de frustrar a descentralização (Formosinho, 2005a).

De facto, podendo não ser ingénua, a desconcentração procura renovar e reorganizar a estrutura administrativa que, no entanto, mantém e até reforça as lógicas centralistas do Estado. Esta mesma argumentação é proposta por Lima quando afirma que:

a manutenção e, por vezes, mesmo o reforço dos poderes da administração central, designadamente através de processos de desconcentração, da imposição de lógicas de reordenamento da rede escolar, entre outras formas de controlo sobre as escolas, permanecem em forte oposição às promessas de descentralização e de autonomia para as escolas (2007: 18-19).

Neste contexto, salienta-se a publicação do DL n.º 266-G/2012, de 31 de dezembro, que ao determinar a extinção das Direções Regionais de Educação (DREs) configura-se um bom exemplo do que podemos designar de políticas de recentralização administrativa<sup>22</sup>.

Ao contrariar na prática a “retórica” política, esta tendência para a recentralização configura-se como um processo ardiloso (Barroso, 2004), pois ao socorrer-se das novas tecnologias, traduz-se no acompanhamento e avaliação de resultados através de um controlo remoto<sup>23</sup> (Barroso, 2004; Lima, 2007).

Assim, a desconcentração que contribui para uma maior agilidade na tomada de decisão e favorece a desburocratização, simultaneamente pode criar as condições para desbravar o caminho a maiores ingerências e controlo da atividade dos atores e decisores locais.

---

<sup>22</sup> Revisitando os trabalhos que produziu ao longo dos últimos anos sobre a administração do sistema educativo e a organização das escolas, Lima dá nota que tem “avançado com a hipótese de uma recentralização de poderes por *controlo remoto*, através da criação de uma espécie de «capitanias» regionalmente disseminadas, mas não regionalizadas, ramificações de um centro agora ainda mais próximo das escolas que, não dotadas de autonomia(s), são sobretudo vistas como departamentos periféricos ou *serviços locais*, assim se reproduzindo a administração centralizada” (2014: 150).

<sup>23</sup> Numa breve pesquisa na Internet facilmente se constata que este controlo remoto se efetiva nas páginas/plataformas eletrónicas das várias estruturas do ME, abrangendo diversas áreas/competências, de que são exemplo: a Plataforma de compras do ME, a Direção-Geral da Educação (DGIDC), a Direção-geral da Administração Escolar (DGAE), a Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC); a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC); a Rede de Bibliotecas Escolares (RBE). Mais do que informar, estamos perante estruturas que possibilitam a uma administração central fortemente burocratizada acompanhar à distância as decisões tomadas e implementadas localmente.

### 1.3. Descentralização

O termo *descentralização*, segundo o Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea (2001), da Academia de Ciências de Lisboa, refere-se ao “Processo pelo qual a lei transfere atribuições e poderes de decisão, até aí pertencente a órgãos do Estado, para outros próprios de entidades independentes deste, como institutos públicos ou autarquias”.

Numa abordagem jurídica, a CRP no n.º 2, do art.º 267º, prevê a descentralização administrativa promovendo a entrega de certos domínios da administração central a entidades autónomas dotadas de órgãos próprios e autogoverno, a quem cumpre zelar pelos interesses comuns. Assim compreendida, a descentralização assume a forma de administração pública autónoma<sup>24</sup>.

A CRP ao considerar a distinção entre regiões autónomas e autarquias locais alude a dois sentidos de descentralização<sup>25</sup>: a administrativa e a política.

A descentralização política em Portugal, afastada que está para já a regionalização, circunscreve-se apenas às regiões autónomas pelo “facto de possuírem uma certa medida de autonomia legislativa e «governamental», com órgãos legislativos e de direcção política próprios” (Canotilho, Moreira, 1993: 76). Para efeitos deste nosso estudo, esta constatação leva-nos a focar a nossa análise na descentralização administrativa.

---

<sup>24</sup> Canotilho e Moreira distinguem três tipos de administração pública: administração directa do Estado, a administração indirecta do Estado e a administração autónoma, considerando que “A administração directa é a «administração central do Estado», hierarquicamente dependente do Governo. A administração indirecta e a administração autónoma [...] não dependem hierarquicamente do Governo, mas [...] A primeira é ainda administração directa do Estado em sentido próprio, prosseguindo fins públicos *estaduais* de organizações diferenciadas da administração estadual directa mas emanadas do Estado («institutos públicos», etc.); a segunda não integra a administração do Estado em sentido estrito, prosseguindo através de órgãos representativos, interesses *próprios* de determinadas coletividades de pessoas, sejam comunidades territoriais – caso das autarquias locais [...] –, sejam eventualmente outros conjuntos de pessoas com interesses comuns, através de associações públicas” (1993: 781-782).

<sup>25</sup> A propósito desta distinção, Fernandes considera que estamos perante a descentralização política quando “os órgãos descentralizados têm poder para definir as suas orientações políticas num largo âmbito apenas delimitado externamente pelas leis fundamentais (Constituição Política, Leis de Bases, Leis Gerais do País) e poder de legislar dentro desse âmbito, e descentralização administrativa onde os poderes de orientação são definidos à partida pelo Estado e os poderes normativos são de natureza regulamentar, destinando-se a dar uma execução local às normas legislativas” (2005: 58).

No contexto político-administrativo, para Freitas do Amaral há descentralização:

quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, quando a lei os consagra independentes na órbita das suas explicações e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em princípio restritas ao controlo de legalidade (2001: 687).

Note-se que a descentralização exclui qualquer relação hierárquica entre a administração central e as autarquias, à exceção da mera tutela de âmbito legal (Sá, 1989).

Devemos ter presente que a descentralização também pode ser identificada como um mecanismo de compensação<sup>26</sup> da crise de democraticidade dos sistemas políticos europeus, traduzida numa alienação crescente dos cidadãos quanto à sua participação cívica (Sá, 1989). Como afirma Sá assistimos “nos últimos tempos a uma forte revalorização das ideias de descentralização e participação” (1989: 33). Atualmente, no contexto das políticas administrativas, a descentralização surge como conceito incontornável.

Desta forma, é com naturalidade que devemos encarar o facto de o Estado ao procurar implementar a descentralização, através da técnica da “devolução de poderes” (Machado, 1982), que vise ultrapassar a sua inoperância estrutural e/ou comunicacional.

A noção de descentralização remete, pois, para um processo de transferência e devolução de poder/competências das entidades nacionais para entidades locais, isto é, com responsabilidades territoriais mais restritas. Assim, a descentralização traduz-se no “surgimento de novos centros, a nível periférico, regional e local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis” (Amaro, 1996: 23).

---

<sup>26</sup> Weiler (2000) aborda duas concepções alternativas de descentralização que permitem ao Estado moderno lidar com os desafios do aumento dos conflitos e a perda da legitimidade. Assim, defende que a descentralização pode assumir duas formas: “como gestão de conflitos” e “legitimidade compensatória”. Na perspetiva da gestão de conflitos a descentralização visa diluir as fontes de conflito ao criar as condições para a coexistência de diferentes objetivos políticos que, potenciando o conflito como meio de promover a vitalidade e o vigor do sistema, impeça que se caia numa espiral de confrontos e convulsões leve à estagnação ou mesmo regressão. A descentralização como “legitimidade compensatória” possibilita ao Estado moderno ultrapassar o desgaste da sua legitimidade. Neste sentido a descentralização contribui para uma visão do Estado menos centralizado e monolítico passível de ser conciliável com o recrudescer do ressurgimento das identidades regionais.

Para Formosinho e Machado falar em descentralização implica a existência de “organizações e órgãos locais não dependentes hierarquicamente da administração central do Estado e [...] autónomos administrativamente e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais” (2014: 21). Tal conceção de descentralização compreende a ausência de subordinação dos órgãos de administração local em relação à administração central.

Como vantagens da descentralização podemos apontar os ganhos relacionados com a melhor adaptação da administração pública para melhor solucionar os problemas locais; o privilegiar os resultados; a maior proximidade na tomada de decisão e consequente verificação; e, num contexto democrático, a promoção da participação cívica e o maior equilíbrio de poderes (Formosinho, 2005a).

Numa administração descentralizada, como sustenta Gournay “o exercício de certas missões administrativas é confiado a agentes que dependem não do Governo, mas de colégios que tiram a sua autoridade do facto de representarem uma parte da população” (s/d.: 157). Partindo deste pressuposto, consoante adotemos o critério de viver numa zona geográfica ou de pertencer a uma categoria populacional, podemos distinguir “descentralização territorial” de “descentralização funcional ou por serviços” (Gournay, s/d.; Weiler, 2000; Fernandes; 2005; Formosinho, 2005a).

Na descentralização territorial são os elementos que integram os órgãos de poder local, democraticamente eleitos por sufrágio universal, que exercem funções e tomam decisões em prol da comunidade local. Estes órgãos embora gozem de autonomia de decisão, ao terem estatuto legal próprio, não deixam de ser vigiados pelo poder central. Geograficamente delimitada, a descentralização territorial assume uma abrangência polivalente quanto às áreas e funções de administração.

De modo diverso, falamos em descentralização funcional ou por serviços quando o seu campo de aplicação se restringe apenas a uma missão administrativa ou grupo de missões conexas, como é o caso da educação. A legitimidade dos membros dirigentes, além de advir de um processo eleitoral entre pares, também se explica pela delegação de poderes. Como na descentralização territorial, sobrevém similarmente uma certa regulação pelas instâncias superiores.

Por sua vez, desvalorizando a dicotomia centralização e descentralização, Barroso (1996) é apologista de uma visão da descentralização que emerge do salutar

confronto dos diferentes centros que coexistem no sistema. Estamos perante aquilo que o autor designa de “policentração”. Nesta perspetiva, todos os atores educativos são chamados a participar, dando o seu contributo enquanto “pólos de poder”<sup>27</sup>, em prol de toda a comunidade educativa. Assim, a descentralização assenta na valorização da identidade própria da coletividade, o que leva Machado a referir que a descentralização só é possível se existir “uma solidariedade de interesses que faça dos residentes em determinada região o substrato adequado à criação da pessoa coletiva territorial” (1982: 27).

Em qualquer caso, a descentralização não se compagina com a autonomia absoluta porque, apesar da inexistência de subordinação hierárquica, permanece sempre um certo poder do Estado de regulação da atividade dos órgãos representativos, nomeadamente o controlo da legalidade (Gournay, s/d.; Canotilho, Moreira, 1993; Fernandes, 2005; Carvalho, 2014).

Acompanhando Fernandes (2005) podemos apontar como traços distintivos da descentralização o reconhecimento de interesses específicos de uma coletividade humana delimitada territorialmente ou enquanto aglomerado social; a gestão dos interesses comuns por órgãos eleitos e escrutinados pelos membros da coletividade; e assumindo-se independente, não depender hierarquicamente de qualquer outro órgão. A identidade própria da coletividade é o aspeto mais marcante da descentralização.

No contexto da crise do Estado Educador, não devemos estranhar que desde há algum tempo encontremos com relativa facilidade, no vocabulário nacional e internacional da política educativa, o uso recorrente do termo “descentralização”, o qual se assume como aspiração fundamental (Weiler, 2000).

Assumimos que a compreensão das políticas da administração educativa em Portugal torna imperativo mergulhar na rede de conceitos que gravitam em torno da problemática da autonomia das escolas, nomeadamente “descentralização”, “comunidade educativa”, “territorialização das políticas educativas” e “contrato de autonomia” (Lima, 2007).

---

<sup>27</sup> Barroso emprega o termo “pólos de poder” a propósito do poder e influência dos “serviços concentrados ou desconcentrados da administração central; as autarquias; as escolas; as associações e grupos de interesses da sociedade local; os próprios actores (individualmente considerados)” (1996: 12).

No presente, também no que concerne à educação, estamos perante um Estado que reconhece já não poder assumir sozinho os custos e a administração de um sistema que se revela cada vez mais complexo, inoperante e deficitário. Por isso, necessita e opta por “contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem” (DL n.º 144/2008, de 28 de Julho, Preâmbulo), procurando “potenciar ganhos de eficiência e eficácia com a aproximação das decisões aos problemas, a promoção da coesão territorial e a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações” (DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, Preâmbulo).

Ao reconhecermos que a descentralização é promotora da participação do cidadão comum na vida pública somos levados a abordar a finalidade da participação. Um cenário de participação efetiva em que, no respeito pelos princípios da autonomia e da democracia, os atores educativos possam contribuir para a resolução dos conflitos e tensões que naturalmente surgem no âmbito das dinâmicas organizacionais.

É neste horizonte que Barroso compreende a descentralização como “um processo, um percurso, construído social e politicamente por diversos atores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do ‘local’, um lugar de negociação/uma instância de poder/ e um centro de decisão” (1996: 11), levando-nos a pensar que não se trata de um processo que se decreta mas que se constrói numa dialética de poder que a todos os atores educativos deve comprometer. A descentralização, não sendo um fim em si mesma, deve ser encarada como um processo de conquista de autonomia e exercício de poder a nível local.

## **2. A territorialização das políticas educativas: as competências municipais**

Da leitura que apresentamos no capítulo anterior decorre que a participação dos municípios no setor da educação remonta à origem do Reino, foi reclamada e fugazmente efetivada no período liberal e na 1ª República, para ser recuperada e aprofundada no período democrático.

Com origem no período pombalino a tradição centralista nunca calou o desejo, que alguns conceberam como ideal, da gestão local das políticas educativas.

Chegada a democracia, a CRP ao mesmo tempo que consagra os princípios da participação democrática no ensino (art.º 77º) e da descentralização administrativa (art.º 237º), também integra as autarquias locais<sup>28</sup> na organização democrática do Estado.

Mais tarde, a LBSE estabelece diferentes níveis de administração, quando sinaliza as funções da administração central e institui que, “A nível regional, e com o objetivo de integrar, coordenar e acompanhar a atividade educativa, será criado em cada região um departamento regional de educação” (art.º 44, n.º 2).

A crescente valorização do poder local decorre da ação política e social de movimentos que, surgindo de forma espontânea, procuraram combater os atrasos e assimetrias das periferias face ao centro de poder/administração. A ação destes movimentos compreende-se e enquadra-se na generalizada e nova tendência de descentralização das administrações públicas (Pinhal, 2013).

Ao longo das últimas quatro décadas, este novo ímpeto descentralizador foi-se progressivamente materializando num quadro normativo que, apesar das muitas resistências, procurou legitimar e ampliar as atribuições e competências das autarquias locais. Por outro lado, mas não menos relevante, as autarquias foram assumindo competências diversas ao procurar, por sua própria iniciativa, intervir à margem do quadro legal (Pinhal, 2004, 2006, 2011, 2013; Fernandes, 2005, 2014).

Assim, como sugere a perspetiva de Neto-Mendes, o estudo das competências autárquicas no domínio educativo, nomeadamente no que concerne ao papel do município, implica valorizar simultaneamente:

a importância que o quadro legal assume como legitimador de caminhos a seguir por um número substancialmente mais alargado de agentes. E [...] o potencial criativo que assumem certas ‘infidelidades normativas’, o que [...] pode representar políticas educativas locais verdadeiramente autónomas (2007: 6).

Encontramos esta dicotomia em Pinhal (2004, 2006, 2011, 2013) quando classifica as competências educacionais dos municípios em competências e

---

<sup>28</sup> A CRP, no Art. 236.º, n.º 1, referindo-se às categorias de autarquias locais e divisão administrativa, estabelece que “No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”.

não-competências<sup>29</sup>. Na mesma linha de pensamento podemos situar Fernandes (2005, 2014), quando distingue quatro tipos de atividades educativas dos municípios, que por conveniência podemos agrupar em tarefas/atividades educativas estabelecidas e autorizadas por lei e em atividades de iniciativa municipal e de intervenção e mediação políticas. Estas tipologias de competências e atividades assentam no critério da “prescrição legal”.

Tais perspectivas implicam privilegiar a compreensão dialética da incontornável complementaridade que existe entre o formalismo das competências legais e o informalismo da iniciativa autónoma/ extracompetência que os municípios assumem no setor da educação.

### **2.1. Competências legais**

No período democrático, é evidente que o município deixou de desempenhar apenas funções meramente instrumentais e de complemento ao poder central. De acordo com Pinhal “Passou-se de uma situação de falta de autonomia face ao poder central para a assunção de projetos de desenvolvimento pensados e executados ao nível local por eleitos e organizações locais” (2013: 131).

Na verdade a CRP, enquanto lei fundamental, quando considera as autarquias locais como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução dos interesses próprios das populações locais” (art.º 235.º, n.º 2), não deixa de reconhecer e legitimar a existência de interesses específicos das populações locais.

No entanto, só em 1984 através do DL n.º 77/84, de 8 de Março, e dando cumprimento à Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, ocorre a regulamentação das competências autárquicas em matéria de investimentos públicos, nos quais se inclui a educação e ensino. Aí (art.º 8.º, al. e)), na linha das reformas legislativas implementadas em

---

<sup>29</sup> O termo “não-competências” é utilizado por Pinhal (2004, 2006) para se referir à intervenção dos municípios em áreas a que não estão obrigados por lei, ou seja, compreende todas as ações que transcendam as competências legais, procurando acudir aos problemas com que os municípios se deparam. Estamos no domínio em que a ação política dos municípios, muitas vezes antecipando-se à lei, se desenvolve em áreas não previstas ou excedem os níveis de concretização determinados por lei. Mais recentemente o autor (2013) passa a usar os termos “iniciativa autónoma” e “extracompetência” para denominar este tipo de intervenção.

períodos anteriores<sup>30</sup>, são consignadas aos municípios responsabilidades nos domínios: construção de edifícios escolares, manutenção e equipamento das escolas do ensino primário e pré-escolar, residências e transportes escolares, ocupação dos tempos livres e ações de cariz social e equipamentos para educação de base de adultos. Neste cenário, mais do que definir competências educativas, são atribuídos encargos financeiros aos municípios, pois, como salienta Fernandes, deste normativo transparece que o município não vê alterado o seu papel, mas “continua a ser considerado um mero participante dos custos da educação, sem qualquer direito, mesmo limitado, de interferir na sua administração” (1995: 55).

Também nesta fase, a LBSE é um marco incontornável para a compreensão das atribuições municipais no contexto educativo, desbravando o caminho para o reconhecimento e a valorização do município “como parceiro social na definição e gestão da política educativa nacional e local” (Fernandes, 2004: 37).

A partir dos meados da década de 90, fruto do contexto político favorável à descentralização, a intervenção autárquica aprofunda-se e acentua-se traduzindo-se na denominada *territorialização* das políticas educativas. Nesse período a institucionalização legal da descentralização materializa-se na publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. No que concerne à educação, o art.º 19.º, além das competências instrumentais já atribuídas, estabelece novas competências dos órgãos municipais: a elaboração da carta escolar a integrar nos planos diretores municipais, a criação dos conselhos locais de educação (já previstos no DL n.º 115-A/98, de 4 de Maio) e a gestão do PND de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

Com o DL n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, regulamentam-se os Conselhos Municipais de Educação, antes designados conselhos locais de educação, e as cartas educativas, inicialmente denominadas cartas escolares. Este normativo estabelece a obrigatoriedade da criação dos Conselhos Municipais de Educação e da elaboração das cartas educativas. Decisivamente aos municípios é-lhes reconhecido um importante

---

<sup>30</sup> No cap. I demos nota da atribuição de competências aos municípios através de algumas iniciativas legislativas que visavam a implementação da descentralização. Relembramos, no período liberal, as reformas de Rodrigo da Fonseca Magalhães (1835), D. António da Costa (1870) e Rodrigues Sampaio (1878) e, na primeira república, a publicação do decreto de 29 de Março de 1911 e da Lei de 29 de Julho de 1913.

papel na conceção do sistema educativo local (Pinhal, 2004), dotados agora de instrumentos de coordenação das políticas educativas locais (Fernandes, 2014).

Em 2008 surge o DL n.º 144/2008, de 28 de Julho, que reconhecendo dificuldades na implementação do processo descentralizador consagra, no seu preâmbulo, a “transferência efectiva de competências para os órgãos dos municípios em matéria de educação, no que diz respeito à educação pré-escolar e ao ensino básico”. Ao prever o estabelecimento de “contratos de execução” entre o ME e várias câmaras municipais contribuiu para o incremento do ritmo de transferência de competências da administração central para a local. Abriu-se espaço para a redistribuição das competências que até agora eram atribuídas às escolas/agrupamentos de escolas ou aos serviços da administração central. Assim, instrumentalizando a contratualização, prevê-se que competências significativas passem para a tutela dos municípios, como é o caso da contratação e gestão de carreiras do PND da educação pré-escolar e básica, da gestão da componente de apoio socioeducativo, da implementação das atividades de enriquecimento curricular, da gestão do parque escolar dos 2º e 3º ciclos e dos transportes escolares.

Mais recentemente, no âmbito do programa “Aproximar Portugal” implementado pelo Governo, ocorreu a publicação do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, o que (re)colocou na agenda dos diversos atores educativos o tema da municipalização da educação. Esta iniciativa legislativa estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, através da celebração de contratos interadministrativos, de forma gradual e faseada, através de projetos-piloto<sup>31</sup>.

No que respeita à educação, esta nova iniciativa de delegação compreende as competências já anteriormente atribuídas aos municípios, mas também integra novas competências até agora atribuídas às escolas/agrupamentos de escolas ou aos serviços do ME. Assim, o art.º 8.º identifica cinco domínios de delegação de competências: a) gestão escolar e das práticas educativas, b) gestão curricular e pedagógica, c) gestão dos

---

<sup>31</sup> De acordo com a informação disponibilizada no dia 26/03/2015, consultada no dia 20/04/2015, na página web do Governo ([http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-adjunto-e-do-desenvolvimento-regional/mantenha-se-atualizado/2015\\_0326-madr-descentralizacao-educacao.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-adjunto-e-do-desenvolvimento-regional/mantenha-se-atualizado/2015_0326-madr-descentralizacao-educacao.aspx)), o projeto-piloto Aproximar vai envolver, de imediato, treze municípios: Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Matosinhos, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila de Rei e Vila Nova de Famalicão.

recursos humanos, d) gestão orçamental e de recursos financeiros e e) gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário.

Se a delegação de muitas destas competências para as autarquias não levanta muita contestação, já a de outras revela-se mais problemática, pois, como refere Lima, “parece ilegítima a tomada de decisões educativas e pedagógicas que são do foro dos órgãos próprios da administração e gestão das escolas e agrupamentos, das estruturas pedagógicas a nível escolar, de um mínimo de autonomia profissional assente em saberes educativos e pedagógico-didáticos especializados” (2015: 17).

Apesar das bem-intencionadas promessas políticas (que de uma ou outra forma tardaram a se efetivar), das resistências corporativistas dos professores e de algumas divergências das autarquias locais, parece ter chegado o momento da descentralização sem retorno, pelo menos retoricamente. Com a publicação do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, amplifica-se e aprofunda-se o conjunto de competências atribuídas ao poder local, permitindo-lhe decidir sobre matérias de significativa importância, designadamente nas dimensões curricular e pedagógica, orçamental e financeira, disciplinar, etc.

Não deixa, pois, de ser significativo que este normativo empregue o termo “delegação”, através da contratualização com os municípios, o que denota, mais uma vez, a intenção de não proceder a uma verdadeira “transferência” de competências com carácter definitivo e universal (Lima, 2015).

Tudo indica estarmos perante um processo que mais se aproxima de uma desconcentração administrativa, em que os municípios assumem o papel outrora assumido pelas extintas DREs. Neste sentido, esta descentralização por contrato parece-nos algo estranha se atendermos à autonomia administrativa de que o poder autárquico dispõe no nosso ordenamento jurídico. Ao contratualizar a delegação de competências, os municípios colocam-se numa posição de subalternização, passando a sujeitar-se a lógicas de escrutínio e de controlo por parte dos serviços centrais do ME (Lima, 2015).

No entanto, consideramos que, investido de tal poder de decisão no campo educativo, é relevante e necessário que o município, contrariando a racionalidade instrumental própria de administrações centralizadas, pautе as suas decisões políticas

por uma racionalidade emancipatória<sup>32</sup> quanto à definição de objetivos, às modalidades de organização, à programação de atividades e à aplicação de recursos.

## ***2.2. A iniciativa autônoma municipal: as extracompetências***

A intervenção educativa dos municípios não se circunscreve apenas a uma *praxis* enquadrada pelas competências legalmente consagradas. Os municípios no âmbito da sua ação política, ao procurarem responder às aspirações das populações que os elegeram ou tentando solucionar problemas concretos com que se deparam, transcendem o domínio das meras competências legais (Pinhal, 2004), sendo que esta forma de atuar “dá uma marca mais inovadora ao seu papel” (Fernandes, 2014: 51). Também concorrem para legitimar esta intervenção a crescente valorização que a sociedade atual atribui à dimensão educativa e alguma ineficiência do ME no uso das suas competências. É, pois, neste contexto que os municípios, assumindo-se como interlocutores privilegiados do poder central e procurando defender e promover o seu território, “acabam por se tornar charneiras no tratamento de todo e qualquer problema local” (Pinhal, 2006: 123).

Ao ultrapassar a intervenção que lhes é exigida, no âmbito das suas competências legais, os municípios conseguem desempenhos mais favoráveis (Pinhal, 2013) participando e concedendo apoios além dos exigidos por lei. São disso exemplo a oferta de transportes gratuitos, por parte de alguns municípios, a todos os alunos do ensino básico e secundário; o fornecimento de alimentação, em alguns casos gratuita, aos alunos do 1º ciclo deslocados da sua área de residência em consequência do encerramento de escolas; e auxílios escolares diretos, como seja o pagamento das despesas com os manuais escolares a todos os alunos do 1º ciclo.

Mas o concurso dos municípios, na promoção de atividades ou prestação de apoios educativos, muitas vezes, alarga-se a áreas não prescritas normativamente complementando e enriquecendo a oferta e a prática educativa. Esta sensibilidade tem abarcado uma variedade de serviços, equipamentos e projetos, dos quais destacamos:

---

<sup>32</sup> Carvalho reconhece “a coerência da racionalidade emancipatória no âmbito da descentralização, porque esta não é vista como um fim em si mesma, antes um meio que permite atingir o objetivo de fazer do espaço concreto da escola uma instância de poder, um local de decisão” (2014: 71).

apoio a atividades culturais, recreativas e desportivas; disponibilização e apetrechamento de espaços culturais, recreativos e desportivos; atribuição às escolas/agrupamentos de escolas de subsídios em materiais, equipamentos, apoios logísticos e transportes (visitas de estudo); arranjos urbanísticos do espaço envolvente à escola; constituição de equipas multidisciplinares e elaboração de projetos específicos para apoiar as escolas na promoção da formação transversal dos alunos (Fernandes, 2014).

Diga-se que estas iniciativas, acarretando um esforço financeiro significativo, são a manifestação da intencionalidade e da capacidade realizadora dos autarcas. Assim compreendidas, tais ações legitimam-nos pensar na existência de uma política educativa do município e na construção de territórios educativos com especificidades próprias.

Em resumo, no período democrático, os municípios foram progressivamente adquirindo um papel de relevo, tornando-se atores imprescindíveis, à medida que davam (e continuam a dar) o seu contributo na área da educação, quer por iniciativa própria quer por pressão externa. Esta participação foi paulatinamente reconhecida e valorizada pelos diferentes governos, com a publicação da sucessiva legislação que enquadra as competências a transferir para os municípios.

Presentemente, numa perspetiva integradora que pretende aproveitar as sinergias locais, vivemos um período que indicia a alteração do paradigma educativo quando se projeta implementar, num processo dito descentralizador, a delegação de competências para as instâncias locais de poder, como atesta o DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

Na senda da teorização do “município novo”, de Félix Nogueira, e da formulação do “município-escola”, de António Sérgio, cada vez mais o município se assume e é reconhecido como educador. Como reconhece Fernandes, o município “Hoje é já um parceiro incontornável da política educativa e começa a assumir iniciativas para além da educação formal que configuram uma intervenção do tipo da preconizada pelas abordagens sobre a cidade educadora” (2014: 60).

### **3. A perspectiva das cidades educadoras: uma intervenção inovadora**

O conceito de “Cidade Educadora”, ao interligar os conceitos de educação e participação e território/município, configura-se uma abordagem inovadora e atual no contexto das políticas descentralizadoras em curso.

Num tempo de redefinição do papel do Estado e do reforço das competências do município parece ganhar força a metáfora da “Cidade Educadora”. A este propósito, Machado esclarece-nos que a noção de Cidade Educadora, ao transcender a ideia de cidade em si, remete “para a ideia de cidade pensada na sua relação com a educação e usada como paradigma teórico para orientar e esboçar intervenções práticas no domínio da organização da educação da cidade” (2004: 161).

O uso da expressão “cidade educadora”, que se tornou recorrente nos últimos anos, transporta-nos para o domínio das pedagogias antigas.

Se recuarmos à Grécia Antiga podemos encontrar as raízes do conceito de Cidade Educadora. “Em Atenas, a educação [...]. Era o próprio objectivo da sociedade. O ateniense formou-se pela cultura, pela *paideia*” (Faure *et al.*, 1981: 248). Os gregos promoviam uma educação integral do cidadão, visando a sua efetiva participação na *pólis*, ou não fossem os gregos os “criadores” da democracia.

Também no período do renascimento encontramos referências à necessidade de uma educação permanente, como está patente na obra *Utopia* quando se refere “Há todas as manhãs cursos públicos [...]. Toda a gente tem [...] o direito de a eles assistir [...] quaisquer que sejam as suas profissões” (Morus, 1990: 84). Igualmente a obra *Cidade do Sol* de Campanella reflete a necessidade da aprendizagem ao longo da vida, pois, “Descrevendo um estado imaginário cuja principal função é a de incrementar a cultura e a instrução de todos os cidadãos, [...] afirma-se como uma modalidade de *cidade educativa* configuradora da *educação permanente*” (Araújo, Cunha, 1999: 74).

No contexto português, como já referimos, não podemos ignorar que Félix Nogueira e António Sérgio de certa forma propuseram ideias que agora são implementadas no arquétipo da “Cidade Educadora”.

A crise do Estado-Nação, de acordo com Pinto cria “a oportunidade para uma efectiva descentralização de toda a administração pública” (2001: 8), ganhando o poder local uma importância crescente. A opção neste caso é por uma micro-regulação, mais próxima dos cidadãos, que possibilite e potencie uma participação efetiva dos cidadãos

na comunidade. Desta forma, procura-se a partir da “*dimensão relacional* que caracteriza as dinâmicas de desenvolvimento integral de um território” (Caballo, 2007: 14) enfrentar os desafios de uma sociedade.

Neste contexto, não podemos estranhar que nas últimas décadas tenhamos assistido à mudança e reforma gradual das políticas educativas. Ao reconhecer as suas incapacidades e insuficiências, ao deparar-se com as novas descobertas da ciência e ao não controlar os impulsos internos de mudança, o sistema educativo assume a necessidade de se reformar (Faure *et al.*, 1981). A este respeito Faure *et al.* escrevem que “é preciso ir mais além na revisão necessária dos ‘sistemas educativos’ e pensar na criação de uma cidade educativa. Esta é a verdadeira dimensão do desafio educativo do futuro” (1981: 34).

Passamos de um paradigma defensor da centralização educativa para um outro reconhecedor do importante contributo dos atores locais, designadamente, os municípios. Como afirmam os autores supracitados “*numerosos países tendem a descentralizar e diversificar as estratégias nacionais*, dando uma maior ou menor margem às iniciativas locais” (1981: 266). Por sua vez, para Fernandes esta inflexão da tendência centralizadora decorre da “*crise da escola e do sistema educativo* construídos de acordo com o paradigma iluminista que dominou as políticas educativas do estado moderno” (2014: 35).

A crescente erosão do paradigma do Estado Educador leva ao aparecimento de novas conceções descentralizadas de administração educativa. Urge um novo paradigma educativo, que segundo Fernandes “*aponta para a cidade como um espaço de encontro entre o global, o nacional e o local e entre a educação formal e a educação não formal, para a descentralização e autonomia e para o município como dinamizador e coordenador da política educativa local*” (2004: 43).

A cidade é assim reconhecida como *locus* educativo porque “*contém em si mesma elementos importantes para uma formação integral de seus habitantes*” Cabezudo (2004: 11). Esta ideia implica uma nova noção de escola, mais abrangente e adequada à sociedade atual. A escola é agora um território educativo que coincide com as fronteiras da cidade/município.

Consequentemente o conceito de educação também se dilata, passando a abranger, no dizer de Pinto, a “*formação de todos, em todas as oportunidades e espaços*

do quotidiano, ao longo da vida” (2004: 151). Neste sentido é função da escola, enquanto agente promotor de educação, preparar os seres humanos “para uma intervenção consciente numa sociedade e num mundo em constante evolução” (Pinto, 2004: 143). A escola assume como tarefa primordial a construção da cidadania.

### **3.1. Conceito e caracterização da Cidade Educadora**

A palavra cidade assume uma diversidade de sentidos, podendo ser entendida como “habitat físico” do ser humano ou como um “lugar onde se produzem inumeráveis interações e experiências do habitar” (Brarda e Ríos, 2004: 15), isto é, um espaço relacional e de pertença. Para Caballo “Encontra-se subjacente a esta concepção “relacional” da cidade a filosofia da Cidade Educadora” (2007: 20).

O mesmo sentido assumem as palavras de Azevedo quando afirma que “os imensos fios de interacção permanente, as festas e os ritos de celebração em comum, as referências históricas e os projectos e aspirações colectivas. Nelas exercemos a cidadania e nelas é que vivem os cidadãos banidos do acesso à cidadania (aos bens da cidade)” (2001: 7).

A expressão “cidade educativa” ganhou relevo e popularidade a partir de 1972, quando Edgar Faure, no relatório “Aprender a Ser” que coordenou para a UNESCO, alertou para a importância do papel educativo da cidade. Segundo Faure *et al.* “A cidade, sobretudo quando saiba manter-se à altura do homem, contém [...] um imenso potencial educativo não só pela intensidade das trocas de conhecimentos que se operam mas também pela escola de civismo e de solidariedade que constitui” (1981: 247-248). Segundo este relatório a concepção de Cidade Educadora remete para ideias como a educação permanente, uma educação pluridimensional e abrangente, a autodidaxia (aprendizagem autónoma) e a participação de todos os interessados.

Mais tarde, em 1990, o conceito de “cidade educadora” consolidou-se, com a realização do primeiro Congresso Internacional das Cidades Educadoras, na cidade de Barcelona. Neste 1º congresso foi aprovada a Carta das Cidades Educadoras (CCE) que depois foi revista nos congressos de Bolonha (1994) e Génova (2004). No seu preâmbulo a CCE refere-se à Cidade Educadora como tendo “personalidade própria,

[...] que se relaciona com o seu meio envolvente, [...] tendo em vista a formação, promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes”. Segundo os princípios inscritos na CCE cabe aos municípios/cidades “desenvolver uma política educativa global, que inclua todas as modalidades de educação formal e não formal, as várias manifestações culturais, as fontes de informação e os meios de descoberta da realidade existentes nos seus territórios”.

A cidade, mais do que um mero papel supletivo, assume um papel ativo e determinante no âmbito educativo, deixando de “ser um mero recurso pedagógico da escola para converter-se num verdadeiro agente educativo, numa fonte de aprendizagem, de sabedoria e convivência” (Caballo, 2007: 23).

Desta forma a comunidade local assume a responsabilidade de determinar o projeto educativo que a todos convoca à participação. Assim, liderados e coordenados pela administração local/município, fazendo uso da autonomia local, a escola/instituições educativas, a família, as instituições locais e associações e o sistema produtivo (público e privado) assumem-se como parceiros na construção de um sistema educativo integrado.

Neste contexto o município é protagonista porque, melhor que qualquer outro ator social, tem uma perspetiva global da cidade, legitimidade para representar a cidade enquanto eleito diretamente pelos cidadãos e a possibilidade de mobilizar recursos técnicos de suporte ao projeto educativo para a cidade (Fernandes, 2004).

Segundo Fernandes, no contexto da Cidade Educadora, somos levados a considerar que cabe à administração local/município “o papel importante de coordenador e dinamizador de iniciativas locais, de promotor de um projecto [...] com uma intencionalidade expressa de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos” (2004: 42). Na mesma linha de pensamento Machado, ao defender a centralidade do município, preconiza que “A regulação da função educadora da cidade pode assumir diferentes formas, podendo o município assumir uma diversidade de papéis” (2004: 164).

Não podemos deixar já de considerar o processo educativo como complexo uma vez que recorre a múltiplos espaços e agentes sociais para se desenvolver, o que nos conduz à noção de pedagogia urbana (Brarda, Ríos, 2004). Não estamos perante um processo em que a escola se abre à comunidade ou a comunidade à escola. Neste

processo a comunidade pretende organizar um sistema educativo, no qual a escola se insere, em função

de um projecto educativo integral e integrador. Integral porque contemplará todas as dimensões do desenvolvimento pessoal e social, afectando a esse desenvolvimento todos os recursos existentes ou agenciáveis; integrador porque o projecto, sendo sistematicamente participado, terá um efeito intencional de inclusão de todos os membros da comunidade (Pinto, 2001: 10).

Esta ideia de educação integral e integradora leva Caballo a defender que a Cidade Educadora se assume como opção possibilitadora da convergência entre “desenvolvimento integral de indivíduos e comunidades com uma melhoria global do território” (2007: 28).

O paradigma da Cidade Educadora reconhece a potencialidade educativa da cidade/município, compreendendo-se a escola como mais um dos seus elementos de educação formal em paralelo com uma variedade de outras instituições e/ou atividades de formação intencional ou ocasional. Ao ressaltar a importância desta pluralidade de instituições e/ou atividades de formação reúnem-se as condições para promover outras dimensões educativas para além da educação formal, como a educação permanente ou a educação informal.

### ***3.2. A implementação: o movimento das cidades educadoras***

Ao falar em Cidade Educadora temos necessariamente que falar em movimento de cidades educadoras, o qual preconiza a ideia que:

todos os cidadãos e todas as instituições locais são solidariamente responsáveis pela educação de todos, jovens e adultos, num processo estrategicamente orientado para a expansão das potencialidades económicas, ecológicas e culturais do território e, conseqüentemente, para o aumento das condições de realização e felicidade dos seus habitantes (Pinto, 2001: 9).

Considerando que cada cidade é distinta das outras cidades, a Cidade Educadora enfrenta o desafio “de promover o equilíbrio e a harmonia entre identidade e diversidade, salvaguardando os contributos das comunidades que a integram e o direito

de todos aqueles que a habitam, sentindo-se reconhecidos a partir da sua identidade cultural”, como se refere no preâmbulo da CCE.

O movimento da Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), embora tendo início em 1990, só foi formalizado no congresso das cidades educadoras de Bolonha em 1994. Ao criar a AICE as cidades educadoras adotam como objetivo comum trabalhar conjuntamente nos projetos e atividades para melhorar a qualidade de vida dos habitantes.

Embora inseridas no movimento da AICE, cada Cidade Educadora<sup>33</sup> faz o seu caminho de forma autónoma, no respeito pela sua especificidade, envolvendo as suas instituições e implementando as atividades que melhor possam enriquecer a vida dos seus cidadãos.

O movimento da AICE, não pretendendo assumir um carácter dirigista, configura-se como rede de ligação, partilha e colaboração entre cidades com uma filosofia comum, que assenta nos princípios da CCE. Neste sentido, com a periodicidade bienal, o movimento da AICE tem realizado os congressos das cidades educadoras.

Atendendo especificamente ao contexto português verificamos que várias cidades/municípios integram a AICE, constituindo a Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras (RTPCE), da qual fazem parte 54 Municípios<sup>34</sup>.

À semelhança da AICE também a RTPCE promove encontros e congressos nacionais para reflexão e partilha de experiências. Como forma de divulgação a RTPCE dispõe de website e de um Boletim.

---

<sup>33</sup> Segundo dados recolhidos no website da AICE (<http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPaisosAc.do>), no dia 13/05/2015, integram a AICE 481 cidades, distribuídas por 4 regiões do planeta, assim distribuídas: na região de África 8 cidades associadas, pertencentes a 5 países; na América 60 cidades de 13 países; na Ásia-Pacífico 28 cidades de 6 países; na Europa 385 cidades de 13 países.

<sup>34</sup> Informação disponibilizada no website da AICE (<http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPaisosAc.do>), consulta efetuada no dia 13/05/2015. Integram a RTPCE as cidades: Águeda, Albufeira, Alenquer, Almada, Amadora, Azambuja, Barcelos, Barreiro, Braga, Câmara de Lobos, Cascais, Chaves, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Esposende, Évora, Fafe, Funchal, Fundão, Grândola, Guarda, Leiria, Lisboa, Loulé, Loures, Miranda do Corvo, Moura, Odemira, Odivelas, Oliveira de Azeméis, Paços de Ferreira, Palmela, Paredes, Pombal, Portimão, Porto, Rio Maior, Sacavém, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, Santarém, São João da Madeira, Sesimbra, Setúbal, Sever do Vouga, Silves, Sintra, Torres Novas, Torres Vedras, Trofa, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Famalicão, Vila Real e Vila Verde.

A título meramente ilustrativo, e não pretendendo ser exaustivos, apresentamos três atividades implementadas por algumas cidades educadoras portuguesas divulgadas como “boas práticas” pela RTPCE:

- no domínio ambiental, destacamos o Programa da Biodiversidade de Vila Real que “procura conciliar a preservação do património biológico municipal com conhecimento e desenvolvimento. [...] Um dos eixos do Programa incide na informação e sensibilização da sociedade, que conta ainda com mais 3 vetores estratégicos de atuação: a monitorização das espécies, a aplicação de medidas de gestão do território e a promoção de projetos e iniciativas que possam ligar a biodiversidade à atividade económica” (RTPCE, Boletim n.º 20, 2013);
- no âmbito da inclusão social, salientamos “A atividade ‘Do Salão à Discoteca’ [...], sendo desenvolvida pelo Município de Braga, que tem como objetivo a homenagem às mulheres pelas suas lutas e pelas reivindicações na conquista da igualdade de direitos, deveres e oportunidades, e na animação sócio cultural” (RTPCE, Boletim n.º 20, 2013);
- no contexto da solidariedade, parece-nos interessante “A ‘Rede Concelhia para o Emprego’ [...] iniciativa da Rede Social de Paços de Ferreira, atenta ao flagelo do desemprego. [...] pretende-se identificar caminhos que potenciem a empregabilidade no concelho, mobilizando as pessoas e os atores locais na procura de recursos que favoreçam a criação de postos de trabalho” (RTPCE, Boletim n.º 20, 2013).

Muitas outras atividades são desenvolvidas de forma inovadora ou recriadas e adaptadas à especificidade de cada cidade educadora.

A Cidade Educadora é um processo sempre inacabado, por isso, é dinâmico e constrói-se de forma interativa com a participação de todos.

Embora possa configurar uma certa carga de utopia (Caballo, 2007), aos poucos, podemos construir “A cidade imaginada, sem grupos marginalizados, sem moradias precárias, sem desempregados...” (Cabezudo, 2004: 14). Este é o nosso desafio...

É, pois, inegável que a cidade tem uma função educativa que merece e deve ser valorizada. Basta pensar que “um passeio pelos espaços da cidade dão conta de uma cartografia educativa que não se cinge aos espaços escolares” (Machado, 2014: 65).

Em síntese, perante a crise do paradigma do Estado Educador, a Cidade Educadora configura-se como uma perspectiva de descentralização educativa promotora de uma educação integral e integradora, em que o município assume um papel determinante na coordenação da construção e promoção de um projeto educativo que se pretende comum à cidade/território.

Perseguindo esta perspectiva, devemos estar todos comprometidos no processo de construção da Cidade Educadora, a qual, dando voz aos diversos atores sociais, pode propiciar o exercício efetivo da cidadania através de uma participação consciente e democrática na vida da comunidade.

A cidade é, pois, educadora porque se assume como promotora e agente de educação, procurando formar para a cidadania. A perspectiva da Cidade Educadora ganha importância quando se defende que “A cidadania carece sobretudo, do saber prático que se manifesta e reaprende mediante a participação na vida da pólis” (Pinto, 2004: 157-158).

### **CAPÍTULO III**

## **PERSPETIVAS TEÓRICAS DE ANÁLISE DA RELAÇÃO AUTARQUIA-ESCOLA**



Apoiando-nos na célebre expressão de Aristóteles, mas adaptando-a à condição atual, podemos considerar o homem como um animal organizacional. Deparamo-nos com a evidência de nascer, ser educado, trabalhar e até, cada vez mais, morrer nas organizações (Etzioni, 1972; Bilhim, 2006). Conhecer a situação concreta de cada ser humano implica compreender a estrutura organizativa em que se insere e qual o papel que desempenha.

A palavra organização deriva da palavra grega “*ὄργανον*” (organon) que significa instrumento, utensílio ou órgão (Bilhim, 2006).

Segundo Etzioni, “As organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos” (1972: 9). No mesmo sentido, Jones define a organização como “uma ferramenta que as pessoas usam para coordenar as suas ações e obter alguma coisa que desejam ou valorizam” (2010: 1). Desta forma, adotando uma visão instrumental, a organização constitui-se como uma unidade social, dotada de dinamismo, na qual os diferentes atores “jogam” interesses/objetivos individuais e do grupo.

Apesar desta definição abrangente, e que colhe alguma unanimidade junto dos especialistas<sup>35</sup>, devemos ter presente as dificuldades inerentes à possibilidade de estabelecer uma definição de organização que seja consensual<sup>36</sup> e possa abarcar a complexidade da galáxia organizacional. Mintzberg dá-nos nota desta complexidade quando considera que “o mundo das organizações [...] resulta] de fluxos complexos que se combinam uns com os outros – paralelos, circulares, recíprocos.” (2010: 11). Por isso, defende uma configuração híbrida das organizações sustentando ser difícil enquadrá-las num tipo puro.

---

<sup>35</sup> Worsley reporta-nos que, por vezes, os sociólogos tendem a apontar exemplos em alternativa a uma definição aceitável de organização, não deixando no entanto de referir que estes autores “salientam que as organizações são corpos, que persistem no tempo, e que são estruturados especialmente para atingir fins específicos” (1977: 303).

<sup>36</sup> Lembramos a este propósito que Bilhim, questionando-se sobre a conceção instrumental das organizações, que considera não ser pacífica, apresenta-nos duas objeções: “por um lado, muitas organizações dispõem de colaboradores que desconhecem os objetivos organizacionais e, por outro, vasta literatura encara as metas e objetivos organizacionais, como um ‘construto’ mental” (2006: 23).

## **1. A análise das organizações: um estudo polifacetado**

O estudo das organizações assume-se como um domínio de investigação que, por ser polifacetado, implica o recurso a diversos códigos ou categorias de análise. Assim, reconhecendo que as organizações são complexas, ambíguas e repletas de paradoxos torna-se necessário compreendê-las de diversas maneiras (Morgan, 1996), enriquecendo essa análise com as teorias e as metáforas<sup>37</sup> que melhor se adequem a cada uma. As organizações, enquanto objeto de estudo, remetem para o campo de uma discursividade que se assume credora de diversas influências teóricas e tradições disciplinares (Lima, 2011).

Adotando a conceção de que as teorias “são interpretações e explicações da realidade que permitem explorar e lidar com a complexidade da vida organizacional a partir de diversas perspetivas e não a partir de um ponto de vista único e fixo” (Ferreira, 2005: 166), devemos reconhecer que estas são imprescindíveis no contexto de qualquer análise organizacional.

Similarmente as metáforas, porque possuem um grande poder interpretativo e explicativo, são ferramentas de que dispomos e que nos ajudam a melhor entender a complexidade organizacional, pois, como Morgan afirma “Usar uma metáfora implica um modo de pensar e uma forma de ver que permeia a maneira pela qual entendemos nosso mundo em geral” (1996: 16). A metáfora, mais que uma simples forma de interpretar é, também, uma forma de pensar, conceber e agir sobre a realidade social e organizacional (Bilhim, 2006).

A complexidade organizacional, no contexto do estudo das organizações educativas, remete-nos para a necessidade de adotarmos uma abordagem que enfoque e se aproprie do “compromisso entre a estrutura formal e as interações que se produzem no seu seio, nomeadamente entre grupos com interesses distintos” (Nóvoa, 1992: 25).

A partir desta ideia qualquer abordagem sociológica das organizações educativas deve considerar a escola como uma “organização compósita” ou “lugar de vários mundos” (Estevão, 2001). Ao fazer esta mesma constatação, Lima, privilegiando a

---

<sup>37</sup> Rejeitando tratar-se de um mero embelezamento do discurso, Paul Ricoeur reconhece o potencial interpretativo da metáfora ao atribuir-lhe “mais do que um valor emotivo, porque oferece uma nova informação”, concluindo que “uma metáfora diz-nos algo de novo acerca da realidade” (1995: 100).

escola como organização em ação, defende que “a categoria escola [...] remete [...] necessariamente, para uma organização moderna, formal e complexa” (2011: 156).

Simultaneamente, não é displicente considerar que em torno da visão da escola como organização deparamo-nos com diversas explicações e narrativas, facto que implica a sua abordagem no quadro de modelos<sup>38</sup> teóricos de análise (Lima, 1998).

Neste contexto, qualquer estudo é refém do contributo dos diversos modelos teóricos de análise ou interpretação organizacional e de imagens ou metáforas organizacionais. É, pois, incontornável adotar uma abordagem pluridimensional da escola enquanto objeto de estudo. Ao socorrermos de vários modelos de análise, vistos como compatíveis, podemos construir um modelo integrador que nos dá a possibilidade de abordar várias dimensões da mesma realidade organizacional de forma simultânea e complementar (Ellström, 2007).

Da pesquisa que apresentamos, no decurso dos capítulos anteriores, transparece um sistema de ensino regulado por orientações vertidas nos normativos e demais documentos estruturantes, hierarquizado e submetido a objetivos traçados pela administração central. Concomitantemente, estamos cada vez mais conscientes que a escola, enquanto organização, é local de encontro e de interação social, dispondo os seus atores de “margens de autonomia relativa” (Lima, 2002). Deparamo-nos, pois, com práticas organizacionais que entrelaçam uma lógica institucional/formal, traduzida numa racionalidade promotora do consenso quanto aos objetivos, e uma outra lógica de interesses/informal, manifesta nas estratégias<sup>39</sup> delineadas pelos atores para satisfazer os seus objetivos específicos.

Daqui se depreende que passamos

de uma concepção burocrática, que confiava totalmente ao Estado a missão do cumprimento da igualdade de oportunidades, através da standardização das condições do ensino, a uma concepção pragmática, que espera que os professores e as colectividades territoriais resolvam todos os problemas (Ferreira, 2005: 170).

---

<sup>38</sup> Para Ellström a noção de modelo organizacional refere-se a “um conjunto de suposições, ou uma orientação de pesquisa, concernente à realidade organizacional” (2007: 450), assumindo a característica de um esquema conceptual.

<sup>39</sup> Crozier e Friedberg (1990) abordam o conceito de “estratégia” considerando que o ator põe em prática um conjunto de ações com objetivos heterogéneos – que são mais ou menos ambíguos, explícitos e contraditórios – que embora traduza numa atitude ativa não é sempre orientada por objetivos claros. Neste sentido, os atores tendem a aproveitar as oportunidades procurando melhorar a sua situação ou ampliar as suas margens de liberdade.

Esta convicção enraíza-se na ideia que a nível local, valorizando o fator proximidade, há mais facilidade em estabelecer acordos que se possam materializar no desenvolvimento de “projetos” ou na celebração de “contratos”. Projetos e contratos são instrumentos que, promovendo a negociação com e entre as estruturas e os agentes locais, concorrem para a alteração do paradigma do sistema de ensino promovendo (supostas) práticas descentralizadoras de tomadas de decisão.

É, pois, neste quadro que, acompanhando Lima, consideramos oportuna uma solução de “compromisso entre a perspectiva burocrática [...] e uma perspectiva que pudesse contemplar a organização e os actores, [...] em suma, uma esfera de autonomia relativa ao nível da organização” (2001: 45).

Assim, sem procurarmos ser demasiado exaustivos e adotando uma perspetiva integradora, apresentaremos de seguida as características do modelo burocrático (metáfora da máquina) e do modelo político (metáfora da arena política) para que, adequando-se à leitura do atual enquadramento da gestão do PND no âmbito dos contratos de execução, possam constituir-se como códigos/esquemas conceptuais facilitadores da análise organizacional da escola e do município.

## **2. O modelo burocrático**

A palavra “burocracia” tem origem no termo francês “bureaucratie”, usada pela primeira vez por de Gournay em 1745 (Giddens, 2008).

Etimologicamente resulta da conjugação do termo francês “bureau” (secretária ou escritório) com o termo grego “κρατία” (poder ou domínio). Desta forma, e num sentido muito genérico, a palavra “burocracia” remete para o exercício do poder pelos funcionários dos escritórios ou repartições públicas.

A palavra burocracia tem sido muitas vezes empregue de modo depreciativo (Giddens, 2008), assumindo uma conotação pejorativa (Mintzberg, 2010), ao ser associada à formalidade, à ineficácia e ao desperdício.

Apesar de poder ser considerada uma forma de organização das atividades humanas muito antiga, devemos a Weber a teorização da burocracia enquanto modelo organizacional. No início do séc. XX, tendo como foco a eficiência, o autor procurou determinar qual o sistema ou estrutura conducente ao melhor funcionamento das organizações. Constatando que toda a organização é burocrática procura desenvolver os princípios que devem nortear as organizações modernas no seu *modus operandis*.

Assim compreendida, a burocracia não é uma opção para as organizações mas, isso sim, uma questão de grau/qualidade. Neste sentido, o juízo que se deve formular não deve ser colocado nos termos de saber se uma organização deve “ser ou não ser burocrática”. A nossa preocupação deve direcionar-se para refletir e problematizar a organização como “mais ou menos burocrática”.

Genericamente pode-se entender a burocracia como “uma forma de estrutura organizacional em que as pessoas podem ser responsáveis por suas ações porque são obrigadas a agir de acordo com regras e procedimentos operacionais padrão bem especificados ou pré-acordados” (Jones, 2010: 109).

Embora constatando que as raízes da burocracia remontam às antigas civilizações (por exemplo: egípcia, romana, bizantina, chinesa) e à instituição Igreja Católica Romana (Weber, 1982), segundo Chiavenato pode-se considerar que “O modelo burocrático de organização surgiu como uma reação contra a crueldade, o nepotismo e os julgamentos tendenciosos e parcialistas, típicos das práticas administrativas desumanas e injustas do início da Revolução Industrial” (2003: 254). No entanto, apesar de “gerada” por um esforço reacionário, a burocracia moderna não deve ser considerada a panaceia para solucionar os problemas organizacionais que afetam o ser humano. Isto porque, como Weber não deixa de alertar, “a burocracia é ‘desumanizada’, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo” (1982: 251). Para este facto concorre a opção clara pelo princípio da racionalidade, aqui entendido como adequação dos meios aos objetivos/fins delineados.

Weber (1982) apresenta como razões explicativas da valorização da burocracia: o desenvolvimento da economia monetária, o crescimento quer quantitativo quer qualitativo das tarefas administrativas assumidas pelo Estado Moderno, e, principalmente, a superioridade técnica do modelo burocrático.

A valorização do conhecimento técnico marca a superioridade do modelo organizacional burocrático em termos de eficiência (Weber, 1982), quando comparado com outros modelos organizativos. Debruçando-se sobre este aspeto, Merton afirma que “O principal mérito da burocracia está na sua eficiência técnica devido à ênfase que dá à precisão, rapidez, controle técnico, continuidade, discricção e por suas ótimas quotas de produção” (1978: 109-110).

O modelo de administração burocrática enquadra uma *praxis* gestonária de efetivação do controlo assente no saber, pois, Weber sublinha que “a administração burocrática significa [...] o exercício da dominação baseado no saber. Este é o traço que o torna especificamente racional” (1978: 27). O saber técnico e o saber prático – decorrente da experiência profissional – conferem poder aos seus detentores que, desta forma, partilham a posse do chamado “segredo profissional” (Weber, 1978).

Nesta linha, a burocracia é “uma forma de organização que enfatiza a precisão, a rapidez, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência, atingidas através de uma divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos” (Morgan, 1996: 26). Weber entende a burocracia como “tipo ideal”, uma “construção conceptual, despida de intenções prescritivas e servindo de medida à realidade” (Costa, 1996: 42), legitimada pelo poder legal<sup>40</sup>. Este, para Weber, preconiza a aceitação das normas racionalmente definidas, significando que “Não se obedece à pessoa, em virtude do seu direito próprio, mas da regra estatutária que determina a quem e enquanto se lhe deve obedecer” (2005: 20). É, pois, neste sentido que a burocracia, sendo considerada o tipo tecnicamente mais puro de poder legal (Weber, 2005), é antes de mais assumida como uma forma de poder.

Das características próprias da burocracia moderna destacam-se: 1) a delimitação de áreas de trabalho devidamente enquadradas por regulamentos e normas; 2) o exercício da autoridade e de cada cargo numa relação intrínseca ao princípio da hierarquia; 3) a administração baseia-se em documentos escritos; 4) o exercício do

---

<sup>40</sup> Weber (2005) identifica três tipos puros de poder legítimo ou autoridade, associados a tipos distintos de organização social: o poder legal que, resultando do estatuto formal que advém da aplicação das regras/normas, tem como expoente máximo a burocracia; o poder tradicional que, legitimado pela tradição – os usos e os costumes – de uma dada comunidade, assume como a sua forma mais pura a dominação patriarcal; e o poder carismático que implica a capacidade de uma pessoa – o líder – influenciar um grupo de seguidores, de que são exemplos puros o profeta, o herói guerreiro, o grande demagogo.

cargo pressupõe a especialização e o treino; 5) o funcionário tem plena dedicação ao trabalho, no cumprimento estrito do horário estabelecido; 6) o desempenho de cada cargo pauta-se por regras universais e uniformes, que podem ser aprendidas (Weber, 1982).

Segundo Chiavenato (2003) a teoria weberiana apresenta dez características: 1) caráter legal das normas e regulamentos; 2) caráter formal das comunicações; 3) caráter racional e divisão do trabalho; 4) impessoalidade nas relações; 5) hierarquia de autoridade; 6) rotinas e procedimentos padronizados; 7) competência técnica e meritocracia; 8) especialização da administração; 9) profissionalização dos participantes; 10) completa previsibilidade do funcionamento.

Adotando uma perspectiva de análise sociológica das organizações, Beetham vai mais longe ao reinterpretar e limitar a quatro as características da burocracia explanadas por Weber:

hierarquia (cada funcionário tem uma competência claramente definida dentro da divisão hierárquica do trabalho e é responsável pelo seu cumprimento perante um superior); continuidade (a repartição constitui uma ocupação remunerada a tempo inteiro, com uma estrutura de carreira que oferece perspectivas de promoção regular); impessoalidade (o trabalho é conduzido segundo regras prescritas, sem arbitrariedades ou favoritismos, e existe um registo escrito de cada transacção); competência (os funcionários são seleccionados conforme o seu mérito, são treinados para as suas funções e controlam o acesso aos conhecimentos reunidos nos processos) (1988: 24-25).

Destes elencos de características resulta a compreensão da burocracia como um modelo organizacional que enfatiza: a divisão e a especialização do trabalho; a estandardização dos processos, das competências e das qualificações de trabalho; a hierarquia de autoridade; a formalização de comportamentos; e a comunicação regulamentada e formal. Assim entendido, este modelo concorre para uma organização racional de pessoas e atividades com vista à obtenção de determinados resultados ou fins (Canavarro, 2000) de um modo mais eficiente. Desta forma, assumindo uma dimensão formal, legalista e marcadamente impessoal, a burocracia promove a gestão das funções e das normas organizacionais.

Embora tenha surgido como um modelo organizativo promotor da eficiência administrativa a burocracia tem sido alvo de muitas críticas. Lima, fazendo esta constatação, salienta que:

a crítica académica tem, a este propósito, retomado e aprofundado o sentido das críticas dirigidas pelos cidadãos contra um modelo de organização que, tomando a eficiência como divisa, não tem na maioria dos casos atingido os padrões de excelência de que se reclamava (1998: 126-127).

Na prática, e paradoxalmente, são os princípios em que deve assentar uma administração burocrático-racional que dão o mote para as sucessivas análises negativas que sustentam a rejeição deste modelo organizacional. Efetivamente, da aplicabilidade destes princípios verifica-se que resultam disfunções que tendem a acentuar-se quanto mais cegamente se insiste em aplicá-los. Como salientou Beetham, na análise que fez à teoria weberiana da burocracia, cada princípio

tem a sua manifestação patológica distinta. A adesão às regras pode transformar-se em inflexibilidade e em automatismo. A impessoalidade produz indiferença burocrática e insensibilidade. A hierarquia desencoraja a responsabilidade e a iniciativa individuais. O oficialismo promove, em geral, a ‘oficiosidade’ e outras patologias semelhantes (1988: 30).

Porém, daqui não decorre a necessidade de abandono ou da total desvalorização do modelo burocrático. Apesar das críticas formuladas e de uma visão pejorativa que, por vezes, se possa ter da burocracia, o facto é que ela parece ser incontornável como modelo organizacional. Neste sentido deve procurar-se a moderação e abandonar a *praxis* de uma burocrática levada ao extremo. Em si mesma a burocracia não é boa ou má. A implementação que dela fazemos, se radical, é que pode não ser a mais adequada.

Do exposto resulta que qualquer análise de uma organização à luz do modelo burocrático deve consistir num exercício de procura e observação de dimensões que possam ser identificadas como burocráticas. As características do modelo burocrático são aqui entendidas como o código de leitura do “viver” das organizações. Este enquadramento teórico contribui para uma melhor estruturação, compreensão e avaliação das organizações, sobre as quais recai o nosso foco de análise, à luz da dimensão burocrático-racional que enfatiza a adequação dos meios aos objetivos/fins traçados.

Desta forma, na atual situação de descentralização de competências da administração central para o poder local – efetivada na contratualização com os municípios –, julgamos que as principais organizações que atualmente intervêm no domínio educativo – o ME, os Municípios e as escolas/AE – devem ser analisadas segundo os princípios da administração burocrática. Claro está que, neste âmbito e atendendo ao propósito desta dissertação, direcionamos a nossa abordagem para as organizações de âmbito local (CM e AE).

Apropriando-nos da célebre e incontornável interpretação de Costa (1986) sobre a escola, mas adaptando-a ao contexto da nova orgânica de gestão municipalizada do setor educativo, enquadrada na denominada descentralização de competências por contrato, podemos identificar alguns traços burocráticos comuns às organizações município e AE, nomeadamente no que concerne às tomadas de decisão que são centralizadas nos órgãos/líderes de topo das organizações. Ao abrigo Lei n.º 75/2013, de 12 setembro, verifica-se que no município as decisões são tomadas pelo executivo municipal – liderado pelo presidente da CM a quem compete a “coordenação dos serviços municipais” (art.º. 37.º) – e pela Assembleia Municipal, a quem compete, entre outras, a função de “Acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, [...] bem como apreciar a execução dos contratos de delegação de competências” (alínea a), do n.º 2, do art.º. 25.º), nos quais se enquadra o contrato de execução (CE) celebrado com o ME. No AE, de acordo com o DL n.º 75/2008, de 22 de Abril – alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 224/2009, de 11 de Setembro, e 137/2012, de 02 julho – a liderança é exercida pelo diretor – “órgão de administração e gestão do AE ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” (art.º. 18.º) –, e pelo Conselho Geral – “órgão de direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola” (n.º 1, do art.º. 11.º).

Também a existência de uma *praxis* gestonária padronizada, enquadrada pelos normativos legais, está transposta em documentos escritos<sup>41</sup>. Quer o município quer o AE regem-se por princípios organizativos inscritos nos normativos legais. No caso do município a sua ação decorre da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a qual estabelece o

---

<sup>41</sup> Morgan esclarece que nas “Nas burocracias, a forma de regulamentação está associada ao uso da palavra escrita e é exercida pelos burocratas que se sentam atrás dos seus bureaux ou mesas, fazendo e administrando as regras que são o guia da atividade organizacional. O poder e a responsabilidade em tais organizações estão intimamente ligados com o conhecimento e uso de regras por parte de alguém e com a forma praticamente legal de administração que isso implica.” (1996: 148).

regime jurídico das autarquias locais. Quanto ao AE a sua ação pauta-se pelo DL n.º 75/2008, de 22 de Abril – alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 224/2009, de 11 de Setembro, e 137/2012, de 02 julho –, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. No seio do município e do AE deparamo-nos com outros instrumentos prescritivos, como sejam os regulamentos e os regimentos, que procuram adequar e especificar as normas gerais aos casos específicos, de acordo com o seu próprio contexto organizacional.

De igual modo a estrutura organizacional hierarquizada. A dinâmica de poder, relacional e comunicacional no município e no AE traduzem um modelo organizacional piramidal, pelo que o exercício da autoridade e a especificidade/tecnicidade exigida para o desempenho dos cargos aumenta à medida que nos aproximarmos do topo. A estrutura orgânica do município, na dependência do executivo (presidente e vereadores), apresenta as divisões administrativas por setores: administrativo e financeiro; obras, habitação, urbanismo e ambiente; ação social, cultura, educação, turismo e desporto. Por sua vez, estas divisões administrativas estão organizadas em seções de serviços. No AE existem postos/estruturas de liderança intermédia que, nas diversas áreas de gestão, fazem a ligação entre o diretor e a comunidade educativa, nomeadamente o pessoal docente e não docente, os alunos e os pais/encarregados de educação. A este propósito, podemos aqui destacar o conselho pedagógico, os departamentos curriculares, os coordenadores de diretores de turma, os conselhos de turma e, no âmbito da gestão do PND, os coordenadores técnico e operacional.

A uniformidade e impessoalidade nas relações humanas<sup>42</sup> é outra evidência da presença da burocracia. Nas organizações em apreço considera-se que as pessoas não são insubstituíveis, pelo que a ocupação de cargos/vagas obedece a processos de concurso para seleção, assentes em critérios previamente definidos, de acordo com as vagas/lugares definidos nos mapas de recursos humanos do município e do AE. Ao associar a autoridade e o poder ao cargo/função e não à pessoa procura-se que a tomada de decisões não seja contaminada por fatores e interesses pessoais que possam prejudicar os interesses/objetivos da organização.

---

<sup>42</sup> Merton considera que organização burocrática “está concebida para eliminar por completo as relações do tipo pessoal e as considerações emocionais (hostilidade, ansiedade, vínculos afetivos, etc.” (1978: 110).

### 3. O modelo político

Nas sociedades atuais, marcadamente democráticas, espera-se que os cidadãos participem, direta ou indiretamente, nas tomadas de decisão das organizações em que se inserem. Assume-se aqui como válida a ideia aristotélica que classifica como natural a dimensão social do ser humano, o qual se completa e realiza na *pólis*.

Esta constatação genérica concilia-se com o crescente recurso ao modelo político como teoria explicativa das organizações, nomeadamente a partir dos anos 70 do século passado. É no contexto de profundas transformações sofridas pelas teorias clássicas da administração que se promove a valorização do modelo político. Este processo implicou a alteração do panorama das conceções organizacionais, pois no dizer de Mintzberg

a la notion de buts organisationnels particuliers s'est substituee la notion d'un pouvoir fluide a l'interieur et a l'entour de l'organisation sans buts precis. D'une organisation sans detenteurs d'influence, on est passe it un type d'organisations oil pratiquement tout le monde est un agent influent; de la vision de l'organisation, en tant qu'instrument de la societe, on en est venu a la vision d'une arene politique (1986: 43).

Contudo, neste cenário não se pretende substituir a perspetiva de análise burocrática pela política, mas tão só complementá-la. Deste modo, ao propor uma outra abordagem das organizações, o modelo político assume-se como alternativo ao tradicional modelo racional-burocrático. Esta mesma ideia é considerada por Crozier e Friedberg quando afirmam que “*no existen sistemas sociales completamente regulados o controlados*”<sup>43</sup>. Los actores individuales o colectivos que los componen jamás pueden reducirse a funciones abstractas y desencarnadas” (1990: 25).

Assim, esta outra perspetiva organizacional tem a vantagem de permitir valorizar as tensões desintegradoras que resultam da diversidade de interesses que se manifestam na organização (Morgan, 1996). Desta forma, a organização é vista como “um sistema de interação individual e de subgrupos perseguindo diferentes interesses, demandas e ideologias através do uso do poder e de outros recursos” (Ellström, 2007: 452).

---

<sup>43</sup> Na edição consultada a frase consta em itálico.

Também as palavras de Lima, embora referindo-se mais especificamente à escola como organização, podem ser interpretadas no mesmo sentido quando defende que o modelo político ao realçar

a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política [...] tem [...] as vantagens de chamar à atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogéneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas acções, e, até, para o seu potencial de intervenção e mudança (1998: 66).

Desta forma, este modelo vê a *praxis* política como um domínio fundamental das organizações ao reconhecer a autoridade formal (própria do sistema burocrático) como apenas uma das fontes de poder (Estevão, 1998a), o que abre espaço para que o conflito (tido como normal) se constitua como um dos fatores de mudança organizacional.

Esta dimensão política está, pois, presente no quotidiano das organizações quando observamos a heterogeneidade de pensamento e de ação das pessoas que as integram (Morgan, 1996; Canavarro, 2000). Esta *diferença*, traduzida em tensão, está na origem<sup>44</sup> da política *intra-organização*.

A vivência no contexto organizacional pauta-se por conflitos e jogos<sup>45</sup> de poderes e intrigas pessoais, pelo que as tomadas de decisão ocorrem na sequência de processos de negociação e confrontação que procuram acomodar os diversos interesses em jogo. Estes jogos de poder, nem sempre manifestos, são muitas vezes ocultados pelos atores que, mantendo-os latentes, procuram encobrir e disfarçar os seus verdadeiros interesses, poderes, estratégias e até conflitos. Assim, a análise política das organizações deve centrar-se nas relações entre interesses, conflito e poder (Morgan, 1996). Neste caso, e distinguindo-se do modelo burocrático, o modelo político desvia a análise teórica da estrutura para os atores e os seus jogos de disputa e manutenção do poder (Silva, 2011).

---

<sup>44</sup> No sentido de impulso que desperta a dimensão política dos atores nas interações que necessariamente estabelecem no seio das organizações.

<sup>45</sup> Para Crozier e Friedberg o jogo é “un mecanismo concreto gracias al cual los hombres estructuran sus relaciones de poder y las regulan al tiempo que les conceden (déjandose) su libertad” (1990: 94).

A conceção das organizações como arenas políticas contribui para a promoção da estratégia de associação dos indivíduos em grupo, por analogia com a parábola dos sete vimes<sup>46</sup>, permitindo que *co*-ligados possam atingir melhor os seus objetivos.

Ao recentrar o foco de análise na teia de interações e nas estratégias que os atores promovem na defesa dos seus próprios interesses, este modelo contribui para

encontrar uma forma de suplantar as limitações da ideia de que as organizações são funcionalmente sistemas integrados. [...] apontando para as tensões desintegradoras que brotam dos diversos conjuntos de interesses sobre os quais a organização se estrutura (Morgan, 1996: 201).

Toda a vivência política se caracteriza pela disputa de interesses que, num fogo cruzado de pressões, resulta na satisfação de alguns em detrimento de outros. Também nas organizações o jogo político leva os atores a medir forças num processo de avaliação de duas forças opostas: as que legitimam e as que resistem ou impedem determinadas decisões/ações.

Desta forma, no seio das organizações tudo se joga em termos de acomodar a heterogeneidade de interesses, conflitos e poder dos diferentes atores individuais.

Os interesses são relevantes na abordagem política das organizações considerando que, ao secundarizar-se a estrutura como um todo, o foco recai nos indivíduos e/ou grupos vistos como agentes interventivos na procura da realização dos seus interesses, sejam pessoais ou profissionais.

No âmbito da abordagem que faz à organização como arena política, Morgan compreende os interesses como “conjunto complexo de predisposições que envolvem objetivos, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a agir em uma e não em outra direção” (1996: 153).

Releva para a análise dos interesses no quadro organizacional a conceção dos interesses como abarcando três áreas: da tarefa (trabalho/cargo desempenhado), de carreira (aspirações e visões quanto ao futuro) e extra-muro (valores pessoais e estilo de

---

<sup>46</sup> Escrita por Trindade Coelho (2000) esta parábola, inserida na obra *Os meus amores* que foi editada pela primeira vez 1891, conta-nos a história de um pai que, no leito da sua morte, pede a cada um dos seus 7 filhos que lhe tragam um vime seco. Executada a tarefa, um a um, os vimes foram facilmente quebrados pelo filho mais novo que era também o mais fraco. Repetindo o pedido, cada filho recolhe mais um vime que, desta vez, o pai ata num feixe. O feixe, de 7 vimes, revela-se impossível de quebrar, mesmo com o esforço conjunto dos 7 filhos. Perante tal insucesso, o pai procura mostrar aos seus filhos a vantagem de se manterem juntos (coligados) no decurso das suas vidas.

vida, ou seja, a dimensão extra-organização) (Morgan, 1996). A relação entre estas três dimensões pode ser de interligação ou exclusão.

No contexto organizacional, a relação que se estabelece entre estas áreas dos interesses concorre para motivar o comportamento dos indivíduos (Canavarro, 2000), o que pode traduzir-se em múltiplas combinações possíveis.

As organizações são um espaço privilegiado de luta pelo poder, uma arena em que se digladiam diversas forças com o propósito de se apropriarem de bens socialmente escassos. O conflito decorre assim do choque de interesses. Neste sentido, somos confrontados com a inevitabilidade da ocorrência de conflitos, que de forma natural surgem no seio das organizações.

No dizer de Srour, os conflitos

São choques ou enfrentamentos que se dão entre agentes sociais em virtude de variadas incompatibilidades: necessidades, interesses, expectativas, valores ou personalidades. São processos de ruptura na convivência, que provocam desequilíbrios ou desestabilizam o ambiente social ou organizacional (2012: 115-116).

De acordo com Robbins (2009) existem três tipos de conflito: de tarefa (conteúdos e objetivos de trabalho), de relacionamento (relações interpessoais) e de processo (realização do trabalho). Os estudos indicam que os conflitos de tarefa e de processo são considerados funcionais ou formas construtivas, isto é, podem contribuir para apoiar os objetivos e melhorar o desempenho da organização. Inversamente, os conflitos de relacionamento são disfuncionais porque, ao criar atrito e hostilidades entre os atores, aumentam as incompatibilidades pessoais travando a realização das tarefas organizacionais.

Embora fatores como a personalidade e a ideologia possam concorrer para a génese dos conflitos, estes explicam-se mais diretamente pela necessidade dos atores competirem por recursos, posições de mando e privilégios/vantagens, que como sabemos no contexto organizacional são sempre escassos.

Apesar de muitas vezes vermos o conflito como negativo, tal não sucede na conceção das organizações como sistema político. Nesta abordagem, adotando uma visão interacionista, o conflito é natural e inevitável. Não podendo ser eliminados, e tendo como preocupação mantê-los latentes, os conflitos podem criar condições para

um bom desempenho organizacional. Assim, o nível adequado de conflito é aquele que, impedindo a estagnação, estimulando a criatividade, libertando tensões e contribuindo para ao processo de mudança, é insuficiente para ser destrutivo ou prejudicar a coordenação das atividades da organização (Robbins, 2009). Através de processos de negociação e de alianças os conflitos podem levar à consolidação das redes (formais e informais) de poder.

Para Morgan “o poder é o meio através do qual conflitos e interesses são, afinal, resolvidos. O poder influencia quem consegue o quê, quando e como” (1996: 163). Esta noção vaga e inconsistente de poder resulta da diversidade de sentido que a mesma tem assumido. Poder pode significar recurso, relação social, ou capacidade de influenciar a ação de outra pessoa (Morgan, 1996).

Nas organizações, enquanto sistemas sociais, o poder remete para a correlação de forças em confronto, adquirindo uma dimensão relacional. É neste âmbito que o poder traduz uma relação de forças, não se confundindo como mero atributo dos atores (Crozier, Friedberg, 1990). Assim, segundo esta conceção, destaca-se a interdependência entre os atores na disputa pelo poder, da qual resulta a configuração (in)formal de poder no seio das organizações. Este aspeto coaduna-se com uma compreensão da organização como espaço em que os atores dispõem de “margens de liberdade” e “zonas de incerteza” (Crozier, Friedberg, 1990).

Na mesma linha de pensamento e a propósito da ocorrência de ruturas com as normas, referindo-se à escola como organização, Lima emprega o termo de infidelidades normativas, que entende como “um fenómeno típico que pode caracterizar os actores educativos e a acção organizacional escolar”, constatando que “seria mais corretamente compreendida se considerada enquanto *fidelidade* dos actores aos seus objectivos, interesses e estratégias” (1998: 176).

Também Estêvão não deixa de reconhecer que a ação dos atores e a dinâmica das organizações é resultado “contingente e sempre provisório da construção de uma ordem local cujas características relativamente autónomas estruturam a capacidade de acção colectiva” (1998a: 247).

Na senda de Crozier e Friedberg, Carvalho refere-se ao poder como “uma propriedade inerente às relações sociais consubstanciada na ideia de reciprocidade e só aí tem existência real, porque baseada nas necessidades e valores dos que a integram”

(2014: 17). Esta noção de poder traduz-se na constante avaliação da correlação de poder entre os diversos atores individuais que, como é natural, têm objetivos divergentes. A importância que um superior hierárquico atribui ao desempenho das tarefas por parte de quem as executa é determinante no desenlace dos jogos de poder.

Do exposto emerge a negociação como o elemento que permite aglutinar e compreender as noções de interesses, conflito e poder no seio das organizações entendidas como estruturas políticas. Perante a impossibilidade de controlar totalmente as interações que se estabelecem no âmbito organizacional, os indivíduos deparam-se com a necessidade de negociar, procurando ultrapassar as situações de divergência. A negociação resulta das partes conflitantes disporem de diferentes graus de poder, ou seja, nenhuma parte tem poder absoluto sobre a outra.

Segundo Robbins a negociação, vista como atividade contínua nas organizações, pode ser definida como “o processo pelo qual duas ou mais partes trocam bens ou serviços e buscam um acordo sobre as vantagens dessa troca para elas” (2009: 335).

A negociação pode assumir duas estratégias (Robbins, 2009): distributiva (fazer com que o oponente aceite ou se aproxime dos seus objetivos) e integrativa (parte-se da ideia que um ou mais acordos podem trazer ganhos para ambas as partes). No contexto organizacional é preferível adotar estratégias de negociação integrativa (Robbins, 2009) porque os atores, não se sentindo perdedores, podem construir relacionamentos a longo prazo e desenvolver no futuro o trabalho colaborativo.

Apesar de reconhecer o carácter complexo das organizações, em resultado dos processos de confrontação e negociação entre indivíduos/grupos com interesses e estratégias de poder conflitantes, não podemos todavia escamotear algumas dificuldades inerentes à aplicabilidade do modelo político ao estudo da escola como organização, tradicionalmente marcada pela *monorracionalidade* imposta por uma administração fortemente centralizada e promotora do conformismo.

No entanto, a sua convocação adquire sentido e é necessária se não ignorarmos o repto de Carvalho, quando afirma que:

Aceitar que uma escola funciona apenas à custa das decisões expressamente prescritas pelas instâncias superiores de decisão, é sofrermos de miopia face à inviabilidade de importar o modo de pensar sobre alguns dos aspectos do mundo natural para a gestão e organização da escola (2010: 40).

Ao assumir também como nossa esta forma de ver a escola, o recurso ao modelo político permite-nos compreender as práticas conflituantes que os diferentes atores adotam quando procuram preservar os seus interesses e, não menos importante, constitui-se uma mais-valia na abordagem da incontornável tendência política que estes naturalmente assumem, no âmbito das suas iniciativas e margens de liberdade. Na verdade, os atores, individualmente ou coligados, não deixam de considerar a ideia de que é sempre possível fazer qualquer coisa em prol da concretização dos seus próprios objetivos. Assim, apesar de se verem confrontados com a rigidez e o formalismo subjacente a qualquer estrutura organizacional, não deixam de procurar as soluções que consideram eficazes (Carvalho, 2010).

É, pois, neste contexto que o modelo político, de acordo com Estevão,

oferece uma alternativa ou um complemento analítico ao modelo burocrático racional [...] evitando [...] a reificação das organizações em virtude de se atribuírem os interesses e os poderes a indivíduos e a grupos humanos e de se especificar o processo como as preferências são impostas à organização pela *agência humana*, contribuindo assim para dar uma imagem mais diferenciada, e até fragmentada, da construção da *ordem* organizacional interna (1998<sup>a</sup>: 190).

É a necessidade de compreender a heterogeneidade de interesses e práticas dos atores individuais, a qual dota as organizações de potencial de intervenção e mudança (Lima, 2001), que justifica uma abordagem da escola à luz do modelo político.

A nosso ver, o recurso a este modelo de análise das organizações justifica-se no quadro da implementação de um novo paradigma gestor na área da educação, que decorre da descentralização por contrato. A *praxis* política norteia o movimento descentralizador de competências, através da contratualização com os municípios. Desta forma, os contratos de execução assumem-se como meros instrumentos políticos que procuram conciliar diversos interesses em jogo.

Neste sentido, no âmbito da denominada *municipalização* da educação, através da celebração de contratos de execução, podemos enquadrar no modelo político a celebração do CE. A assinatura de qualquer contrato deve pressupor e assentar na negociação entre as partes contratantes, neste caso o ME e o município, procurando legitimamente cada qual a defesa dos seus próprios interesses. Parte-se do princípio que a adesão da CM à iniciativa não obedeceu apenas a uma lógica instrumental que

subalternizou totalmente os interesses locais aos interesses da administração central. O CE assinado prevê contrapartidas financeiras a serem alocadas à melhoria das infraestruturas escolar, o que pode ser entendido como forma de salvaguardar alguns interesses da comunidade educativa local. Poderemos sempre perguntar se outras contrapartidas não poderiam ou deveriam ser obtidas? Será que a adesão ao CE resultou de um processo no qual participaram todos elementos da comunidade educativa? Estas e outras questões não deixam de nos remeter para o no campo das decisões e das percepções que condicionam o agir organizacional dos diversos atores.

A *praxis* gestonária das competências transferidas é outro aspeto a ter em conta. A transferência de competências da administração central para o município, também no que concerne à gestão do PND, confronta-nos com a heterogeneidade de interesses de quem tutela (CM), de quem gere na prática (diretor e coordenadores do PND) e de quem é gerido (PND). A competência de gestão do PND, ao abrigo dos contratos de execução, considerando as “margens de autonomia” e “as zonas de incerteza”, transporta-nos para o domínio da micropolítica<sup>47</sup> e da negociação entre os diversos atores (líderes autárquicos e escolares e o PND). A este nível, o controlo e a regulação não imana apenas das regras emitidas pelo ME (a nível central) ou pela CM e o AE (a nível local). Os atores, dispendo de uma “racionalidade limitada”, não deixam de jogar “com as regulações de controlo para recriarem ou seleccionarem um conjunto de regras, conforme aos seus objectivos e suas estratégias” (Estevão, 1998b: 30), no que se constitui um processo de autorregulação. Desta forma, o município e, mais particularmente, o AE podem transformar-se numa “arena política” onde se confrontam interesses particulares nem sempre conciliáveis com os objetivos da comunidade educativa.

De referir, ainda, os atores e a sua visão da *municipalização*. As “margens de liberdade” dos atores educativos permite-lhes, de acordo com a sua forma de pensar e filiação corporativa ou institucional, fomentar ou resistir às mudanças que um processo de descentralização, concebida como municipalização, sempre comporta. A não compreensão dos sujeitos como meros executantes de normas faz depender a

---

<sup>47</sup> De acordo com Blase a noção de micropolítica “refers to the use of formal and informal power by individuals and groups to achieve their goals in organizations. In large part political actions result from perceived differences between individuals and groups, coupled with the motivation to use power to influence and/or protect” (1991: 11).

implementação ou a continuidade deste processo da sua ação. É importante determinar o grau de comprometimento dos diversos intervenientes implicados na implementação do CE. Para ter sucesso, uma verdadeira descentralização deve ir ao encontro das expectativas dos atores educativos.

#### **4. A relação entre o burocrático e o político**

Todas as instituições se inserem numa teia organizacional que, ao mesmo tempo que as enleia numa dimensão burocrático-legal, também potencia a abertura a tomadas de decisão autónomas dos seus atores, por vezes inovadoras, de acordo com os seus próprios objetivos.

Enquanto formas organizativas a burocracia e a política, ao assumir intenções divergentes, não têm necessariamente de excluir-se mutuamente, como se cada qual tentasse eliminar o outro modelo. Pelo contrário, a sua coexistência e convergência faz todo o sentido no contexto da ação organizacional, se considerarmos que “a dinâmica da organização escolar se constitui na grande variedade de situações decisórias que tanto podem ser de natureza burocrática como podem resultar de um outro tipo de estruturação em cuja ação se potencia a autonomia relativa” (Carvalho, 2010: 55).

Tanto a burocracia como a política se constituem como recursos de poder (Silva, 2011). No modelo burocrático, traduzindo-se numa racionalidade formal-legal, o poder advém duma legitimidade legal. Por sua vez, no modelo político, o poder, de forma informal e estratégica, é o resultado da confrontação e da negociação, considerados processos de afirmação dos diferentes atores/grupos no âmbito das suas “margens de autonomia” organizacional.

A relação entre as dimensões burocrática e política no seio das organizações pode assumir contornos variáveis: de ação conjugada, de resistência burocrática e de questionamento da estrutura organizacional.

Adotando uma perspetiva otimista, é possível (até mesmo desejável) conceber a coexistência destes modelos no contexto organizacional, pois, a sua ação conjugada pode potenciar os objetivos organizacionais, se considerarmos que “o sistema burocrático confere forma legal a medidas e decisões produzidas [...] legitimando as

políticas e, [...] o sistema político dá cobertura a decisões administrativas ou técnicas tornando-as congruentes com o quadro político-ideológico vigente” (Silva, 2011: 91).

Numa visão mais pessimista, estes modelos “guerreando-se” podem suprimir mutuamente os efeitos produzidos. Esta situação lembra-nos o “jogo do galo”, no qual cada nova jogada visa anular o efeito da jogada precedente, sabendo nós que, quando bem jogado, conduz sempre à situação de “ganho zero”.

De acordo com esta perspetiva pode verificar-se que a rigidez e o formalismo do modelo burocrático entrem e condicionem as decisões estratégicas dos atores, ocorrendo a prevalência do sistema burocrático. A máquina burocrática tende a dificultar a acomodação das propostas de mudança de índole administrativa (Silva, 2011). Deste facto dão exemplo, como salientado no capítulo anterior, as sucessivas medidas de incremento da descentralização de competências e da promoção da autonomia. Não passando do plano meramente retórico, na prática, assistimos ao recentrar do poder mantendo a administração central o ciber(controlo) sobre as instâncias locais (escolas e municípios). Não sendo transferidas competências mas apenas delegadas, os (pseudo)decisores locais continuam a depender, em última instância, da “boa vontade” da administração central.

Mantendo a visão pessimista, mas invertendo-a, a dimensão política pode sobrepor-se monitorizando e questionando tanto as decisões como a própria estrutura da administração burocrática (Silva, 2011). A ordem sociopolítica impõe-se à ordem institucional-legal o que pode provocar desajustes e incongruências entre as orientações para a ação e a execução da ação<sup>48</sup>. É neste contexto que podemos compreender, no âmbito das “margens de autonomia”, a necessidade dos municípios progressivamente chamarem a si as denominadas “extra-competências” e das escolas adotarem “boas” e continuadas práticas de “infidelidades normativas”, que só mais tarde e sob algumas reservas, como demos nota, são legitimadas por uma administração central fortemente burocratizada.

---

<sup>48</sup> No contexto de uma análise multifocada dos modelos organizacionais de uma escola pública, Lima considera que “A produção de uma regra, qualquer que seja o seu estatuto, a instância e os actores que a produziram, não arrasta obrigatoriamente e automaticamente o seu cumprimento por parte de quem age e toma decisões [...]. É portanto necessário distinguir entre acção *prescrita* e acção *real*” (2001: 106).

## **CAPÍTULO IV**

### **ESTUDO DE CASO:**

### **“ARTICULAÇÃO ENTRE A AUTÁRQUICA E A ESCOLA NA GESTÃO DO PND”**



O homem<sup>49</sup>, ser dotado de consciência, tem a faculdade de se questionar e problematizar a realidade. No processo dialético de conhecimento, assumindo o papel ativo de sujeito, o ser humano procura compreender-se a si mesmo e explicar a realidade que o rodeia. Assim entendida, a demanda do conhecimento, porque intrínseca à natureza humana, não é tarefa facultativa.

Como bem ilustra o mito de Prometeu<sup>50</sup>, a faculdade de conhecer (simbolizada pelo fogo) dota o homem de poder. Esta concepção de ser humano ajuda a perceber porque somos reiteradamente levados a empreender buscas cognitivas com o propósito de superar os problemas que progressiva e gradualmente detetamos. Investigar é, pois, próprio da natureza humana.

A investigação pode ser entendida como “um sistema de actividades intelectuais e manuais destinado à obtenção de informação capaz de resolver determinados problemas” (Vilelas, 2009: 44). Ao ser feita por seres humanos a investigação não é um processo mecânico mas criativo, porque não deixa de enfrentar constantemente dificuldades e obstáculos, que urge superar.

Na presente investigação procuramos compreender o processo da implementação das recentes políticas de descentralização de competências para os municípios, no domínio da educação. Como a temática e o problema estudados se inserem no campo das ciências sociais, a nossa investigação enquadra-se no paradigma interpretativo, de natureza qualitativa, com recurso à metodologia do estudo de caso.

## 1. Metodologia

Ao vocábulo método, que deriva do grego μετα (meta) + οδός (hodos), podemos atribuir o significado literal de *caminho* ou direção *para* um objetivo ou fim.

---

<sup>49</sup> Conceção expressa por Roland Corbisier ao defender que o homem “Precisa perguntar porque não sabe e precisa saber, saber o que é o mundo em que se encontra e no qual deve viver. Para poder viver, e viver é conviver, com as coisas e com os outros homens, precisa saber como as coisas e os outros homens se comportam, pois sem esse conhecimento não poderia orientar sua conduta em relação às coisas e aos homens.” (1986: 127).

<sup>50</sup> A figura mítica de Prometeu é aqui interpretada como o símbolo da vontade humana de procurar, audaciosamente, o conhecimento.

Sabemos que a procura do conhecimento verdadeiro ou de solução para os diversos problemas, com que somos inevitavelmente confrontados, são atividades que recorrem sistematicamente a estratégias ou técnicas para facilitar a obtenção dos pretendidos objetivos. Depreende-se, pois, que todos os ramos de estudo conducentes à obtenção de conhecimento implementam determinadas estratégias ou percursos de investigação. Sendo que a ciência é um tipo específico de conhecimento, não pode deixar de se socorrer de procedimentos que a conduzam a alcançar os seus fins.

Descartes, um dos percursores da ciência moderna e figura incontornável para o estudo do método científico, propõe-nos uma definição de método, que se tornou célebre, ao entendê-lo enquanto conjunto

de regras certas e fáceis, que permitem a quem exatamente as observar nunca tomar por verdadeiro algo de falso e, sem desperdiçar inutilmente nenhum esforço da mente, mas aumentando sempre gradualmente o saber, atingir o conhecimento verdadeiro de tudo o que será capaz de saber (1985: 24).

Sendo verdade que esta definição se aplica mais especificamente à demanda do conhecimento e à busca da verdade, não é de desvalorizar a sua transposição para qualquer trajeto orientado para um determinado objetivo/fim.

Depreendemos, desta definição, que o método assume como características: seguir regras, procurar a economia de forças, evitar (possíveis) erros e progredir quantitativamente e qualitativamente na obtenção de conhecimento ou objetivos traçados.

Estamos, assim, perante uma noção de método que, sendo clássica, permanece atual como verificamos na definição proposta por Freixo, quando considera o método como:

o conjunto das actividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objectivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do investigador (2009: 80).

O método deve ser entendido como um instrumento ou estratégia para combater os dados que se apresentam como aleatórios, conferindo-lhes uma dimensão racional, através da sua medição, classificação e ordenação. Ao seguir um método procuramos, assim, reduzir a incerteza e a margem do erro da nossa investigação.

### **1.1. O tema**

A escolha, enquanto ato voluntário, não surge do nada. É um processo marcado pelas circunstâncias de cada ser humano. A escolha do tema de um projeto de investigação deve surgir naturalmente das mundividências de cada investigador. Seguindo esta ideia, procuramos o tema de investigação para a nossa dissertação nas nossas vivências pessoais, profissionais e nas diversas temáticas abordadas nas aulas das unidades curriculares do primeiro ano do curso de mestrado.

Nesta ponderação procuramos um tema/objeto de estudo que pudesse sincronizar as dimensões pessoal, profissional e científica. Desta forma, privilegiamos um tema do nosso interesse pessoal, que potenciase a valorização do desempenho profissional e estivesse devidamente enquadrado na área da administração educacional. De forma natural surgiu a descentralização que se foi consolidando como o tema aglutinador das três dimensões referidas.

Sendo este um tema demasiado abrangente – de acordo com o propósito do projeto de investigação – e considerando o contexto das atuais políticas educativas, promotoras da municipalização por via da contratualização, direcionamos o nosso estudo para as mais recentes competências que no setor da educação foram delegadas ao poder local. O tema específico que escolhemos para objeto de estudo da nossa investigação foi “a gestão do PND à luz dos contratos de execução”.

O interesse pela realização deste estudo advém da sua atualidade, de ser um domínio ainda pouco estudado e da importância que atribuímos ao PND enquanto atores educativos, tantas vezes desvalorizados. Por outro lado, correlaciona-se com a temática da autonomia, o que implica o estudo das dinâmicas de decisão e do processo relacional inerentes a qualquer comunidade que se pretende constituir como unidade social.

### **1.2. O problema**

Considerando que “do *espanto* provém a interrogação e o conhecimento” (Jaspers, 1987: 17), facilmente se compreende que toda a investigação começa com a formulação de um problema sobre algo que se desconhece e que se transforma em

inquietação. Em momentos de crise cognitiva surge a admiração<sup>51</sup> a qual, ao formular problemas, desencadeia em nós o desejo de alargar e aprofundar os horizontes do conhecido.

Quando nos questionamos, naturalmente procuramos respostas. Esta busca de entendimento para as questões que desconhecemos ganha contornos de investigação quando adquire um caráter sistemático (Tuckman, 2000). Podemos, assim, considerar que uma investigação consiste na procura da resolução de um problema de conhecimento (Vilelas, 2009), constituindo-se como “um método de aquisição de novos conhecimentos” (Fortin, 1999: 18).

Apesar de ser um processo que implica hesitações, desvios e incertezas, para muitos investigadores o processo de investigação não deixa de ser estimulante (Quivy, Campenhoudt, 1992).

É no contexto do processo da descentralização educativa e da crescente promoção política da municipalização da educação que nos propusemos estudar o problema: Como se articulam a autárquica e a escola na gestão do PND?

Assumimos que o objetivo do nosso estudo visa, no âmbito da investigação social, “compreender com mais nitidez como determinadas pessoas apreendem um problema e a tornar visíveis alguns dos fundamentos das suas representações” (Quivy, Campenhoudt, 1992: 17). Neste sentido, julgamos ser pertinente compreender as representações que os coordenadores do PND, assistentes técnicos e assistentes operacionais, os *gestores* autárquicos e os órgãos de gestão do AE construíram sobre a gestão do PND, em resultado do processo de descentralização educativa, por via da implementação do CE celebrado entre o ME e o município.

Ao propormo-nos realizar este estudo pretendemos conhecer que fatores determinam as dinâmicas de poder/decisão e, como consequência, problematizar a escola/AE como *locus* de tensão/conflito e/ou de colaboração. Era nosso objetivo, também, perceber se o fator proximidade, em confronto com a centralidade, é potenciador de uma gestão de recursos humanos mais eficiente.

---

<sup>51</sup> Empregamos aqui o termo “admiração” no sentido em que Aristóteles o emprega na *Metafísica* (982b), quando considera que “foi pela admiração que os homens começaram a filosofar [...] perplexos, de início, ante as dificuldades mais óbvias, avançam pouco a pouco e enunciam problemas a respeito das maiores [...]. E o homem que é tomado de perplexidade e admiração julga-se ignorante [...]; portanto, [...] filosofavam para fugir à ignorância” (Aristóteles, 1969: 40).

Neste contexto de partida, com carácter provisório e correndo o risco de sermos contaminados por preconceitos e opiniões infundadas, formulamos algumas sub-questões que assumiram uma dimensão orientadora e exploratória do nosso objeto de estudo:

- 1ª - Que razões levaram a autarquia a aderir ao CE?
- 2ª - Na gestão do PND quais as competências que a autarquia delega nas lideranças escolares?
- 3ª - O recrutamento dos recursos humanos a nível local é suscetível de ser influenciado por fatores subjetivos, vulgo “clientelismo”?
- 4ª - A municipalização da gestão do PND traduz-se na perceção de ganhos de produtividade e eficiência para a instituição escola/agrupamento?
- 5ª - As “tensões político-partidárias” a nível local têm reflexos na *praxis* gestonária do PND?
- 6ª - Qual a perceção das lideranças autárquica e escolar quanto às alterações decorrentes do processo de transferência de competências?

### ***1.3. Paradigma de estudo***

Tendo presente que a temática e o problema que pretendemos estudar se inserem no campo das ciências sociais, considerando a classificação clássica dos paradigmas<sup>52</sup> metodológicos<sup>53</sup>, a nossa investigação enquadra-se no paradigma interpretativo de natureza qualitativa, porque privilegia a compreensão e a interpretação dos significados das ações humanas e das interações sociais (Freixo, 2009).

---

<sup>52</sup> Thomas Kuhn emprega pela primeira vez em 1962, no seu livro *The Structure of Scientific Revolutions*, o conceito de paradigma como conjunto de “realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 1998: 13).

<sup>53</sup> Tradicionalmente (Freixo, 2009) consideram-se 3 paradigmas de investigação: o positivista (também designado racionalista ou quantitativo) que se centra em explicar, controlar e prever os fenómenos; o interpretativo (também designado qualitativo, fenomenológico, naturalista, humanista ou etnográfico) que visa compreender e interpretar o significado do agir humano e da vida social; e o crítico que, adotando numa perspetiva de confronto, pretende ultrapassar o reducionismo do positivista e o conservadorismo do interpretativo, centrando-se no potencial de mudança.

Compreende-se o “paradigma como um sistema de crenças, princípios e postulados que informam, dão sentido e rumos, servindo de modelo, às práticas de pesquisa” (Vilelas, 2009: 99).

Julgamos que qualquer análise da realidade social não pode deixar de refletir a mundividência do seu autor. Santos refere que “a ciência social será sempre uma ciência subjectiva e não objectiva como as ciências naturais; [...] tem de compreender os fenómenos sociais a partir das atitudes mentais e do sentido que os agentes conferem às suas acções” (2007: 22). Fortin referindo-se à investigação de abordagem qualitativa afirma que “o investigador reconhece que a relação sujeito-objecto é marcada pela intersubjectividade” (1999: 148). Neste sentido, partidários que somos de uma visão subjetivista da realidade social, adotamos do ponto de vista ontológico uma posição relativista que, ao não suscitar um carácter explicativo, pede uma investigação de cariz compreensivo da realidade.

Bogdan e Biklen (1994) apontam cinco características para a investigação qualitativa: 1) o investigador é peça-chave da investigação, recolhendo diretamente os dados no contexto em que ocorrem; 2) privilegia a descrição, pesquisando os ínfimos pormenores significativos da realidade tentando analisá-los em toda a sua riqueza; 3) enfatiza o processo, não os resultados; 4) analisa indutivamente os dados, tentando agrupar coerentemente as peças soltas no todo estruturado; 5) busca de significado e de sentido, procurando responder ao “porquê” e “o quê”.

A pesquisa naturalista promove a obtenção de dados descritivos, através da interação do investigador com a situação estudada, procurando apreender a dinâmica e a perspectiva dos diferentes atores.

No âmbito do paradigma qualitativo o papel do investigador, enquanto construtor do conhecimento, é valorizado. Ao promover-se uma abordagem indutiva (Fortin, 1999; Vilelas, 2009; Flick, 2005) considera-se que nada é definido *a priori*, presumindo-se que o conhecimento profundo de um programa/intervenção e dos seus resultados só podem ser obtidos com *insights*<sup>54</sup> sobre as experiências pessoais dos intervenientes/participantes.

---

<sup>54</sup> Recorremos ao termo “insights” como capacidade para discernir a verdadeira natureza de uma situação, possibilitando alcançar a íntima ou oculta natureza das coisas ou perceber de uma maneira intuitiva.

Neste sentido, seguindo uma perspectiva epistemológica indutivista, procura-se a partir dos dados recolhidos encontrar regularidades que fundamentem generalizações que se pretendem cada vez mais amplas. Assim, pondo de lado a perspectiva hipotético-dedutiva que pugna pela verificação e validação empírica das hipóteses, própria de metodologias explicativas, os dados não são recolhidos em função de uma hipótese pré-definida que há que pôr à prova. Num esforço interpretativo, o conhecimento constrói-se classificando os dados empíricos, ao estabelecer semelhanças e diferenças, com vista à apropriação do processo e não meramente dos resultados.

Esta dimensão interpretativa e compreensiva que caracteriza os estudos qualitativos, ao mesmo tempo que os enriquecem, também os pode debilitar correndo o risco de os situar no domínio da mera subjetividade. Desta forma, é com naturalidade que vemos algumas críticas comumente formuladas ao paradigma de investigação qualitativa, pelos defensores de uma visão positivista da ciência, as quais tendem a incidir sobre o tamanho reduzido e fraca representatividade da amostra, a falta de fiabilidade e a pouca validade dos dados (Fortin, 1999).

Contudo, estas críticas podem e devem ser encaradas com alguma despreocupação se desmistificarmos o ideal objetivista da ciência e tivermos em mente a especificidade deste paradigma de investigação que, como afirma Flick, cada vez mais recorre a

estratégias indutivas: em vez de partir das teorias para o teste empírico, o que se exige são “conceitos sensibilizadores” para abordar os contextos sociais que se pretende estudar. Ao contrário, porém, de um mal-entendido generalizado, estes conceitos sensibilizadores são influenciados pelo conhecimento teórico existente. Mas neste caso as teorias resultam dos estudos empíricos (2005: 2).

Neste âmbito, mais do que mero observador, espera-se que o investigador seja também participante, num esforço que exige comunhão e algum grau de reciprocidade, procurando, assim, “estar com” os investigados. Desta forma, os investigadores “confundem-se” com os sujeitos estudados, sendo estes, por vezes, designados como “co-investigadores” (Fortin, 1999).

Ao termos da escola uma visão de “espaço social em construção permanente, num processo instável de construção de compromissos locais que combinam lógicas e justiças não coincidentes ou até mesmo contraditórias” (Estevão, 2011: 220), estamos

“obrigados” a dimensionar o nosso estudo como uma investigação de natureza qualitativa.

#### ***1.4. Método e técnicas de investigação***

Propondo-nos estudar um acontecimento específico num determinado contexto, a nossa investigação assumiu a forma de estudo de caso. Tendo delineado como objetivo compreender o “por quê” de uma gestão do PND descentralizada e municipalizada e o “como” ela é partilhada entre a autarquia e o AE, vemo-nos em mãos com um tema atual e cuja implementação pode provocar, a todo o instante, alterações do fenómeno em estudo escapando ao nosso controlo. Neste cenário, recorreremos ao estudo de caso como método de investigação empírica.

A escolha deste método – em detrimento, por exemplo, do experimental ou da pesquisa histórica – explica-se pelas questões que procuramos investigar, pela impossibilidade de controlar eventos comportamentais e pela contemporaneidade do fenómeno estudado (Yin, 2001). Também não é alheio a esta opção o facto de ser uma metodologia usual nas investigações académicas concretizadas no âmbito das ciências sociais (Vilelas, 2009) e mais particularmente na área da educação (Torres, Palhares, 2014).

Compreendemos o método do estudo de caso como um processo de investigação que, não descurando a importância da dimensão contextual no fenómeno em estudo, adota uma estratégia de pesquisa abrangente (Yin, 2001).

De acordo com Lüdke e André (1986) o método do estudo de caso, enquanto investigação qualitativa, tem associado sete características ou princípios fundamentais: 1) visa descobrir novos elementos que no decorrer da investigação possam emergir; 2) enfatiza o contexto em que se situa o estudo; 3) busca retratar como um todo o fenómeno ou problema abordando a multiplicidade das suas dimensões; 4) recorre a uma variedade de fontes de informação que possibilitam ter acesso a múltiplos dados, colhidos em diferentes momentos, através de várias técnicas e fontes; 5) dá ao leitor a possibilidade da generalização naturalista, através do confronto dos dados obtidos no estudo com os dados resultantes das suas próprias experiências; 6) procura explorar e

representar diferentes visões dos atores sobre a realidade; 7) apresenta, geralmente, uma linguagem e forma mais acessível quando comparado com outros relatórios de pesquisa.

Assim entendido, o estudo de caso configura-se a melhor e a mais viável opção metodológica quando se pretende, como nós, estudar de forma mais ou menos aprofundada um aspeto particular da descentralização de competências para os municípios, como é o caso da gestão do PND. Nesta escolha também pesou o facto de a nossa investigação ser realizada por um só investigador e ser desenvolvida num horizonte temporal de um ano letivo.

Optando, desta forma, por não recorrer à experimentação, com a implementação do estudo de caso pretendemos “apreender suficientemente o assunto em estudo para transmitir toda a sua complexidade de forma narrativa” (Fortin, 1999: 165).

Apesar das virtualidades, nomeadamente no âmbito do estudo das “coisas humanas”, o método do estudo de caso, como qualquer outro método qualitativo, não deixa de ser olhado com (abundante) desconfiança quanto à sua validade e rigor científico. Estando perante a análise indutiva de uma situação concreta e circunstanciada a generalização das conclusões a outras situações não deixa de levantar dificuldades.

Para superar possíveis lacunas e críticas, no estudo de caso devemos promover os princípios da validade – interna e externa (Fortin, 1999; Tuckman, 2000) – e da confiabilidade (Yin, 2001).

A validade traduz o grau de confiança nas conclusões obtidas através da análise efetuada. Pode dividir-se em interna e externa. A validade interna envolve a construção do processo da investigação propriamente dito. Sendo intrínseca à investigação, a validade interna enfatiza a (necessidade de) adequação do resultado ao plano de investigação e avalia-se pela intensidade da análise do fenómeno, pelas múltiplas observações, pela similitude dos comportamentos tipo, pela construção de explicações e, por vezes, pela triangulação das fontes de dados (Yin, 2000). A validade externa refere-se à possibilidade da generalização dos resultados a outras situações similares. No estudo de caso o investigador recorre a generalizações analíticas, por oposição às estatísticas, utilizando teorias mais abrangentes como enquadramento dos resultados particulares (Yin, 2001).

A confiabilidade traduz a consistência com que um método avalia um fenómeno da mesma maneira em diferentes tentativas. Diferentes investigadores, se adotarem os

mesmos procedimentos, devem chegar às mesmas conclusões. A confiabilidade resulta da possibilidade de “replicar” o mesmo estudo de caso e não na “transposição” dos resultados de um estudo de caso para um novo estudo de caso (Yin, 2001). Este procedimento implica o registo dos procedimentos adotados podendo desta forma ser escrutinados.

Enquanto estratégia de pesquisa abrangente, o método de estudo de caso requer e possibilita a utilização de diferentes técnicas de investigação, como sejam: a análise documental, a entrevista semiestruturada e a observação naturalista (Fortin, 1999; Tuckman, 2000; Torres, Palhares, 2014).

No contexto da pesquisa educacional a observação é uma técnica indispensável, ao propiciar o contato direto e estreito do pesquisador com o fenómeno em estudo. A observação possibilita ao investigador “olhar” a realidade de forma a, inicialmente, problematizá-la e, na fase da procura de respostas, poder corroborar ou não as interpretações que emergem dos dados empíricos colhidos nas entrevistas (Tuckman, 2000).

Também o facto de desenvolver a investigação no meio em que desenvolvemos a nossa atividade profissional possibilitou acompanhar *in loco* o quotidiano da *praxis* gestonária da autarquia e da escola na gestão do PND. Neste contexto, a observação direta revelou-se um instrumento óbvio, mas pertinente, de recolha de elementos sobre o nosso objeto de estudo.

Não descurando as críticas<sup>55</sup> com que a observação se confronta, preferimos, no entanto, ressaltar as vantagens que apresenta enquanto recurso de investigação. No âmbito das investigações qualitativas, complementando outras técnicas, a observação é uma mais-valia porque permite descortinar novos aspetos de um problema, a apropriação das perspetivas dos sujeitos e a coleta de dados nas situações em que a comunicação se revela problemática (Lüdke, André, 1986).

Através da observação o investigador acede a um conjunto de informações que através de outras técnicas dificilmente as poderia considerar. Neste sentido, para melhor empreender a tarefa de compreender em toda a sua complexidade e abrangência o

---

<sup>55</sup> Lüdke e André (1986) identificam três críticas comuns à observação, enquanto técnica de recolha de dados, no âmbito da abordagem qualitativa que, sinteticamente, se traduzem na modificação, na interpretação subjetiva e na distorção ou fragmentação do fenómeno ou realidade em estudo.

problema com que se depara, faz todo o sentido que o investigador se socorra do “olhar” que naturalmente tem da realidade.

A observação pode ser utilizada como meio complementar de recolha de dados, procurando desvelar as informações que se crê escondidas pelos sujeitos sobre quem recai o estudo.

O recurso à observação como instrumento de recolha de dados explica-se pelo facto de estarmos profissionalmente comprometidos com o objeto de estudo. Desta forma, seria naturalmente inevitável ter acesso a um conjunto de observações/dados que, sendo consideradas relevantes para a investigação em curso, não poderiam nem deveriam ser descartados.

Assim, estando nós comprometidos, profissional e socialmente, com o meio em que a investigação foi implementada, a observação assumiu a forma naturalista visando examinar o ambiente na tentativa de apreender as dinâmicas inerentes ao fenómeno instituído como objeto de estudo e não tanto promover a recolha de dados com carácter sistemático. A observação qualitativa não pretende cumprir um projeto de pesquisa rígido, sendo que a sua maior virtualidade se deve ao seu carácter flexível e aberto.

Devemos ter presente que, muitas vezes, está subjacente ao simples “olhar” a contaminação do fenómeno observado e dos juízos formulados pelo investigador. A discricção e repetição são estratégias que devem ser adotadas pelo investigador para minorar possíveis efeitos perversos da observação no âmbito da investigação qualitativa (Tuckman, 2000).

Assim, a observação consistiu em simplesmente “olhar” a realidade na procura da compreensão do problema formulado e das questões orientadoras suscitadas. Tratou-se, pois, de convocar para análise os elementos observados pelo investigador e que, considerados relevantes, contribuem para uma melhor interpretação do fenómeno.

Recorremos à técnica da análise documental, muito usada nos projetos de investigação na área das ciências da educação (Bell, 2010; Torres, Palhares, 2014), com o duplo objetivo de contextualizar e orientar o nosso estudo e complementar a informação obtida através da técnica da entrevista semiestruturada.

Numa primeira fase a análise documental recaiu sobre normativos legais (leis, decretos-lei, etc.), estudos de referência (livros e artigos científicos) publicados e relatórios produzidos sobre a temática. Posteriormente, quando da análise de conteúdo,

procuramos interpretar os dados empíricos, lendo-os à luz do enquadramento teórico previamente estabelecido, relacionando-os com outros documentos (projeto educativo do AE, regulamento interno do AE, carta educativa do município, atas de reuniões, mapa de recursos humanos da CM, etc.) tidos como relevantes para conhecer as características organizacionais da gestão do PND, visando a melhor compreensão do objeto da nossa investigação.

Desta forma, a análise documental constituiu-se como suporte e complemento à recolha de dados através da técnica da entrevista semiestruturada, possibilitando assim uma análise de dados mais sustentada e coerente.

É um facto que no mundo atual, dominado pelos “media”, a entrevista vulgarizou-se a ponto de se poder afirmar que, nas mais variadas situações, todos ou quase todos já fizemos entrevistas e/ou fomos entrevistados. Existe a tendência generalizada para a entrevista ser tratada como um produto em fase de saldos.

Numa apropriação mais própria das metodologias da investigação científica, nomeadamente no âmbito de uma investigação qualitativa, a entrevista implica a interação comunicacional que de forma intencional visa obter informações sobre um determinado objeto de estudo.

Neste estudo a entrevista semiestruturada foi assumida como instrumento fundamental de recolha de dados, porque dá ao investigador alguma maleabilidade de ação no contacto com os entrevistados, permitindo-lhe amplitude e, se bem conduzida, profundidade dos elementos para análise. Ao propiciar o contacto direto com os sujeitos do estudo no contexto organizacional em que desempenham funções, a entrevista não deixa de ser peça-chave para uma melhor compreensão das práticas gestionárias da autarquia e do AE.

A entrevista é, pois, um instrumento que ao privilegiar a interação social, entre o investigador e os entrevistados, tem como objetivo e possibilita a recolha de dados para a pesquisa que de outra forma se revelaria problemática. Fruto do contacto direto entre o investigador e os seus interlocutores, a entrevista permite que estes exteriorizem com mais autenticidade “as suas percepções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências” (Quivy, Campenhoudt, 1992: 193).

Ao implicar um esforço de introspeção, este processo de recolha de informação pode traduzir-se numa certa invasão da esfera pessoal e/ou socioprofissional dos sujeitos entrevistados.

Este é o aspeto mais interessante e profícuo da utilização desta técnica, uma vez que a informação brota e transparece dos próprios atores sociais que com o investigador partilham “dados relativos às suas condutas, opiniões, desejos, atitudes e expectativas, os quais pela sua natureza é quase impossível observar de fora” (Vilelas, 2009: 279).

Simultaneamente, este facto é também o seu “calcanhar de Aquiles”. A entrevista transporta inevitavelmente o investigador para a mundividência dos entrevistados, não deixando estes de transmitir a imagem que têm das coisas. Assim, não podemos escamotear que o exercício de partilha de (auto)conhecimento, a que a entrevista obriga, pode conduzir à comunicação de uma visão distorcida ou inteiramente falsa da parte do entrevistado ao investigador. Neste sentido, porque a entrevista faculta ao investigador pontos de vista sobre os factos ou fenómenos em estudo, deve o investigador ter sempre cuidados redobrados quando utiliza esta técnica de recolha de dados.

A entrevista apresenta como principais vantagens o grau de profundidade dos elementos de análise recolhidos, a flexibilidade e a fraca diretividade (Quivy, Campenhoudt, 1992).

Apesar de ser uma vantagem, a flexibilidade pode revelar-se um problema sempre e quando os entrevistados não têm a espontaneidade necessária para desenvolver e aprofundar as respostas ou, então, adotando uma postura demasiado informal, para com o entrevistador, tendente a extravasar o domínio do tema e do problema em estudo (Quivy, Campenhoudt, 1992). Estes constrangimentos dão ao entrevistador um papel preponderante na condução das entrevistas, devendo este constantemente procurar o equilíbrio entre o desenrolar da entrevista e o seu guião (Flick, 2005).

As entrevistas podem assumir diversas modalidades: estruturada, semiestruturada e aberta. No nosso estudo privilegiamos a entrevista semiestruturada – também designada semidiretiva ou semidirigida – sendo que é a mais utilizada no domínio da investigação social (Quivy, Campenhoudt, 1992; Torres, Palhares, 2014).

Na fase de preparação das entrevistas, construímos um guião (Anexo A) com questões orientadoras que visavam obter informações pertinentes e relevantes de acordo

com os objetivos específicos, constantes do quadro 1, traçados para a nossa investigação.

### Quadro 1

#### *Objetivos específicos das entrevistas*

1. Compreender o processo de negociação que conduziu à celebração do CE entre o ME e a CM.
  - 1.1. Conhecer os motivos que levaram à celebração do CE entre o ME e a CM.
  - 1.2. Identificar os intervenientes e a sua contribuição na celebração do CE.
  - 1.3. Saber se o PND foi ouvido no decurso da negociação entre o ME e a CM.
  - 1.4. Perceber a importância atribuída à competência de gestão do PND, comparativamente com as restantes competências descentralizadas, no contexto do CE.
2. Conhecer, na prática, o processo de gestão do PND no âmbito da implementação do CE.
  - 2.1. Identificar as competências delegadas pelo presidente da autarquia no diretor do AE.
  - 2.2. Compreender as razões para não delegar alguma(s) competência(s).
  - 2.3. Saber quem e como é gerido diariamente o PND.
  - 2.4. Perceber como são colmatadas as situações de carência de PND.
  - 2.5. Reconhecer as vantagens para o PND, o AE e a CM, resultantes da implementação do CE.
3. Compreender o processo de recrutamento do PND.
  - 3.1. Identificar os intervenientes/decisores.
  - 3.2. Conhecer os critérios de seleção.
  - 3.3. Reconhecer os constrangimentos ao processo.
4. Perceber a articulação que existe entre as lideranças da CM e do AE, no exercício da competência de gestão do PND.
  - 4.1. Identificar possíveis conflitos e/ou divergências entre as lideranças da CM e do AE.
  - 4.2. Saber se os interesses individuais e/ou as tensões políticas locais influenciam a *praxis* gestonária das lideranças.
5. Identificar perspetivas sobre a descentralização no confronto municipalização *versus* autonomia da escola?
  - 5.1. Conhecer a avaliação que as lideranças fazem da implementação do CE.
  - 5.2. Entender como se posicionam as lideranças perante o processo de descentralização de competências para as autarquias.
  - 5.3. Saber qual a perceção das lideranças sobre quem deve ter a competência para gerir o PND.

Tratando-se de entrevistas semiestruturadas, deixamos aos nossos interlocutores alguma margem de liberdade para responder às questões, mas procurando sempre manter as respostas no âmbito da temática do nosso estudo. De ressaltar também que, o guião não foi sempre seguido de forma rígida mas foi sendo adaptado ao decurso das respostas, visando explorar novas informações.

No âmbito desta investigação, conforme o quadro 2, realizamos 7 entrevistas semiestruturadas a pessoas que desempenham cargos de liderança de topo ou intermédia nas instituições CM e AE.

## Quadro 2

### *Entrevistas realizadas*

	<b>Funções</b>	<b>Entrevista</b>	<b>Data da entrevista</b>
Agrupamento de Escolas (AE)	Diretor do AE	E1	02/07/2015
	Presidente do Conselho Geral	E2	17/07/2015
	Coordenadora técnica <sup>56</sup>	E3	03/07/2015
	Coordenadora operacional <sup>57</sup>	E4	09/07/2015
Câmara Municipal (CM)	Presidente da CM	E5	06/07/2015
	Vereadora com o pelouro da cultura e educação	E6	07/07/2015
	Presidente da Assembleia Municipal / Ex-presidente da Câmara	E7	15/07/2015

A seleção das pessoas entrevistadas obedeceu a um processo de escolha intencional, de acordo com os cargos de liderança desempenhados na autarquia e no AE. Nesta escolha, a partir da experiência pessoal, procuramos conhecer a representação de cada interlocutor sobre a implementação do CE celebrado em 2008 entre o ME e o município. Para além de intencional, a seleção também se configurou óbvia e perfeitamente natural, pois, todas as pessoas entrevistadas desempenham, e desempenhavam à época, funções de liderança nas estruturas organizacionais da CM ou do AE.

<sup>56</sup> Optamos por utilizar a designação que consta no mapa de pessoal da CM para o cargo de liderança intermédia vulgarmente conhecido como chefe dos serviços administrativos.

<sup>57</sup> Empregamos aqui a designação que consta no mapa de pessoal da CM para o cargo de liderança intermédia vulgarmente conhecido como chefe dos assistentes operacionais.

No entanto, devemos esclarecer que a entrevista ao presidente da Assembleia Municipal se explica sobretudo por ter desempenhado o cargo de presidente do município entre 1994 e 2013. Assim, embora atualmente desempenhe o cargo institucional de presidente da Assembleia Municipal, a entrevista foi realizada atendendo à sua qualidade de ex-presidente da CM, com o propósito de conhecer o seu papel no processo de negociação do CE e no início da sua implementação.

As entrevistas decorreram no horizonte temporal das três primeiras semanas do mês de julho, do ano de 2015. Ressalvamos a disponibilidade e colaboração de todas as pessoas que, quando contactadas, prontamente acederam a ser entrevistadas. Da parte das instituições CM e AE obtivemos excelentes condições para a realização das entrevistas, possibilitando que estas fossem realizadas no local de trabalho dos entrevistados. Todas as entrevistas obedeceram a uma marcação prévia com cada pessoa entrevistada. A todos foi explicado o tema e os objetivos gerais da investigação, sendo acordada a gravação áudio da entrevista e garantida a confidencialidade da sua identidade.

### ***1.5. Análise de conteúdo***

Os dados empíricos colhidos através das técnicas referidas, nomeadamente a entrevista semiestruturada, foram posteriormente tratados com recurso à técnica da análise de conteúdo (Quivy, Campenhoudt, 1992), como frequentemente sucede na investigação educacional (Esteves, 2006). Recorremos a esta técnica para determinar os padrões de comportamento, os temas e as relações, que de forma analítica foram filtrados e classificados de acordo com os objetivos da nossa investigação. Desta forma dispusemos as evidências numa matriz de categorias para poder indutivamente inferir algumas conclusões.

A análise de conteúdo pode ser definida como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2002: 42).

O fator agregador destes instrumentos é a interpretação assente no exercício dedutivo na forma de inferência<sup>58</sup>. Este esforço hermenêutico<sup>59</sup> parte sempre dos dados recolhidos mas devidamente enquadrados no seu contexto. Estamos perante um esforço de análise que procura a inteligibilidade do fenómeno/realidade em estudo através do esforço de sistematização das informações coligidas mas, contudo, devidamente situadas.

A análise de conteúdo implica uma rutura epistemológica face à intuição aleatória e à superficialidade que permitam a mera subjetividade analítica.

Os métodos de análise de conteúdo procuram concomitantemente o rigor e o alargamento do conhecimento que se pretende obter. Neste sentido, “confrontam-se ou completam-se duas orientações: a verificação prudente ou a interpretação brilhante” (Bardin, 2002: 29).

A análise de conteúdo pode assumir duas funções: a heurística, quando tenta explorar e revelar, e a de administração da prova, ao procurar de forma sistemática validar as hipóteses ou questões exploratórias (Bardin, 2002). Na prática estas funções podem (e devem) complementar-se.

Sem deixar de reconhecer as influências das tradicionais formas de interpretação de textos/discursos – como a hermenêutica, a retórica e a lógica – a análise de conteúdo vai mais além ao pressupor instrumentos técnicos de validação (Bardin, 2002). Desta forma, visa ultrapassar a mera subjetividade ao procurar e promover uma objetividade marcada pela coerência interpretativa e que se manifeste na validade da estrutura discursiva.

---

<sup>58</sup> Bardin (2002: 39), em nota de rodapé, refere-se à “inferência” como a “operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceites como verdadeiras”, Aceitando esta definição, Lalande (s/d: 665) sustenta que esta “ligação pode ser tal que a proposição inferida seja julgada necessária ou apenas verosímil” e considera entre outras operações o raciocínio, a dedução e a indução casos particulares da inferência, que é assim um termo mais geral.

<sup>59</sup> Aqui o termo “hermenêutica” remete para o sentido mais recente que Paul Ricoeur lhe atribui na sua obra *De l'Interpretation* (1965), considerando-a “a teoria das regras que governam uma exegese, quer dizer, a interpretação de um determinado texto ou conjunto de sinais susceptíveis de serem considerados como textos” (cit. por Palmer, 1989: 52). Assim considerada, a hermenêutica é o processo que, partindo da análise de um conteúdo e de um significado manifestos, procura decifrar um significado latente ou escondido dos textos/documentos. A hermenêutica é o sistema pelo qual o significado mais fundo é revelado. À hermenêutica cabe a dupla tarefa de (re)construir e de projetar o sentido do texto e do mundo que ele representa.

Nas palavras de Esteves, genericamente a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas possíveis para tratamento da informação previamente recolhida” (2006: 107). Assim, a técnica da análise de conteúdo permite lidar com dados invocados, nomeadamente analisando documentos já existentes, e dados suscitados, através de entrevistas (Esteves, 2006). A análise de conteúdo dá ao investigador, atento e crítico, a possibilidade de obter informações suplementares sobre os documentos (Bardin, 2002). Neste sentido, como afirmam Quivy e Campenhoudt, a análise de conteúdo permite “quando incide sobre um material rico e penetrante, satisfazer harmoniosamente as exigências do rigor metodológico e da profundidade inventiva” (1992: 225).

Tem como principal característica a economia da informação que, em resultado de um esforço de aglomeração e redução, possibilite de forma sistemática a categorização de dados com vista à sua compreensão. A sistematização de dados faz-se desenvolvendo um esquema de categorias de codificação, o qual permite a sua exploração e mapeamento. Enquanto meio de classificação, a categorização possibilita agrupar ou apartar dados recolhidos segundo determinados tópicos ou padrões. O sistema de categorias daqui resultante instaura-se como esquema de análise dos dados empíricos.

Desta forma, a operação de categorização é entendida como “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos” (Bardin, 2002: 117). Este esforço de classificação e redução de dados é determinante no desenrolar da investigação, pois, ao reconfigurá-los, possibilita a sua releitura trazendo à tona o que de certa forma está oculto, subentendido ou latente. Assim, a categorização é determinante para a análise de conteúdo.

A categorização pode assumir diversos registos e procedimentos de acordo com a tipologia e as metodologias empregues no estudo. No entanto, na investigação educacional, é usual as categorias ou classes emergirem dos dados recolhidos. Estamos perante um processo que procura indutivamente compreender o fenómeno em estudo estruturando os dados empíricos. Esta demanda de inteligibilidade assenta num exercício dialético de interpretação e modelação dos dados materiais no enquadramento teórico, nos objetivos delineados e nas novas dimensões teóricas suscitadas.

Bardin (2002) refere que na análise de conteúdo podem ser utilizadas diferentes técnicas de análise: categorial; de avaliação; da enunciação; da expressão; das relações; do discurso. Considerando esta tipologia de categorização<sup>60</sup> optamos por utilizar a técnica de análise categorial que sendo a mais antiga e clássica é também a mais frequente nos trabalhos de investigação em educação (Esteves, 2006).

### Quadro 3

#### *Categorias de análise de dados*

Domínios		Categorias		Subcategorias
1	Adesão ao CE	A1	Razões da adesão	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “Convite/pressões”;</li> <li>▪ Reconhecimento formal de competências.</li> </ul>
		A2	Intervenientes no processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os signatários;</li> <li>▪ Os excluídos;</li> <li>▪ Os resistentes.</li> </ul>
		A3	Contrapartidas negociadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formais;</li> <li>▪ Informais.</li> </ul>
2	Exercício da competência da gestão do PND	B1	Competências delegadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Despacho do presidente da CM.</li> </ul>
		B2	Recrutamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abertura de vagas reportadas ao ME;</li> <li>▪ Perda de competências do AE;</li> <li>▪ CM como “Barriga de aluguer”;</li> <li>▪ Contratação extra rácio.</li> </ul>
		B3	Gestão quotidiana	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perfil da pessoa para as funções a desempenhar;</li> <li>▪ Desempenho temporário de funções;</li> <li>▪ Disponibilidade pontual de recursos humanos.</li> </ul>
		B4	Formação contínua	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oferta formativa</li> </ul>

<sup>60</sup> Outras tipologias de categorização poderiam ser seguidas. A título de exemplo, no âmbito da distinção entre procedimentos fechados e procedimentos abertos, Esteves (2006: 111) alude à tipologia de Ghiglione e Matalon que consideram típicas dos primeiros as categorias psicológicas, as psicolinguísticas, as psicossociológicas e as linguísticas; e dos segundos a contagem frequencial, a análise temática, a identificação de concomitâncias temáticas, a análise por cachos e a análise por campos semânticos. De acordo com esta tipologia o nosso estudo, enquadrando-se nos procedimentos abertos, privilegia a análise temática.

**Quadro 3 (Continuação)***Categorias de análise de dados*

Domínios		Categorias		Subcategorias
3	Estatuto socioprofissional do PND	C1	Tipologia do PND	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “Setor educação”;</li> <li>▪ “Seção de apoio administrativo ao AE”.</li> </ul>
		C2	Identidade socioprofissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “A escola é a minha casa”;</li> <li>▪ “Marginalizados” pela autarquia.</li> </ul>
		C3	Relacionamento interpares	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conflito latente entre PND com “vínculo definitivo” e com “contrato temporário/a tempo parcial”.</li> </ul>
4	Racionalidade decisória das lideranças autárquica e escolar.	D1	As tomadas de decisão	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Visão legalista e burocratizada;</li> <li>▪ Acomodação de interesses particulares.</li> </ul>
		D2	As relações entre líderes e instituições locais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Colaboração institucional;</li> <li>▪ Momentos de tensão pessoal relacionados com a disputa autárquica.</li> </ul>
5	Representação dos atores sobre a descentralização/municipalização educativa	E1	Balanço da implementação do CE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ “Descontentamento” com o CE;</li> <li>▪ Rejeição do aprofundamento do ímpeto descentralizador para os municípios.</li> </ul>
		E2	Perspetivas sobre a descentralização/municipalização educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crítica ao modelo atual de municipalização;</li> <li>▪ Autonomia das escolas;</li> <li>▪ Descentralização territorial “intermédia”.</li> </ul>
		E3	Gestão do PND no futuro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autonomia financeira da escola/AE.</li> <li>▪ Gestão pela escola/AE do PND.</li> </ul>

De acordo com o quadro 3, considerando o exercício de gestão e as funções desempenhadas por cada pessoa participante no nosso estudo, estabelecemos 5 domínios de análise de dados: adesão ao CE; exercício da competência da gestão do PND; estatuto socioprofissional do PND; racionalidade decisória das lideranças autárquica e escolar; e representações dos atores sobre a descentralização/municipalização educativa. A interpretação dos dados colhidos foi estruturada de acordo com um conjunto de categorias e de subcategorias, para permitir explorar os diversos domínios de análise estabelecidos.

## **2. Contextualização do estudo**

O objeto do nosso estudo é um município e um AE, situados no interior norte de Portugal, e que designamos de  $\alpha$ <sup>61</sup> e  $\beta$ <sup>62</sup> respetivamente.

Segundo dados dos censos de 2011, o concelho tem 14 freguesias e 8 aldeias anexas, com uma população de 6690 habitantes, dos quais 2264 vivem na sede do concelho.

Como tantos outros concelhos do país, mas sobretudo da área geográfica em que se insere, a desertificação e o envelhecimento são motivos de alguma preocupação, pois assiste-se a um decréscimo populacional, transformando as aldeias em autênticos “lares de terceira idade”.

As pessoas emigram para o estrangeiro ou deslocam-se para o litoral, dado que no concelho não existem condições, meios e recursos atrativos que cativem os que procuram saídas profissionais. Demograficamente trata-se, portanto, de uma região com uma população envelhecida e de baixa natalidade.

A agricultura é o sector económico com peso mais significativo na economia do concelho, logo seguida do comércio e serviços, sendo os restantes setores quase irrelevantes. No verão, as Piscinas Municipais e o Parque de Campismo constituem um forte polo turístico que contribui para a dinamização da economia local.

O concelho, nomeadamente a sua sede, está dotado de boas infraestruturas. Podemos aqui destacar o Centro Cultural, a Biblioteca Municipal, o Estádio Municipal, o Centro de Camionagem, as duas Piscinas Municipais (coberta e ar livre) e o Parque de Campismo. Assim o desejem, estas infraestruturas permitem aos munícipes adotar boas práticas culturais e desportivas. O concelho encontra-se relativamente bem servido de infraestruturas rodoviárias.

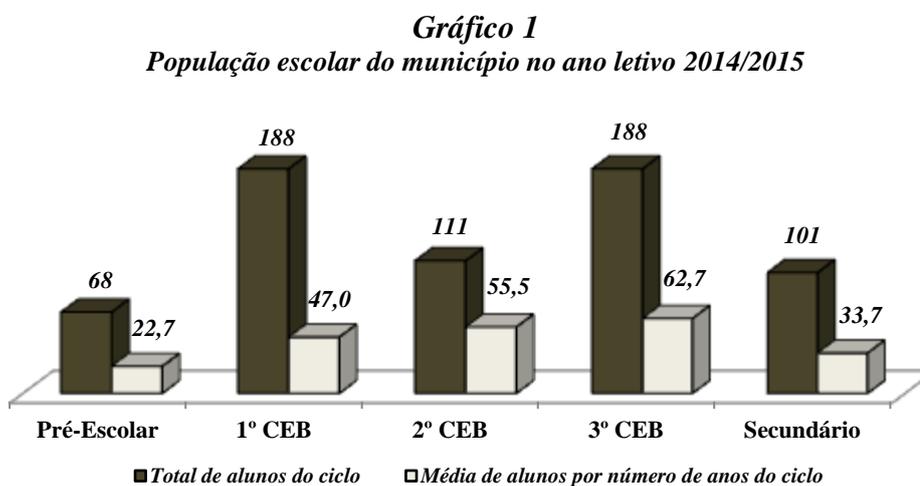
Acompanhando o processo transversal a todo o país, as escolas do 1º ciclo na sua maioria encerraram. No entanto, as reservas do município em centralizar na sede de concelho todos os alunos, nos designados centros escolares, permite que ainda se mantenham cinco escolas em funcionamento, mesmo considerando o reduzido número de alunos que frequentam algumas delas.

---

<sup>61</sup> Designação atribuída ao município objeto do nosso estudo.

<sup>62</sup> Designação atribuída ao AE objeto do nosso estudo.

De acordo com os dados do ano letivo 2014-2015, a população escolar do município totaliza 656 alunos, distribuídos conforme o gráfico 1.



(Fonte: AE)

O gráfico 1 evidencia a tendência para a diminuição gradual mas considerável do número de alunos. Este aspeto não deixa de ser preocupante para a comunidade educativa no seu conjunto, mas particularmente para o PND. Uma diminuição significativa de alunos traduzir-se-á, muito provavelmente, na diminuição do número de PND.

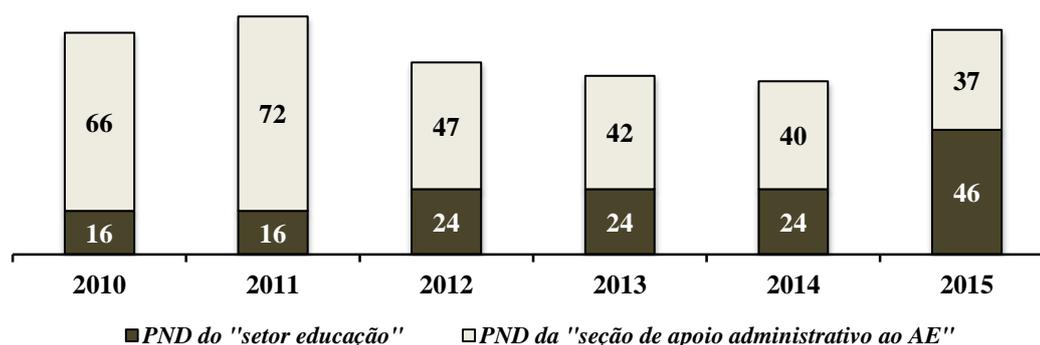
O objeto do nosso estudo centra-se na competência de gestão do PND, que desempenha funções no AE  $\beta$ , ao abrigo do CE celebrado ente o ME e o município  $\alpha$ , no dia 16 de Setembro de 2008.

Por PND entende-se “o conjunto de funcionários e agentes que, no âmbito das respectivas funções, contribuem para apoiar a organização e a gestão, bem como a actividade socioeducativa das escolas, incluindo os serviços especializados de apoio socioeducativo” (n.º 1, do art.º 2.º, do DL n.º 184/2004, de 29 de Julho).

O CE implicou a integração nos quadros do pessoal do município o PND até então pertencente ao quadro do ME. Da lista constante do anexo ao CE, à época, passaram a ser tutelados pelo município 51 funcionários (43 assistentes operacionais e 8 assistentes técnicos). Estes funcionários juntaram-se aos que o município então contratava para suprir necessidades nas escolas do ensino pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico.

Analisando os sucessivos mapas de pessoal da câmara municipal deparamo-nos com a distribuição do PND por dois setores/seções. Nos mapas de pessoal podemos identificar assistentes operacionais integrados no “setor educação” e na “seção de apoio administrativo ao AE”.

**Gráfico 2**  
*Evolução do n.º de PND em funções no AE*



(Fonte: CM)

Atendendo ao gráfico 2, que nos dá a evolução do número de PND em funções no AE, verificamos que desde 2012 se regista a tendência para a diminuição do PND inscrito na denominada “seção de apoio administrativo ao AE”. Inversamente o número de PND que integra o “setor educação” tem vindo a aumentar. Este facto explica-se pela opção de “transferir” para o “setor educação” o PND que ultrapassa o rácio estabelecido pelo ME para o AE. Acompanhando a diminuição do número de alunos assinalamos a diminuição até 2014 do número total do PND. Em 2015 estranhamente aumentou, facto que se explica pela praticamente duplicação do PND contratado e que integra o “setor educação”, de acordo com o mapa dos recursos humanos da autarquia.

### 3. Apresentação, análise e discussão dos dados

Devemos lembrar que com a chegada do denominado período democrático, beneficiando do fator proximidade, as autarquias vão progressivamente adquirindo um papel de relevo no contexto do setor da educação.

Como resultado das sucessivas legislações aprovadas pelos diferentes governos, que, a nosso ver, mais não fazem que propagar a retórica da descentralização, e de um crescente investimento que, por sua iniciativa, permite às autarquias substituir o poder da administração central na resolução mais célere e eficaz das carências com que se depara a comunidade educativa local.

Não se pode estranhar que os municípios sejam reconhecidos pelo ME como os parceiros privilegiados e capazes de assumir competências no domínio da educação. A coberto de um processo de descentralização, que privilegia a municipalização em detrimento da autonomia da escola, a administração central procura obter ganhos de eficiência sem alocar, se possível, mais recursos financeiros.

É neste contexto que devemos compreender os contratos de execução celebrados entre os municípios<sup>63</sup> e o então ME.

Os contratos de execução, celebrados entre o ME e diversos municípios ao abrigo do DL n.º 144/2008, de 28 de Julho, “têm por objectivo a identificação das condições em concreto que, nos diversos domínios em causa, asseguram o efectivo exercício das atribuições e competências, [...] transferidas, por parte de cada município” (Preâmbulo do CE).

O CE celebrado entre o ME e o município define as condições de transferência de competências para o município, nomeadamente nos domínios da gestão do PND, das atividades de enriquecimento curricular e da gestão do parque escolar. No âmbito do nosso estudo focamos a nossa investigação na gestão do PND.

A análise dos dados empíricos, obtidos através das técnicas da observação, entrevista semiestruturada e análise de documentos, sistematizou-se em torno de cinco domínios de análise:

- 1) adesão ao CE;
- 2) exercício da competência da gestão do PND;
- 3) estatuto socioprofissional do PND;
- 4) racionalidade decisória das lideranças autárquica e escolar;
- 5) representação dos atores sobre a descentralização/municipalização educativa.

---

<sup>63</sup> De acordo Seabra *et al.* (2012) foram 113 os municípios que, representando 41% dos municípios do continente, celebraram contratos de execução com o ME.

Nesta análise, estruturada numa visão diacrónica, procuramos explorar as várias dimensões do fenómeno de uma gestão do PND potencialmente bicéfala. Desta forma, o domínio 1) visa deslindar o processo que levou à celebração do CE; os domínios 2), 3) e 4) procuram compreender as implicações da implementação do CE quanto à prática gestionária, ao estatuto socioprofissional do PND e à racionalidade decisória das lideranças; e finalmente, a partir das perceções das lideranças, o domínio de análise 5), em jeito de balanço, pretende identificar (novos) modelos da partilha de competências entre o ME, o AE e o município.

### **3.1. Adesão ao CE**

A negociação do CE entre o município  $\alpha$  e o ME obedeceu a uma lógica *top down*, partindo mais da iniciativa da administração central e não tanto do desejo ou reivindicação da comunidade local, o que corrobora as ideias expressas por Baixinho (2011) e Justino (2013). Tratou-se de um processo despoletado pela administração central e fomentado pelas suas estruturas desconcentradas de então – concretamente a direção regional de educação do norte (DREN) –, que procurou aligeirar as suas responsabilidades, nomeadamente financeiras, a pretexto de descentralizar competências e de aproximar as decisões dos cidadãos.

#### **A1 – Razões da adesão**

Estamos perante um processo ao qual a autarquia aderiu “convidada” pela então diretora regional de educação, pois, como expressa o E5:

Nós aderimos, não digo pressionados, mas foi um convite, teria sido um convite com um jeitinho. Há uma intenção de conseguirem, nesta nova relação entre o ministério e as autarquias, com a educação pelo meio, celebrar estes acordos de execução.

No mesmo sentido podem ser interpretadas as palavras do E7, quando afirma que “Houve uma série de pressões para assinar”. No entanto, também ressalva que, sendo de opinião que “Um protocolo<sup>64</sup> desses seria de facto vantajoso para a escola,

---

<sup>64</sup> Termo usado, ao longo da entrevista, pelo E7 para se referir ao CE, assinado entre o ME e a CM em Agosto de 2008, no qual são definidas as condições de transferência de competências para o município, ao abrigo do art.º 2.º do DL n.º 144/2008, de 28 de Julho.

para as crianças, para os jovens, para os trabalhadores da escola, efetivamente para todos. Só não seria de facto vantajoso para o presidente da Câmara”, a assinatura do CE configurava-se uma boa opção para a comunidade local.

Esta perspetiva é corroborada pela E6 quando refere que “o interesse partiu do ministério. A Câmara foi convidada. O maior interesse não era da Câmara, era do ME”.

Por outro lado, na perspetiva do E7, o CE tinha ainda o mérito de reconhecer formalmente à autarquia competências que desde há muito já assumia<sup>65</sup>, substituindo-se ao então ME. A este propósito esclarece que:

Desde sempre, antes mesmo dos protocolos existentes com o ME, a escola tinha um relacionamento de ordem prática com a Câmara em que quando tinha uma necessidade qualquer, fosse a necessidade de modificar a fechadura de uma porta, seja a necessidade de substituir uma funcionária que está de baixa, etc., etc. Centenas e centenas de vezes a Câmara mandava pessoal para a escola, não tendo a própria Câmara pessoal. Ora bem, as ruas podiam ficar por varrer. Mas a escola era uma coisa muito particular para a Câmara, porque se trata de crianças. Trata-se do desenvolvimento harmonioso dessas crianças. Era assim.

Também neste âmbito, atendendo à cooperação que existia entre o município e o AE, as transferências financeiras da parte do ME, para participação nas despesas com a educação, era um aspeto que não podia deixar de ser considerado.

A adesão ao CE resulta de uma estranha conjugação de interesses organizacionais que na prática se traduziu na subalternização do poder autárquico ao poder central e no reconhecimento legal de competências que, até então, o município assumia de forma supletiva como extracompetências. Assim, numa perspetiva de regulação burocrática, o município valoriza a formalização do reconhecimento de competências por via da sua transposição para o CE.

Desta feita, refém de uma racionalidade burocrática, a autarquia, paradoxalmente, coloca-se (in)conscientemente na dependência da administração central, em relação à qual goza de autonomia, de acordo com a constituição. O CE contribui, assim, para a reconfiguração do modelo organizacional do sistema de ensino, dando a possibilidade ao ME de passar a “tutelar” a autarquia, vista agora como nova instância periférica/local da administração, na qual delegou competências.

---

<sup>65</sup> Como já referido no Cap. I, as autarquias foram assumindo competências diversas ao procurar, por sua própria iniciativa, intervir à margem do quadro legal (Pinhal, 2013; Fernandes, 2014).

## **A2 – Intervenientes no processo**

O processo que conduziu à celebração do contrato, que define as condições de transferência de competências para o município, desenvolveu-se com alguma rapidez e foi pouco participado, porque foi decidido apenas por dois dos agentes educativos implicados, ou seja, os signatários. Embora fossem partes interessadas, é significativo que tanto os órgãos de gestão do AE como o PND tenham sido mantidos à margem de todo o processo negocial. É, pois, natural que o mesmo seja merecedor de algum descontentamento por partes destes atores educativos. Assim se percebem as palavras do E1 quando afirma que

a única auscultação feita, e essa de forma muito informal, foi do presidente da Câmara da altura que procurou saber junto de mim, na qualidade de diretor, qual era a minha opinião sobre esse eventual CE. Então, aí sim, dei a minha opinião. Da parte do ministério, [...] mas isso já foi tardiamente, na altura da assinatura dos contratos de execução, houve um convite apenas para estar presente em Lisboa. Por razões óbvias, não estive.

A mesma informação é veiculada pelo E2 ao salientar que “Antes do processo ter sido aprovado nunca chegou qualquer informação às escolas para haver qualquer debate, qualquer parecer sobre a questão. Nunca ninguém perguntou a opinião, parecer sobre a municipalização ao conselho geral”.

O mesmo descontentamento transparece quando a E3 expressa o seu sentir:

Isto nós nunca somos ouvidos ou achados para nada. Quando nos transmitiram já iríamos transitar a 1 de janeiro. Ninguém nos perguntou se queríamos, se não queríamos, os prós e os contras eram estes e aqueles e nós manifestarmos se queríamos ou não. Foi um facto consumado.

Como podemos depreender, o processo negocial que conduziu ao CE excluiu importantes atores educativos, nomeadamente o PND a quem foi alterada a tutela da sua gestão.

Também estranhámos a não implicação do conselho geral nas negociações, enquanto órgão representativo de toda a comunidade educativa. Este facto é bem elucidativo de que são financeiras as verdadeiras razões do ME quando procura promover a descentralização de competências, por via da contratualização com os

municípios. Neste cenário temos de reconhecer, impotentes, que a racionalidade económica impera e sobrepõe-se às pessoas.

Da análise feita não podem ser excluídas outras razões para a desvalorização da participação da comunidade educativa e das estruturas de gestão da escola na negociação. Neste domínio, não é de desconsiderar a aprendizagem histórica resultante das anteriores tentativas de implementação da descentralização. Esta ensina-nos que a descentralização foi sempre objeto da resistência corporativista da classe docente (Nóvoa, 2005). Classe que continua a manter um grande peso na gestão das escolas.

Também a nosso ver, e não menos importante, uma outra razão terá sido a débil preparação da generalidade dos atores educativos para, de forma construtiva, darem o seu contributo num processo negocial que efetivamente descentralizasse competências para o poder local.

Note-se que o tema da descentralização, por via da *municipalização*, volvidos 8 anos da publicação do DL n.º 144/2008, de 28 de Julho, e consequente assinatura dos contratos de execução, ganhou um novo ânimo com a discussão em torno do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Contudo, talvez reflexo das tentativas anteriores que sempre a foram anunciando mas, na prática, apenas procuraram desconcentrar serviços aproximando-os dos cidadãos, continuamos a deparar-nos com o cenário de sempre, ou seja, mantém-se a oposição<sup>66</sup> acérrima dos sindicatos de professores e têm proliferado os debates e sessões de esclarecimento<sup>67</sup> sobre o tema.

### **A3 – Contrapartidas negociadas**

No decurso do processo negocial, o ímpeto descentralizador do governo foi aproveitado pela autarquia para negociar algumas contrapartidas financeiras com o intuito de procurar melhorar e requalificar certos espaços escolares.

---

<sup>66</sup> Relembrem-se as inúmeras iniciativas dos sindicatos dos professores, nomeadamente as da FENPROF, no combate à tentativa de implementar a municipalização no contexto da aprovação do DL n.º 30, de 12 de fevereiro.

<sup>67</sup> Sem pretendermos ser exaustivos e a título meramente ilustrativo, podemos neste âmbito fazer referência ao debate nacional sobre tema: “Municipalização: que caminho para a Escola?”, promovido pelo Conselho Nacional de Escolas, em Santarém, no dia 19/01/2015; e ao seminário subordinado ao tema “Processos de Descentralização em Educação”, promovido pelo Conselho Nacional de Educação, na Universidade de Aveiro, no dia 18/02/2015.

A autarquia obteve o acordo com o ME para a transferência anual do montante de 20.000,00 €, para manutenção e apetrechamento da escola básica e secundária.

Mas é reconhecido que nem todas as contrapartidas negociadas e aceites pelo ME foram concretizadas. Na verdade, como nem todas ficaram inscritas no CE, alude-se, pelo menos, a duas contrapartidas que nunca chegaram a materializar-se.

Como explica o E5:

havia também uma intenção, na altura nós estávamos a construir, mas foi uma intenção que não ficou firmada no papel, havia um compromisso de nos participarem um investimento que estávamos a fazer num centro escolar de uma freguesia, que nunca foi concretizado.

No mesmo sentido, o E7 revela que na negociação foram acordadas verbas que nunca chegaram a ser disponibilizadas pelo ministério ao município. Este interveniente no processo esclarece que na negociação com a diretora regional de educação, atendendo aos problemas infraestruturais da escola básica e secundária, fez saber que havendo

meia dúzia de problemas a resolver, [...] nós assinaríamos o protocolo se ficasse explícito no protocolo as verbas necessárias para efetuar os arranjos. Eram 200.000 € para resolver os problemas de saneamento, etc. A senhora diretora [...] nos últimos dias antes da assinatura entra em contacto connosco dizendo que o dinheiro não podia ficar no protocolo ... fizemos asneira.

Também conhecedor dos problemas infraestruturais da escola básica e secundária, o E1 manifestou muitas reservas quanto à assinatura do CE, tendo oportunamente alertado o então presidente da CM para o facto

de estar a celebrar um CE que não fosse muito vantajoso para a autarquia, já que estava a receber todo um parque escolar com alguns anos de idade e que precisariam de obras de grande monta. Alertei o senhor presidente da câmara para ele ter a noção daquilo que estaria, passe a expressão, a herdar.

A verdade é que as expectativas do executivo camarário quanto às contrapartidas negociadas não foram inteiramente correspondidas. Algumas delas nunca chegaram aos cofres do município, o que leva o E7 a reconhecer que “Alguma coisa falhou depois. E o que falhou depois foi a crise que chegou. Eu penso que se não houvesse crise uma série de obras já se teriam feito”.

Também não é menos significativa a necessidade da autarquia continuar a contratar recursos humanos, utilizando verbas do orçamento municipal, para colmatar as necessidades de PND das escolas do concelho, pois o rácio estabelecido pelo ME é insuficiente. Como enfatiza o E5: “nós além dos rácios temos muita mais gente, que é nossa”.

Analisando as preocupações que levaram a autarquia a solicitar algumas contrapartidas no decorrer do processo negocial, podemos concluir que do leque de competências transferidas para o município, previstas no âmbito do CE, ao abrigo do DL n.º 144/2008, de 28 de Julho, a gestão do PND foi completamente subalternizada relativamente a outras, nomeadamente a gestão do parque escolar e das verbas que lhe foram destinadas para manutenção e apetrechamento. De facto, a não ser assim, como compreender que o município, no decurso do processo negocial, não tenha solicitado qualquer montante adicional para contratação de PND? Estranha-se este facto, tanto mais que era ao município que o AE recorria sempre que tinha carência de PND.

### ***3.2. Exercício da competência da gestão do PND***

Da implementação do CE, no que concerne à competência da gestão do PND, resulta a perceção generalizada de que na prática nada de relevante se alterou.

As necessidades de PND deixaram de ser reportadas ao ME, sendo agora transmitidas à CM. Com este intuito, no início de cada ano letivo, decorre uma reunião entre a vereadora da autarquia, com o pelouro da cultura e educação, e uma adjunta da direcção do AE, para se proceder ao levantamento de eventuais necessidades de PND nas escolas do agrupamento. De forma complementar, sempre que se verificam ausências pontuais e imprevistas a direcção do AE coloca o problema à CM, que o procura solucionar. Neste cenário obtiveram-se ganhos inerentes a uma comunicação mais próxima e directa com os decisores.

Vistas assim as coisas, no essencial, o director do AE mantém sensivelmente as mesmas competências que tinha antes do CE, embora não se coíba de expressar a convicção de que “perdeu claramente competências”.

Tentando perceber a forma como é feita a gestão do PND procuramos explorar algumas dimensões tidas como relevantes na sua implementação.

**B1 – Competências delegadas**

O CE, assinado com o ME, e o DL n.º 144/2008, de 28 de Julho, conferem à autarquia o poder de decisão sobre a competência de gestão do PND, podendo concentrá-la ou, então, partilhá-la com os órgãos de gestão dos agrupamentos.

Neste enquadramento, ao abrigo do ponto 4, do art.º 5.º, do DL n.º 144/2008, de 28 de Julho, com exceção do recrutamento, as competências da gestão do PND foram delegadas no diretor do AE, por despacho do presidente da CM.

O E1 confirma esta situação quando diz que “o recrutamento não está delegado. Isto através de um despacho do senhor presidente da câmara”. Este facto não deixa de suscitar alguma estranheza, tanto mais que para o mesmo interlocutor nada o impede que a competência de recrutamento seja delegada, pois, não deixa de informar que “no próprio DL está prevista essa delegação”.

A delegação das restantes competências configura-se mais pacífica e natural perante a constatação de que são os órgãos de gestão do AE, porque mais próximos, quem pode fazer de forma mais eficaz a gestão quotidiana do PND, ou não fosse a escola o seu local de trabalho. A este propósito o E1 veicula a opinião “que não seria muito fácil dirigir um agrupamento onde a afetação, a colocação de pessoal, bem como o poder disciplinar, não estivesse nas mãos do diretor do agrupamento”.

**B2 – Recrutamento**

E sendo possível<sup>68</sup>, a não delegação, no diretor do AE, da competência de recrutamento configura-se um ponto sensível na articulação entre a autarquia e a escola da gestão do PND. Estamos claramente perante uma opção que, não decorrendo forçosamente da legislação, se enquadra no domínio do exercício político e num modelo de exercício pessoal da liderança.

A este propósito, resignado, o E1 lembra que a não delegação da competência de recrutamento do PND “foi uma opção. Não foi discutido sequer”.

---

<sup>68</sup> Ao abrigo do ponto 4, do art.º 5.º, do DL n.º 144/2008, de 28 de Julho.

Como é natural, não delegando, o E5 pensa de forma diferente: “O recrutamento não pode ser feito pela escola. Eles comunicam e nós fazemo-lo. Pela razão de que se houver uma denúncia do contrato quem vai ter que os suportar somos nós”.

Apesar de contratualmente ter a competência da gestão do PND, a CM continua a reportar burocraticamente ao ME a decisão de abrir vagas para recrutamento de pessoal ao abrigo do rácio estabelecido. Só assim se entende a atuação do E5 quando reconhece adotar uma atitude defensiva<sup>69</sup>, ao perguntar “sempre ao ministério se estão dentro dos rácios, porque um dia qualquer que a câmara entenda denunciar o contrato é nosso entendimento que essas pessoas deveriam [...] fazer parte do quadro do ME”. Para este ator esta atitude explica-se pelo reivindicar de um relacionamento mais firme e claro com o ministério e pela defesa de que se “estes contratos não são *ad eternum*, um dia podem vir a ser denunciados”.

É no contexto da opção por uma gestão cautelosa, a coberto do princípio da racionalidade burocrática, que podemos compreender a não delegação da competência de recrutamento do PND no diretor do AE. Desta forma, o líder autárquico, ao não perder o controlo sobre o processo de contratação, procura afastar qualquer possibilidade de contaminação emocional passível de levar ao desrespeito do rácio contratualmente definido. Esta ideia transparece quando o E5, invocando uma futura hipotética denuncia do contrato, afirma que “quem terá de os suportar somos nós”.

Esta situação leva o diretor do AE a formular a convicção de que, com a implementação do CE, a escola perdeu competências a favor do município. Antes a escola dialogava diretamente com o ministério. O AE solicitava a autorização para desencadear a abertura do concurso para admissão de PND. Hoje tem de dialogar com o município, o qual se assume como uma estrutura local do ME.

O recrutamento do PND, ao abrigo do rácio, obedece agora a uma lógica tripartida. O AE deteta a necessidade de preencher o(s) lugar(es), a CM implementa o processo de seleção dos candidatos através de concurso e o ME informa da disponibilidade de vaga. A CM faz depender a abertura do concurso de parecer favorável do ME. Desta forma, não assume na plenitude a competência que

---

<sup>69</sup> Esta forma de atuar é compreensível se, como Carvalho, considerarmos que “Qualquer decisão encontra a sua razão de ser na acção futura” (2009: 118). A (in)decisão explica-se pela incerteza quanto ao futuro, leia-se: a possibilidade de resolução do CE.

contratualizou com o ministério. Embora tendo a autonomia legal e financeira para poder decidir preencher as lacunas de PND, na verdade, neste domínio, o município age como uma estrutura periférica do ME (Fernandes, 2005).

Podemos depreender que a autarquia ainda não acomodou de forma plena o PND, transferido ao abrigo do CE, no âmbito dos seus recursos humanos. Nas palavras do seu líder, este assume-se como “barriga de aluguer” (E5), ao serviço do ME, quando disponibiliza os recursos humanos para desempenhar funções não docentes no AE. A vereadora da autarquia transmite esta ideia quando explica que “Eles são funcionários da CM, sem dúvida, mas [...] de facto são funcionários do ME. É que se um dia a câmara rescindir o acordo, eles terão de ser transferidos para lá na mesma” (E6).

No entanto, fazendo jus à sua natureza política, a CM disponibiliza, extra rácio, assistentes operacionais para desempenhar funções de PND. A contratação por tempo determinado deste pessoal permite suprir as carências pontuais e imprevistas de PND do AE. Neste caso, o processo de recrutamento é totalmente da responsabilidade do município. É o município que controla todo o processo. O júri de seleção e recrutamento é exclusivamente constituído por elementos da autarquia. Como informa a E6 o júri é “o nosso pessoal. Geralmente escolhemos pessoas com muita experiência”, referindo ser assim porque “o pessoal quando é selecionado não é selecionado para o AE, mas para as escolas. Depois nós pegamos na Maria e no António e pomos lá”.

Tratando-se de PND recrutado para desempenhar funções no AE, seria de esperar que o diretor tivesse uma palavra a dizer no processo. Tal não sucede, sendo-lhe a nosso ver, neste aspeto, atribuído (in)formalmente o papel de simples coordenador deste PND.

Nada impede que todo o PND (intra ou extra rácio) seja recrutado com recurso ao mesmo procedimento. Contudo, tal não é a opção e a mesma não é claramente explicada ou assumida. Assim, é nossa interpretação que esta se explica pelo jogo político comumente atribuído ao poder local autárquico. Num concelho de pequena dimensão e carente de postos de trabalho, como é o caso, não é totalmente displicente a possibilidade de poder contratar mais recursos humanos, alargando por essa via a área de influência a maior número de população/municípios. Estamos perante uma situação em que os interesses individuais e políticos (facilmente) se podem sobrepor aos interesses/objetivos da organização que é o AE.

**B3 – Gestão quotidiana: afetação e colocação do pessoal.**

Como já constatamos, com o despacho do presidente da CM, a maioria das competências de gestão do PND passam a ser assumidas pelo diretor do AE, nomeadamente a afetação e colocação do pessoal.

Atendendo ao processo de recrutamento, podemos dizer que o AE conta com dois tipos/grupos<sup>70</sup> de recursos humanos para desempenhar as funções de PND.

A situação de no AE coabitam dois grupos de PND, não sendo a mais desejada, cria alguns constrangimentos aquando da distribuição de funções. Como refere o E1:

Todo aquele pessoal que trabalha numa escola, seja PND ou docente, deveria ter todo ele formação. [...] termos alguém que venha pontualmente trabalhar numa escola, isso condiciona, como é evidente [...]. Eles desempenham funções que são inerentes a assistentes operacionais. Agora temos é algum cuidado, muito particular, com o lugar onde eles são colocados. Por vezes, na cozinha, um setor fundamental e onde há dificuldades de funcionamento se houver baixas imprevistas, não há aí um contacto muito direto com alunos, e também noutras tarefas menos diferenciadas, como são por exemplo a limpeza.

A E4 corrobora esta situação explicando que “temos que ver o perfil da pessoa, se é mais adequado para estar naquele setor ou no outro. Se é nova na escola, temos inicialmente algum cuidado em dar-lhe funções de alguma responsabilidade ou de contacto direto com os alunos”.

Também não deixa de apontar como negativo outro condicionalismo inerente ao desempenho temporário de funções de assistente operacional. O trabalho de formação e adaptação, a quem chega de novo, às funções específicas de assistente operacional é constante, aspeto que a leva a lamentar-se: “às vezes veem uns dias, uma semana ou um mês, quando estão a aprender vão embora.”.

Contudo, não podemos escamotear que, num contexto de significativo absentismo que se tem registado, tal expediente tem-se revelado bastante benéfico para o AE. Como refere o E5 “o agrupamento consegue ter funcionários, não cumprindo os

---

<sup>70</sup> A leitura atenta da estrutura orgânica e do mapa de pessoal da CM leva-nos a identificar 2 grupos de pessoas que desempenham funções de PND. De um primeiro grupo, que integra a designada “seção de apoio administrativo ao AE”, fazem parte o PND que transitou da tutela do ME para a CM e o que foi recrutado ao abrigo do rácio estabelecido. Do segundo, os assistentes operacionais que, integrando o designado “setor educação” do município, desempenham durante o período letivo ou por curtos espaços temporais funções nas escolas do agrupamento, na sua maioria funções a tempo parcial.

rácios, fruto de uma maior capacidade de reivindicação junto da câmara”. Sem esta disponibilidade pontual de recursos humanos, em determinados momentos, seria muito difícil às lideranças escolares gerir serviços vitais do agrupamento. Neste domínio é consensual que o CE tem vantagens para o AE.

#### **B4 – Formação contínua**

O CE tem o mérito de poder aumentar e diversificar a oferta de formação ao PND, que pode agora frequentar ações de formação promovidas quer pelo Centro de Formação da Associação de Escolas, a que pertence o AE, quer pela autarquia.

A participação da autarquia na disponibilização de formação complementar é relatada pela E3. Segundo ela os assistentes técnicos também beneficiaram, nesta fase, de formação disponibilizada pela autarquia:

Também temos a da câmara. Nisso somos iguais. Depois há a associação de municípios. Existe um mapa de propostas de ações de formação. Depois aquelas que são mais escolhidas pelos funcionários todos, são as que são implantadas. Eles mandam para aqui o mapa e o pessoal escolhe as que lhe interessa.

Este aspeto também é comprovado nas informações obtidas junto da E4, quando afirma que “na câmara fomos fazer uma dos primeiros socorros, promovida pela associação de municípios”.

Embora neste período a oferta de ações de formação não tenha sido muita, talvez explicada pelo contexto de crise económica que atravessamos, não é de desconsiderar. De facto, a formação contínua surge como um aspeto em que claramente o PND beneficiou da “deslocalização legal” da sua tutela, no contexto da implementação do CE.

### ***3.3. Estatuto socioprofissional do PND***

O PND, tantas vezes desvalorizado, integra a categoria dos recursos humanos tidos como fundamentais para o quotidiano das escolas (Seabra *et al.*, 2012). Aceitando esta ideia, este constitui-se como fator indispensável ao sucesso do sistema educativo,

no que respeita à organização e funcionamento das escolas e no apoio à função educativa (DL n.º 184/2004, de 29 de Julho, Preâmbulo).

Perante um modelo gestor de partilha de competências entre o município e o AE, que pode derivar para uma gestão potencialmente bicéfala e com objetivos divergentes, o PND depara-se com um problema de identidade socioprofissional. São confrontados com o paradoxo de pertencendo aos quadros de pessoal da autarquia têm como superior hierárquico o seu presidente, no entanto, desempenhando funções no AE não deixam de responder perante o seu diretor. O problema identitário coloca-se.

### **C1 – Tipologia de PND**

De acordo com os mapas de pessoal da CM podemos identificar assistentes operacionais integrados no “setor educação” e na “seção de apoio administrativo ao AE”. Procura-se distinguir o PND que integra o rácio contratualizado com o ME do PND que, extra rácio, é contratado diretamente pela autarquia para desempenhar funções nos estabelecimentos de ensino do AE.

Ao distribuir o PND por dois grupos distintos, na prática, o município tutela-os diferentemente. Note-se que no desempenho das funções todo este pessoal coabita profissionalmente nas escolas do agrupamento, em especial na escola-sede.

Esta separação tem implicações no exercício da competência de gestão do PND, nomeadamente no que concerne ao recrutamento e à distribuição de tarefas. Estamos perante uma situação que sugere que a autarquia claramente assume e opta pela não criação das condições que estimulem a integração plena do PND outrora pertencente aos quadros do ME, com claro prejuízo para a formação de uma identidade comum.

### **C2 – Identidade socioprofissional**

Sentindo-se “marginalizados” pela autarquia, o PND que transitou dos quadros do ME, em janeiro de 2009, ainda não alterou a sua filiação organizacional. Sentem que a escola é seu local de trabalho e que respondem hierarquicamente perante o seu diretor.

A E3, apesar de ter consciência da alteração da sua tutela, assume claramente não se rever como funcionária da autarquia, pois, quando questionada, responde claramente: “Se me sinto funcionária de lá? Não sinto. Esta escola é a minha casa”. E,

num outro momento da entrevista, acrescenta que “Eles só nos processam o vencimento, porque nós continuamos autónomos”.

Da parte da E4 o relato não é diferente, chegando a desabafar que “a gente nem se lembra que pertence à autarquia. [...] Eu digo sempre que trabalho no agrupamento”.

Na perspetiva da CM parece que pouco ou nada mudou quanto ao assumir a tutela do PND transferido do ME. Paradoxalmente, estes continuam a ser vistos como “corpos estranhos” ao município, apesar de agora integrarem os quadros dos seus recursos humanos. É constante o uso de expressões como “os outros”, “os lá de baixo”, “os do agrupamento”, por oposição a “os nossos”, para designar o PND que, de acordo com o rácio estabelecido pelo ME, desempenha funções no AE. Também percebemos esta situação quando o E5, questionado se os considera pessoal da autarquia, responde de forma taxativa e reforçada: “Não posso considerar. Não posso considerar”. E quando lembrado que legalmente são tutelados pela câmara este esclarece “São pessoal da camara, mas... porque eu não interfiro com eles. É pessoal que está à responsabilidade da câmara, de que eu sou responsável, mas que têm um responsável com poderes delegados”.

O PND ainda se vê e é visto como pertencente à escola/AE, em nada se alterando os laços de identificação que continuam a manter com a comunidade educativa na sua *praxis* profissional diária. À exceção da tutela remuneratória, na prática, o PND desvaloriza a sua integração no quadro de pessoal pertencente ao município, para o que concorre a ausência de convívio profissional e de relacionamento institucional quer com as lideranças do município quer com o restante pessoal que desempenha funções no município.

Também neste domínio, não é menos importante a delegação da generalidade das competências de gestão do PND no diretor do AE.

### **C3 – Relacionamento interpares**

A “categorização” dos assistentes operacionais pode potenciar a ocorrência de possíveis conflitos. Compreensivamente diferentes relações laborais e remunerações podem produzir diferentes vínculos de filiação com os pares e com a organização. Este facto não sendo formalmente assumido pelas lideranças do AE, nas entrevistas realizadas, pôde no entanto ser percebido nos contactos que fomos mantendo com

assistentes operacionais. Nessas observações destacam-se alguns desabafos e queixumes que de forma muito informal vão sendo proferidos. Por vezes, os assistentes operacionais com vínculo sem termo, que integram a “seção de apoio administrativo ao AE”, lamentam-se da qualidade do trabalho dos colegas contratados para desempenho de funções temporárias, por vezes a tempo parcial.

Sobre este aspeto, da existência de possíveis conflitos, não podemos deixar de estranhar a falta de denúncias formais da parte dos assistentes operacionais afetados, pois, quando confrontada com a existência de tensões ou conflitos, entre assistentes operacionais, a coordenadora operacional referiu desconhecer a sua existência.

Questionado sobre possíveis incómodos decorrentes desta “categorização”, “vínculo definitivo” *versus* “contrato temporário/a tempo parcial”, o E1 vai mais longe e admite ser “possível que aconteçam focos de conflitos entre pessoas que supostamente desempenham funções idênticas, mas em condições bem diferentes”. Este mesmo entrevistado justifica a manutenção desta situação com questões remuneratórias, pois não deixa de constatar que “o pessoal que não tem vínculo não se mantém em funções 12 meses, [...] obviamente o seu vencimento é claramente inferior ao do pessoal que tem vínculo”.

### **3.4. Racionalidade decisória das lideranças autárquica e escolar.**

Como é compreensível a *praxis* gestionária da autarquia e do AE obedecem a lógicas e objetivos nem sempre convergentes em todas as situações. Estamos perante organizações distintas e com diferentes formas de legitimação das lideranças. Daqui decorre que, como sabemos, a autonomia decisória do líder autárquico é incomparável à do diretor de um AE. Excluindo a dimensão legal, o autarca responde perante os seus eleitores/municípios. Já o diretor responde, sobretudo, perante o (ciber)controlo cada vez mais asfixiante de uma administração central assumidamente legalista e burocrática.

#### **D1 – As tomadas de decisão.**

Se considerarmos algumas tomadas de decisão aqui referidas podemos afirmar que, no contexto da gestão do PND contratualizada com os municípios, o processo decisório sofre uma dupla influência: da asfixia própria de uma racionalidade

burocrática – decorrente dos normativos legais e no controlo de uma administração centralizada – e do jogo conciliatório de interesses que levam e atores locais a negociar alianças de poder.

Neste âmbito, identificamos nas lideranças municipal e do AE uma visão legalista e burocratizada do exercício da competência de gestão do PND, a espaços matizada com tomadas de decisão de carácter político, procurando sempre contribuir para um contexto socioeducativo que promova o sucesso educativo dos munícipes numa perspetiva integral e integradora.

Sem pretender ser demasiado rígido ou purista quanto à classificação, podemos considerar que ilustram decisões predominantemente legalistas e formais a preocupação constante em não ultrapassar o rácio do PND contratualizado com o ME; a delegação de competências sem uma negociação prévia com diretor do AE; um certo formalismo institucional nas relações entre as lideranças. Por outro lado, podemos referir que outras decisões denotam alguma acomodação de interesses particulares ou decorrem de processos negociais, nomeadamente a disponibilização pela autarquia de pessoal para o AE poder suprir carências pontuais e imprevistas, num espírito de colaboração e assumindo um papel supletivo; a celebração do CE com o ME; o processo de recrutamento do PND extra rácio.

## **D2 – Relacionamento entre as lideranças da câmara e da escola.**

Tradicionalmente nos meios mais pequenos as disputas políticas podem ser mais inflamadas e despoletar tensões ou conflitos entre os opositores.

Confessamos que, desde o início, tínhamos algumas expetativas em saber qual o relacionamento entre as lideranças das duas estruturas organizacionais, pelo facto de no último ato eleitoral autárquico o atual presidente da CM e o diretor do AE serem opositores políticos. Esta situação levou-nos a procurar saber como se relacionam estas lideranças no contexto institucional.

Tanto o presidente da autarquia como o diretor do AE procuram transmitir a ideia de normalidade nas relações que mantêm. Salientam o espírito de colaboração e comprometimento na resolução dos problemas que vão surgindo no AE. No entanto, transparece das suas palavras estarem conscientes de alguma reserva que vão procurando na sua *praxis* gestionária.

Assim, é revelador que o E5 assumiu que o ter disputado umas eleições com o diretor do AE o leva “a ter com a escola um cuidado ainda acrescido”.

Também o E1 reconhece que:

Há cuidado acrescido, sem dúvida. Sem dúvida. Tenho um cuidado acrescido, em que as minhas posições não possam ser interpretadas noutra sentido, legitimamente ou não [...]. Concordo nisso, sem dúvida, de que reflito sempre com muito mais cuidado nas minhas tomadas de posição, mesmo a nível institucional.

Este cuidado pessoal redobrado adquire maior relevo se tivermos o entendimento de que o perfil pessoal tem maior peso no desempenho de cargos institucionais do que propriamente as questões político-partidárias. Nos meios pequenos, muito mais que a filiação política e partidária, os cargos ou funções são condicionados pela personalidade de quem os exerce. Ao refletir sobre esta questão, o E1 perfilando esta ideia reconhece que: “esse é um dos meus grandes receios nestes contratos de execução [...]. Eu acho que as coisas ficam muito dependentes, por vezes, da pessoa que ocupa determinado lugar muito mais, para mim, do que o partido”. E concretiza este seu pensar com um exemplo:

Neste CE está previsto [...] a transferência anual de 20.000€ para obras de manutenção, reparação e apetrechamento da EB2,3/S. O senhor presidente da câmara de então, quando foi celebrado o contrato, em conversa comigo, concordamos num acordo de cavalheiros, digamos, em que ele faria a transferência da totalidade da verba para a escola [...]. E assim se manteve isto até que o presidente da câmara teve a infelicidade de adoecer [...], não podendo exercer as funções, tendo sido naturalmente substituído pelo seu vice-presidente [...] que pôs logo em causa esta decisão e no primeiro ano [...] transferiu zero. E, a partir daí, passou a transferir 50%.

Apesar de se poderem observar algumas divergências latentes, nas entrevistas tanto o presidente da CM como o diretor do AE defendem que as relações entre si são de respeito, proximidade e colaboração institucional, como não poderiam deixar de ser. No seu relacionamento institucional consideram que nada de relevante se alterou antes, durante ou após a disputa autárquica.

Num sentido ligeiramente divergente podem ser compreendidas as palavras do presidente do conselho geral e do ex-presidente do município. Estes interlocutores têm a perceção que existiram momentos de tensão entre as duas lideranças (do município e

agrupamento) e os dois opositores políticos candidatos ao cargo de presidente da câmara municipal.

Assim, o E2, não deixa de reconhecer algum mal-estar, quando diz:

É evidente que a escola está no contexto e não está à margem do contexto. [...] Uma vez que faziam parte do conselho geral dois candidatos<sup>71</sup> à câmara acabou por se notar nas intervenções que ambos faziam. A oposição entre ambos era transportada também para ali. Digamos que o conselho geral, durante pelo menos algum tempo, foi palco de alguma conflitualidade fruto do contexto. Via-se que havia ali alguma coisa. As intervenções estavam a ser condicionadas pelo contexto político.

O mesmo sentir revela o E7 que, referindo-se à candidatura do diretor do AE à presidência da autarquia, relata:

Houve um choque ou dois, que eu tive com ele, mais por razões formais do que outra coisa. O choque maior foi já quando estava a candidatura definida. Aí apercebi-me que havia um determinado aproveitamento da situação. Aí tive que cortar. [...] O que me aborrecia nele era isto [...], por exemplo, havia uma cerimónia de entrega de diplomas aos alunos do 12º ano, a partir do momento em que convida o presidente da câmara, que num certo sentido tutela a escola, ele é obrigado a dar-lhe relevo na cerimónia. Não deu a primeira vez, nunca mais deu que eu nunca mais lá fui. [...] Estou convencido que essas situações se explicam pelo confronto político que então existiu.

Contudo, a análise aos dados recolhidos não é propensa a extrair qualquer conclusão legitimadora da existência de conflitos intencionais ou manifestos. Existiram, de facto, momentos de tensão pessoal explicáveis pela necessidade de afirmação política, compreensível e inerente a uma candidatura autárquica.

Ressalve-se que todos os entrevistados são unânimes em afirmar que as relações entre CM e AE primam pela curialidade, proximidade e espírito colaborativo. Ao assumir e promover este relacionamento, todos procuram efetivamente contribuir para solucionar os problemas com que o AE se vai deparando.

No entanto, não escamoteando as informações do E2 e do E7, é inegável que, perante o aproximar da disputa política, não deixaram de ocorrer momentos de tensão

---

<sup>71</sup> O diretor do AE participa, sem direito a voto, nas reuniões do conselho geral, ao abrigo do ponto 9, do art.º n.º 12, do DL n.º 75/2008, de 22 de Abril. O atual presidente da CM, à época vice-presidente, integrava o conselho geral na qualidade de representante do município.

latente, explicados naturalmente pelas legítimas aspirações que, enquanto cidadãos, estes dois líderes tinham e possivelmente ainda têm.

Saliente-se, também, que a disputa autárquica deixou marcas indeléveis na atuação do E5 e do E1, que reconhecem ter ainda hoje, mesmo que inconscientemente, cuidados redobrados quando chamados a tomar determinadas decisões, procurando não ser mal interpretados pelas mentes mais “retorcidas” e “imaginativas” da comunidade local. Desta forma, a legítima e natural heterogeneidade de interesses pessoais não deixa de condicionar as lógicas de ação organizacional adotada por estes atores, no âmbito das suas margens de autonomia.

### ***3.5. Representação dos atores sobre a descentralização/municipalização educativa***

Decorridos que estão 8 anos da descentralização de competências, por via da celebração de contratos com os municípios, impunha-se saber que avaliação é feita e qual a tutela mais indicada para gerir o PND. Com este propósito inquirimos os nossos interlocutores sobre qual a sua perspetiva acerca da descentralização educativa. Como já salientamos, no contexto atual a temática ganhou recentemente novo vigor com a publicação do DL 30/2015, de 12 de fevereiro. Conhecidas que são as intenções da administração central, expressa nos últimos normativos, para complementar o nosso estudo impunha-se perceber qual a visão dos atores que no terreno vêm implementando a propagada descentralização.

#### **E1 – Balanço da implementação do CE.**

O E5 em relação à descentralização de competências, ao mesmo tempo que manifesta algumas dúvidas quanto à implementação dos “protótipos” que vão surgindo, defende que:

É preciso que essa delegação seja uma delegação clara, para ambas as partes. O negócio só é bem feito quando ambas as partes ficam contentes. Caso contrário alguém o vai tentar romper. [...] Ainda não estão reunidas essas condições. A autarquia deve assumir um papel ativo. Ativo mas com responsabilidade, isso é que é importante.

Em jeito de balanço, e questionado sobre se hoje faria um CE com o ME, responde claramente:

Eu não o faria. Aliás há uma deliberação<sup>72</sup> da câmara para nós rompermos este acordo. Mas que tem a ver com outras questões. Essas é que nos levam às vezes a repensar, que tem a ver com o fecho das escolas. Tudo isto está interligado, vem tudo em pacote.

Da parte do E7 o balanço sobre a da descentralização por via da implementação do CE é idêntico, chegando mesmo a desabafar que “é melhor ficar por aqui”. Esta postura de rejeição do aprofundamento do ímpeto descentralizador, na perspetiva deste interlocutor, explica-se por debilidades imputáveis ao próprio poder local. Considera que o jogo político a nível local, pela proximidade que existe entre as pessoas, é determinante para a (re)eleição de qualquer autarca. Chegando a confidenciar que:

um bom presidente, num universo eleitoral pequeno como é o nosso, só está no cargo quatro anos. Quando as pessoas vêm ter connosco nós temos que dizer sim. Politicamente temos que dizer sim. Se dissermos muitas vezes não por dia, ao fim de quatro anos dissermos não não sei quantas vezes a multiplicar por quatro. Dissermos não aos filhos, ao pai, à mãe, etc.. Portanto é a perversidade do poder local.

Esta confidência, de certa forma, atesta a valorização do jogo de influências, do “clientelismo” e da dimensão pessoal dos autarcas no desempenho dos cargos. No âmbito local o exercício gestor, apesar de submetido a controlo legal e burocrático, é determinado pelos diversos interesses em disputa. Deste entendimento transparece a ideia que as lideranças locais só se afirmam como “boas” se “contentarem” a maioria dos elementos da sua comunidade. Assim, a capacidade decisória dos líderes/eleitos é suscetível de ser contaminada por variáveis que, por resultarem do domínio estritamente pessoal, podem fazer perigar o bem comum de toda uma comunidade local.

Como espectável, o diretor do AE é defensor que o ME promova a “descentralização junto das escolas e dos agrupamentos”, dotando-as de mais autonomia.

---

<sup>72</sup> Na reunião do executivo da CM, realizada no dia 08/09/2014, foi proposto que, caso fechasse alguma escola no concelho, fosse resolvido o CE. Como a resolução até ao presente ainda não se efetivou, podemos depreender que estamos perante uma tomada de posição com contornos meramente políticos, com o intuito de gerir as expectativas da população (eleitores e comunidade educativa).

**E2 – Perspetivas sobre a descentralização/municipalização educativa.**

Os entrevistados são críticos do atual processo de municipalização no domínio da educação. Não rejeitam tanto as competências do município previstas nos normativos legais. Têm, isso sim, uma visão negativa da prática dessas competências. A sua experiência leva-os a considerar que não estamos verdadeiramente perante um processo descentralizador.

O E5 identifica a retórica descentralizadora na legislação vigente quando constata que a margem de ação do município é reduzida ou totalmente dependente das orientações da administração central. Lamentando a insuficiente autonomia de decisão, reconhece ser

preciso que a delegação de competências seja uma delegação clara para ambas as partes. [...] Eu acho importante que seja definida uma lei e aprovada, em que as autarquias tenham um papel claro, interventivo e acrescentem valor à educação e a toda a comunidade educativa. Ainda não estão criadas essas condições. A autarquia deve ter um papel ativo mas com responsabilidade.

Uma perspetiva mais radical é assumida pela E6 que, manifestando tacitamente a sua discordância com o processo de descentralização de competências para os municípios, afirma:

Não concordo de jeito nenhum. Sou totalmente contra. Se pedirem a minha opinião, contra ventos e marés, eu vou dizer não. [...] Há coisas que têm de estar no ministério. Deixem o ministério ter a educação e não a passem para as autarquias que não têm vocação nenhuma para a educação.

Também o E1 manifesta que a sua posição pessoal “é claramente desfavorável a este processo, pelo menos à forma como ele está desenhado”. Esta perspetiva sustenta-se numa opção clara e reivindicativa pela tão propagada autonomia das escolas, retoricamente inscrita pelo poder central nos preâmbulos dos sucessivos normativos legais publicados. Em jeito de crítica à descentralização implícita no DL 30/2015, de 12 de fevereiro, invoca o parecer<sup>73</sup> elaborado pelo conselho das escolas em que são elencadas as competências transferidas para as autarquias. Neste parecer estranhamente,

---

<sup>73</sup> Referencia ao Parecer n.º 01/2015, sobre o programa “Aproximar educação” e os contratos de educação e formação municipal (Disponível em <http://www.cescolas.pt/pareceres/>, documento acedido em 02/07/2015).

ou talvez não, verifica-se que a esmagadora maioria das competências são transferidas das escolas para a administração local. É de acordo com este cenário que o E1 diz que:

A escola está claramente a perder, e muito, competências e por consequência autonomia. Isto a vários níveis, inclusive também pedagógico, uma vez que aí há uma componente curricular muito significativa que poderá estar nas não da autarquia. [...] Se se quer fazer uma descentralização, eu penso que em primeiro lugar e para bem da educação, deve fazer-se diretamente para as escolas.

O E2 engrossa o número dos não-entusiastas da descentralização por contrato, como previsto nos DL n.ºs 144/2008, de 28 de Julho, e 30/2015, de 12 de fevereiro, quando manifesta a perspectiva que “qualquer perda de autonomia ou transferência do poder de decisão das escolas para as autarquias será sempre prejudicial para os agrupamentos”. No entanto, manifesta-se partidário de uma descentralização de carácter regional como forma de superar algumas lacunas da atual descentralização para os municípios. Neste sentido afirma:

Eu pessoalmente sou contra a municipalização tal como ela está concebida. Sou a favor de uma descentralização educativa, mas uma descentralização regional e não uma descentralização local. Não concordo com o modo como a municipalização está a ser feita. [...] O que se pretende é que os municípios façam o mesmo com menos. Ora fazer o mesmo com menos não deve ser fácil.

Defende, assim, uma descentralização territorial intermédia que poderia passar por uma maior valorização das atuais comunidades intermunicipais ou qualquer outra forma de associação regional dos municípios. Não se trataria de um anseio de desconcentração, como outrora as direções regionais de educação (DREs) ou os centros da área educativa (CAEs). Neste caso, julgamos estar mais próximos de uma linha de pensamento defensora da (para já) abandonada regionalização do território continental português.

Contudo, como referimos no Cap. II, para esta ideia ser possível julgamos ser necessário implementar uma descentralização no sentido político, como a já efetivada nas regiões autónomas, para ser possível a representatividade direta dos eleitores junto dos órgãos do poder regional e a, conseqüente, autonomia decisória dos órgãos eleitos.

Embora interessante, ao menos para já, esta ideia adensa o reino da fantasia. Note-se que a legislação mais recente sobre descentralização/municipalização, como é o caso da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro,

continua, pelo menos no plano das intenções, a pugnar pela contratualização direta do ME com cada município.

Daqui se depreende que, de acordo com as percepções dos nossos entrevistados, da parte do poder central assistimos atualmente a uma nova narrativa sobre a descentralização de competências, a qual transparece nas mais recentes iniciativas legislativas, que não altera no essencial os seus objetivos. Ao contratualizar com os municípios o poder central procura revigorar o paradigma da desconcentração que, recentrando o poder de decisão, concebe para as autarquias o papel de estruturas de administração regional das Escolas, em substituição das extintas DREs.

### **E3 – Gestão do PND no futuro.**

Especificamente, quanto à competência da gestão do PND, estranhamente não se registam grandes divergências. As competências de gestão do PND devem ser atribuídas à escola, que para tal deveria possuir autonomia financeira. Defendem os nossos interlocutores um processo de transferência de competências que ao responsabilizar a escola lhe dê objetivamente as condições para gerir de forma autónoma e eficiente o PND.

A este propósito, o E5 considera que:

O que é mais vantajoso no dia-a-dia fazer a gestão é o agrupamento. Se eles tiverem autonomia financeira não vejo problema nenhum. O problema aqui está na autonomia financeira e nos tais rácios. Depois quem fica com eles? Quem é que os suporta? Essas coisas não estão claras nos acordos de execução.

Idêntica opinião manifesta o E1, defensor que é da ideia que o ME pode fazer a descentralização de competências para as escolas e os agrupamentos, quando afirma “é óbvio que a gestão do PND devia ser feita exclusivamente pelo agrupamento, não vejo razão para que assim não seja”.

A E3 defende também a ideia de maior autonomia da escola, propondo mesmo que esta disponha de uma autonomia administrativa e financeira semelhante à das universidades. Desta forma o AE, considerando a possibilidade de gerir um “verdadeiro” orçamento, deveria assumir em pleno a competência da gestão do PND. Advogando estas ideias sustenta que:

A autonomia das escolas deveria ser administrativa e financeira. [...] Seria mais vantajoso o recrutamento ser feito pela escola. As escolas deveriam dispor de uma autonomia como a das universidades, com um orçamento sem ser de ‘fachada’, em que o ministério dá o que quer. [...] Nós aqui faríamos como na Câmara. O mapa de pessoal seria gerido diretamente pela escola.

A E6 é a única voz dissonante, ao achar que:

devia ser o ministério a colocar o PND. O agrupamento detetava as carências de pessoal e reportava-as ao ministério que, depois, colocava o pessoal. Era o ideal. Essa situação permitia ultrapassar algumas desconfianças e críticas que sempre são apontadas quando a colocação é feita a nível local.

Julgamos, no entanto, que a adoção desta postura deve ser explicada pelo facto da E6 ser simultaneamente docente do AE, embora presentemente não desempenhe funções docentes. Mais do que a sua veia autárquica a falar, consideramos que manifesta o seu sentir de classe profissional, construído ao longo de 4 décadas. Relembre-se a resistência corporativista dos docentes, já antes salientada, às sucessivas tentativas de descentralização de competências para o poder local. Do observado, pensamos estar perante a agudização de um sentimento de oposição, perante os avanços de uma descentralização manifestamente insuficiente e retórica, potenciado pela identificação profissional da vereadora.

Não podemos deixar de notar e valorizar as posturas coincidentes, quase unânimes, dos sujeitos inquiridos no nosso estudo. Com a autoridade do seu saber, feito de experiência de gestão autárquica ou educacional, dão testemunho em defesa de uma maior autonomia das escolas. Defendem uma verdadeira autonomia, dotada dos necessários meios financeiros e com efetivo poder decisório dos atores e das organizações locais.

É caso para dizer: “à escola o que é da escola...”.



## CONCLUSÃO

Historicamente, a participação dos municípios e a valorização do *local* no domínio da educação, que de forma mais visível remonta aos séculos XV e XVI, caracteriza-se por períodos de alguma intermitência, sendo de destacar as tentativas descentralizadoras do século XIX e da Primeira República. No campo educativo, o desejo de afirmação e de participação das comunidades locais ecoa, sobretudo, nas teorizações do “município novo”, de Félix Nogueira, e do “município-escola”, de António Sérgio.

Mais recentemente, no período democrático, os municípios, saindo da letargia a que foram votados pelo Estado Novo, foram adquirindo paulatinamente um papel de maior relevo, tornando-se atores imprescindíveis na área da educação. Assistimos, atualmente, da parte da administração central à adoção de medidas que, ao promover a contratualização com os municípios, são reveladoras de uma tendência de delegação e não tanto de transferência de competências. Estamos perante um processo, não assumido, de verdadeira desconcentração de competências para as unidades organizacionais de base territorial municipal, com o objetivo de assegurar a coordenação local da educação.

Esta recente opção pela *municipalização*, de acordo com os Decretos-Lei n.ºs 144/2008, de 28 de Julho, e 30/2015, de 12 de fevereiro, procura conferir ao município um estatuto de charneira na determinação das políticas educativas locais. Este estatuto, se mal interpretado, pode conflitar com as dinâmicas da comunidade educativa local, pondo-as em causa. Ao subalternizar os restantes atores educativos ao município, este paradigma pode recriar, a nível local, o centralismo e a (híper)burocracia próprios de um decadente Estado Educador. Neste contexto devemos acautelar que a ação do poder local não se traduza na mera mimetização da prática centralizadora do poder central.

Atualmente, a pretexto da propaganda descentralização, o governo procura reconfigurar e recentrar o seu poder, alavancando-o nos municípios, agora instituídos como suas instâncias periféricas de administração.

No âmbito educativo, somos partidários da adoção de políticas educativas que fomentem um equilíbrio de poderes no seio da comunidade local, que como um todo e numa perspetiva integradora deve assumir a função educadora. Na senda das teorizações do “município novo”, do “município-escola” e da “cidade educadora”, é no âmbito de

uma perspectiva territorial e culturalmente englobante, procurando abarcar e potencializar todas as dinâmicas dos diferentes setores de atividade e dos atores sociais, que cabe à comunidade a tarefa de educar os futuros cidadãos, numa constante e enriquecedora procura de saberes. Desta forma, cabe à escola, vista como lugar de encontro de vários mundos, procurar intermediar a acomodação/inserção do aluno/formando na vida ativa, isto é, no exercício da sua cidadania.

Esta atual opção pela municipalização, encontrando-se em fase de implementação, não foi ainda suficientemente estudada e avaliada. Assim, foi objetivo principal do nosso estudo conhecer e avaliar um caso de assunção de responsabilidades educativas pela autarquia, decorrentes da contratualização de competências com o ME. Por motivos de exequibilidade fizemos incidir a nossa investigação na análise da competência da gestão do PND, à luz dos contratos de execução, com o intuito de compreender a forma como se articulam as práticas gestionárias da autarquia e da escola.

No que concerne à investigação empírica, identificamos nas práticas gestionárias do município e do AE uma visão legalista e burocratizada do exercício da competência de gestão do PND, a espaços, matizada com tomadas de decisão de caráter político, procurando sempre contribuir para um contexto socioeducativo que promova o sucesso educativo dos munícipes numa perspectiva integral e integradora. É nesta perspectiva que deve ser entendida a decisão de celebração do CE. Apesar das “pressões” da administração central, este foi assumido como um instrumento de valorização e afirmação de poder da autarquia no domínio da educação.

A intenção, ainda não efetivada, da resolução do CE, por motivos que se prendem com as divergências mantidas com a administração central quanto ao encerramento de escolas do 1º ciclo do ensino básico, indicia da parte do município uma possível desajustada interpretação das suas atuais competências, considerando que a competência de organização da rede escolar ainda é dos serviços centrais do ME. A não ser assim, e é esta a nossa leitura, o CE tende a ser transformado num instrumento político de negociação com o governo e de afirmação para com o munícipes/eleitores. No entanto, uma visão redutora e meramente instrumental do CE não deixa de ser preocupante se inferirmos que, do leque de competências transferidas para o município de acordo com o CE, a gestão do PND tem sido relativamente desvalorizada em favor

de outras, nomeadamente a gestão do parque escolar e das verbas que lhe estão destinadas para manutenção e apetrechamento.

Como ponto mais sensível na articulação da gestão do PND identificamos a não delegação da competência de recrutamento no diretor do AE, apesar de prevista no ponto 4, do art.º 5º, do DL n.º 144/2008, de 28 de Julho. Neste âmbito, quanto ao processo de contratação do PND extra rácio, totalmente controlado pela autarquia, verifica-se que o diretor do AE é ignorado, cabendo-lhe apenas o papel de coordenador de funções. Na prática, este PND responde apenas perante o presidente da autarquia, que vê como o seu superior hierárquico, o que muito dificulta a sua integração e identificação com o AE. Esta situação concorre para o aparente mal-estar latente que, por vezes, existe entre os dois “tipos” de pessoal (intra e extra rácio) que desempenham funções não docentes no AE e, também, algum desconforto que o diretor do AE sente quanto à gestão do PND extra rácio.

A filiação organizacional do PND que viu a sua tutela transitar do ME para a autarquia não se alterou com a implementação do CE. Este PND ainda se vê e é visto como pertencente à escola/AE, em nada se alterando os laços de identificação que continuam a manter com a comunidade educativa na sua *praxis* profissional diária. À exceção da tutela remuneratória, na prática, este PND desvaloriza a sua integração no quadro de pessoal pertencente ao município, para o que concorre a ausência de convívio profissional e de relacionamento institucional quer com as lideranças do município quer com os restantes recursos humanos que desempenham funções no município. Também neste domínio, é de relevar a delegação no diretor do AE da generalidade das competências de gestão do PND.

As relações entre as lideranças da autarquia e do AE primam pela curialidade, proximidade e espírito colaborativo, procurando contribuir para solução dos problemas com que o AE se vai deparando. No entanto ocorreram alguns momentos de tensão pessoal, entre o presidente da CM e o diretor do AE, explicáveis pela necessidade de afirmação política, compreensíveis e próprios entre dois opositores políticos que disputam uma eleição autárquica. Pela ponderação redobrada com que reconhecem tomar decisões, esta disputa condiciona a gestão destes dois líderes.

O balanço da nova gestão do PND, feita agora a nível local, no âmbito da implementação do CE, tem-se revelado proveitosa para o AE que, por esta via, vê

supridas as carências pontuais e inesperadas de PND com que se vai confrontando. Daqui resulta que o fator proximidade, neste caso conjugado com um espírito de colaboração entre as lideranças, tem contribuído para dotar o AE dos recursos humanos indispensáveis ao seu bom funcionamento. Outra vantagem evidente é a ampliação da oferta formativa de que dispõem agora os assistentes técnicos e operacionais.

Relativamente ao incremento do processo de municipalização, previsto no DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, as lideranças de topo e intermédias, ao mesmo tempo que manifestam algumas reservas, reivindicando mais contrapartidas financeiras e uma autonomia efetiva de decisão, também preconizam que a competência de gestão do PND deve pertencer ao AE. Tudo indica que da parte do município, passada a fase de algum encantamento e voluntarismo que conduziu à adesão ao CE, entramos agora na fase de algum descontentamento, em resultado do confronto com uma realidade complexa e com a com não sabe lidar ou não está tecnicamente preparado.

Em suma, quanto às práticas gestionárias do PND verificamos que pouco ou quase nada se alterou com a entrada em vigor do CE. Salientamos que neste domínio, substituindo-se ao poder central, a autarquia desde à muito colaborava com AE procurando colmatar as carências de PND. Assim, também não se pode considerar totalmente inovadora a tentação, que parece transparecer, do poder político local procurar gerir os interesses particulares, no que concerne à competência de recrutamento de parte do PND.

Ficamos com a consciência de que no domínio da descentralização educativa e da mais recente opção pela municipalização muito trabalho de investigação fica por fazer. Desde logo, brevemente poder-se-á investigar no terreno as implicações da efetivação dos contratos piloto celebrados com alguns municípios como previsto no DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Neste último caso, os estudos poderão ser um contributo importante para a sua avaliação e suportar, confirmando ou infirmando, as reflexões teóricas que, por ora, são notoriamente desfavoráveis. Finalmente, numa perspetiva mais ambiciosa, por isso, talvez objeto de uma investigação a efetivar no contexto de um curso de doutoramento, seria interessante analisar/confrontar a coabitação de diversas perspetivas/programas de territorialização, como sejam, as escolas TEIP, as escolas com contratos autonomia e os municípios com contratos piloto no âmbito do Programa “Aproximar Portugal”.

## BIBLIOGRAFIA

- Adão, A. (1997). *Estado absoluto e ensino das primeiras letras. As escolas régias (1772-1794)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Adão, A., Gonçalves, M. N. (2007). *Instrução Pública no Portugal de Oitocentos. Da administração centralizada à gestão periférica*. Lisboa: Livros Horizonte.
- AICE (2004). *Carta das cidades Educadoras*. [Disponível em [http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec\\_charter.html](http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_charter.html), documento acedido em 18/02/2015].
- Araújo, A. F., Cunha, F. de S. (1999). Cidade do Sol e Milenarismo. In A. F. Araújo e J. P. de Magalhães, *História, educação e imaginário: Actas do Encontro de História, Educação e Imaginário, 3, Braga, Portugal, 1998* (pp. 69-76). Braga: Departamento de Pedagogia da Universidade do Minho.
- Aristóteles (1969). *Metafísica*. Porto Alegre: Editora Globo.
- Arroteia, J. C. (2008). *Educação e desenvolvimento: fundamentos e conceitos*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Azevedo, J. (2001). Comunidade (de) Aprendentes – Um futuro outro para as cidades e para os cidadãos. Porto: Conferência da Quaternaire Portugal, *Competências e Novas Dinâmicas Urbanas*. (Disponível em <http://joaquimazevedo.com/Images/BibTex/3676755713cidadeseducad1.pdf>, documento acedido em 22/04/2014).
- Baixinho, A. F. (2011). Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e aos micropoderes locais. *Revista Lusófona de Educação*, 18, pp. 81-95.
- Bárbara, A. M. (1979). *Subsídios para o Estudo da Educação em Portugal: da reforma pombalina à 1ª República*. Lisboa: Assírio & Alvim.
- Bardín, L. (2002). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. *Análise Social*, vol. XXX (130), pp. 159-173.
- Barroso, J. (1996). Introdução. In J. Barroso e J. Pinhal (Orgs.), *Administração da Educação – Os Caminhos da Descentralização* (pp. 9-12). Lisboa: Edições Colibri.
- Barroso, J. (2002). Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilidade colectiva. In L. M. Machado e N. S. C. Ferreira (Orgs.), *Política e gestão da educação: dois olhares* (pp. 173-179). Rio de Janeiro: DP&A.

- Barroso, J. (2004). A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), pp. 49-83.
- Beetham, D. (1988). *A burocracia*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Bell, J. (2010). *Como realizar um projeto de investigação* (5ª Ed.). Lisboa: Gradiva.
- Bilhim, J. A. F. (2006). *Teoria organizacional: estruturas e pessoas* (5ª Ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Blase, J. (1991). The micropolitical perspective. In J. Blase (ed.), *The Politics of Life in Schools* (pp. 1-18). Newbury Park: Sage Publications.
- Bogdan, R., Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Braga, T. (1880). *Historia das Ideias Republicanas em Portugal*. Lisboa: Nova Livraria Internacional.
- Brarda, A., Ríos, G. (2004). Argumentos e estratégias para a construção da Cidade Educadora. In M. Gadotti, P. R. Padilha e A. Cabezudo (Orgs.), *Cidade Educadora: Princípios e experiências* (pp. 15-44). São Paulo: Cortez editora.
- Caballo, M. B. V. (2007). *A Cidade Educadora. Nova Perspectiva de Organização e Intervenção Municipal* (2ª Ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Cabezudo, A. (2004). Cidade Educadora: uma proposta para os governos locais. In M. Gadotti, P. R. Padilha e A. Cabezudo (Orgs.), *Cidade Educadora: Princípios e experiências* (pp. 11-14). São Paulo: Cortez editora.
- Canário, M. B. B. (1996). Descentralização e Projecto Educativo Local. In J. Barroso e J. Pinhal (Orgs.), *Administração da Educação – os caminhos da descentralização* (pp. 67-74). Lisboa: Edições Colibri.
- Canavarro, J. M. (2000). *Teorias ou Paradigmas Organizacionais*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Canotillho, J. J. G., Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (3ª Ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Carneiro, A. H. (2003). *Evolução e Controlo do Ensino em Portugal. Da Fundação da Nacionalidade ao 1º Ministério da Instrução Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carvalho, M. J. (2009). Explorando a racionalidade instrumental nas decisões da organização escolar. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 22, n.º 2, pp. 117-140.
- Carvalho, M. J. (2010). A escola pública portuguesa: lugar de execução e de reprodução de decisões. *Práxis Educacional*, v. 6, n.º 9, pp. 37-56.

- Carvalho, M. J. (2014). *Os Poderes e a Escola*. Santo Tirso: De Facto Editores.
- Carvalho, M. J. (2015). A Revista Seara Nova: instrumento ao serviço da democracia e da descentralização da organização escolar. *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, n.º 25, pp. 95-115.
- Carvalho, R. (1986). *História do ensino em Portugal. Desde a Fundação da Nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Chiavenato, I. (2003). *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações* (7ª Ed.). Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Coelho, T. (2000). *Os meus amores*. Lisboa: Ulmeiro.
- Conselho das Escolas (2015). *Parecer n.º 01/2015: O programa "Aproximar educação" e os contratos de educação e formação municipal*. [Disponível em <http://www.cescolas.pt/pareceres/>, documento acedido em 02/07/2015].
- Corbisier, R. (1983). *Introdução à Filosofia*, Tomo I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Costa, A. da (1870). *A Instrução Nacional*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Costa, J. A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: ASA.
- Crozier, M., Friedberg, E. (1990). *El actor e el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Descartes, R. (1985). *Regras para a direção do espírito*. Lisboa: Edições 70.
- Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea* (2001), Volume I. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa e Editorial Verbo.
- Ellström, P. E. (2007). Quatro faces das organizações educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 23, n.º 3, pp. 449-461.
- Estevão, C. A. V. (1998a). *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização*. Braga: Universidade do Minho/Instituto de Educação e Psicologia.
- Estevão, C. A. V. (1998b). A construção da autonomia e a autonomia da gestão nas escolas privadas. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 11, n.º 1, pp. 23-35.
- Estevão, C. A. V. (2001). *Justiça e educação*. São Paulo: Cortez Editora.
- Estevão, C. A. V. (2011). Perspectivas sociológicas críticas da escola como organização. In L. C. Lima (Org.), *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (pp. 195-223). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

- Esteves, M. (2006). Análise de conteúdo. In J. A. de Lima e J. A. Pacheco (Orgs.), *Fazer investigação – contributos para a elaboração de dissertações e teses* (pp. 103-126). Porto: Porto Editora.
- Etzioni, A. (1972). *Organizações Modernas* (2ª Ed.). São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- Faure, E., et al. (1981). *Aprender a ser* (3ª Ed.). Lisboa: Livraria Bertrand.
- Fernandes, A. S. (1995). Educação e poder local. In *Educação, comunidade e poder local: Actas do Seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994* (pp. 45-63). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Fernandes, A. S. (1996). Os municípios portugueses e a educação. As normas e as práticas. In J. Barroso e J. Pinhal (Orgs.), *Administração da Educação – Os Caminhos da Descentralização* (pp. 113-124). Lisboa: Edições Colibri.
- Fernandes, A. S. (1998). Os municípios portugueses e a educação: entre os fantasmas do passado e os desafios do futuro. In *Actas do Seminário sobre Territorialização das Políticas Educativas* (pp. 27-41). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.
- Fernandes, A. S. (2000). Municípios e escolas: normatização e contratualização da política educativa local. In J. Machado, J. Formosinho e A. S. Fernandes, *Autonomia, contratualização e município: Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho* (pp. 33-44). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul.
- Fernandes, A. S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (Orgs.), *Políticas e gestão local da escola: Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 35-43). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- 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. (2014). Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Machado et al., *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais* (pp. 35-61). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Fernandes, R. (2009). O município e a instrução em Portugal no século XIX. In O. Graça e M. Felgueiras (Coord.), *Escolas Conde de Ferreira – Marco histórico da instrução pública em Portugal* (pp. 45-63). Sesimbra: Assembleia Municipal de Sesimbra.

- Ferreira, F. I. (2005). Metáforas organizacionais: o centro e a rede. In J. Formosinho *et al.*, *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 165-192). Porto: Edições Asa.
- Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação científica*. Lisboa: Monitor.
- Formosinho, J. (2005a). Centralização e descentralização na administração na escola de interesse público. In J. Formosinho *et al.* *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 13-52). Porto: Edições Asa.
- Formosinho, J. (2005b). A evolução do modelo de administração da escola de interesse público em Portugal (1926-86). In J. Formosinho *et al.* *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 91-114). Porto: Edições Asa.
- Formosinho, J., Machado J. (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal – políticas recentes. In J. Formosinho *et al.* *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 115-162). Porto: Edições Asa.
- Formosinho, J., Machado J. (2014). A regulação da educação em Portugal. Do Estado Novo à democracia. In J. Machado *et al.*, *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais* (pp. 13-33). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Fortin, M. (1999). *O processo de investigação: da conceptualização à realização*. Loures: Lusociência.
- Freitas do Amaral, D. (2001), *Curso de Direito Administrativo*, vol. I. Coimbra: Almedina.
- Freixo, M. J. V (2009). *Metodologia científica – Fundamentos, métodos e técnicas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Giddens, A. (2008). *Sociologia* (6ª Ed). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gournay, B. (s/d.). *Introdução à Ciência Administrativa*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Governo de Portugal/Secretário de Estado da Administração Local (2014). *PAE: Programa Aproximar Educação - Descentralização de competências na área da educação: contrato de educação e formação municipal (Memorando de Trabalho)*. [Disponível em [http://www.sindep.pt/Documentos/Memorando\\_de\\_Trabalho\\_PAE\\_Contrato\\_Educacao\\_e\\_Formacao\\_Municipal.pdf](http://www.sindep.pt/Documentos/Memorando_de_Trabalho_PAE_Contrato_Educacao_e_Formacao_Municipal.pdf), documento acedido em 27/12/2014].
- Grácio, R. (1981). Perspectivas Futuras. In M. Silva e M. I. Tamen (Coord.), *Sistema de Ensino em Portugal* (pp. 649-696). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Grácio, R. (1988). História da história da educação em Portugal: 1945-1978. In J. F. Gomes, R. Fernandes e R. Grácio, *História da Educação em Portugal* (pp. 19-66). Lisboa: Livros Horizonte.
- Guerra, I. (2002). Espaço da organização escolar: a territorialização das políticas educativas. In A. Proust *et al.*, *Espaços de educação. Tempos de formação. Textos da Conferência Internacional Espaços de educação. Tempos de formação, realizada em Novembro de 2001* (pp.185-194). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Herculano, A. (1982). Carta aos eleitores do círculo eleitoral de Sintra. In *Opusculos I* (pp. 314-325). Lisboa: Presença.
- Jaspers, K. (1987). *Iniciação filosófica*. Lisboa: Guimarães Editores.
- Jones, G. R. (2010). *Teoria das organizações* (6ª Ed.). São Paulo: Pearson Education.
- Justino, D. (2013). Descentralização: políticas e dinâmicas escolares em contextos municipais. In A. Adão e J. Magalhães (Orgs.), *História dos municípios na educação e na cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje* (pp. 93-115). (S.l.): Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. [e-book disponível em: [www.ie.ul.pt](http://www.ie.ul.pt), documento acedido em 20/03/2014]
- Kuhn, T. (1998). *A estrutura das revoluções científicas* (5ª Ed.). São Paulo: Editora Perspectiva.
- Lalande, A. (s/d). *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*, Vol. I. Porto: Rés Editora.
- Lima, L. C. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)* (2ª Ed.). Braga: Universidade do Minho/Instituto de Educação e Psicologia.
- Lima, L. C. (2001). *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. C. (2002). Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. In L. M. Machado e N. S. C. Ferreira (Orgs.), *Política e gestão da educação: dois olhares* (pp. 33-55). Rio de Janeiro: DP&A.
- Lima, L. C. (2007). Administração da educação e autonomia das escolas. In Conselho Nacional de Educação, *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação* (pp. 15-77). Lisboa: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Lima, L. C. (2011). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.

- Lima, L. C. (2015). O Programa “Aproximar Portugal”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa?. *Questões atuais de direito local*, n.º 5, pp. 7-24.
- Lüdke, M., André, M. (1986). *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.
- Machado, J. (2004). Escola, município e cidade educadora. A coordenação local da educação. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (Orgs.), *Políticas e gestão local da escola: Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 161-172). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Machado, J. (2014). Cidade Educadora e coordenação local da educação. In J. Machado *et al.*, *Municípios, educação e desenvolvimento local. Projetos educativos municipais* (pp. 63-99). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Machado, J. B. (1982). *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Martins, G. C. (1981). Centralização e descentralização. In M. Silva e M. I. Tamen (Coord.), *Sistema de Ensino em Portugal* (pp. 95-116). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Merton, R. K. (1978). Estrutura burocrática e personalidade. In E. Campos (Org.), *Sociologia da burocracia* (pp. 107-124). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Mintzberg, H. (1986). *Le pouvoir dans les organisations*. Paris: Les Editions d'Organisation.
- Mintzberg, H. (2010). *Estrutura e dinâmica das organizações* (4ª Ed.). Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- Montalvo, A. R. (2013). O Município e a Escola. In A. Adão e J. Magalhães (Orgs.), *História dos Municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje* (pp. 119-128). (S.l.): Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. [e-book disponível em: [www.ie.ul.pt](http://www.ie.ul.pt), documento acedido em 20/03/2014].
- Morgan, G. (1996). *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas.
- Morus, T. (1990). *A utopia* (7ª Ed.). Lisboa: Guimarães editores.
- Neto-Mendes, A. (2007). A participação dos Municípios portugueses na Educação e a reforma do Estado - elementos para uma reflexão. *Actas do V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação - Por uma Escola de Qualidade para Todos*. Porto Alegre, Brasil: ANPAE (cd-rom).

- Nogueira, J. F. (1855). *Estudos sobre a reforma em Portugal*. Lisboa: Typographia do Progresso.
- Nogueira, J. F. (1856). *O Município no Século XIX*. Lisboa: Typographia do Progresso.
- Nóvoa, A. (1987). Do Mestre-Escola ao professor do ensino primário: Subsídios para a história da profissão docente em Portugal (séculos XV-XX). In *Análise Psicológica*, 3 (V), pp. 413-440.
- Nóvoa, A. (1992). Para uma análise das instituições escolares. In A. Nóvoa (Coord.), *As organizações escolares em análise* (pp. 13-43). Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Nóvoa, A. (2005). *Evidentemente, histórias da educação*. Porto: Edições ASA.
- Palmer, R. (1989). *Hermenêutica*. Lisboa: Edições 70.
- Pascoaes, T. de (2007). *Arte de Ser Português*. Lisboa: Assírio & Alvim.
- Pinhal, J. (2004). Os municípios e a provisão pública de educação. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes e A. Ventura (Orgs.), *Políticas e gestão local da escola: Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 45-60). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Pinhal, J. (2006). A Intervenção do Município na Regulação Local da Escola. In J. Barroso (Org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços Dinâmicos e Actores* (pp. 99-128). Lisboa: Educa.
- Pinhal, J. (2011). A construção do sistema educativo local em Portugal: uma história recente. *Rev. Pensamento*, 6 (12), pp. 13-27.
- Pinhal, J. (2013). Os Municípios e a oferta educativa. In A. Adão e J. Magalhães (Orgs.), *História dos Municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje* (pp. 131-147). (S.l.): Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. [e-book disponível em: [www.ie.ul.pt](http://www.ie.ul.pt), documento acedido em 20/03/2014].
- Pinto, F. C. (2001). Prefácio. In M. B. V. Caballo (2007), *A Cidade Educadora. Nova Perspectiva de Organização e Intervenção Municipal* (2ª Ed., pp. 7-11). Lisboa: Instituto Piaget.
- Pinto, F. C. (2004). *Cidadania, Sistema Educativo e Cidade Educadora*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Pontes, J. M. da C. (1999). Escolástica. In *Logos, Enciclopédia Luso-Brasileira de Filosofia*, vol. 3 (pp 166-181). Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo.
- Quivy, R., Campenhoudt, L. V. (1992). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.

- Rede Territorial Portuguesa das Cidades Educadoras (RTPCE), *Boletim n.º 20*, 2013. [Disponível em <http://www.educacaotorresvedras.com/eventos-e-projetos/233-boletins-da-rede>, documento acedido em 08/02/2015].
- Ricoeur, P. (1995). *Teoria da interpretação*. Porto: Porto Editora.
- Robbins, S. P. (2009). *Comportamento organizacional* (11ª Ed.). São Paulo: Prentice-Hall.
- Sá, L. (1989). *Regiões Administrativas – O Poder Local que Falta*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Santos, B. de S. (2007). *Um discurso sobre as ciências* (15ª Edição). Porto: Edições Afrontamento.
- Seabra, T., et al. (2012). *Avaliação da descentralização de competências de educação para os municípios*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência. [Disponível em: <http://www.gepe.min-edu.pt>, documento acedido em 07/06/2014].
- Sérgio, A. (1984). *Educação Cívica*. Lisboa: Livraria Sá da Costa.
- Silva, E. A. (2011). Um olhar organizacional à luz das perspectivas de análise burocrática e política. In L. C. Lima (Org.), *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (pp. 59-108). V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Srour, R. H. (2012). *Poder, cultura e ética nas organizações* (3ª Ed.). Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Torres, L. L., Palhares, J. A. (2014). As investigações que se fazem ... Rotas de pesquisa e tendências dominantes. In L. L. Torres e J. A. Palhares (Orgs.), *Metodologia de investigação em ciências sociais da educação* (pp. 13-37). V. N. Famalicão: Edições Húmus.
- Tuckman, B. W. (2000). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação – O processo de construção do conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Weber, M. (1978). Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In E. Campos (Org.), *Sociologia da burocracia* (pp. 15-28). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Weber, M. (1982). *Ensaios de sociologia* (5ª Ed.). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Weber, M. (2005). *Três tipos de poder e outros escritos*. Lisboa: Tribuna da História.

Weiler, H. N. (2000). Perspectivas comparadas em descentralização educativa. In M. J. Sarmiento (Org.), *Autonomia da escola: políticas e práticas* (pp. 95-122). Porto: Edições Asa.

Worsley, P. (1977). *Introdução à sociologia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2ª Ed.). Porto Alegre: Bookman.

### **Legislação consultada (ordem cronológica):**

Constituição Liberal de 1822, de 23 de Setembro.

Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro (Lei das finanças locais).

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março (Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos).

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo).

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro (Estabelece o regime jurídico da autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário).

Despacho n.º 147-B/ME/96, de 8 de Julho (Definição de territórios educativos de intervenção prioritária).

Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro (Lei-Quadro da educação pré-escolar - consagra o ordenamento jurídico da educação pré-escolar, na sequência da Lei de Bases do Sistema Educativo).

Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de Junho (Regulamenta a participação dos órgãos de administração e gestão dos jardins-de-infância e dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário no novo regime de autonomia e gestão das escolas).

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio (Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário).

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais).

- 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 184/2004, de 29 de Julho (Estabelece o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.).
- 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 (Quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação).
- Decreto-Lei n.º 224/2009, de 11 de Setembro (Altera o DL n.º 75/2008, de 22 de Abril, e prevê a existência de postos de trabalho com a categoria de encarregado operacional da carreira de assistente operacional nos mapas de pessoal dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas).
- Decreto-Lei n.º 137/2012, de 02 julho (Segunda alteração ao DL n.º 75/2008, de 22 de abril, e procede à sua republicação.).
- Decreto-Lei n.º 266-G/2012, de 31 de dezembro (Altera o DL n.º 125/2011, de 29 de dezembro, que aprova a orgânica do Ministério da Educação e Ciência.).
- Lei n.º 75/2013, de 12 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).
- Portaria n.º 29/2015, de 12 de fevereiro (Primeira alteração à Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de setembro, que define os critérios e a respetiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas ou escola não agrupada).

**Websites consultados:**

<http://www.cescolas.pt> (Conselho de Escolas).

<http://www.cnedu.pt/pt> (Conselho Nacional de Educação).

<http://www.edcities.org> (Associação Internacional de Cidades Educadoras).

<http://www.fenprof.pt> (Federação Nacional dos Professores).

<http://www.fne.pt> (Federação Nacional da Educação).

<http://www.portugal.gov.pt> (Governo de Portugal).

<http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/medu.aspx> (Ministério da Educação).

<http://www.sindep.pt> (Sindicato Nacional e Democrático dos Professores)

## **APÉNDICE**



## APÊNDICE A

### GUIÃO DAS ENTREVISTAS

#### **Observações iniciais:**

Agradecer a disponibilidade e a colaboração ao entrevistado; informá-lo sobre os objetivos da entrevista; garantir a sua confidencialidade; solicitar-lhe a permissão para gravar a entrevista em suporte áudio para transcrição posterior.

#### **Questões:**

1. Em 2009, quando foi celebrado o contrato de execução (CE) entre o Ministério da Educação (ME) e a Câmara Municipal (CM), o agrupamento de escolas (AE) ou o seu diretor foi ouvido ou teve algum tipo de participação?
  - 1.1. À época qual a perspetiva da direção do AE sobre transferência da gestão do pessoal não docente (PND) para a CM? O AE ganhou ou perdeu competências? Quais?
  - 1.2. Não assumindo caráter de obrigatoriedade, na sua opinião que razões levaram a CM a celebrar o CE com o ME? Foram negociadas contrapartidas para o AE? Quais?
  - 1.3. Considerou os Rácios de PND definidos no CE adequados? Na prática foram cumpridos?
  
2. Como se articula entre o AE e a CM a gestão do PND?
  - 2.1. A CM delega a gestão do PND no AE? Que competências são delegadas?
  - 2.2. Como são tomadas as decisões quanto à gestão PND? Através de reuniões/contactos formais e regulares entre a CM e o AE? Que intervenientes participam?
  - 2.3. Quem distribui tarefas/lugares ao PND? Quem avalia o PND? Em que moldes? A situação alterou-se com o CE?
  - 2.4. No domínio da gestão do PND, como classifica a relação entre o AE e a CM? É meramente instrumental, formal e legalista? É colaborativa, próxima e comprometida?
  - 2.5. Atualmente, o AE tem o número desejável e necessário de PND? Se não, a quem atribuir responsabilidades? Que medidas são tomadas para colmatar essa carência?

- 2.6. Se necessário e/ou solicitado, à margem do contratualizado, a CM afeta recursos humanos para desempenhar funções no AE? Que funções desempenham? Em que condições?
  - 2.7. O que mudou no exercício de tarefas do PND? Adquiriu mais formação específica? Aumentou o leque de funções/competências? Diminuiu o absentismo?
  - 2.8. Na sua opinião a existência de PND com diferentes tipos de vínculo e formação, com possíveis (in)diferenças remuneratórias, não se traduzirá em focos de conflitos entre pares? Quais as razões/vantagens para a manutenção desta situação?
3. Como se processa a seleção/ recrutamento do PND?
    - 3.1. Quem desencadeia o processo? Quem intervém? Como se operacionaliza?
    - 3.2. A autarquia delega o processo no agrupamento? Porquê?
    - 3.3. Que critérios são valorizados para recrutar/selecionar o PND? Na sua perspectiva são os mais adequados?
    - 3.4. Considera que este processo é totalmente imune às acusações, quase sempre informais, de “cunhas”/“clientelismo”?
    - 3.5. O facto das entidades locais terem a competência para recrutar/selecionar o PND tem vantagens? Quais? E desvantagens? Quais?
4. As tensões político-partidárias a nível local têm reflexo na gestão partilhada do PND?
    - 4.1. Sabendo que nas últimas eleições municipais o diretor do AE foi opositor político do atual executivo municipal, como classifica a relação entre estes dois órgãos de gestão?
    - 4.2. As aspirações políticas não condicionarão o exercício do cargo de gestão? Não se evitarão tomar medidas impopulares?
5. Como encara o atual incremento do processo de descentralização de competências para os municípios na área da educação?
    - 5.1. Como se posiciona perante o atual processo de descentralização de competências para as autarquias?
    - 5.2. É a favor de mais competências para a CM ou para o AE? Porquê?
    - 5.3. Quem deve ter competências para gerir o PND? O ME, a CM ou o AE? Porquê?