

PERCEÇÕES DOS AGENTES LOCAIS SOBRE A TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS

Relatório de Projeto

Ana Rita Brito Ferreira

Trabalho realizado sob a orientação de:

Professora Doutora Maria Antónia Belchior Ferreira Barreto

Professora Clarinda Luísa Ferreira Barata

Leiria, abril 2026

Mestrado Ciências da Educação – Gestão Escolar

ESCOLA SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS SOCIAIS

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LEIRIA

AGRADECIMENTOS

À minha filha Ema, por ser a minha maior motivação e a razão pela qual procuro ser melhor todos os dias.

À minha irmã Vera por todo o apoio e por estar sempre presente quando mais precisei e nunca me deixou desistir.

Às Professoras Maria Antónia Barreto e Clarinda Barata pela orientação, pela partilha e apoio ao longo deste trabalho.

A todos, obrigada

RESUMO

Este relatório de projeto analisa as percepções dos agentes locais de educação relativamente ao processo de transferência de competências educativas para um município do interior da região Centro, enquadrando-o no atual contexto de descentralização administrativa em Portugal, e a partir de um enquadramento teórico que aborda a centralização e a descentralização na educação, a evolução histórico-legislativa do sistema educativo, a territorialização das políticas educativas e os limites da municipalização.

Caracteriza-se o concelho e a sua rede educativa, evidenciando as especificidades de um território de interior com oferta que se estende do pré-escolar ao ensino superior.

Metodologicamente, recorre-se a um estudo qualitativo, baseado em entrevistas semiestruturadas a responsáveis políticos, a dirigentes escolares e a coordenadores de estabelecimento, analisadas através de análise de conteúdo categorial segundo Bardin (2013).

Os resultados mostram percepções ambivalentes: por um lado, reconhece-se o potencial da proximidade, da articulação interinstitucional e da construção de um “território educativo de excelência”; por outro, enfatizam-se um modelo de transferência financeiramente deficitário, a pressão acrescida sobre os serviços municipais e a persistência de assimetrias entre responsabilidades assumidas e poder de decisão efetivo. Conclui-se que a descentralização, tal como concretizada, combina oportunidades e riscos, exigindo ajustamentos ao nível do financiamento, da clarificação de papéis e do reforço da capacidade institucional e participativa dos municípios, para que a transferência de competências se traduza em maior qualidade e equidade educativa.

Palavras-chave: Descentralização, Poder Local, Política Educativa, Transferência de Competências para o Município

ABSTRACT

This project report analyses the perceptions of local education stakeholders regarding the process of transferring educational powers to a municipality in the central inland region of Portugal, placing it within the current context of administrative decentralisation in Portugal, and, drawing on a theoretical framework that addresses centralisation and decentralisation in education, historical and legislative developments, the territorialisation of educational policies and the limits of municipalisation, it characterises the municipality and its educational network, highlighting the specific features of an inland area with provision ranging from pre-school to higher education. Methodologically, a qualitative case study is employed, based on semi-structured interviews with policy-makers, school leaders and school coordinators, analysed using categorical content analysis according to Bardin (2013). The results reveal ambivalent perceptions: on the one hand, the potential of proximity, inter-institutional coordination and the construction of an ‘educational territory of excellence’ is recognised; on the other, emphasis is placed on a financially unsustainable transfer model, increased pressure on municipal services and the persistence of asymmetries between assumed responsibilities and effective decision-making power. It is concluded that decentralisation, as implemented, combines opportunities and risks, requiring adjustments in terms of funding, clarification of roles and the strengthening of municipalities’ institutional and participatory capacity, so that the transfer of powers translates into greater educational quality and equity.

Keywords: Decentralization, Local Power, Educational Policy, Transfer of skills.

ÍNDICE

Resumo	iii
Abstract.....	iv
Introdução	1
Parte I – Enquadramento Teórico	3
Capítulo 1 – Governação e Administração Educativa em Portugal.....	3
1.1. A Centralização e a Descentralização na Educação	5
1.2. Análise de modelos internacionais de descentralização educativa.....	10
Espanha: descentralização autonómica com riscos de fragmentação	10
França: contratualização educativa e descentralização administrativa controlada	11
Finlândia: descentralização com equidade e confiança institucional.....	11
Brasil: descentralização federativa e desigualdades estruturais.....	12
Dinamarca: descentralização participativa e responsabilização local.....	12
1.3. A evolução histórico-legislativa da descentralização na gestão escolar em Portugal	13
1.4. A Autonomia das Escolas e os Limites da Municipalização.....	17
Parte II – Estudo Empírico: Metodologia e Resultados	20
Capítulo II Metodologia.....	20
2.1 Contexto do Estudo.....	20
2.2 Problemática, questão da investigação e objetivos	20
2.3 Tipo de Estudo	22
2.4 População do Estudo	22
2.5 Técnicas e Instrumento de Recolha de Dados	23
2.6 Procedimentos de Análise de Conteúdo.....	25
Capítulo III -Apresentação, análise e comentário de dados	29
3.1 Discussão dos Resultados	44
Conclusões	48
Bibliografia.....	52
ANEXOS	1

ANEXO I.....	2
Guiões das Entrevistas	2
ANEXO II.....	9
Transcrição das Entrevistas.....	9

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Estrutura final de categorias e subcategorias de análise

ABREVIATURAS

Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC)

Centros Tecnológicos Especializados (CTE)

Conselhos Locais de Educação (CLE)

Conselhos Municipais de Educação (CME)

Constituição da República Portuguesa (CRP)

Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)

Planos Estratégicos Educativos Municipais (PEEM)

Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)

INTRODUÇÃO

A administração educativa em Portugal tem sido marcada, ao longo das últimas décadas, por um percurso complexo entre as tendências centralizadoras e os impulsos descentralizadores, que reconfiguraram o papel do Estado, das escolas e do poder local na regulação do sistema educativo, um enquadramento no qual a transferência de competências educativas para os municípios constitui um marco particularmente relevante, pois traduz a aposta numa governação mais próxima dos territórios, ancorada na territorialização das políticas e na valorização dos atores locais, ainda que, simultaneamente, levante interrogações sobre a equidade territorial, a capacidade institucional das autarquias e os novos equilíbrios de poder entre a administração central, as escolas e os municípios.

É neste contexto que se inscreve o presente relatório de projeto, subordinado ao tema “Perceções dos Agentes Locais sobre a Transferência de Competências Educativas para o Município”, que procura compreender como é que os diferentes agentes educativos interpretam e experienciam este processo de descentralização administrativa no domínio da educação, num município do interior da região Centro.

A pertinência deste estudo decorre, por um lado, da atualidade do quadro legislativo que consagra a transferência de competências para as autarquias e redefine a arquitetura da governação educativa, e, por outro lado, da necessidade de produzir um conhecimento situado sobre os efeitos, as potencialidades e os riscos desta mudança nos territórios concretos, num momento em que se intensificam os debates públicos sobre a municipalização, a justiça territorial e a qualidade da escola pública,

Tendo em conta este enquadramento, a pergunta de partida que orienta a investigação é: «Quais são as perceções dos agentes locais de educação relativamente ao processo de transferência de competências educativas para um município do interior da região Centro e que implicações lhes atribuem ao nível da governação, dos recursos e da equidade territorial?».

A partir desta questão central, definem-se como objetivos gerais analisar de que modo os agentes locais interpretam o processo de transferência de competências educativas no concelho, identificar as principais vantagens, constrangimentos e dilemas que se lhe associam, e compreender em que medida estas perceções se articulam com os modelos de regulação educativa e com o princípio da territorialização das políticas de educação.

Perante estes objetivos gerais, ter-se-á como objetivos específicos a caracterização do enquadramento histórico-legislativo da descentralização educativa em Portugal, a descrição

das principais características do concelho e da sua rede educativa, e a análise, com base nas entrevistas realizadas, das categorias e das subcategorias que emergem relativamente às condições estruturais da transferência, à gestão dos recursos e do quotidiano escolar, à governação local e à articulação de atores, à proximidade e à equidade territorial, bem como às perceções sobre qualidade e inovação educativas.

No que respeita à estrutura, o trabalho organiza-se em três grandes partes articuladas, começando por se proceder ao enquadramento teórico, abordando a evolução histórico-legislativa da administração educativa em Portugal, a descentralização educativa no século XXI, a territorialização das políticas de educação, os modelos internacionais de descentralização e os limites da municipalização e da autonomia das escolas, passando para uma segunda parte em que se apresenta a caracterização do concelho e da sua oferta educativa, incluindo as instituições de educação pré-escolar, o ensino profissional e o ensino superior, situando o contexto em que decorre a transferência de competências.

Na parte empírica proceder-se-á à descrição da metodologia do estudo empírico, explicitando a problemática, o tipo de estudo, a população, as técnicas de recolha de dados e os procedimentos de análise de conteúdo, bem como a apresentação e discussão das categorias e subcategorias de análise que permitem compreender, de forma crítica, as perceções dos agentes locais sobre a transferência de competências educativas.

Na análise e discussão dos resultados, procede-se à apresentação estruturada das cinco categorias de análise que emergiram do tratamento das entrevistas, articulando os discursos dos agentes locais com o enquadramento teórico previamente desenvolvido, procurando evidenciar as tensões e as ambivalências percecionadas pelos entrevistados, nomeadamente entre a retórica da autonomia e a realidade de um modelo financeiramente deficitário, entre a proximidade como ganho de eficácia e a proximidade como geradora de pressão acrescida, e entre o potencial de inovação e os constrangimentos estruturais que limitam a ação municipal, oferecendo, assim, uma resposta densa e situada à questão de partida da investigação.

Por fim, na conclusão, sintetizam-se as principais evidências do estudo, respondendo de forma articulada à problemática e aos objetivos definidos, e destacando-se que a transferência de competências educativas, tal como concretizada no município do interior da região Centro, é percecionada pelos agentes locais como um processo ambivalente, tanto uma oportunidade para reforçar a governação territorial da educação e uma fonte de novos desequilíbrios e desafios, designadamente ao nível do financiamento, da capacidade institucional e da clareza na repartição de poderes.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1 – GOVERNAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA EM PORTUGAL

Em Portugal a história da administração educativa é marcada por uma dinâmica entre as tendências centralizadoras e os impulsos descentralizadores, refletindo diferentes conceções sobre o papel do Estado na regulação do sistema educativo.

Ao longo do século XX o modelo de governação da educação portuguesa foi fortemente centralizado, em que o Ministério da Educação detinha o controlo das políticas educativas, os currículos, a gestão dos recursos humanos e a organização pedagógica das escolas (Barroso, 2005; Afonso, 1998) assentando num paradigma burocrático-normativo. Um modelo que foi legitimado pela ideia de uma escola uniforme e nacional, promotora da igualdade de oportunidades, mas acabou por gerar uma rigidez institucional que pouco considerava a diversidade dos contextos locais e das necessidades dos territórios educativos.

Com a transição democrática portuguesa iniciada em 1974 e a promulgação da Constituição da República Portuguesa (CRP), em 1976, surgiram novos princípios orientadores da administração pública, incluindo a descentralização administrativa e a autonomia das autarquias locais. Os princípios à educação foram aplicados gradualmente e hesitante, prova disso é a própria Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) de 1986, que apesar do reconhecido a relevância da autonomia escolar e da articulação com as autarquias, o Ministério da Educação manteve um papel central no que respeita à regulação do sistema.

Esta realidade foi reproduzida pelas que as políticas educativas das décadas de 1980 e 1990, numa lógica de governação vertical e hierárquica, mesmo quando envolviam alguns posicionamentos de participação e de subsidiariedade.

Com a chegada do novo milénio existiu uma transformação profunda nos modelos de regulação educativa fortalecendo o conceito de governação como um processo mais relacional, mais interativo e em diversas escalas, de tal forma que a governação da educação passou a ser compreendida não apenas como uma função do Estado, mas como o resultado de uma estratégia que envolvia diferentes atores, fossem eles públicos ou privados, mas também a diferentes níveis, o local, o nacional e o supranacional (Barroso, 2005; Carvalho, 2009). Este novo paradigma substituiu o controlo rígido por dispositivos flexíveis, baseados em mecanismos de contratualização, avaliação e responsabilização, que procuram equilibrar a autonomia, com a eficiência e a prestação de contas.

A territorialização das políticas educativas surge neste sentido, como um princípio orientador da descentralização, ao propor que a escola seja pensada enquanto uma “escola do território” (Barroso, 2005). Esta abordagem propõe uma instituição educativa enraizada no seu contexto geográfico, cultural e social, e cuja ação é desenvolvida em rede com os atores locais. Ao reconhecer a heterogeneidade dos territórios, a territorialização permite ligar a equidade e a qualidade com a diversificação e a inovação.

A municipalização da educação é entendida como a transferência de competências do poder central para o poder local, inscrita nesta lógica de territorialização, mas apresenta contornos ambíguos e controversos. Se, por um lado, os municípios são considerados entidades privilegiadas para promover a proximidade, a integração e a coordenação de políticas sociais, como as áreas da educação, ação social, cultura e desporto, por outro, a municipalização suscita preocupações quanto à equidade territorial, à capacidade técnica e financeira das autarquias e à própria natureza da regulação educativa num sistema nacional de ensino.

O percurso da municipalização tem sido marcado por avanços progressivos e experimentações limitadas, uma vez que o processo de desconcentração iniciado nos anos 1990, com os contratos de autonomia e os TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária), já antecipava a tentativa de introduzir uma lógica de regulação por resultados e responsabilização, associada à gestão local de recursos e projetos (Afonso, 1998; Barroso, 2005). No entanto, a descentralização plena só foi relançada com maior vigor após 2015, com a publicação do Decreto-Lei n.º 30/2015, que abriu caminho à transferência efetiva de competências para as autarquias, nomeadamente na gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e 1.º ciclo, bem como em matérias de apoio à ação social escolar, manutenção de edifícios, e contratação de pessoal não docente.

Em função da consagração da transferência de competências na área da educação no âmbito da Lei n.º 50/2018 e do Decreto-Lei n.º 21/2019, integrada no quadro do processo de descentralização administrativa em curso, foi institucionalizada esta nova arquitetura da governação educativa, com os municípios a assumirem algumas responsabilidades acrescidas na gestão das escolas.

Ao mesmo tempo, verificou-se a articulação do papel dos municípios com os diretores dos agrupamentos, reforçando o papel das autarquias como as entidades co-reguladoras, o que testemunha uma evolução que introduz um modelo híbrido de regulação, entre a centralização das funções pedagógicas que permanecem sob a tutela do Ministério da Educação e a descentralização da gestão administrativa e logística, o que coloca novos desafios ao sistema

educativo.

Entre os principais riscos deste modelo híbrido estão a fragmentação das políticas educativas, as assimetrias territoriais e a ambiguidade na delimitação de competências entre as escolas, os municípios e a administração central, o que faz com que a descentralização, se não for acompanhada por mecanismos adequados de coordenação, de capacitação e de financiamento equitativo, pode reproduzir as desigualdades e comprometer o princípio constitucional da igualdade de acesso à educação, ao mesmo tempo que a existência de diferentes modelos de regulação, sejam burocráticos, profissionais, comunitários, de mercado e por resultados (Afonso, 1998) em coexistência ou em tensão, exijam uma reflexão crítica sobre os equilíbrios entre a eficiência, a democraticidade e a justiça social.

1.1. A Centralização e a Descentralização na Educação

A reflexão sobre a centralização e a descentralização na educação aborda a forma como o poder e as responsabilidades são distribuídos entre os diferentes níveis de governo ou instâncias de decisão, particularmente no que diz respeito à organização e gestão dos sistemas educativos, sendo que a centralização se caracteriza pela concentração do poder de decisão no governo central, que define aspetos como os currículos escolares, a gestão administrativa, o financiamento e a formação dos professores, um modelo no qual as decisões tendem a ser tomadas por entidades distantes das realidades locais (Sousa Fernandes, 2000).

Por outro lado, a descentralização distribui o poder pelas entidades locais, nomeadamente os municípios, permitindo uma maior proximidade entre as políticas educativas e as necessidades específicas das comunidades (Sousa Fernandes, 2000), potenciando a participação local, a adequação das respostas educativas e a autonomia, embora possa criar algumas desigualdades na qualidade dos serviços prestados (Formosinho, 2000), o que faz com que seja importante distinguir entre a descentralização e a desconcentração, com a primeira a implicar a transferência de poder de decisão para níveis inferiores de governo, enquanto a segunda mantém uma autoridade central, delegando apenas algumas funções administrativas (Sousa Fernandes, 2005).

O processo de municipalização da educação em Portugal, reforçado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, insere-se num movimento de modernização do Estado que pretende aproximar os serviços públicos das populações, adaptando as respostas educativas

às especificidades locais (Governo da República Portuguesa, 2019).

Silva e Dias (2016) evidenciaram os desafios de capacitação técnica e organizacional que as autarquias enfrentam, Capucha (2020a) defende que a descentralização pode promover uma maior equidade educativa, desde que acompanhada de medidas de compensação de desigualdades regionais e Saragoça (2018) sublinha a importância de um acompanhamento eficaz por parte do governo central.

Do ponto de vista de Sousa Fernandes (2000) o Estado deve assumir um papel de regulador e incentivador da iniciativa local, fomentando a cooperação entre escolas, autarquias e administração central, no entanto, subsistem algumas assimetrias nas relações institucionais, sendo o Conselho Municipal de Educação (CME) um mecanismo para promover maior articulação. Formosinho (2000) destaca, ainda, que a descentralização deve ser acompanhada de políticas que garantam a participação, a autonomia e a qualidade educativa, alertando para o risco de acentuar desigualdades caso não sejam asseguradas condições equitativas entre comunidades.

No plano financeiro, Alpoim (citado em Silva & Dias, 2016) defende que a transferência de competências deve ser acompanhada de recursos financeiros suficientes, evitando sobrecargas nos municípios. Sousa (2000) salienta a tensão existente entre as diretivas centrais e a autonomia das escolas no contexto da municipalização.

Sousa Fernandes (2005) refere que a centralização implica que as decisões fundamentais sejam tomadas pela autoridade máxima, cabendo aos níveis inferiores apenas funções de execução, enquanto na desconcentração se verifica a distribuição de tarefas sem perda de controlo hierárquico. Para Barreto (1995), a centralização define-se pela existência de uma autoridade única e coordenadora, que gere o conjunto do sistema de forma unificada.

A municipalização da educação refere-se ao processo através do qual o governo transfere a responsabilidade pela gestão do sistema educacional para os municípios. Este modelo subentende que as autarquias adquirem um grau de autonomia para gerir as suas próprias redes de ensino, incluindo a contratação dos professores, a elaboração dos currículos e a construção de escolas, ao passo que a descentralização, por outro lado, é um processo mais amplo, que envolve a transferência de poder do governo central para outros níveis de governo, como os estados, os municípios e até mesmo as escolas.

Segundo Hörmann e Silva (2016), "a descentralização envolve a delegação de poder de decisão para o nível local, enquanto a municipalização envolve a transferência do controle administrativo e financeiro para o município" (p. 52).

Ambas as abordagens possuem vantagens e desvantagens. A principal vantagem da municipalização é a adaptação das políticas educacionais às necessidades locais, porque cada município tem as suas características socioeconômicas, culturais e demográficas próprias, que influenciam as necessidades educacionais da sua população, e, dessa forma, os municípios podem implementar programas específicos, como as aulas de idiomas para as comunidades, com um grande número de imigrantes, ou a criação de escolas adaptadas às realidades rurais.

Além disso, a municipalização permite um aumento na participação da comunidade na gestão educacional, e quando os municípios assumem a responsabilidade pela educação, há uma maior possibilidade do envolvimento de pais, dos professores e de outros membros da comunidade na tomada de decisões, o que pode resultar numa maior transparência e na responsabilidade na gestão, o que faz com que, como afirmam Lingard e Renshaw (2011), "a municipalização pode ser uma estratégia para aumentar a eficiência e a transparência na gestão dos recursos, mas deve ser acompanhada por sistemas eficazes de monitoramento e avaliação, bem como pela participação da comunidade" (p. 321).

Assim, a municipalização também apresenta desafios significativos, e um dos principais problemas é a desigualdade na qualidade da educação entre os diferentes municípios, especialmente quando estes não possuem recursos financeiros suficientes. Leithwood et al. (2006) destacam que "a municipalização pode levar a uma maior responsabilidade e capacidade de resposta a nível local, mas também pode gerar desigualdades no financiamento e nas oportunidades educacionais, dependendo da riqueza e capacidade administrativa do município" (p. 383).

Além disso, pode ocorrer uma fragmentação do sistema educacional, o que dificulta a avaliação da qualidade da educação e a transferência de alunos entre diferentes regiões. Feyzioglu et al. (2016) observam que "a municipalização pode levar a uma maior responsabilização dos governos locais, mas também pode criar tensões entre os diferentes níveis de governo e entre as diferentes comunidades dentro do município" (p. 4).

A territorialização da educação, por sua vez, é uma abordagem distinta que envolve a divisão da responsabilidade entre várias entidades territoriais, como regiões, províncias ou distritos, e essa divisão permite que os diferentes níveis de governo adaptem as políticas educacionais às necessidades locais, o que pode melhorar a eficácia na prestação de serviços educacionais e aumentar a responsabilidade pelos resultados educacionais.

Uma das principais diferenças entre a municipalização e a territorialização é o nível de autonomia concedido aos governos locais, porque, enquanto a municipalização

transfere quase toda a responsabilidade para os municípios, a territorialização divide essa responsabilidade entre as diferentes entidades, o que pode resultar em graus variados de participação e de responsabilidade das comunidades locais.

Assim, tanto a municipalização quanto a territorialização enfrentam desafios semelhantes, como as desigualdades na qualidade da educação e a dificuldade de garantir uma educação uniforme em todo o país, sendo que a territorialização também pode gerar alguns conflitos entre as entidades territoriais e dificultar a coordenação entre elas, prejudicando a coerência das políticas educacionais no plano nacional

Perante este enquadramento, tanto a municipalização quanto a territorialização têm como principal objetivo o aumento da autonomia local e a melhoria da qualidade da educação, mas ambas apresentam desafios específicos, o que faz com que a escolha entre essas abordagens esteja dependente das necessidades locais, das prioridades políticas e dos recursos disponíveis e, independentemente da escolha, é fundamental que a educação seja gerida de forma planeada e estruturada, com uma monitorização e uma avaliação constantes, para garantir que as necessidades dos alunos sejam atendidas e que a qualidade da educação seja mantida.

O modelo de regulação apresentado por Barroso (2005) descreve formas distintas de gestão e controlo do sistema educacional, baseando-se na interação entre os três principais agentes, o Estado, os professores e os pais dos alunos, o que faz com que esses modos de regulação local emergjam da combinação de diferentes responsabilidades e influências de cada parte e manifestam-se em três abordagens principais, a regulação burocrático-profissional, a regulação pelo mercado e a regulação comunitária.

No que respeita à regulação burocrático-profissional, entre Estado e professores, este foi o modelo predominante em Portugal durante grande parte do século XX em que o Estado exerce um controlo centralizado sobre a administração escolar, determinando as políticas educacionais e as normativas que orientam a atuação dos professores, e estes, embora desempenhem um papel relevante no plano pedagógico, vêm-se frequentemente confrontados com a tensão entre uma racionalidade administrativa, centrada no cumprimento de normas, e uma racionalidade pedagógica, que valoriza a autonomia profissional e a adequação do ensino às necessidades dos alunos, ainda que esta forma de regulação tenda a excluir as famílias das decisões educativas e da governação escolar, resultando num modelo mais fechado e tecnocrático (Barroso, 2005).

Nos anos 90, com a introdução de dinâmicas inspiradas na lógica do mercado, emergiu um modelo de regulação pelo mercado, entre o Estado e os pais dos alunos, um

modelo que confere maior poder de decisão às famílias, que passaram a ter liberdade para escolher entre as diferentes ofertas educativas públicas ou privadas, nomeadamente com base na área de residência ou nas preferências pedagógicas. Neste sentido, a concorrência entre as escolas tornou-se um fator estruturante, promovendo um sistema onde a escolha dos pais influencia diretamente a organização e o posicionamento das escolas, formulando um modelo que valoriza a autonomia das famílias e a sua capacidade de decisão enquanto “consumidores” de serviços educativos (Barroso, 2005).

A terceira forma de regulação descrita por Barroso (2005) é a regulação comunitária situada na relação entre os professores e os pais, que assenta na cooperação estreita entre a escola e a comunidade local, procurando fazer da escola um espaço de ação coletiva em que os pais, os docentes e outros agentes comunitários se envolvem ativamente na vida escolar e no percurso educativo dos alunos, sustentando-se na ideia de que a educação deve ser construída em conjunto por todos os intervenientes, valorizando os vínculos de proximidade, a corresponsabilização e a partilha de decisões.

O Decreto-Lei n.º 75/2008, que estabelece os princípios da autonomia, da administração e da gestão dos estabelecimentos públicos de educação, e, de acordo com esta legislação, procura-se uma maior participação da comunidade educativa na gestão das escolas, incentivando uma lógica de descentralização e de corresponsabilidade, ao mesmo tempo em que se observa uma tendência para reduzir o controlo exclusivo dos professores sobre a gestão escolar, valorizando o papel das famílias e da comunidade na definição das prioridades educativas e na governação das escolas públicas.

Ainda que um autor como o Barroso (2005) reconheça o domínio da regulação burocrático-profissional ao longo do século XX, destaca também que a regulação pelo mercado, introduzida nos anos 90, alterou significativamente o panorama educativo português. No entanto, a regulação comunitária tem tido uma presença mais pontual e limitada, apesar do seu potencial para promover uma escola mais aberta, mais democrática e mais centrada nas necessidades locais, fazendo com que a implementação do Decreto-Lei n.º 75/2008 representasse uma tentativa de institucionalizar esta forma de regulação, favorecendo a participação ativa da comunidade escolar e adequando a gestão das escolas às especificidades de cada território.

A progressiva valorização da regulação comunitária integra um movimento mais vasto de reforma das políticas educativas, orientado para reforçar a autonomia das escolas e o seu enraizamento no território, através de um modelo que procura assegurar maior transparência, eficácia e envolvimento dos diferentes agentes educativos, favorecendo uma

gestão de natureza mais participativa e inclusiva, apoiada na articulação entre os professores, os pais e os outros membros da comunidade, de forma a construir uma escola que responda não só às metas definidas a nível central, mas também às necessidades concretas dos alunos e das comunidades em que se insere.

Em síntese, os três modelos propostos por Barroso (2005), tanto o burocrático-profissional, como o de mercado e o comunitário, refletem as diferentes lógicas de organização e participação no sistema educativo, de tal forma que a regulação comunitária, conforme promovida pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, representa uma abordagem mais democrática e colaborativa, reforçando a importância da escola como um espaço público de construção conjunta, respondendo aos desafios da educação contemporânea em Portugal.

1.2. Análise de modelos internacionais de descentralização educativa

A análise do que se faz em países como a Espanha, a França, a Finlândia, o Brasil e a Dinamarca pode ser útil para a compreensão crítica do processo português de municipalização e de territorialização da educação.

Espanha: descentralização autonómica com riscos de fragmentação

A Espanha é um dos países europeus com o maior grau de descentralização na área da educação, porque desde a Constituição de 1978 e com a criação das Comunidades Autónomas, foi atribuída a estas entidades uma ampla autonomia política e administrativa, incluindo competências na definição curricular, na gestão de recursos humanos e na organização do sistema educativo (Reynolds, 2013). O Ministério da Educação espanhol conserva apenas funções reguladoras e definidoras de parâmetros gerais, como os exames nacionais ou o currículo básico comum.

Este modelo administrativo permitiu adaptações significativas às especificidades linguísticas, culturais e sociais de regiões como a Catalunha, o País Basco ou a Galiza, contudo, conforme argumentam Steiner-Khamsi (2014) e Apple (2000), a ausência de mecanismos de equalização financeira e de avaliação sistemática comparável entre regiões, criou desigualdades profundas em termos de investimento, de resultados escolares e de acesso a oportunidades educativas, uma fragmentação que levanta sérios desafios à coerência nacional do sistema e à garantia do direito à educação em condições de equidade para todos os alunos.

Em Espanha, a descentralização da educação tem sido marcada pela transferência significativa de competências para as Comunidades Autónomas, que detêm amplos poderes sobre os currículos, sobre o financiamento e sobre a gestão escolar (Reynolds, 2013), o que faz com que as escolas espanholas gozem de uma autonomia considerável para adaptar os seus projetos pedagógicos às especificidades locais, embora o controlo centralizado persista em aspetos estratégicos.

França: contratualização educativa e descentralização administrativa controlada

A França, tradicionalmente centralizadora, iniciou um processo de descentralização administrativa mais intenso nos anos 2000, que se caracteriza pela atribuição progressiva de responsabilidades aos municípios, sobretudo no que respeita à gestão das infraestruturas escolares, à alimentação, ao transporte e à contratação de pessoal não docente (Steiner-Khamsi, 2014). O Ministério da Educação Nacional, mantém o controlo sobre os conteúdos curriculares, as orientações pedagógicas e a carreira dos professores.

Um dos mecanismos mais utilizados em França, pelos diferentes níveis de governação, são os compromissos entre o Estado, as autoridades locais e os estabelecimentos de ensino, um modelo que, segundo Formosinho e Machado (2021), permite uma maior adaptação local sem a existência de uma perda da unidade do sistema, ainda que pressuponha a fortes capacidades técnicas e a um sistema robusto de acompanhamento e de avaliação, sob pena de se traduzir numa mera delegação formal sem uma transformação efetiva.

Além disso, a experiência francesa sublinha a importância da coordenação entre os níveis de decisão e da definição clara de competências, algo que nem sempre ocorre, o que gera tensões entre os diferentes atores, ainda assim, este modelo oferece um exemplo relevante de descentralização regulada, onde o Estado mantém o papel de garante da equidade e da qualidade nacional.

Finlândia: descentralização com equidade e confiança institucional

A Finlândia é amplamente reconhecida como um dos casos de maior sucesso na descentralização educativa, combinando a autonomia local com elevados níveis de qualidade, equidade e responsabilidade pública, e desde as reformas educativas dos anos 1990, os municípios finlandeses passaram a ter uma ampla autonomia para desenvolver os currículos locais, gerir os recursos humanos e materiais das escolas e promover estratégias

pedagógicas adaptadas ao contexto (Sahlberg, 2011).

Esta descentralização é sustentada por uma cultura de forte confiança institucional, em que os professores são altamente qualificados, gozam de autonomia pedagógica e não estão sujeitos a avaliações externas standardizadas, um modelo que, como menciona Apple (2000), inverte a lógica da responsabilização por resultados quantificáveis e aposta numa regulação profissional, ancorada na ética, na colaboração e na melhoria contínua.

Além disso, o Estado finlandês garante um quadro nacional coeso, assegurando a igualdade de financiamento entre os municípios, o apoio técnico e a supervisão formativa, com Sahlberg (2011) a defender que este equilíbrio entre autonomia e orientação central é fundamental para garantir, simultaneamente, a personalização do ensino e a equidade territorial, assim, a Finlândia demonstra que a descentralização pode promover a excelência educativa sem sacrificar a justiça social, desde que acompanhada por políticas estruturais de apoio e capacitação.

Brasil: descentralização federativa e desigualdades estruturais

O Brasil adota um modelo de descentralização baseado no seu sistema federativo, no qual estados e municípios são responsáveis pela oferta da educação básica. Esta descentralização, reforçada pela Constituição de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), pretende aproximar as decisões educativas das realidades locais e garantir maior participação da sociedade civil (Cury, 2002).

Contudo, a experiência brasileira evidencia a existência de profundas desigualdades regionais, acentuadas pela ausência de mecanismos eficazes de redistribuição de recursos, sobretudo porque os municípios mais pobres enfrentam grandes dificuldades em garantir padrões mínimos de qualidade, quer em termos de infraestruturas, quer no que toca ao recrutamento de professores qualificados (Leithwood et al., 2006), e como sublinha Cury (2002), a fragmentação da gestão educativa, sem uma coordenação intergovernamental eficaz, pode comprometer os princípios constitucionais de igualdade e de universalidade da educação.

Dinamarca: descentralização participativa e responsabilização local

Na Dinamarca, a descentralização da educação básica está profundamente enraizada no modelo de gestão pública local, e desde a reforma de 2007, os municípios passaram a ser responsáveis pela quase totalidade da educação básica, incluindo o planeamento, o

financiamento, o recrutamento e a avaliação local das escolas (Reynolds, 2013).

Este modelo é sustentado por princípios de confiança, autonomia e responsabilização democrática, sendo que os conselhos municipais integram representantes da comunidade educativa e asseguram o planeamento estratégico das políticas escolares, o que permite que a descentralização dinamarquesa não se limite à lógica da transferência de encargos, pelo contrário, implica uma governação colaborativa, em que os municípios são vistos como parceiros centrais na construção de respostas educativas ajustadas e sustentáveis.

A regulação ocorre sobretudo através de instrumentos de prestação de contas horizontal, como os planos anuais de desenvolvimento e a autoavaliação das escolas, reforçando uma cultura de compromisso partilhado com os resultados educativos, e como nota Barroso (2013a), este tipo de regulação articula a autonomia institucional com a construção de dispositivos participativos e de corresponsabilização, essenciais à governança democrática da educação.

Os exemplos de Espanha, França, Finlândia, Brasil e Dinamarca mostram que a descentralização pode assumir configurações muito diversas e produzir efeitos distintos consoante os contextos e os equilíbrios estabelecidos entre autonomia, regulação e equidade, e nos modelos mais bem-sucedidos, como os da Finlândia ou Dinamarca, a descentralização é acompanhada por fortes mecanismos de apoio nacional, de capacitação institucional e de cultura democrática local, elementos que permitem garantir qualidade e justiça social no acesso à educação.

No caso português, estas experiências reforçam a importância de pensar a descentralização educativa não apenas como um processo técnico ou administrativo, mas como uma escolha política e pedagógica, com implicações profundas para a justiça territorial, a participação das comunidades e a sustentabilidade da escola pública (Barroso, 2005; Capucha, 2020; Nóvoa, 2017).

1.3. A evolução histórico-legislativa da descentralização na gestão escolar em Portugal

A descentralização das competências educativas em Portugal tem sido um processo longo, complexo e, muitas vezes, não consensual, refletindo as tensões entre a centralização histórica do Estado e as exigências contemporâneas de governação de proximidade.

Desde o século XIX, o debate sobre a transferência de responsabilidades do poder central para os municípios tem ocupado um lugar na agenda política e educativa, ainda que

com ritmos e intensidades variáveis, com as primeiras propostas de descentralização a surgirem por volta de 1870, num contexto em que a centralização excessiva já era apontada como um dos fatores que contribuíam para o atraso do sistema de ensino, contudo, a reforma administrativa de 1882, embora previsse competências partilhadas entre o Estado e as autarquias, como a construção e a manutenção dos edifícios escolares, os cursos de alfabetização e os apoios aos alunos, revelou-se insuficiente e de fraca eficácia, de tal forma que, em 1890, o Estado voltou a concentrar todas as competências, pondo fim a esta tentativa inicial de descentralização (Batista, 2014).

Durante o Estado Novo (1933–1974), o0o predominou um modelo fortemente centralizado, marcado por uma estrutura burocrática rígida e por uma escassa participação das autarquias na definição ou gestão da política educativa, limitando-se a intervenção municipal, essencialmente, à construção e manutenção dos edifícios escolares do 1.º ciclo, financiada pelo Estado, pelo que só após o processo revolucionário de 1974, com a promulgação da Lei n.º 1/77 e da Lei n.º 5/77 se procurou inaugurar uma nova era de administração democrática, ainda que tenha sido com a consagração do poder local na Constituição de 1976 que se consolidou um verdadeiro enquadramento normativo para a descentralização (Ferreira & Pacheco, 2011).

A década de 1980 representou um marco importante na progressiva redefinição do papel dos municípios na educação, com o Decreto-Lei n.º 77/84 a atribuir aos municípios responsabilidades concretas como a manutenção de edifícios escolares e a prestação de apoios socioeducativos, nomeadamente as refeições, os transportes e a ocupação dos tempos livres, no pré-escolar e no 1.º ciclo, o que faz com que este diploma seja reconhecido como um dos primeiros passos legislativos efetivos de descentralização educativa no Portugal democrático. O núcleo duro das competências do Estado, nomeadamente o currículo, a inspeção, a avaliação e a gestão do pessoal docente, permaneceu firmemente sob tutela do Ministério da Educação.

No século XXI assistiu-se a um novo impulso no processo de descentralização, com o Decreto- Lei n.º 6/2001 a atribuir aos municípios a responsabilidade pela organização das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) no 1.º Ciclo, numa lógica de escola a tempo inteiro, aprofundando a articulação entre as autarquias e os agrupamentos escolares, por sua vez, os Decretos-Leis n.º 75/2008 e n.º 144/2008 não só consolidaram a representação municipal no Conselho Geral, o órgão de direção estratégica das escolas, como também previram a transferência de competências associada a verbas financeiras, estabelecendo um novo quadro de contratualização entre Estado e municípios.

O momento de verdadeira inflexão ocorreu com o Programa Aproximar Educação, concretizado no Decreto-Lei n.º 30/2015, que criou os Planos Estratégicos Educativos Municipais (PEEM), concebidos para promover uma abordagem sistémica e integrada da educação à escala local, organizada em função das especificidades de cada território, pelo que o PEEM representou a institucionalização de políticas educativas municipais com projeção a curto, médio e longo prazo, impulsionando uma lógica de governação multinível, embora permanecessem por definir com maior precisão as fronteiras entre a autonomia municipal e a tutela central.

Este é um processo que culmina na consagração da transferência de competências da educação no quadro da Lei n.º 50/2018 e do Decreto-Lei n.º 21/2019, sendo que este último diploma operou a transferência de um conjunto vasto de competências do Estado para os municípios, abrangendo áreas como a gestão do pessoal não docente, a manutenção e requalificação do parque escolar, a ação social escolar, a organização e gestão dos transportes escolares, e até o apoio à gestão curricular em determinados domínios, tratando-se de um salto qualitativo que redefine substancialmente o papel dos municípios no sistema educativo, colocando-os como agentes ativos e estratégicos no planeamento, organização e monitorização da política educativa local (Ávila, 2020).

Contudo, este avanço não está isento de críticas, pelo facto de que muitos municípios denunciam a insuficiência de recursos financeiros e humanos para fazer face às novas responsabilidades, sobretudo num contexto de aumento dos custos operacionais, além disso, a ausência de formação técnica especializada a nível local e a fragilidade dos mecanismos de avaliação e monitorização dificultam uma implementação equitativa e eficaz da descentralização (Carvalho & Batista, 2021).

A transferência de competências educativas no quadro da descentralização assume, nesta fase, uma lógica de governação em diversos níveis, na qual o Estado central deixa de ser o único decisor e gestor do sistema educativo, e os municípios passam a partilhar responsabilidades em áreas como o pessoal não docente, a gestão do parque escolar, o fornecimento de refeições, a ação social escolar, os transportes e, progressivamente, a articulação curricular e o apoio ao sucesso educativo, uma mudança que acarreta desafios significativos que são analisados por vários autores.

A legislação recente consagra também o papel das Comunidades Intermunicipais (CIM) como instâncias de coordenação estratégica, promovendo a articulação territorial entre os municípios e a coesão regional, e através dos contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados com o Estado central, as CIM têm vindo a assumir

um papel na gestão de redes escolares, na promoção do sucesso educativo e na definição de estratégias supramunicipais, no entanto, como referem Formosinho e Machado (2021), esta reconfiguração exige uma clarificação de papéis entre o município, a escola e as estruturas intermunicipais, sob pena de sobreposição, dispersão de responsabilidades e indefinição de lideranças.

Um outro instrumento-chave da territorialização da educação são as Cartas Educativas, cuja elaboração e atualização cabem ao município e, tal como referem Alves, Azevedo e Carvalho (2010), constituem um elemento estruturante do planeamento local da rede escolar e das infraestruturas educativas, sendo uma ponte entre as políticas nacionais e as dinâmicas locais. A sua eficácia está dependente da existência de diagnósticos participados, de dados fiáveis e de uma efetiva capacidade analítica por parte dos serviços municipais.

A criação e o funcionamento dos CME e dos Conselhos Locais de Educação (CLE) adquire uma particular importância, porque estas estruturas participativas constituem fóruns privilegiados de articulação entre os diferentes atores educativos locais, promovendo a deliberação democrática, o planeamento integrado e o acompanhamento das políticas educativas municipais, e, quando devidamente utilizados, potenciam a corresponsabilização e o conhecimento partilhado, contribuindo para uma governação educativa mais eficaz e mais contextualizada.

Assim, instrumentos como os CME, instituídos pela Lei n.º 7/2003, e as Cartas Educativas revelam-se fundamentais para a implementação desta abordagem, funcionando como dispositivos de planeamento, monitorização e articulação das políticas locais, contudo, a sua eficácia depende da efetiva mobilização das comunidades educativas e da sua transformação em espaços reais de diálogo e decisão partilhada (Sarmiento, 1998).

As experiências recentes dos Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE), promovidas ao abrigo do programa Portugal 2020, constituem exemplos paradigmáticos da operacionalização da territorialização em contexto português, e estes planos assentam numa lógica de diagnóstico local, colaboração interinstitucional e intervenção multidimensional, demonstrando a importância de articular educação com políticas sociais, de saúde, cultura e inclusão, contudo, importa reconhecer que a territorialização enfrenta múltiplos desafios porque a sua efetividade depende de condições estruturais como a estabilidade das equipas técnicas e pedagógicas, a capacitação dos atores locais e a existência de uma cultura democrática participativa, e, como alerta Capucha (2020a), em contextos de fragilidade institucional, a territorialização corre o risco

de se limitar a uma gestão logística das políticas, sem concretizar o seu potencial transformador.

Neste quadro, a territorialização da educação não deve ser entendida apenas como uma dimensão técnico-operacional das políticas educativas, mas como uma opção estratégica e ideológica que procura democratizar a governação da escola pública, enraizando-a nos territórios, nos seus recursos, nos seus saberes e nas suas aspirações, fazendo com que, ao promover a corresponsabilização e a ação concertada dos diversos agentes, reforce a coesão social, a justiça territorial e a sustentabilidade das políticas educativas.

1.4. A Autonomia das Escolas e os Limites da Municipalização

A autonomia das escolas em Portugal é um conceito multifacetado que abrange dimensões pedagógicas, organizacionais, financeiras e administrativas, e conforme salientado por Brito (2014), a autonomia pedagógica diz respeito à capacidade das escolas para definir projetos educativos adaptados às necessidades do seu contexto, enquanto a autonomia organizacional e administrativa envolve a gestão de recursos humanos e materiais, ainda que a autonomia financeira, embora ainda limitada no sistema português, seja igualmente um componente crucial para a efetivação de projetos escolares.

Apesar desta autonomia estar consagrada na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro), que atribui às escolas as competências para planear, organizar e gerir os seus projetos pedagógicos e educativos, assim como gerir os seus recursos humanos e financeiros, este quadro normativo pretende promover uma maior responsabilidade das escolas e favorecer a inovação pedagógica (Ministério da Educação, 2019).

Porém, a autonomia das escolas está indissociavelmente ligada a mecanismos de *accountability* ou prestação de contas, que garantem a responsabilização perante a comunidade educativa, as autarquias locais e o Ministério da Educação, com Pereira e Silva (2017) a defenderem que a autonomia não significa a ausência de controlo, mas sim um equilíbrio entre a liberdade de decisão e a exigência de resultados, constituindo um instrumento para o aumento da eficácia e transparência do sistema educativo.

A participação da comunidade escolar, especialmente através dos conselhos escolares e associações de pais, é fundamental para o exercício dessa autonomia, o que faz com que Carvalho (2016) destaque que o envolvimento destes atores na definição das

políticas internas fortaleça a corresponsabilização e contribui para a qualidade do ensino.

No contexto da municipalização da educação, a autonomia das escolas enfrenta novos desafios, com a Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, a estabelecer o regime jurídico da descentralização e da delegação de competências para os municípios, a prever uma transferência gradual para os municípios da gestão das infraestruturas escolares e dos serviços de apoio, particularmente para o pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico, sendo que esta delegação cria um ambiente em que a autonomia escolar deve conviver com uma crescente intervenção municipal na gestão administrativa das escolas (Sousa Fernandes, 2012).

Embora o quadro legal proteja a autonomia pedagógica das escolas, limitando a intervenção dos municípios às questões infraestruturais e administrativas, de acordo com o artigo 3º, nº 3, da Lei nº 50/2018, art. 3.º, e com a Portaria n.º 214/2019, a realidade prática revela várias tensões, de tal forma que Barata (2017) documenta algumas situações em que a gestão municipal insuficiente ou descoordenada, especialmente na contratação de pessoal não docente, impacta negativamente o funcionamento das escolas e, por consequência, restringe a autonomia administrativa e pedagógica destas.

Lima (2006) sublinha que decisões municipais sobre a organização do espaço físico ou horários podem condicionar a dinâmica pedagógica, o que suscita a necessidade de colaboração entre escolas e municípios para salvaguardar o espaço de decisão escolar.

A importância dos Conselhos Locais de Educação (CLE), previstos no Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, é também central neste processo, pois funcionam como instâncias de concertação entre os municípios, as escolas, os pais e outras entidades locais, com Barroso (2015) a referir que os municípios com CLE ativos conseguem promover uma maior integração das políticas educativas locais, traduzindo-se em práticas que respeitam a autonomia das escolas e reforçam a ação municipal, convertendo potenciais conflitos em sinergias, não obstante, Almeida e Costa (2019) realçam que em muitas escolas portuguesas a autonomia ainda se encontra limitada por dificuldades de capacitação das equipas diretivas e desigualdades regionais de recursos, fatores que podem ser agravados pelo processo gradual e desigual da municipalização.

Percebe-se, assim, que a autonomia das escolas em Portugal é um direito legalmente protegido e essencial para a qualidade educativa, mas está condicionada por diversos mecanismos de prestação de contas, pela necessidade de articulação com os municípios e pelas limitações estruturais do sistema, o que faz com que a municipalização, ao transferir as competências administrativas para as autarquias locais, imponha alguns desafios e

algumas oportunidades para um modelo educativo mais próximo das comunidades, desde que se mantenha um claro equilíbrio entre a autonomia escolar e a intervenção municipal.

A discussão sobre a autonomia escolar e a municipalização da educação não é exclusiva de Portugal, o que faz com que diversos países tenham adotado processos de descentralização e de autonomia das escolas, enfrentando desafios semelhantes aos portugueses, mas também desenvolvendo soluções distintas que podem enriquecer a análise teórica e prática do fenómeno em estudo.

PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO: METODOLOGIA E RESULTADOS

CAPITULO II - METODOLOGIA

2.1 Contexto do Estudo

O presente estudo desenvolve-se num município do interior da região Centro de Portugal e integrado na Comunidade Intermunicipal.

Caracteriza-se por um território de transição entre a Serra da Estrela e o vale do Mondego, com um relevo acidentado, vales férteis e uma rede hidrográfica por cursos de águas relevantes, apresentando uma forte identidade histórica e cultural, visível nos vestígios romanos e num património arquitetónico diversificado, ainda que enfrente dinâmicas demográficas típicas do interior, com um decréscimo populacional, um envelhecimento acentuado, um aumento de famílias unipessoais e diversas assimetrias entre as freguesias centrais e periféricas, apesar de alguns sinais recentes de recomposição ligados ao turismo, ao regresso de residentes e à fixação de população estrangeira, o que faz com que a economia combine atividades tradicionais, desde a agricultura familiar, a pastorícia e os produtos endógenos, com um tecido industrial de pequenas e médias empresas e um setor de serviços onde se destacam a educação, a saúde, a ação social e o turismo de natureza.

Neste contexto, a educação assume-se como um eixo estratégico do desenvolvimento local, apoiado numa rede educativa diversificada que integra um Agrupamento de Escolas, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário, integra diversas IPSS com respostas de creche e de educação pré-escolar, uma escola profissional e um ensino superior politécnico, o que constitui uma configuração que permite materializar percursos educativos contínuos, articulando o ensino público, o setor solidário, a via profissional e o ensino superior, e procura responder, de forma integrada, aos desafios demográficos, às necessidades de qualificação dos recursos humanos e às exigências de coesão social e territorial, em linha com as orientações das políticas educativas de descentralização e territorialização.

2.2 Problemática, questão da investigação e objetivos

A transferência de competências educativas para as autarquias locais, consagrada no

Decreto-Lei n.º 21/2019, apresenta uma transformação significativa na governação da educação em Portugal, visando aproximar a tomada de decisão e a gestão das escolas das realidades locais, sendo que este processo de descentralização insere-se num contexto onde as autarquias assumem um papel mais ativo e responsável na definição e implementação da política educativa, reposicionando-se como atores centrais na governação local da educação.

Neste sentido, torna-se fundamental analisar as perceções dos agentes locais sobre as potencialidades e os constrangimentos da descentralização educativa em Portugal, de modo a compreender de que forma se está a configurar a governação educativa descentralizada e quais os impactos na prática local.

Assim, a questão que serve de base à presente investigação é a seguinte:

- *Qual a visão dos agentes locais relativamente à transferência de competências educativas para as autarquias?*

O estudo que nos propomos a desenvolver assume como principal finalidade a compreensão da realidade vivida num contexto local concreto, com o intuito de perceber a forma como os representantes autárquicos e educativos interpretam e experienciam a descentralização.

A investigação não visa generalizar os resultados, mas, antes, produzir um conhecimento situado sobre um caso particular, valorizando o ponto de vista dos atores diretamente implicados.

Deste modo, os objetivos específicos da investigação são:

- Identificar quais as competências educativas atualmente asseguradas pelos municípios, no quadro do novo regime legal de descentralização;
- Perceber como é que os municípios se apropriaram dessas competências, nomeadamente ao nível da sua organização, planeamento e articulação com os agrupamentos escolares;
- Entender o papel do Conselho Municipal de Educação como instância de articulação, consulta e deliberação em matéria educativa no contexto municipal;
- Conhecer a visão dos agentes locais – nomeadamente o Presidente da Câmara Municipal, a Vereadora da Educação e o Diretor do Agrupamento de Escolas –

relativamente ao processo de transferência de competências;

- Analisar criticamente as opiniões dos agentes locais sobre as potencialidades, os constrangimentos e os impactos da descentralização na escola pública e na equidade territorial.

2.3 Tipo de Estudo

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e interpretativa, centrada na compreensão das percepções dos agentes do poder local acerca do processo de transferência de competências educativas. Esta opção metodológica permite captar a complexidade das representações, discursos e experiências vividas pelos decisores locais, valorizando a sua voz no modo como interpretam, ajustam e reagem às mudanças introduzidas pela descentralização.

Neste mesmo sentido, Formosinho (2009) sublinha que a investigação qualitativa em matéria de educação deve procurar dar voz aos atores, valorizar os seus saberes e compreender os contextos de atuação, reconhecendo a dimensão social e política do conhecimento produzido. Nóvoa (1992, 2001) destaca a importância da investigação centrada no sujeito, no discurso e na experiência, especialmente em contextos educativos complexos, nos quais as políticas são traduzidas em práticas locais.

Assim, este estudo, centrado num município do interior da região Centro de Portugal, não visa generalizar resultados, mas sim produzir conhecimento aprofundado contribuindo para uma leitura crítica e contextualizada das dinâmicas locais no processo de descentralização educativa.

2.4 População do Estudo

A população do presente estudo é constituída por agentes institucionais com responsabilidade direta na implementação das políticas educativas no concelho em análise, e considerando a natureza qualitativa e o carácter exploratório da investigação, optou-se por uma amostragem intencional, que permitiu selecionar participantes com experiência e envolvimento direto no processo de transferência de competências educativas. Esta estratégia visou a obtenção de dados ricos e significativos, recolhidos junto de informantes que possuem conhecimento aprofundado sobre o fenómeno em análise, permitindo uma compreensão aprofundada das dinâmicas e dos desafios envolvidos.

Conforme argumenta Stake (1995), "a seleção de informantes-chave em estudos de caso deve basear-se na relevância institucional e na capacidade dos sujeitos para fornecerem informações significativas que contribuam para a compreensão do fenómeno no seu contexto específico" (p. 37). A escolha dos participantes assentou em critérios rigorosos, nomeadamente o posicionamento estratégico no processo de governação educativa local, a participação ativa na operacionalização das competências transferidas e a articulação entre os níveis político, técnico e pedagógico, elementos essenciais para captar a complexidade e as múltiplas dimensões do processo estudado.

Assim, a população do estudo compreende agentes centrais, cada um representando uma dimensão fundamental da governação educativa local:

- O Presidente da Câmara Municipal enquanto responsável máximo pela definição estratégica da política educativa local, cuja visão e orientação política influenciam diretamente a implementação das competências descentralizadas e as prioridades educativas no território;
- A Vereadora da Educação, com responsabilidade direta na gestão e coordenação das competências transferidas para o município, desempenhando um papel fulcral na articulação entre a esfera política e a operacionalização técnica das políticas educativas;
- O Diretor do Agrupamento de Escolas, representante da estrutura pedagógica local, que atua como interlocutor fundamental entre o poder local e as escolas, assegurando a articulação pedagógica e a implementação das orientações políticas no terreno;
- Os coordenadores de estabelecimento, que asseguram a gestão pedagógica e organizacional ao nível das escolas.

A escolha destes agentes justifica-se pela sua posição estratégica e pelo papel ativo que desempenham no processo de transferência de competências educativas, permitindo recolher múltiplas perspetivas que enriquecem a análise e facilitam a compreensão integrada do fenómeno.

2.5 Técnicas e Instrumento de Recolha de Dados

Para esta investigação, optou-se pela entrevista semiestruturada como técnica de

recolha de dados, devido à sua adequação ao caráter qualitativo e exploratório do estudo, uma vez que a entrevista semiestruturada permite aprofundar a compreensão das percepções, experiências e práticas dos agentes institucionais envolvidos no processo de transferência de competências educativas.

Segundo Bogdan e Biklen (1994), a entrevista consiste numa conversa intencional entre duas ou mais pessoas, conduzida por um dos intervenientes que procura obter informações sobre o(s) outro(s), com Fortin (2009) a destacar que a entrevista é “o principal método de colheita dos dados nas investigações qualitativas” (p. 375), permitindo conhecer e compreender fenómenos à luz da percepção do entrevistado, funcionando simultaneamente como instrumento de medida e como método complementar a outras técnicas de recolha de dados.

Optámos pela entrevista semiestruturada porque este tipo de entrevista combina questões abertas e fechadas, proporcionando um equilíbrio entre a orientação e a flexibilidade, sendo que, durante a entrevista, o investigador deve ouvir atentamente o que o entrevistado expressa, criando um ambiente de confiança que promova a livre expressão, evitando influenciar as respostas ou emitir juízos de valor (Fortin, 2009), um cuidado que é fundamental para garantir a validade e fiabilidade dos dados recolhidos.

No entanto, existem também limitações, seja porque o processo de realização das entrevistas é moroso, exigindo um investimento significativo de tempo para a preparação, realização e posterior transcrição e análise dos dados, mas também porque a grande quantidade de informação produzida pode ser complexa de organizar e interpretar, exigindo rigor metodológico e ferramentas adequadas de análise qualitativa (Fortin, 2009; Flick, 2014).

A seleção dos participantes assentou numa amostragem intencional, procurando informadores-chave posicionados em diferentes níveis da governação, no político, no técnico e no pedagógico, capazes de fornecer informação aprofundada e pertinente sobre o processo de transferência de competências educativas, sendo que este procedimento é consistente com as orientações de Stake e Patton (1995), que defendem a relevância de selecionar personalidades em função da sua centralidade no fenómeno estudado e da riqueza dos dados que podem aportar à compreensão de um caso específico.

Foram construídos quatro guiões de entrevista semiestruturada, dirigidos, respetivamente, ao Presidente da Câmara Municipal (E1), à Vereadora da Educação (E2), ao Diretor do Agrupamento de Escolas (E3) e aos coordenadores de estabelecimento de escolas básicas do concelho (E4–E6), sendo que cada guião foi organizado em blocos

temáticos, desde o percurso e as funções do entrevistado, às percepções sobre a transferência de competências, à gestão de recursos, à articulação entre o município e as escolas, aos impactos ao nível da equidade e as prioridades futuras, integrando questões abertas que permitiram explorar em profundidade as percepções dos participantes, mantendo, simultaneamente, uma estrutura comum que viabilizou a comparação posterior dos discursos.

Antes da aplicação definitiva, o guião foi submetido a um pré-teste com um informante privilegiado e com experiência na área da administração educativa local, o que permitiu verificar a clareza das questões, a adequação da linguagem e a sequência temática, conduzindo a pequenos ajustes de formulação e à supressão de itens redundantes, sendo que este procedimento contribuiu para reforçar a validade de conteúdo do instrumento e para estimar a duração média das entrevistas, facilitando a gestão do tempo e a planificação do trabalho de campo.

No plano ético, todas as entrevistas respeitaram os princípios de consentimento informado, da confidencialidade e da voluntariedade, sendo que os participantes foram previamente contactados, informados sobre os objetivos do estudo, o uso académico dos dados e o modo de registo das entrevistas, tendo sido explicitado que poderiam recusar responder a qualquer questão ou a interromper a participação em qualquer momento, sem qualquer consequência.

Para salvaguardar o anonimato, os entrevistados foram identificados por códigos (E1, E2, E3, E4–E6) e todos os dados potencialmente identificadores foram omitidos nas transcrições e na apresentação de resultados, com os ficheiros de áudio e as transcrições a serem armazenados em suporte digital protegido por uma palavra-passe, acessível apenas à investigadora, assegurando o cumprimento das orientações deontológicas aplicáveis à investigação em Ciências da Educação.

Esta opção permitiu organizar, de forma sistemática, as percepções dos entrevistados e produzir algumas inferências fundamentadas sobre as implicações da transferência de competências educativas no contexto local.

2.6 Procedimentos de Análise de Conteúdo

Para o tratamento e interpretação dos dados procedeu-se a uma análise de conteúdo categorial temática, de inspiração em Bardin (2013), que se revelou adequada à natureza

qualitativa e exploratória do estudo, pelo que a análise se desenvolveu em três fases principais: a pré-análise, com a leitura flutuante das transcrições e a construção de um *corpus* coerente; a exploração do material, envolvendo a codificação de unidades de registo relevantes e o seu agrupamento em categorias e subcategorias; o tratamento e a interpretação, articulando os resultados com o enquadramento teórico da descentralização, da governação educativa, dos modelos de regulação e da territorialização da educação.

A partir do processo de codificação e categorização emergiu uma grelha organizada em cinco grandes categorias de análise, cada uma subdividida em subcategorias que traduzem as diferentes dimensões do fenómeno estudado, sendo que esta grelha estruturou a leitura e interpretação dos dados, permitindo organizar, de forma sistemática, os sentidos atribuídos pelos participantes às condições da descentralização, à gestão do quotidiano escolar, à governação local, à equidade territorial e à qualidade/ inovação educativa. Na fase de exploração do material realizou-se a codificação aberta, procedendo-se à identificação e marcação de unidades de registo relevantes nas entrevistas, às quais foram atribuídos códigos descritivos que traduzem o conteúdo semântico dos excertos, por exemplo, “transferência imposta por decreto-lei”, “défice financeiro”, “proximidade gera novas necessidades”, “insuficiência de assistentes operacionais”, “CME como palco de articulação” ou “território educativo de excelência”, e, posteriormente, estes códigos foram agrupados em categorias e subcategorias temáticas, procurando garantir critérios de homogeneidade interna, exclusividade, pertinência face à problemática e exaustividade na cobertura do *corpus*, conforme preconiza Bardin (2013).

A tabela abaixo apresenta a estrutura final de categorias e subcategorias utilizada na análise.

Tabela 2 - Estrutura final de categorias e subcategorias de análise

Categorias de análise	Subcategorias
Condições estruturais da transferência de competências	Modelo e ritmo da descentralização; desadequação do financiamento; preparação organizacional do município
Recursos e gestão do quotidiano escolar	Recursos humanos não docentes; recursos materiais e infraestruturas; organização do funcionamento do diário das escolas

Governança local e articulação de atores	Papel da autarquia; articulação escola-município; funcionamento do Conselho Municipal de Educação e outros fóruns
Proximidade, equidade territorial e coesão	Proximidade dos contextos e às famílias; assimetrias entre escolas/freguesias; mecanismos locais de compensação
Qualidade, inovação e projetos educativos	Perceções sobre a qualidade das respostas educativas; iniciativas inovadoras; impactos da descentralização na melhoria

Esta opção permitiu organizar, de forma sistemática, as perceções dos entrevistados e produzir algumas inferências fundamentadas sobre as implicações da transferência de competências educativas no contexto local.

Para cada categoria, procede-se à caracterização dos principais sentidos atribuídos pelos entrevistados, ilustrados com excertos significativos dos discursos e articulados com o enquadramento teórico previamente apresentado.

Na categoria “Condições estruturais da transferência de competências”, reúnem-se os enunciados que incidem sobre o enquadramento legal e financeiro do processo, bem como sobre os prazos, o modelo de negociação e os recursos disponibilizados, evidenciando as tensões entre o discurso da proximidade e a perceção de um quadro institucional e financeiro insuficiente.

No que respeita à categoria “Recursos e gestão do quotidiano escolar”, encontram-se integradas as referências às condições materiais, humanas e organizacionais, destacando-se a forma como a autarquia e os agrupamentos de escolas respondem às exigências do funcionamento diário dos estabelecimentos de educação e ensino, sendo que a categoria “Governança local e articulação de atores” centra-se nas dinâmicas de coordenação entre o município, as direções de agrupamento e os restantes parceiros educativos, permitindo compreender em que medida se constrói, ou não, uma lógica de co-regulação e de corresponsabilização territorial na área da educação.

Já a categoria “Proximidade, equidade territorial e coesão” agrega os discursos relativos aos efeitos da descentralização na redução ou agravamento das assimetrias intra e intermunicipais, bem como nas oportunidades educativas oferecidas aos alunos em diferentes contextos do concelho, finalizando com a categoria “Qualidade, inovação e projetos

educativos” que reúne as percepções sobre o potencial da transferência de competências para promover projetos inovadores, reforçar a identidade do território educativo e melhorar a qualidade das respostas escolares, ao mesmo tempo que evidencia os limites impostos pelas condicionantes estruturais identificadas nas categorias anteriores.

CAPÍTULO III - APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E COMENTÁRIO DE DADOS

“Condições estruturais da transferência de competências”

Os discursos dos entrevistados revelam uma leitura fortemente crítica das condições em que se concretizou a transferência de competências educativas para o município, colocando em evidência três dimensões centrais: a forma como o processo foi decidido e imposto, o modelo financeiro associado e a ausência de preparação organizacional prévia.

Na perspectiva do entrevistado E1, o município nunca aderiu voluntariamente ao processo, tendo rejeitado as sucessivas propostas de aceitação das novas competências e apenas passado a exercê-las quando a lei deixou de permitir qualquer possibilidade de recusa, pelo que esta trajetória é descrita como um percurso de resistência política local face a um movimento central de descentralização considerado “apressado” e “assimétrico”, em que as autarquias são chamadas a assumir novas funções sem um verdadeiro processo de negociação e contratualização.

A própria linguagem utilizada de distinção insistente entre as “competências” e as “responsabilidades”, a referência ao “logro” e à ideia de que os municípios se tornaram em “pagadores de despesas”, ilustra bem a percepção de que a descentralização, tal como foi desenhada, desvirtua o ideal de autonomia local inscrito nos discursos oficiais.

A dimensão financeira surge, neste contexto, como o núcleo duro do descontentamento, e aqui os entrevistados são unânimes em considerar que as verbas transferidas pelo Estado não cobrem os custos efetivos das novas responsabilidades assumidas na área da educação, com o E1 a sublinhar que, logo após a entrada em vigor do novo modelo, os municípios fizeram sentir, de forma concertada, a necessidade de revisão dos montantes de financiamento, culminando na aprovação, em congresso nacional, de uma resolução que exige ao Governo a atualização dos valores associados à descentralização educativa.

Esta reivindicação é apresentada como uma evidência de que o problema não é pontual ou idiossincrático, mas estrutural ao modelo implementado, com E2 a reforçar este diagnóstico ao recorrer à metáfora da “manta curta”, exprimindo a ideia de que, uma vez distribuídos os recursos, não é possível responder, em simultâneo, às exigências de manutenção do parque escolar, de reforço de recursos humanos não docentes, de transporte de alunos e de melhoria de equipamentos, sem recorrer ao orçamento próprio da autarquia, e inclusive a utilização de imagens como a supramencionada “manta curta” traduz, de forma

acessível e expressiva, a experiência quotidiana de gestão de um orçamento que não acompanha a extensão e a complexidade das responsabilidades assumidas.

Outro elemento estruturalmente problemático é o critério de cálculo das verbas transferidas, que está fortemente ancorado no número de alunos, o que faz com que os entrevistados considerem este critério redutor e injusto, porque não incorpora as variáveis essenciais para a compreensão dos custos reais da educação em territórios como do concelho em análise, de tal forma que E2 destaca que a realidade de um concelho com escolas dispersas, com vários estabelecimentos de pequena dimensão e com contextos socioeducativos mais complexos não é comparável à de concelhos urbanos com uma grande concentração de alunos em poucos equipamentos.

Nesta lógica, uma distribuição de recursos fortemente “per capita” ignora fatores como o número de edifícios a manter, as necessidades de aquecimento, os custos acrescidos de transportes escolares ou a exigência de vigilância reforçada decorrente da diversidade cultural e de comportamentos, e do ponto de vista dos entrevistados, esta forma de cálculo tende a penalizar territórios de baixa densidade, criando alguns desequilíbrios entre os municípios que contrariam o princípio de equidade territorial que, em tese, a descentralização deveria reforçar.

Para além da questão financeira, as entrevistas evidenciam também a ausência de uma fase de preparação organizacional consistente que antecedesse a transferência de competências, pelo que o E1 refere que os municípios “não tiveram tempo para se preparar”, evocando a necessidade que sentiram de, já com as novas responsabilidades em curso, “reconstituir equipas” e reorganizar os serviços para responder à complexidade da educação, da saúde e da ação social.

Esta perceção de improviso e de “modelo em experimentação” deixa transparecer a ideia de que o processo foi conduzido ao contrário do que seria desejável, pois em vez de uma fase prévia de diagnóstico, de dimensionamento de recursos, de formação técnica e de criação de estruturas internas específicas para a gestão das novas áreas, a autarquia foi chamada a assumir imediatamente as responsabilidades, ficando a reconfiguração organizacional para um momento posterior e sob forte pressão de resultados, uma leitura que está em consonância com a crítica teórica a processos de descentralização que se limitam a “descer encargos” sem construir previamente a capacidade institucional ao nível local.

Finalmente, importa referir a tensão, sublinhada por E1, entre a responsabilidade e o poder de decisão, e embora a Câmara assuma um vasto conjunto de encargos financeiros e logísticos com a manutenção de edifícios, a gestão de recursos humanos não docentes, de

equipamentos e de serviços de suporte, o Presidente destaca que o município não dispõe de um poder de decisão efetivo sobre todas as dimensões da política educativa.

No limite, descreve uma situação em que a autarquia é chamada a financiar e operacionalizar medidas definidas em noutros níveis, sem o poder de intervenção substantiva na sua conceção, o que coloca em causa a própria noção de “competência” enquanto capacidade de decidir e não apenas de executar, pelo que é nesta tensão entre o discurso oficial da autonomia e a experiência concreta de responsabilidade sem um pleno poder de decisão que os entrevistados situam a sua visão crítica das condições estruturais da transferência de competências, reforçando a necessidade de repensar o modelo de descentralização para que este se aproxime mais de uma lógica de governação partilhada e menos de uma lógica de mera deslocação de encargos.

- “Recursos e gestão do quotidiano escolar”

A análise das entrevistas permite perceber, igualmente, que a transferência de competências se traduziu num alargamento expressivo da responsabilidade do município sobre os recursos e o quotidiano das escolas, introduzindo novas exigências de gestão e de coordenação com os diferentes atores educativos, o que faz com que o E1 descreva um cenário em que a autarquia passou a responder diretamente por domínios que vão desde a manutenção e conservação do parque escolar, à aquisição e substituição de equipamentos, à gestão de transportes escolares e ao recrutamento, à colocação e à substituição de assistentes operacionais e técnicos.

Este alargamento é apresentado como uma verdadeira reconfiguração da máquina municipal, que teve de integrar na sua estrutura de serviços um “mega centro de custos” associado à educação, com impactos significativos não só no domínio financeiro, mas também na organização do trabalho de equipas técnicas, de motoristas e de serviços externos, com a educação a deixar, assim, de ser apenas uma área de cooperação com o Ministério da Educação para se tornar um eixo central de intervenção quotidiana da autarquia, comparável, em peso e sensibilidade, à saúde e à ação social.

Um dos aspetos mais enfatizados é a forma como a proximidade ao terreno altera a dinâmica da gestão diária das escolas, uma vez que se, no modelo anterior, muitas decisões passavam por estruturas centrais e distantes como o Ministério da Educação e as Direções Regionais. Atualmente os interlocutores locais sabem que o decisor e o financiador estão “ao virar da esquina”, o que multiplica os pedidos e torna as reclamações mais imediatas e

intensas, levando o E1 a ilustrar esta realidade com exemplos concretos, uma vez que as questões que antes poderiam demorar dias ou semanas a resolver, como as avarias no aquecimento ou as necessidades de uma pequena manutenção, passam a ser comunicadas diretamente à Câmara, que é pressionada a responder “no imediato”.

Neste sentido, a proximidade, valorizada em teoria como um instrumento de eficácia e de adequação às necessidades locais, surge, assim, nos discursos dos entrevistados, como sendo geradora de uma “pressão esmagadora” sobre os serviços municipais, uma vez que os pais, os alunos, os professores e as associações de pais esperam respostas rápidas e visíveis aos problemas que, muitas vezes, exigem recursos financeiros e humanos adicionais.

Os recursos humanos não docentes constituem, neste eixo, também, um foco central de tensão. O entrevistado E1 destaca a necessidade de garantir não apenas a existência de assistentes operacionais e técnicos em número suficiente, mas também de assegurar a sua substituição sempre que se verificam baixas, férias ou outras ausências, lembrando que, na ótica das famílias, “ninguém quer saber se o funcionário A ou B está em jornada contínua”, o que os pais exigem é que o serviço seja assegurado.

Esta pressão conduz frequentemente à necessidade de duplicar os postos de trabalho para garantir a cobertura dos horários e das diferentes funções, contribuindo para o aumento dos custos com pessoal, com a E2 a acrescentar a este quadro a crítica aos rácios definidos centralmente, que associam o número de funcionários quase exclusivamente ao número de alunos, sem considerar o número de edifícios, a dimensão dos espaços a limpar e a vigiar, nem a complexidade dos contextos escolares, sublinhando que, numa escola do século XXI, com uma forte e ampla diversidade cultural e a presença de alunos com problemas comportamentais ou necessidades de acompanhamento acrescido, a vigilância de recreios e a garantia de segurança exigem um reforço significativo dos recursos humanos, que o modelo de financiamento atual não contempla.

O entrevistado E1 insiste na distinção entre a “transferência de competências” e a “transferência de responsabilidades”, sublinhando que o município foi chamado a assumir um conjunto vasto de encargos financeiros e operacionais sem um correspondente aumento do poder de decisão sobre as grandes opções de política educativa, e esta perceção de “logro” ou de descentralização meramente formal que recai sobre os municípios sobretudo como “pagadores de despesas”, articula-se diretamente com a problemática do estudo, evidenciando que, na ótica dos agentes locais, o atual modelo não concretiza o ideal de uma governação educativa verdadeiramente partilhada, mas antes desloca os encargos mantendo, em larga medida, a centralização decisória que a literatura crítica tem vindo a assinalar.

A questão do financiamento surge, neste eixo, como o núcleo duro das preocupações, confirmando o objetivo de identificar os constrangimentos e os dilemas associados à transferência, pois quer o E1, quer a E2 convergem na ideia de que as verbas transferidas são manifestamente insuficientes para cobrir os custos reais das novas responsabilidades na área da educação, insistindo que existe um “défice estrutural” que obriga o município a mobilizar recursos do seu orçamento próprio.

A metáfora da “manta curta”, utilizada por E2, ilustra de forma expressiva a tensão entre o envelope financeiro disponível e a multiplicidade de necessidades a satisfazer, enquanto a referência à posição da Associação Nacional de Municípios mostra que este problema não é apenas local, mas transversal ao sistema, deste modo, o primeiro objetivo geral, que respeita a analisar de que modo os agentes interpretam o processo de transferência, é claramente alcançado, de tal forma que as percepções recolhidas apontam para uma descentralização entendida como estruturalmente subfinanciada e politicamente assimétrica. Neste plano, a entrevistada E2 denuncia a inadequação de critérios de financiamento centrados quase exclusivamente no número de alunos, que não captam os custos fixos associados à manutenção de várias escolas abertas, aos transportes escolares em território de baixa densidade, ao aquecimento e à conservação de edifícios antigos, assim como à gestão de contextos escolares socialmente mais complexos.

A dispersão da rede escolar é outro fator que torna a gestão quotidiana particularmente exigente, levando a E2 a chamar a atenção para o facto de o concelho não concentrar a sua população escolar em poucos estabelecimentos centrais, mas em manter “muitas escolas não agrupadas”, jardins-de-infância e escolas de 1.º ciclo espalhados pelo território, uma dispersão que implica um conjunto de custos fixos com o aquecimento, a eletricidade, a limpeza, a manutenção de pequenos equipamentos e a vigilância, encargos que não variam proporcionalmente com o número de alunos e que se somam às despesas com os transportes escolares, frequentemente mais onerosos em territórios de baixa densidade.

Assim, mesmo quando o número de alunos é relativamente reduzido, a necessidade de manter as escolas abertas para garantir a proximidade às comunidades obriga a um investimento superior ao que os critérios “per capita” sugeririam, o que significa, na prática, que o município tem de suportar, com recursos próprios, uma parte significativa dos custos de funcionamento quotidiano das escolas, sob pena de comprometer o direito das crianças a frequentarem uma escola próxima da sua residência.

Também as exigências de manutenção e de requalificação do parque escolar reforçam ainda mais esta pressão, pelo que E1 exemplifica com a necessidade de intervir em pavilhões

desportivos, em escolas básicas e em centros escolares, bem como com a construção de novos equipamentos, como o Campos Educativo e as operações de conservação em estabelecimentos mais antigos, referindo também as situações em que, após a transferência de competências, as escolas chegam às autarquias já com diversas necessidades acumuladas de obras que o Estado não realizou, cabendo ao município responder a estas expectativas sem que exista um financiamento específico para esse efeito, um enquadramento situacional que gera uma sensação de “herança de problemas” que o novo modelo não acautelou, reforçando a percepção de que a autarquia assume as responsabilidades acrescidas com margens financeiras muito limitadas.

Do ponto de vista organizacional, a gestão do quotidiano escolar implica ainda a criação de novos canais de comunicação e de coordenação interna e externa, de tal forma que E1 refere, a propósito da saúde, a necessidade de identificar interlocutores claros em estruturas que se tornaram mais complexas, como as unidades de saúde familiar ou as unidades de cuidados na comunidade, mas indica que uma lógica semelhante se aplica à educação, sendo necessário haver pontos de contacto estáveis entre as escolas e a autarquia, que sejam capazes de sinalizar atempadamente os problemas como a falta de combustível para o aquecimento, as avarias elétricas ou as necessidades de limpeza e jardinagem, e esta organização fina do quotidiano, que passa muitas vezes por “coisas simples”, exige, no entanto, uma coordenação constante e um fluxo de informação eficaz, sob pena das pequenas falhas operacionais se transformarem em grandes problemas na percepção pública.

Percebemos, assim, que a transferência de competências na área da educação implicou um salto qualitativo na responsabilidade do município sobre os recursos e o funcionamento diário das escolas, exigindo uma forte capacidade de gestão, de reorganização interna e de equilíbrio entre as expectativas elevadas e os recursos limitados, com a proximidade, aqui, a não ser apenas entendida como uma palavra-chave da retórica da descentralização, mas uma realidade que se traduz em contacto direto e permanente com problemas concretos, desde o aquecimento à limpeza, passando pela substituição de funcionários e pela gestão de transportes, o que obriga o município a uma presença constante no quotidiano escolar.

Esta realidade confirma a pertinência de olhar para os recursos e a gestão do quotidiano como um eixo analítico central para compreender as implicações efetivas da transferência de competências, para além dos enunciados formais das leis e dos discursos políticos.

“Governança local e articulação de atores”

Para além da perspetiva dos responsáveis políticos, as entrevistas ao E3 e aos E4–E6 permitem aprofundar a compreensão dos impactos da transferência de competências na gestão quotidiana das escolas, com o E3 a sublinhar que, apesar de a responsabilidade formal pelos assistentes operacionais e técnicos ter passado para a autarquia, a organização diária destes recursos continua a ser assegurada pela direção do agrupamento, em estreita articulação com os serviços municipais, uma solução que é descrita como uma continuidade, em termos práticos, do modelo anterior, mas com a vantagem de existir hoje um interlocutor local mais próximo e disponível para responder a necessidades de reforço ou de substituição de pessoal, designadamente em situações de aposentações, de baixas ou de mobilidades.

Os coordenadores de escola trazem, porém, uma visão mais crítica sobre a estabilidade dos recursos humanos não docentes, referindo que uma parte significativa dos assistentes operacionais se encontra numa situação de precariedade e de elevada rotatividade, o que afeta diretamente a qualidade do acompanhamento aos alunos, sobretudo aqueles com necessidades educativas especiais ou dificuldades de comportamento, que necessitariam de referências adultas constantes, e “rodagem” contínua de pessoal é apontada como um fator que fragiliza a criação de vínculos e a implementação consistente de rotinas, contribuindo para sentimentos de insegurança e para a perceção de que a descentralização, tal como está concretizada, ainda não garantiu quadros estáveis e suficientes para responder às exigências do quotidiano escolar.

Em paralelo, alguns coordenadores referem também a sobrelotação de determinados estabelecimentos e a pressão sobre espaços como os refeitórios e as atividades de enriquecimento, o que reforça a ideia de que a gestão diária das escolas se tornou mais exigente, exigindo um esforço acrescido de planificação e de mediação entre os recursos disponíveis e as necessidades efetivas.

Os resultados das entrevistas revelam que, apesar de uma perceção globalmente crítica quanto ao desenho nacional da descentralização, a governação local da educação é organizado em torno de dinâmicas de cooperação e de articulação estreita entre o município, as escolas e os demais atores educativos, e sobre este assunto o E1 destaca que, em vários momentos, a autarquia procurou construir um modelo que respeitasse a autonomia das instituições educativas ao mesmo tempo que assumia as novas responsabilidades, enfatizando a importância de “boas relações” com a direção do Agrupamento de Escolas e com os serviços de saúde, bem como a necessidade de criar dispositivos formais de coordenação, como os protocolos e os pontos de contacto específicos.

Esta atitude aproxima-se da lógica de regulação comunitária e profissional referida no enquadramento teórico, em que a governação se constrói a partir da cooperação entre os atores locais mais do que através de um controlo hierárquico estrito.

Um elemento central desta governação é o protocolo de “descentralização da gestão” celebrado entre o município e o Agrupamento de Escolas, porque, de acordo com o E1, embora a Câmara detenha, em termos formais, a responsabilidade sobre os recursos humanos não docentes e sobre determinados meios materiais, optou por delegar na direção do agrupamento a gestão quotidiana desses recursos, mantendo para si o papel de entidade financiadora e de acompanhamento, um arranjo que é apresentado como uma forma de respeitar a autonomia da escola, evitando que a autarquia se substitua à direção em decisões de natureza interna, e, simultaneamente, de garantir uma maior eficácia e rapidez na resposta às necessidades que emergem no quotidiano.

O modelo combina, assim, uma descentralização “dentro” do próprio município, principalmente ao nível da relação com a escola, com uma responsabilização financeira assumida pela autarquia, ilustrando a forma como as competências podem ser reconfiguradas localmente em função de relações de confiança e de reconhecimento mútuo de papéis.

O Conselho Municipal de Educação (CME) surge nas entrevistas como outra peça estruturante desta arquitetura de governação, caracterizado por E1 como um órgão “essencial” para juntar os vários parceiros da educação, referindo que nele se sentam os representantes do município, do agrupamento de escolas, da escola profissional, do ensino superior politécnico, das IPSS, das freguesias, dos estudantes e de serviços regionais como a CCDR, constituindo um “palco privilegiado” para avaliar o setor educativo local, para monitorizar as iniciativas em curso, para recolher os diagnósticos e as propostas e, sobretudo, para apoiar a revisão e a atualização de instrumentos de planeamento estratégico, como a Carta Educativa e o projeto educativo local.

Nesta perspetiva, o CME funciona como um fórum de regulação territorial, onde convergem as leituras provenientes de outros órgãos, seja o Conselho Geral do Agrupamento ou os órgãos da escola profissional e da Escola Superior, permitindo a construção de uma visão integrada da política educativa municipal.

Apesar deste esforço de articulação, os entrevistados assinalam a existência de uma tensão persistente entre a responsabilidade local e o poder de decisão efetivo, com E1 a insistir que, em áreas como a saúde e, em parte, a educação, o município é chamado a financiar e a operacionalizar decisões que continuam a ser definidas por estruturas centrais ou regionais, sem que as autarquias disponham de voto decisivo em matérias fundamentais de

organização de serviços, de definição de ofertas ou de gestão de pessoal docente.

A propósito da saúde, este entrevistado utiliza a expressão “servimos para pagar a despesa, mas não servimos para gerir”, e generaliza depois esta crítica à descentralização em curso, afirmando que os municípios se tornaram “pagadores de despesas” em vez de verdadeiros “gestores de competências”, e a extrapolação desta leitura para o campo educativo revela a perceção de que a governação local continua condicionada por limites estruturais ao nível da autonomia decisória, o que contrasta com o discurso oficial de “transferência de competências” e confirma a coexistência de diferentes modelos de regulação, com um eixo ainda fortemente burocrático-central e um eixo emergente de regulação comunitária e territorial, nem sempre plenamente articulados.

Esta tensão repercute-se na forma como o município se posiciona nos diversos fóruns de decisão, por um lado, com E1 a valorizar o facto de, no plano local, ser possível ouvir de forma sistemática os parceiros educativos, de recolher propostas, de discutir prioridades e de construir, em conjunto, uma estratégia para o concelho, nomeadamente no domínio da promoção do sucesso escolar, do combate ao abandono e da valorização da educação como eixo de desenvolvimento, e, por outro lado, ao reconhecer que muitas das decisões estruturantes, designadamente as que decorrem do quadro legal de descentralização, da Lei de Bases ou de orientações nacionais de política educativa, escapam ao controlo direto do município, que se vê obrigado a adaptar-se a um quadro normativo pré-definido.

Esta dualidade mostra que a governação local da educação é, no concelho simultaneamente um espaço de oportunidade para construir as respostas contextualizadas e para reforçar a participação, e um espaço de constrangimento devido à manutenção de fortes condicionantes centrais.

Em suma, a governação local da educação no concelho organiza-se em torno de uma lógica de cooperação e de construção de parcerias, em que o município procura articular-se com as escolas, os serviços e a comunidade através de instrumentos formais, como os protocolos e a CME, e de relações de confiança pessoal e institucional, no entanto, esta governação é vivida num quadro em que a descentralização é percecionada como incompleta e assimétrica, porque enquanto as responsabilidades financeiras e operacionais se aproximam do nível local, o poder de decisão substantivo permanece, em larga medida, no centro, gerando uma tensão permanente entre o ideal de autonomia e a realidade de “pagador de despesas” que os entrevistados descrevem.

Esta tensão constitui um elemento crítico para compreender os limites e potencialidades do atual modelo de transferência de competências, bem como para pensar os

ajustamentos futuros que reforcem, de forma mais consequente, a capacidade de decisão dos atores locais.

As entrevistas a E3 e a E4-E6 confirmam e detalham a importância da articulação entre a direção, as escolas e o município na governação local da educação, com este entrevistado a caracterizar a relação com a Câmara Municipal como “excelente”, enfatizando que existe um clima de confiança mútua que permite resolver os problemas de forma célere e pragmática, seja ao nível da afetação de assistentes operacionais, seja no apoio a pequenas obras e equipamentos.

Na sua perspetiva, o facto de o município reconhecer a direção como um interlocutor principal em matéria de gestão escolar tem facilitado a operacionalização do protocolo de descentralização da gestão, evitando as sobreposições e os conflitos de competências e permitindo que as decisões sejam tomadas de forma mais ajustada ao conhecimento que a escola tem das suas próprias necessidades.

Do lado dos entrevistados E4-E6, a articulação entre os diferentes níveis é também descrita, de forma geral, em termos positivos, assinalando que a direção do agrupamento mantém uma presença assídua nas escolas, apoiando as lideranças intermédias na resolução de problemas e na transmissão de orientações, e referem que a autarquia tem respondido sempre que é chamada a intervir, tanto em questões de equipamentos como em aspetos logísticos, ainda assim, surgem referências a momentos de indefinição quanto às hierarquias de decisão, como procurando perceber “quem manda em quê”, nas situações em que a autarquia e a direção emitem orientações distintas, o que gera alguma confusão sobre a quem cabe a última palavra em determinados assuntos.

Esta ambiguidade ilustra, no plano micro, a tensão já identificada entre os diferentes níveis de regulação e reforça a necessidade de clarificar, de forma explícita, os papéis e as responsabilidades na governação educativa local, para que a cooperação entre os atores não seja perturbada por sobreposições ou lacunas de autoridade.

“Proximidade, equidade territorial e coesão”

A categoria relativa à proximidade, à equidade territorial e à coesão evidencia de forma particularmente clara a ambivalência com que os entrevistados encaram os efeitos da descentralização no concelho, seja porque reconhecem os ganhos evidentes associados à aproximação do centro de decisão às escolas, às famílias e às comunidades, seja porque sublinham que essa mesma proximidade intensifica a pressão social e expõe as fragilidades estruturais do modelo de financiamento e de regulação.

O entrevistado E1 recorre reiteradamente à ideia de que “a proximidade gera novas necessidades”, para ilustrar a forma como a migração de responsabilidades para o município faz com que os problemas que antes eram dirigidos a entidades distantes, como a tutela ministerial, as Direções Regionais e os serviços centrais, passem a bater à porta da Câmara Municipal, que é agora vista como o interlocutor imediato para qualquer questão relacionada com a educação, e esta alteração reforça o princípio de subsidiariedade, na medida em que coloca “quem está mais perto do problema” em condições de intervir mais rapidamente, mas transforma também o município no alvo privilegiado das expectativas e das frustrações dos diferentes atores educativos.

Do ponto de vista prático, esta proximidade traduz-se num fluxo constante de solicitações relacionadas com o quotidiano escolar, as avarias no aquecimento, os problemas elétricos, as necessidades de limpeza ou de manutenção de espaços exteriores, as carências de equipamentos nos recreios, o reforço de recursos humanos em determinadas escolas ou as respostas rápidas a situações imprevistas, sendo que o E1 destaca que, quando o aquecimento passou a ser pago pela Câmara, “deixou de haver queixas” dirigidas ao Ministério, mas começaram a surgir chamadas e pressões diretas para que qualquer falha fosse imediatamente resolvida, sob pena de a comunidade considerar que o município não está a cumprir as suas responsabilidades, e esta mudança ilustra bem a dupla face da proximidade, nomeadamente porque aumenta a capacidade de resposta e a visibilidade do poder local, mas exige também uma disponibilidade permanente e uma capacidade de mobilização de recursos que nem sempre são compatíveis com os limites financeiros existentes.

No plano da equidade territorial, as entrevistas mostram uma preocupação forte com o modo como o atual modelo de descentralização pode agravar, em vez de corrigir, as desigualdades entre os diferentes tipos de municípios, com E2 a chamar a atenção para a especificidade enquanto concelho do interior, com uma rede escolar dispersa, várias escolas e jardins-de-infância de pequena dimensão, mas também os seus contextos sociais e culturais diversificados, sublinhando que a transferência de verbas com base quase exclusiva no número de alunos ignora os fatores determinantes, como o número de estabelecimentos a manter abertos, as distâncias a percorrer pelos transportes escolares, o estado de conservação dos edifícios e a necessidade de reforçar a vigilância e o acompanhamento em contextos de maior complexidade social.

Nesta perspetiva, os concelhos com muitos alunos concentrados em poucos equipamentos são favorecidos pelos critérios de financiamento, ao passo que os concelhos com uma população estudantil dispersa e com múltiplos equipamentos têm de dispersar

recursos por uma rede mais vasta, suportando os custos fixos superiores com o mesmo ou menor envelope financeiro.

Esta situação é descrita como sendo particularmente penalizadora para os territórios de baixa densidade, onde fechar escolas para reduzir custos implica, muitas vezes, agravar o afastamento entre as crianças e os estabelecimentos de ensino, comprometendo a proximidade física e a simbólica da escola às comunidades locais, o que leva E2 a insistir que a realidade de um concelho com “muitas escolas não agrupadas” e “estruturas dispersas” não é devidamente considerada pelos decisores nacionais, que tendem a aplicar grelhas homogêneas a realidades territoriais profundamente distintas.

Do ponto de vista dos entrevistados, isto significa que a descentralização, tal como está desenhada, corre o risco de reforçar a “desigualdade dos desiguais” ao não introduzir mecanismos robustos de compensação que permitam a municípios mais frágeis em termos demográficos e financeiros garantir os níveis de qualidade comparáveis aos dos territórios mais favorecidos.

A questão da coesão territorial emerge, assim, em estreita articulação com a necessidade de garantir as condições básicas de funcionamento e de qualidade educativa em todo o concelho, levando o E1 a explicar que, perante o défice entre as verbas transferidas e os custos reais, fez com que a autarquia tivesse recorrido ao seu orçamento próprio para assegurar a manutenção de escolas, o reforço dos recursos humanos e a melhoria de infraestruturas, o que implica desviar os recursos de outras áreas também essenciais como as infraestruturas, a cultura ou o desenvolvimento económico.

Este esforço é apresentado como uma escolha política em favor da educação enquanto uma prioridade estratégica e enquanto condição para a fixação de população e para a retenção de talento, mas é igualmente descrito como um fator de risco para a sustentabilidade financeira futura da autarquia, ainda que, na prática, a coesão territorial seja garantida à custa de um investimento municipal adicional que a descentralização, em teoria, deveria evitar, o que alimenta a perceção de que o atual modelo coloca em tensão o ideal de justiça territorial com constrangimentos orçamentais muito concretos.

Por outro lado, os entrevistados também sublinham que a proximidade permite desenvolver respostas mais ajustadas e potenciadoras de coesão social, com E1 a destacar, por exemplo, a importância de assumir o concelho como um “território educativo de excelência”, articulando a educação, a saúde e a ação social numa lógica de bem-estar e de qualidade de vida, com investimentos em infraestruturas, em projetos inovadores e em serviços de proximidade que contribuem para tornar o concelho mais atrativo e capaz de reter e atrair

população.

Ao reforçar a rede educativa, os equipamentos e os serviços, a descentralização pode funcionar como um instrumento de valorização do território e de combate à desertificação, desde que seja acompanhada dos recursos necessários à sua implementação, uma leitura na qual a proximidade é vista não apenas como uma fonte de pressão, mas também como uma oportunidade para construir determinadas políticas mais integradas e socialmente enraizadas, que respondam de forma mais objetiva às necessidades efetivas das comunidades escolares.

Não obstante, a proximidade, a equidade territorial e a coesão são dimensões indissociáveis na experiência de descentralização educativa, com a proximidade a reforçar a capacidade de resposta e o envolvimento comunitário, mas a aumentar a pressão sobre os serviços municipais, com a equidade territorial a ser desejada, mas a encontrar-se ameaçada pelos critérios de financiamento que não têm em conta as especificidades dos territórios de interior, e com a coesão a ser, simultaneamente, um objetivo e um desafio, dependendo da capacidade do município para mobilizar os recursos adicionais que compensem as fragilidades do modelo nacional.

Esta ambivalência confirma que a descentralização não é, por si só, uma garantia de justiça territorial, exigindo um desenho cuidadoso de mecanismos de financiamento, de regulação e de apoio diferenciados que permitam transformar a proximidade num verdadeiro fator de equidade e de coesão.

As vozes dos coordenadores acrescentam nuances importantes à análise da proximidade e da equidade, uma vez que, tal como os responsáveis políticos, estes reconhecem que a descentralização trouxe benefícios claros em termos de aproximação dos centros de decisão às escolas, considerando mais fácil e eficaz dialogar com a direção do agrupamento, que conhece em profundidade a realidade de cada estabelecimento, do que depender de estruturas mais distantes, pelo que esta proximidade é vista como “um ponto a favor”, na medida em que permite que as reivindicações sejam melhor compreendidas e, em muitos casos, mais rapidamente atendidas.

Contudo, quando questionados sobre o impacto da descentralização na equidade entre os alunos, alguns coordenadores expressam diversas reservas, nomeadamente na instabilidade dos assistentes operacionais, no que respeita à sobrelotação de certos estabelecimentos e à insuficiência dos recursos humanos para responder à complexidade dos comportamentos e das necessidades educativas que são apontadas como os principais fatores que dificultam a garantia de condições semelhantes para todos.

Em escolas onde o número de turmas e de valências cresceu até ao limite da

capacidade física, os coordenadores referem que se torna difícil assegurar o acompanhamento desejável e que, em alguns momentos, esta pressão pode comprometer a qualidade e a equidade das respostas educativas, pelo que a necessidade de melhorar os espaços exteriores e de reforçar, de forma mais estruturada, os recursos humanos é, por isso, identificada como um prioridade para que a proximidade proporcionada pela descentralização se traduza efetivamente em maior coesão e justiça territorial, e não apenas numa maior pressão sobre as escolas e os serviços municipais.

“Qualidade, inovação e projetos educativos”

A análise das entrevistas mostra que, apesar das críticas ao modelo de descentralização, a educação é assumida pelo município como um eixo estratégico de desenvolvimento local, articulando as preocupações com a qualidade, a inovação pedagógica e a criação de percursos educativos completos no território. Por exemplo o entrevistado E1 apresenta, de forma reiterada, a ideia de um “território educativo de excelência”, sublinhando a singularidade de o concelho oferecer, num espaço geográfico relativamente reduzido, uma sequência de níveis de ensino que vai do pré-escolar, tanto público, como solidário e privado, ao ensino superior politécnico com cursos de mestrado.

Esta configuração é apresentada como um fator distintivo face à maioria dos concelhos portugueses e como uma vantagem competitiva para a fixação de população e de talento, na medida em que permite às crianças e aos jovens realizar os percursos educativos completos sem a necessidade de uma migração precoce.

No plano das infraestruturas, o entrevistado E1 destaca o investimento municipal em equipamentos educativos como o novo Campus Educativo, que acolhe os alunos do pré-escolar e do 1.º ciclo, a melhoria dos espaços desportivos nas escolas e a construção de uma residência para estudantes com a capacidade para cerca de cem alunos, bem como o projeto de uma nova Escola Superior de Tecnologia e Gestão, fazendo com que estes investimentos sejam apresentados como condições materiais indispensáveis para o desenvolvimento de “bons projetos educativos”, permitindo a existência de salas adequadas, de laboratórios, de espaços de experimentação, de espaços criativos e de equipamentos desportivos que são concebidos como “salas de aula” alargadas, onde se trabalha também a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida.

A aposta em infraestruturas de qualidade é, assim, vista como um pré-requisito para a

inovação pedagógica e para a igualdade de oportunidades, articulando-se com a visão de que a escola deve proporcionar ambientes de aprendizagem ricos e diversificados, alinhados com as exigências do século XXI.

Outra dimensão central desta estratégia é a inovação educativa, concretizada em projetos específicos e em parcerias com as instituições de ensino superior, levando E1 a destacar, em particular, a introdução do projeto “AI for Kids”, desenvolvido em colaboração com uma universidade, que visa trabalhar a inteligência artificial com as crianças, permitindo o contacto precoce com as tecnologias emergentes e o desenvolvimento de competências digitais avançadas, um projeto que é apresentado como o exemplo de como a escola pode “puxar pelo talento”, fomentar a criatividade e alinhar o currículo com as tendências globais, dando aos alunos de um concelho do interior o acesso a experiências formativas comparáveis às de contextos urbanos mais favorecidos.

Em complemento, o município apoia a criação de dois Centros Tecnológicos Especializados (CTE), um na área das energias renováveis e outro na área do multimédia, repartidos entre a escola profissional e o agrupamento de escolas, reforçando a articulação entre o ensino secundário/profissional, o ensino superior e o tecido económico regional.

Estas iniciativas são enquadradas pelo E1 numa estratégia mais ampla de elevação dos níveis de qualificação e de retenção de competências técnicas no território, referindo e destacando a importância de acompanhar não apenas o número de alunos que transitam para o ensino superior, mas também as taxas de empregabilidade dos cursos oferecidos no concelho, referindo explicitamente algumas áreas com 100% de empregabilidade, como a informática e a administração e finanças, pelo que esta preocupação com a relação entre os percursos formativos e a inserção profissional mostra que a qualidade é entendida não apenas em termos de resultados escolares imediatos, mas também de capacidade dos percursos educativos para gerar oportunidades reais de emprego e de desenvolvimento de carreira na região, fazendo com que a educação seja, assim, concebida como um instrumento central de desenvolvimento económico e de coesão social, articulando o sucesso escolar, a empregabilidade e a sustentabilidade demográfica.

A entrevistada E2 coloca o acento na qualidade entendida como a capacidade de garantir a segurança, o acompanhamento e a inclusão em contextos escolares complexos, e ao referir a presença de cerca de 25 nacionalidades numa escola do concelho, sublinha a necessidade de reforçar a vigilância dos recreios, o acompanhamento dos alunos com problemas comportamentais e a atenção às múltiplas línguas e culturas presentes na comunidade escolar.

Para E2, a qualidade implica, neste sentido, a existência de recursos humanos suficientes para assegurar que os tempos de recreio, as transições e os espaços escolares são vividos em segurança e com um acompanhamento próximo, o que exige um investimento que vai para além das medidas estritamente pedagógicas, uma perspetiva que complementa a visão mais infraestrutural e estratégica do entrevistado E1, mostrando que, para os responsáveis locais, a qualidade educativa é indissociável de condições de funcionamento, de clima escolar e de inclusão social.

Neste sentido, a descentralização, apesar das suas limitações estruturais, tem sido apropriada localmente como uma oportunidade para reforçar a qualidade e a inovação educativa, articulando os investimentos em infraestruturas, os projetos pedagógicos diferenciadores e a preocupação com os percursos de vida dos alunos, levando o município a procurar transformar o concelho num “território educativo de excelência”, onde a oferta desde o pré-escolar ao ensino superior, a existência de projetos inovadores e a articulação com o mercado de trabalho convergem para criar as condições de sucesso e de fixação de talento.

Não obstante, esta aposta convive com os constrangimentos financeiros e organizacionais analisados anteriormente, reforçando a ideia de que a qualidade e a inovação alcançadas assentam, em larga medida, num esforço adicional do município que o atual modelo de descentralização não reconhece nem financia plenamente.

3.1 Discussão dos Resultados

As perceções de que a transferência de competências foi vivida sobretudo como transferência de responsabilidades, sem negociação equilibrada nem adequação financeira, aproximam-se da crítica formulada por Barroso (2005, 2013), quando caracteriza a descentralização educativa portuguesa como um processo frequentemente conduzido no sentido descendente, em que o centro preserva o controlo estratégico e transfere para a periferia os encargos mais pesados da gestão quotidiana, algo que também é destacado pela ideia de uma descentralização apressada e assimétrica que confirma o que Nóvoa (2017) designa por uma descentralização funcionalista, centrada na redistribuição de encargos mais do que na redistribuição efetiva de poder de decisão e de capacidade de ação local.

Ao sublinharem a “manta curta” e o desfasamento entre as verbas transferidas e os custos reais, os entrevistados ilustram ainda o risco da “desigualdade dos desiguais” apontado por Capucha (2005, 2020), na medida em que os municípios com menor capacidade fiscal e

com redes escolares mais dispersas necessitam de investir os recursos próprios suplementares apenas para garantir padrões mínimos de funcionamento, o que pode acentuar as diferenças entre territórios.

No que respeita aos recursos e à gestão do quotidiano escolar, a investigação evidencia de forma muito concreta como a transferência de competências se traduz, no terreno, num alargamento substancial da responsabilidade do município sobre o funcionamento diário das escolas, o que permite responder ao objetivo específico de compreender as implicações da descentralização ao nível dos recursos e da organização, de tal forma que E1 descreve a educação como um “mega centro de custos”, comparável, em sensibilidade e peso, à saúde, referindo que a autarquia passou a assegurar diretamente a manutenção do parque escolar, a aquisição e a substituição de equipamentos, a gestão de transportes e o recrutamento e substituição de assistentes operacionais e técnicos.

A proximidade, frequentemente valorizada no discurso da territorialização, assume aqui contornos paradoxais, porque, se por um lado permite respostas mais rápidas e uma articulação mais estreita com as direções escolares, por outro gera uma “pressão esmagadora” sobre os serviços municipais, na medida em que os pais, os professores e as associações veem agora na autarquia o primeiro e o principal interlocutor para qualquer problema escolar, do aquecimento à limpeza, passando pela falta de funcionários.

Quando nos focamos na governação local e na articulação de atores, permite-nos avançar na compreensão de como os agentes locais procuram, apesar destes constrangimentos, construir dispositivos de co regulação e de cooperação, aproximando-se dos modelos de regulação comunitária e profissional discutidos no enquadramento teórico, fazendo com que o protocolo de “descentralização da gestão” celebrado entre o município e o Agrupamento de Escolas, que delega na direção a gestão quotidiana de recursos humanos e de materiais com financiamento e acompanhamento da Câmara Municipal, é um bom exemplo de como a autarquia procura respeitar a autonomia da escola, evitando uma ingerência excessiva em domínios pedagógicos e organizacionais.

Do mesmo modo, o papel atribuído ao Conselho Municipal de Educação como um “palco privilegiado” de articulação, diagnóstico e planeamento reforça a ideia de que a governação educativa local se constrói em torno de fóruns interinstitucionais onde se cruzam visões e interesses de múltiplos atores, seja do município, da escola pública, da escola profissional, do ensino superior, das IPSS, das freguesias, dos estudantes e dos serviços regionais.

Embora se verifiquem dinâmicas de cooperação ao nível local, persiste a perceção de

que a autonomia dos municípios é limitada no plano macro, o que evidencia a coexistência entre diferentes modelos de regulação.

Esta tensão entre a responsabilidade e o poder de decisão é central para a problemática do estudo, pois mostra que a percepção local da descentralização está longe de corresponder à imagem de uma autonomia plena, o que se verifica é antes um modelo híbrido, em que os dispositivos de regulação comunitária e territorial emergem no plano local, mas continuam fortemente condicionados por um quadro normativo e financeiro definido de forma centralizada.

Relativamente à proximidade, à equidade territorial e à coesão, a análise das implicações da descentralização no plano da justiça territorial responde de forma direta ao segmento da problemática que interroga os efeitos da transferência de competências na equidade entre territórios, com as entrevistas a mostrarem que a proximidade é simultaneamente um fonte de ganhos e de riscos, por um lado, porque reforça o princípio da subsidiariedade, permitindo que “quem está mais perto do problema” responda de forma mais rápida e ajustada às necessidades concretas das escolas e das comunidades, como se observa em questões como a resolução de avarias, a manutenção de equipamentos ou o reforço de serviços de apoio e, por outro lado, a mesma proximidade intensifica a pressão social e a política sobre o município e torna mais visíveis as fragilidades do modelo de financiamento, especialmente em concelhos do interior com uma rede escolar dispersa e múltiplos equipamentos de pequena dimensão.

Ao mesmo tempo, o esforço do município em canalizar recursos próprios para garantir o funcionamento e a qualidade da rede educativa mostra que a coesão territorial é, em grande medida, assegurada à custa de um investimento local adicional que o modelo nacional não reconhece nem financia plenamente, o que coloca em causa a sustentabilidade financeira da autarquia no médio prazo.

Por fim, quando a análise se centra na qualidade, na inovação e nos projetos educativos, evidenciamos que, apesar dos constrangimentos, os atores locais procuram apropriar-se do processo de descentralização como uma oportunidade para reforçar a qualidade da educação no concelho e alinhar a oferta formativa com as necessidades de desenvolvimento territorial.

A visão do concelho como um território educativo de excelência, com percursos pedagógicos que se estendem do pré-escolar ao ensino superior, sublinha a importância da educação como um eixo estruturante da estratégia municipal de desenvolvimento, articulando a coesão social, a qualificação e a empregabilidade, e fazendo com que os investimentos em

infraestruturas, como um novo Campus Educativo, os espaços desportivos, a residência de estudantes, uma nova Escola Superior e projetos inovadores como o “AI for Kids” ou os Centros Tecnológicos Especializados se traduzam em iniciativas concretas que procuram elevar a qualidade pedagógica, promover a inovação e aproximar a escola das tendências tecnológicas e do mercado de trabalho.

Articulando estas cinco dimensões referentes às condições estruturais, aos recursos e quotidiano, à governação e articulação, à proximidade e equidade, à qualidade e inovação, com a problemática e os objetivos do estudo, é possível afirmar que as perceções dos agentes locais confirmam, em grande medida, as hipóteses teóricas enunciadas no enquadramento, com a descentralização educativa em Portugal, tal como concretizada no concelho, a configurar um modelo híbrido, em que a retórica da autonomia convive com fortes condicionantes financeiras e normativas, e em que a proximidade pode tanto potenciar respostas mais contextualizadas e inovadoras, como agravar as pressões e as desigualdades quando não é acompanhada de recursos adequados e de uma verdadeira capacidade de decisão.

O estudo cumpre, assim, os seus objetivos, ao mostrar que a transferência de competências é percecionada pelos atores locais como um processo ambivalente, simultaneamente uma oportunidade de reforço da governação territorial da educação e uma fonte de novos desequilíbrios e desafios, exigindo ajustamentos ao nível do financiamento, da clarificação de responsabilidades e do reconhecimento efetivo do papel dos municípios como co-reguladores do sistema educativo.

CONCLUSÕES

A presente investigação permitiu compreender, de forma situada e aprofundada, como é que os principais agentes locais de educação do concelho do interior interpretam e experienciam o processo de transferência de competências educativas, recentemente intensificado pelo quadro legislativo da descentralização, e partindo de um enquadramento teórico que articulou a reflexão sobre a centralização e a descentralização, a evolução histórico-legislativa em Portugal, os paradigmas da territorialização da educação e os limites da municipalização e da autonomia das escolas, o estudo contextualizou a realidade local à luz de tendências nacionais e internacionais, evidenciando a complexidade de articular a unidade do sistema e a diversidade dos territórios.

No plano empírico, a caracterização do concelho e da sua rede educativa mostrou um território de interior, marcado pela dispersão geográfica, por dinâmicas demográficas desafiantes e por uma oferta educativa diversificada, que se estende do pré-escolar ao ensino superior politécnico, sendo que este contexto revelou-se particularmente relevante para a análise da descentralização, na medida em que expõe, de forma clara, os efeitos que critérios homogéneos de financiamento e os modelos normativos pouco sensíveis às especificidades locais podem ter na equidade territorial e na sustentabilidade da rede escolar.

A metodologia qualitativa adotada, centrada em entrevistas semiestruturadas a atores estratégicos da governação educativa local e na análise de conteúdo categorial, possibilitou captar a riqueza dos discursos, dos argumentos e das experiências, permitindo construir categorias e subcategorias de análise que organizaram a leitura dos dados de modo coerente com a problemática e os objetivos do estudo.

Os resultados evidenciaram perceções marcadamente ambivalentes sobre a transferência de competências educativas, por um lado, porque os entrevistados reconhecem o potencial da proximidade, da governança multinível e da construção de um “espaço público educativo local” para reforçar a capacidade de resposta às necessidades das escolas, das famílias e dos alunos, bem como para afirmar a educação como eixo estratégico de desenvolvimento do concelho e neste sentido, valorizam o papel do município na manutenção e requalificação do parque escolar, na gestão de recursos humanos não docentes, na organização dos transportes e no apoio a projetos inovadores, assim como a importância de órgãos como o Conselho Municipal de Educação e de protocolos de cooperação com o Agrupamento de Escolas na construção de uma governação educativa mais participada e contextualizada.

A análise dos resultados das entrevistas permite responder à pergunta que orienta este estudo, «Quais são as percepções dos agentes locais de educação relativamente ao processo de transferência de competências educativas para o município do interior da região Centro e que implicações lhes atribuem ao nível da governação, dos recursos e da equidade territorial.

No seu conjunto, os resultados mostram que os agentes locais entrevistados constroem uma leitura simultaneamente crítica e propositiva da descentralização, reconhecendo o potencial da proximidade e da territorialização da educação, mas sublinhando o carácter incompleto, assimétrico e financeiramente deficitário do modelo concreto de transferência de competências que lhes foi imposto.

Por outro lado, enfatizam o carácter apressado, financeiramente deficitário e politicamente assimétrico do modelo de transferência de competências concretamente implementado, sublinhando que as autarquias assumiram responsabilidades alargadas sem uma correspondente capacidade de decisão e sem um envelope financeiro adequado aos custos reais da educação em territórios de baixa densidade.

O nosso segundo objetivo geral, identificar as vantagens, os constrangimentos e os dilemas associados à transferência de competências, concretiza-se na constatação de que, embora a proximidade traga ganhos de eficácia e de capacidade de resposta, o modelo atual coloca uma pressão significativa sobre os recursos e a capacidade organizativa do poder local.

As categorias de análise “Condições estruturais da transferência de competências” e “Recursos e gestão do quotidiano escolar” evidenciam a percepção de que a descentralização foi imposta por via legal, mais como uma transferência de responsabilidades do que de verdadeiras competências, e que as verbas atribuídas pelo Estado não cobrem a totalidade dos encargos com a manutenção de edifícios, os equipamentos, os transportes e os recursos humanos, de tal forma que a metáfora da “manta curta”, utilizada por um dos entrevistados, sintetiza a experiência quotidiana de gerir um orçamento insuficiente face à multiplicidade de necessidades, obrigando o município a recorrer ao seu próprio orçamento para garantir as condições mínimas de funcionamento e de qualidade nas escolas.

Ao mesmo tempo, a proximidade do decisor local, se por um lado permite respostas mais rápidas, por outro intensifica as pressões e as expectativas por parte das comunidades educativas, gerando um clima de grande exigência sobre os serviços municipais, que se veem confrontados com um fluxo constante de solicitações e reclamações relativas ao quotidiano escolar.

Na dimensão da “Governação local e articulação de atores”, a investigação mostra que o município procurou responder a estes desafios através de uma lógica de cooperação

institucional, respeitando a autonomia pedagógica e organizacional das escolas e valorizando os fóruns de participação como o Conselho Municipal de Educação, e o protocolo celebrado com o Agrupamento de Escolas, que delega na direção a gestão diária de determinados recursos, e a utilização do CME como espaço de diagnóstico, planeamento e monitorização são exemplos de dispositivos locais de co-regulação que aproximam a prática das perspetivas teóricas sobre a regulação comunitária e a territorialização das políticas educativas.

Contudo, os entrevistados sublinham que estes esforços de governação colaborativa se desenvolvem num quadro em que as decisões estruturantes de política educativa continuam largamente definidas ao nível central, e em que o município é frequentemente chamado a financiar e operacionalizar medidas sobre as quais tem uma influência limitada, o que alimenta a perceção de que a descentralização permanece incompleta e assimétrica.

Em termos de contributos, este trabalho oferece uma leitura empiricamente ancorada e teoricamente informada da descentralização educativa em Portugal, mostrando como os discursos dos agentes locais confirmam, e, em alguns aspetos, desafiam a literatura sobre a governação multinível, a territorialização e a municipalização da educação, e ao articular o plano macro, histórico-legislativo e conceptual, com o plano micro, as perceções e as práticas concretas de atores locais, a investigação evidencia a importância de olhar a descentralização não apenas como um dispositivo técnico-administrativo, mas como um processo político, social e territorialmente situado, cujos efeitos dependem da combinação entre os recursos, as capacidades institucionais, as culturas de participação e os dispositivos de regulação.

Neste sentido, o estudo sugere que a efetivação de uma descentralização promotora de equidade e de qualidade exige um reforço dos mecanismos de financiamento que corrijam assimetrias territoriais, uma clarificação das responsabilidades e dos poderes de decisão entre os níveis de governação, um investimento continuado na capacitação técnica das autarquias, e a consolidação de fóruns de co-regulação que envolvam, de forma substantiva, escolas, municípios e comunidades.

Como todo o trabalho empírico, esta investigação apresenta limitações que abrem pistas para estudos futuros, centrado num único concelho e num conjunto delimitado de atores institucionais, não permite generalizações estatísticas, embora possibilite inferências analíticas e comparações com outros contextos, todavia, seria relevante, em investigações posteriores, alargar o leque de participantes a outros grupos, como docentes, assistentes operacionais, encarregados de educação e alunos, e realizar estudos comparados entre os municípios com diferentes características territoriais e níveis de recursos, de modo a aprofundar o conhecimento sobre os efeitos diferenciados da descentralização.

Ainda assim, os resultados aqui apresentados constituem um contributo significativo para o debate sobre a governação da educação em Portugal, ajudando a iluminar, a partir do terreno, as potencialidades e os riscos de um processo de transferência de competências que, longe de estar concluído, continua em construção e disputa.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, N., Azevedo, J., & Carvalho, L. M. (2010). *Cartas educativas: Políticas públicas e planeamento da rede escolar*. Porto Editora.
- Apple, M. W. (2000). *Educando o “cidadão económico”: Mercados, padrões e desigualdades*. Artmed.
- Barata, C. (2017). *A gestão municipal da educação e os seus impactos nas escolas*. Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa.
- Bardin, L. (2013). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (2005). A descentralização da educação: Da administração escolar à administração da educação. In J. Barroso (Org.), *A escola pública em análise* (pp. 75–98). Porto Editora.
- Barroso, J. (2013a). Governação, regulação e responsabilização em educação: A emergência de um novo modelo? *Revista Portuguesa de Educação*, 26(1), 11–40. <https://doi.org/10.21814/rpe.6753>
- Barroso, J. (2013b). Políticas educativas e reconfigurações da escola pública. *Cadernos de Pesquisa*, 43(148), 28–51. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100003>
- Barroso, J. (2015). *Escola pública: Desafios e transformações*. Porto Editora.
- Brito, R. (2014). *Autonomia das escolas e municipalização em Portugal: limites e potencialidades*. Edições Pedagógicas.
- Capucha, L. (2005). Políticas públicas e justiça social: Para uma abordagem integrada das desigualdades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (47), 11–37.
- Capucha, L. (2020a). *Educação, território e coesão social: Contributos para uma nova agenda*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Capucha, L. (2020b). *Políticas públicas de educação: Do combate ao insucesso escolar ao desenvolvimento dos territórios educativos*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Carvalho, L. M. (2009). *A regulação das políticas educativas: Perspectivas europeias e dinâmicas nacionais*. Almedina.

- Carvalho, L. M. (2016). *Participação da comunidade educativa: uma análise crítica*. Lisboa: Educa.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed.). SAGE.
- Cury, C. R. J. (2002). *Educação e poder local: Um estudo sobre a municipalização da educação*. Editora Autêntica.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). *The SAGE handbook of qualitative research* (4th ed.). SAGE.
- Dias, L., & Marques, A. (2018). Formação e liderança escolar na era da autonomia. *Cadernos de Formação e Educação*, 8(1), 59–75.
- Feyzioglu, T., Swaroop, V., & Zhu, M. (2016). *Decentralization and equity in education*. World Bank Policy Research Working Paper No. 7811.
- Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research* (5th ed.). SAGE.
- Formosinho, J. (2000). *Educação e autonomia: caminhos da descentralização*. Porto Editora.
- Formosinho, J. (2009). *Investigação qualitativa em educação: Teoria e prática*. Porto: Porto Editora.
- Formosinho, J. (2021). Capacitação e recursos locais na gestão educativa: Um estudo português. *Educação e Sociedade*, 42(150), 789–805.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2005). Territorialização da educação: Uma nova política educacional? *Revista Portuguesa de Educação*, 18(1), 55–80.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2021). A governança multinível em educação: Entre a centralização e a territorialização. In A. Estrela, J. Formosinho, & J. Machado (Orgs.), *Educação e território: Governança e políticas públicas* (pp. 59–88). Almedina.
- Fortin, M.-F. (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. Lusociência.
- Freire, P. (1996). *Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa* (23.^a

ed.). Paz e Terra.

Hörmann, F., & Silva, J. C. (2016). *Descentralização e gestão educacional municipal no Brasil*. Educar.

Leithwood, K., Seashore Louis, K., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2006). *How leadership influences student learning*. The Wallace Foundation.

Lima, J. Á. De (2013). Por uma Análise de Conteúdo Mais Fiável. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 47, pp. 7-29.

Lima, L. C. (2006). *Escola pública: gestão democrática e qualidade*. Campo das Letras.

Minayo, M. C. S. (1994). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. Hucitec.

Moreira, A. F. B. (2007). *Entrevista e educação: As vozes do sujeito na pesquisa qualitativa*. CEFET.

Nóvoa, A. (1992). *Os professores e as histórias da sua vida*. Porto Editora.

Nóvoa, A. (2001). *Para uma formação dos professores construída dentro da profissão*. Porto Editora.

Nóvoa, A. (2017). Educação 2030: Uma escola pública para o século XXI. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), *Estado da educação 2016* (pp. 161–170). <https://www.cnedu.pt>.

Nunes, J. A. (2002). *Metodologias qualitativas em sociologia da educação*. Educa. Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). SAGE.

Pereira, J. A., & Silva, A. C. (2017). *Autonomia e accountability nas escolas públicas*. Lisboa: INCM.

Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação: A relação entre as políticas públicas e os contextos locais*. Edições Afrontamento.

Reynolds, D. (2013). *Decentralization and school autonomy: International perspectives*. Routledge.

Sarmiento, M. J. (1998). *Comunidade educativa e democracia: Uma construção em processo*.

- In J. A. Ferreira (Ed.), *Políticas educativas e participação* (pp. 47–63). Porto: Porto Editora.
- Silva, H., & Dias, F. (2016). A descentralização educativa em Portugal: Potencialidades e constrangimentos. *Revista Interações*, 12(41), 71–88. <https://doi.org/10.25755/int.10072>.
- Sousa Fernandes, A. (2000). *A administração da educação: Uma abordagem crítica*. ASA Editores.
- Sousa Fernandes, A. (2005). Centralização e descentralização: Perspetivas e paradoxos. In J. Barroso (Org.), *A escola pública em análise* (pp. 187–211). Porto Editora.
- Sousa Fernandes, M. (2019). Transferência de competências educativas e o papel das autarquias locais. *Cadernos de Educação*, 14(1), 101–119.
- Sousa, A. F. (2000). *A autonomia das escolas no contexto da descentralização*. Porto Editora.
- Steiner-Khamsi, G. (2014). The politics and economics of school autonomy reforms: Comparative perspectives. *Comparative Education Review*, 58(3), 363–387. <https://doi.org/10.1086/675512>.
- Trindade, R. (2003). *A entrevista na investigação educativa*. Porto Editora.

LEGISLAÇÃO

DECRETOS DE LEI

- Governo da República Portuguesa. (1984). *Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março*. Diário da República, 1.ª série, n.º 56. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/77-1984-210808>.
- Governo da República Portuguesa. (1998). *Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio*. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 102. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/115-a-1998-353103>.
- Governo da República Portuguesa. (2001). *Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro – Atividades de Enriquecimento Curricular*. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 15. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/6-2001-498340>.
- Governo da República Portuguesa. (2008). *Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril* –

Autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação. Diário da República, 1.ª série, n.º 79. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/75-2008-534093>.

Governo da República Portuguesa. (2008). *Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho – Delegação de competências na área da educação*. Diário da República, 1.ª série, n.º 144. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/144-2008-533786>.

Governo da República Portuguesa. (2012). *Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho – Organização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação*. Diário da República, 1.ª série, n.º 127. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/137-2012-211296>.

Governo da República Portuguesa. (2015). *Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro – Criação dos Planos Estratégicos Educativos Municipais (PEEM)*. Diário da República, 1.ª série, n.º 30. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/30-2015-66573405>.

Governo da República Portuguesa. (2019). *Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro – Regime jurídico da transferência de competências para os municípios na educação*. Diário da República, 1.ª série, n.º 21. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/21-2019-118357886>

LEIS

Governo da República Portuguesa. (2019). *Portaria n.º 214/2019, de 5 de julho – Financiamento no âmbito da transferência de competências em educação*. Diário da República, 1.ª série, n.º 127. <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/214-2019-123539493>.

Assembleia da República. (2018). *Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais*. Diário da República, 1.ª série, n.º 157. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/50-2018-116066662>. -f

Assembleia da República. (2003). *Lei n.º 7/2003, de 9 de janeiro – Criação dos Conselhos Municipais de Educação*. Diário da República, 1.ª série-A, n.º 7. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/7-2003-346408>. -

Assembleia da República. (1997). *Lei n.º 115/97, de 19 de setembro – Primeira alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo*. Diário da República, 1.ª série, n.º 217. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/115-1997-306660>.

Assembleia da República. (1986). *Lei n.º 46/86, de 14 de outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo*. Diário da República, 1.ª série, n.º 237. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-1986-346017>.

Assembleia da República. (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, 1.ª série. <https://dre.pt/dre/detalhe/constituicao-da-republica-portuguesa>.

.

ANEXOS

ANEXO I

Guiões das Entrevistas

Entrevista E1

Entrevistado: E1

Objetivo: Recolher percepções sobre o processo de descentralização e transferência de competências na área da educação, com foco na realidade local.

Objetivos da Entrevista

- Conhecer a visão do Presidente da Câmara Municipal sobre a descentralização educativa;
- Compreender como o município tem gerido as competências transferidas pelo Estado, nomeadamente após a Lei n.º 50/2018 e o Decreto-Lei n.º 21/2019;
- Avaliar os impactos locais da descentralização ao nível da equidade, da autonomia das escolas e da participação comunitária;
- Identificar prioridades estratégicas futuras para a política educativa municipal.

Guião da Entrevista

1. Há quantos anos exerce funções de liderança política no município?
2. Como descreve o seu percurso até chegar às atuais funções?
3. Que mudanças práticas se sentiram no concelho após a transferência de competências prevista na Lei n.º 50/2018 e no Decreto-Lei n.º 21/2019?
4. Os recursos financeiros e humanos disponibilizados têm sido suficientes para responder às novas responsabilidades do município?
5. Qual tem sido o papel do Conselho Municipal de Educação no planeamento e articulação da política educativa local?
6. Considera que a descentralização tem promovido maior proximidade da escola à comunidade e maior equidade educativa no concelho?
7. Quais são, no seu entender, as grandes prioridades para o futuro da educação no concelho?
8. Como avalia a passagem de um modelo centralizado para o atual modelo descentralizado?

Entrevista E2

Entrevistada: E2

Objetivo: Recolher percepções sobre a implementação local da descentralização educativa, com enfoque na gestão direta das competências transferidas para o município e na articulação com os agrupamentos escolares.

Objetivos da Entrevista

- Conhecer a visão da Vereadora da Educação sobre o processo de descentralização no concelho
- Compreender de que forma a autarquia tem operacionalizado as competências transferidas, ao nível da gestão de recursos humanos, infraestruturas escolares, ação social escolar e transportes.
- Avaliar o papel da vereação na articulação entre poder político e equipas técnicas da autarquia, bem como na relação com os agrupamentos de escolas.
- Identificar os principais constrangimentos, oportunidades e estratégias para a melhoria da governação educativa local.

Guião da Entrevista

1. Há quantos anos exerce funções ligadas à educação no município?
2. Considera que conhece em profundidade os problemas educativos do concelho?
3. Qual era a sua atividade antes de assumir estas funções?
4. Que mudanças concretas se verificaram nas escolas do concelho desde a implementação da Lei n.º 50/2018 e do Decreto-Lei n.º 21/2019?
5. Os recursos financeiros e humanos atribuídos têm sido adequados para responder às necessidades educativas?
6. De que forma a autarquia tem articulado a sua ação com os agrupamentos de escolas?
7. Considera que a descentralização tem contribuído para reforçar a equidade no acesso a serviços educativos e a proximidade às famílias?
8. Quais são, no seu entender, as prioridades para os próximos anos na área da educação municipal?

Entrevista E3

Entrevistado: E3

Objetivo: Recolher perceções sobre o impacto da descentralização na vida das escolas, compreender o papel do agrupamento na articulação com o município e identificar prioridades educativas a nível local.

Objetivos da Entrevista

- Conhecer a visão do Diretor sobre a descentralização e a transferência de competências para o município.
- Analisar os efeitos desta transferência na gestão diária das escolas, em áreas como recursos humanos não docentes, ação social escolar, transportes e manutenção das infraestruturas.
- Avaliar o grau de autonomia pedagógica e organizacional das escolas face ao novo modelo de governação educativa.
- Identificar os principais constrangimentos e oportunidades que a descentralização trouxe para o funcionamento do agrupamento.
- Recolher contributos para compreender como a articulação escola–autarquia pode reforçar a qualidade e a equidade educativa no concelho.

Guião da Entrevista

1. Há quantos anos exerce funções de direção escolar?
2. Como descreve a evolução do agrupamento desde que assumiu funções?
3. Que mudanças concretas se sentiram no agrupamento após a implementação da Lei n.º 50/2018 e do Decreto-Lei n.º 21/2019?
4. Os recursos humanos e materiais assegurados pelo município têm sido suficientes para responder às necessidades do agrupamento?
5. Como descreve a articulação entre a direção do agrupamento e a autarquia no atual modelo de governação educativa?
6. Considera que este processo tem favorecido a autonomia pedagógica e organizacional das escolas ou ainda persistem limitações do poder central?

7. Quais são, no seu entender, as prioridades futuras do agrupamento para garantir qualidade, inovação e equidade educativa?
8. Como avalia, de forma global, o impacto da descentralização de competências na gestão diária das escolas?

Entrevista E4/E5/E6

Entrevistado(s): E4, E5, E6

Objetivo: Recolher perceções sobre os impactos da descentralização nas escolas básicas do concelho, compreender o papel dos coordenadores na articulação com a direção do agrupamento e com a autarquia, e identificar prioridades locais para melhorar a qualidade educativa.

Objetivos da Entrevista

- Conhecer a visão dos coordenadores sobre a evolução das escolas no contexto do mega-agrupamento criado em 2013.
- Identificar mudanças sentidas nas escolas com a descentralização de competências para o município.
- Avaliar a articulação entre escolas, direção do agrupamento e autarquia na gestão quotidiana.
- Recolher contributos sobre o impacto da descentralização em áreas como recursos humanos, infraestruturas, transportes e ação social escolar.
- Compreender como a proximidade às comunidades educativas influencia a implementação das políticas locais de educação.

Guião da Entrevista

1. Há quantos anos exerce funções de coordenação de estabelecimento?
2. Já desempenhou anteriormente outros cargos de gestão escolar?
3. Quais são, no seu entender, as principais responsabilidades e desafios da função de coordenador numa escola inserida num mega-agrupamento?
4. Que mudanças concretas sentiu no seu estabelecimento após a implementação da Lei n.º 50/2018 e do Decreto-Lei n.º 21/2019?
5. Os recursos humanos e materiais assegurados pelo município têm sido suficientes para responder às necessidades do estabelecimento?
6. Como descreve a articulação entre o coordenador de escola, a direção do agrupamento e a autarquia?

7. Considera que a descentralização tem aproximado a escola da comunidade e reforçado a equidade entre alunos?
8. Quais são, no seu entender, as principais prioridades para o futuro da escola que coordena?

ANEXO II

Transcrição das Entrevistas

Transcrição da entrevista | Presidente da Câmara

E1

Então, esta entrevista tem como objetivo conhecer a visão do Sr. Presidente da Câmara de [REDACTED] sobre a descentralização educativa, compreender como é que o município tem gerido as competências transferidas pelo Estado através do Decreto-Lei, o último, pelo menos, de 2021-2019, avaliar quais é que são os impactos locais desta descentralização e até identificar prioridades estratégicas futuras para a política educativa municipal. Então, começo a entrevista com a questão há quantos anos exerce funções de liderança e como descreve o seu percurso até chegar às atuais funções?

Funções de liderança como?

Como Presidente da Câmara.

Ok, pronto, sobre a experiência na Câmara. Em termos de experiência autárquica, eu fui 12 anos vice-presidente, portanto com vários pelouros, entre os quais a ação social, o ambiente, a saúde, pronto, entre outros. Fui com 12 anos e estou no segundo mandato como Presidente da Câmara, ou seja, na dita função de liderança. Antes tive uma experiência de 8 anos, desde 2002 até 2005 como vereador da oposição e tive de 2005 a 2009 também como vereador da oposição. Antes disso, tive a minha atividade profissional ligada à gestão de fundos comunitários entenda-se avaliação, apreciação e aprovação de projetos candidatos a fundos comunitários e acompanhamento da execução dos mesmos, ou seja, da aplicação dos fundos no terreno. Pronto, são estas as minhas funções.

Agora, a resposta objetiva, portanto, depois de 8 anos em exercício de funções de vice-presidente, este é o segundo mandato como Presidente da Câmara e foi neste mandato, foi no primeiro mandato, que se concretizaram efetivamente. O primeiro mandato foi 21-25, foi precisamente em 1 de abril de 22 que se concretizou a transferência na área da educação e foi a partir de janeiro de 23, se não me engano, que se concretizou a transferência de competências na área da ação social e da saúde. Portanto, todas elas, o município sempre rejeitou a transferência de competências e acabámos por executar essas competências por imposição legal e não de forma voluntária, ou seja, de todas as tentativas que fizeram para negociar a transferência de competências, a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal sempre rejeitaram essas transferências de competências. E elas foram-nos impostas por decreto-lei que nos obrigaram a partir de 1 de abril de 2022, se não me engano, a exercer as competências na área da educação. Estamos a falar de manutenção de edifícios, de espaços escolares, equipamentos, estamos a falar de assistentes operacionais nas escolas, estamos a falar de assistentes técnicos, estamos a falar

de transportes escolares e todo o apoio ao desenvolvimento das atividades escolares. Toda a manutenção do parque escolar, como é óbvio, quer conservação, quer regulação, quer a criação de novas estruturas, como foi o caso, por exemplo, tivemos o caso paradigmático da criação do novo campo de saúde, ou todas as obras que temos feito ao nível da conservação e remodelação do parque escolar, na Escola sede do Agrupamento, nos pavilhões desportivos da Escola da [REDACTED] e do Agrupamento de Escolas de [REDACTED] e também as empreitadas para a conservação, para a manutenção das escolas de [REDACTED] e da [REDACTED] e também a conservação das obras do Centro Escolar de [REDACTED]. Também já falei do pavilhão desportivo da [REDACTED]. Isto significa que já me está aqui a responder que mudanças práticas se sentiu aqui no Conselho após a transferência do Decreto de Lei de 2019, que foi até 2022 que saiu o Decreto de Lei em 2019.

O Município não aceitou este decreto e deixou arrastar, arrastar, até o limite que foi o limite de 1 de Abril de 2022. Estas mudanças foram sentidas? Não foram sentidas? O Município não deixou arrastar. O Município recusou-se a aceitar uma competência que verificou na prática, assim como elas nos foram impostas, que os custos da competência não estavam cobertos devidamente pela transferência financeira por parte da Administração Central, por parte do Governo.

Aliás, para demonstrar a veracidade daquilo que estou a dizer, na última reunião, no último Congresso da Associação Nacional de Municípios em [REDACTED], é importante consultar a resolução e as conclusões, o que é que é pedido pelos Municípios por unanimidade ao Governo. Que haja uma revisão dos custos associados, do financiamento associado aos custos da transferência de competências, para que sejam os Municípios ressarcidos, porque recebemos uma responsabilidade sem termos a correspondente cobertura financeira. Acresce outro facto, a proximidade gera novas necessidades. Quero que eu esteja a dizer que quando as escolas eram da responsabilidade do Ministério da Educação e das Direções Regionais, os responsáveis pela gestão das escolas tinham o poder de decisão e o poder financeiro longe e distante, agora tem o responsável aqui ao lado de porta aberta.

E fruto da boa relação de cooperação que temos com a direção do agrupamento, fizemos um protocolo de descentralização da gestão, ou seja, a gestão da escola é feita pelo agrupamento, com o acompanhamento da Câmara Municipal. Ora, isto, aqui por exemplo, o que antes precisava de autorização superior, agora está aqui ao virar da esquina na proximidade da Câmara. Ou seja, a proximidade gerou novas necessidades e um aumento de pressão.

Ou seja, neste momento a pressão é muito maior sobre as autarquias, que assumiram a responsabilidade de fazer aquilo que eu disse tudo atrás. Manutenção do parque escolar,

manutenção de equipamentos e compra de equipamentos, manutenção do parque desportivo escolar, apoio ao desenvolvimento de atividades de escolas, os funcionários, assistentes operacionais, a substituição dos assistentes operacionais, os assistentes técnicos, a substituição dos assistentes técnicos, depois as pessoas entram para a escola, são funcionários públicos, ganham direitos, e depois há uma diferença entre ter programas ocupacionais ou se estar numa situação precária e se estar na função pública. O que é que acontece? As pessoas ganham direitos e depois os exercem.

Ninguém quer saber se o funcionário, os pais, não querem saber se o funcionário A ou B está em jornada contínua, querem um serviço, e muitas vezes isso origina, por exemplo, eu para a mesma função tenho que ter duas pessoas. Porque, atenção, seja os serviços educativos, seja na área da saúde, e estamos a falar de dois pilares essenciais para o bem-estar das pessoas, a pressão é brutal, a pressão é esmagadora sobre os novos responsáveis locais, a descentralização de competências não é nada mais, nada menos, do que passar responsabilidades da administração central, do Ministério da Saúde, na área da saúde, do Ministério da Segurança Social, na área da Educação Social, e do Ministério da Educação, para o setor da Educação, é passar responsabilidades para as câmaras municipais, e dessas responsabilidades, volto a dizer, é ao nível dos edifícios, é ao nível dos equipamentos e dos recursos humanos, e essas responsabilidades passaram todas para nós, para as câmaras, que agora têm que responder perante as direções das escolas as necessidades dos alunos e a pressão dos pais. E a pressão é esmagadora porque a proximidade gera novas necessidades, e antes passas pressão, o gestor estava longe, agora está aqui ao lado, aumentou a pressão, e depois há uma questão que são os custos associados, o nível de reivindicação é maior, a pressão é maior, e a pressão para que haja mais eficácia, mais eficiência na resposta, e rapidez na resposta, é também maior, ou seja, nós temos que fazer mais rápido, imediatamente, melhor, do que no anterior modelo que estava dependente da de gesto e do ministério, e depois há aqui um problema, tudo isto se faz por recursos financeiros, e manifestamente os recursos financeiros são insuficientes, por isso é que na última decisão do Congresso da Associação Nacional de Municípios, foi, na resolução final, foi pedido, foi reivindicado junto do Governo, que o Governo negociasse com a Associação Nacional de Municípios, portugueses, uma atualização dos valores associados à transferência de competências, que eu volto a frisar, não são transferências de competências, é transferência de responsabilidades, de recrutar pessoal, pagar a pessoal, substituir pessoal e fazer obras de conservação, e depois há expectativas que não foram cumpridas, por exemplo, passaram as escolas para as câmaras, os edifícios, as escolas precisam de obras, o Estado não as fez, mas a Câmara tem que as fazer, mas agora não há financiamento para se fazerem as obras, e temos a

responsabilidade de as fazer, porque os professores pressionam, porque os alunos pressionam, porque os pais pressionam, porque as associações de pais pressionam, para que sejam feitas essas obras de conservação.

Quer um exemplo também à questão do aquecimento, a partir do momento que foram as câmaras a pagar o aquecimento das escolas, deixou de haver queixas contra o aquecimento, ou se houver um problema, tem que ser resolvido no imediato, antes desligava-se o aquecimento às 11 da manhã. E hoje, hoje, hoje, se a escola tiver frio, é um problema, são logo telefonemas e pressão para o assunto ser resolvido, ou seja, recebemos a responsabilidade que eles chamam docemente de competência, mas temos que responder, e o modelo não devia ser isto, devia ser este. O modelo devia ser, de outra forma, primeiro as câmaras organizarem-se para terem esferas, áreas de gestão específicas para a área da educação, para a área da ação social e para a área da saúde, preparar os recursos humanos, negociar as transferências, a transferência das competências, com números, com números, contratos, com valores atualizados e números claros, para que o dinheiro transferido do Orçamento de Estado para os municípios fosse correspondente aos custos que nós temos que aplicar.

Porque a verdade é que, por exemplo, nós temos um défice em termos de transferências financeiras para o cumprimento das nossas responsabilidades na área da educação e também na área da saúde. São os dois pilares, dois pilares muito sensíveis, porque são dois pilares essenciais para o bem-estar e qualidade de vida das pessoas. E nisso, seja na área da educação, seja na área da saúde, os municípios claramente sentiram o impacto e sentem-se claramente defraudados.

Foram-nos impostos a uma responsabilidade, chamada competência, a que não corresponde a respectiva transferência de meios financeiros para cumprirmos. De onde é que veio o dinheiro para cumprir? Do Orçamento Municipal. E ao ir do Orçamento Municipal, o dinheiro falta para outras áreas também cruciais, centrais, para a atividade do município.

Como vê, esta conversa é completamente diferente das florzinhas que andaram a vender, não é? Não, não é muito. Quer dizer, esta parte é, mas o que o Sr. Presidente me está a dizer não é nada que, por exemplo, eu não me aperceba, Eu própria, cidadã, não me apercebo disso.

Puseram em cima, colocaram em cima dos municípios uma carga pesada demais sem os devidos sustentáculos financeiros. A carga colocada em cima dos municípios na educação e na saúde é uma carga pesadíssima em função dos pilares financeiros que não aguentam essa carga. E outra coisa, em termos organizacionais, os municípios não tiveram tempo para se preparar, para se adaptar do ponto de vista dos quadros.

Nós ainda hoje estamos a reconstituir equipas para gerir a complexidade da educação e para

gerir a complexidade da saúde. Agora ninguém se vai queixar à extinta ARS, ou ninguém se vai queixar à ULS, à atual Unidade Local de Saúde. Não, vem-se queixar sobre os problemas da saúde às câmaras municipais, apesar da responsabilidade das câmaras municipais na área da saúde serem apenas.

Viaturas, mobiliário, edifícios e pessoal operacional, assistentes operacionais, os assistentes técnicos, o pessoal médico, o pessoal de enfermagem e o pessoal técnico superior especializado, os técnicos especializados, é tudo a responsabilidade do Ministério da Saúde, neste caso da ULS. Mas no entanto, na cabeça das pessoas isto é tudo a responsabilidade da câmara, ou seja, isto cria uma enorme pressão sobre as câmaras, em delas muitas... Não nos passam a competência, passam-nos a responsabilidade de pagar despesa.

A transferência de competências, a única coisa que trouxe para a câmara é a responsabilidade de pagar despesa, mais nada. E nós aqui, fruto das boas relações com o agrupamento e fruto das boas relações com o centro de saúde, temos um modelo que respeita a autonomia da escola, promove a cooperação com a escola e, nesse domínio, o que é que fizemos? Respeitamos a autonomia da escola, respeitamos a autonomia do centro de saúde, damos valor ao princípio da cooperação e da boa colaboração. O que é que fizemos? Fizemos um protocolo de centralização da gestão na direção do agrupamento com o acompanhamento da câmara municipal e, relativamente ao modelo de gestão na área da saúde, que é outro que tem um grande impacto, quer financeiro, quer, estamos a falar, de gerir todas as extensões de saúde, de transportar os enfermeiros, (18:08) de garantir os transportes e os custos associados à deslocação das equipas de enfermagem e dos médicos para as extensões das freguesias, a manutenção, o aquecimento, a eletricidade, tudo isso, os custos com a água, com a eletricidade, com o aquecimento etc., tudo isso é da nossa responsabilidade e, portanto, tivemos que criar um novo modelo organizacional. De que forma? Com o novo modelo de gestão que têm os centros de saúde, hoje os centros de saúde não existem como existiam há 20 anos, hoje são compostos por várias unidades. Tem a unidade de saúde familiar, tem a unidade de cuidados de saúde personalizados, tem a unidade de cuidados na comunidade, que é as equipas de enfermagem, tem a autoridade local de saúde, que é a delegada de saúde, tem o gabinete de ação social, ou seja, são várias unidades e temos que ter resposta para todos esses sectores. E nós tivemos que, do lado do centro de saúde, encontrar um interlocutor, porque agora já não existe a figura do coordenador do centro de saúde, nem do diretor do centro de saúde, antes havia o diretor do centro de saúde, que de facto tinha autonomia, hoje passou a haver o coordenador do centro de saúde, hoje já não há nenhuma dessas figuras.

Nós tivemos que criar, do lado lá, um interlocutor e, do lado da câmara, ter um ponto de

contacto para fazer a interligação, para fazer coisas tão simples como, quando acaba o mazuto, o aquecimento dos edifícios, nos comuniquem que está quase a terminar. Quando há um problema elétrico, nos comuniquem esse problema para lá e nos resolvê-lo, porque senão cai a carne e a trindade. Quer outro exemplo?

Alguém que nos avise que o exterior do centro de saúde precisa de limpeza da vegetação. Ora, atenção, a vegetação já cresceu, é importante vir cá. Coisas tão simples como estas.

E atenção, isto mudou radicalmente a organização e a distribuição de funções e de tarefas naquilo que é a estrutura dos serviços externos da Câmara Municipal, dos motoristas, por exemplo. Isto veio revolucionar a forma como o município se organiza. Neste momento, o município tem as suas funções tradicionais e, a seguir a essas funções tradicionais, teve que se adaptar em tempo recorde a gerir na área da saúde, gerir na área da educação e gerir na área da ação social, com uma vantagem na área da ação social.

O município já tinha os seus mecanismos de ação social, aí já estava mais treinado e, portanto, já tínhamos mais rotina, porque já estávamos habituados a ter programas, ações e mecanismos de intervenção e de apoio social. Gerir a área da educação. Nós estamos a falar, em termos financeiros, de um mega centro de custos.

A área da saúde é pesadíssima. A título de exemplo, o centro de saúde são 3 milhões e meio de euros, que são de investimento do município da [REDACTED]. Para quê? Para criar melhores condições para os utentes, para os profissionais de saúde, para criarmos melhores condições para, portanto, dotar o Conselho dos Cidadãos de Cuidados de Saúde de Proximidade com qualidade.

Hoje é da nossa responsabilidade. E, portanto, isto impactou brutalmente a organização, mas também ao nível financeiro, onde gerou também um défice. Ou seja, aquilo que o Orçamento de Estado transfere para a Câmara não cobre os custos do trabalho e da despesa e do investimento que é feito na área da saúde, tal como na área da educação.

Falámos dos recursos financeiros e dos recursos humanos. Já percebemos que estas novas responsabilidades para o município só veio trazer um grande investimento e que existe um défice nessa vertente. Agora questiono qual tem sido o papel do Conselho Municipal da Educação no planeamento e articulação da política educativa local.

O Conselho Municipal de Educação é um órgão essencial para juntar os parceiros da educação, seja o município, sejam as direções das escolas, entenda-se a característica do Conselho Municipal de Educação [REDACTED]. Nós temos de juntar o município com os vários setores. Estamos a falar aqui do ensino da escola pública, ou seja, o agrupamento de escolas, estamos a falar da escola profissional, estamos a falar do ensino superior, estamos a

falar das IPSS, estamos a falar dos representantes do setor social, das regezias, das instituições de estudantes, das várias áreas, do ensino profissional, naturalmente da GES, da CCDR, a área educativa da CCDR, ou seja, é fundamental para avaliarmos e planearmos, aliás, monitorizarmos as iniciativas que vão decorrendo, avaliarmos o setor educativo e naturalmente é aí também, é um Conselho Municipal, cabe aos conselheiros ajudar ao desenvolvimento da política educativa do município para servir o território, por isso é que lá estão todos os parceiros, acho que é um palco privilegiado de recessão e de avaliação de propostas que se possam traduzir, por exemplo, na atualização do projeto educativo local, da carta educativa, que são documentos de planeamento e, ao escutando, obviamente há um momento para atualizar a carta educativa, há um momento para atualizar e fazer um upgrade, uma melhoria do projeto educativo local.

Mas, o Conselho Local de Educação, entre o circunstancial e o quotidiano, os projetos anuais e ler o setor educativo, analisar o setor educativo a médio e longo prazo, num horizonte, por exemplo, de 4 anos por mandado, é fundamental, é o espaço onde se podem consertar ideias, tal qual do lado das escolas, por exemplo, no Conselho Geral do Agrupamento de Escolas, é também importante a participação das várias entidades e dos vários atores no Conselho Geral das Escolas, assim como na Assembleia de Promotores, por exemplo, do Ensino Profissional, ou nos órgãos próprios da Escola Superior de Tecnologia e Gestão. Ou seja, se em cada um destas áreas educativas, destes setores educativos, cada um ouvir os seus parceiros e depois fazer verter para o seio do Conselho Municipal de Educação todas estas ideias, todas estas avaliações, toda esta leitura, todas estas propostas, etc., o Conselho Municipal de Educação é um espaço essencial para ajudar a definir a política educativa do Conselho, que deve ser um espaço de partilha de informação, de avaliação de projetos, onde nascem propostas de projetos e onde se ajude, pela positiva, a construir a política educativa do Conselho, focada nos alunos, na promoção do sucesso educativo, no combate ao abandono escolar, na prossecução dos estudos, no envolvimento crescente dos professores, dos pais encarregados de educação e de toda a comunidade escolar, criando o patamar acima, transformar a comunidade escolar em comunidade educativa, ou seja, trabalhar isto por sucessivos anéis para termos um projeto educativo local alinhado com as tendências do tempo. Retenção de talento.

Para se reter talento, é preciso ouvir as opiniões das pessoas. (27:27) E num Conselho Municipal de Educação, tal como no Conselho Geral das Escolas, todas as opiniões contam. Pronto, então aqui já me respondeu a pergunta número 6, que tem a ver com a proximidade da escola e a comunidade.

Isto parece uma comissão de inquérito de educação. Mas não me diz nada que eu não acho que

é mesmo isso. Tu é que não sabias que eu sabia tanto sobre educação.

Não, tem que saber Presidente da Câmara. Está bem, mas não sou o vereador da educação. Pronto.

Quais são, no seu, entender as grandes prioridades para o futuro da educação no nosso concelho? Repete....Quais são, no seu, entender as grandes prioridades, eu acho que já me respondeu um bocadinho a isso, para o futuro da educação no nosso concelho? As grandes prioridades. Vamos começar por aqui, pela base.

Nós vamos criando a infraestrutura, ou seja, os edifícios, e vamos tendo as condições excelentes para desenvolver um bom projeto educativo. Ou seja, com isto quero dizer que vamos tendo instalações boas, comparativamente com há 20, 30 anos atrás, onde se podem desenvolver bons projetos educativos, onde se pode implementar inovação educativa, que é o exemplo, a introdução, este ano letivo, do projeto AI for Kids, a inteligência artificial para crianças, mas o nome do projeto é Artificial Intelligence, AI for Kids, com a Universidade Nova de Lisboa. É um exemplo de como se pode introduzir inovação educativa.

Isso é importante para cumprir aquilo que eu disse atrás, puxar pelo talento, potenciar o talento, dar oportunidades aos nossos alunos, mas também às nossas pessoas a serem criativos, inventivos, e estarem alinhados com as tendências do tempo, e captarem o melhor que cada um de nós tem, as nossas capacidades, puxar por elas para cada um, para que um possa....

A introdução este ano letivo do projeto AI for Kids, a inteligência artificial para crianças, mas o nome do projeto é Artificial Intelligence AI for Kids, com a Universidade Nova de Lisboa. É um exemplo de como é que se pode introduzir inovação educativa. Isso é importante para cumprir aquilo que eu disse atrás, puxar pelo talento, potenciar o talento, dar oportunidades aos nossos alunos, mas também às nossas pessoas a serem criativos, inventivos e estarem alinhados com as tendências do tempo e captarem o melhor que cada um de nós tem, as nossas capacidades, puxar por elas para cada um, para que cada um consiga afirmar as suas qualidades. Mas está bem o que eu disse, há uma obrigação que é criar as condições ao nível de infraestruturas e equipamentos, seja as salas de aulas, os laboratórios, os espaços de experimentação, os espaços criativos, os espaços desportivos, nunca esquecer, um pavilhão desportivo também é uma sala de aula. A atividade física é importantíssima, porque atividade física quer dizer saúde, bem-estar e qualidade de vida, quer dizer longevidade. Depois há outra questão, nós somos dos poucos conselhos do país que tem para oferecer, as pessoas não têm noção disto, mas é um desafio que fica para esta entrevista, para ver quantos conselhos no país têm para oferecer aos alunos ensino desde o pré-escolar até o ensino superior, nível de mestrado.

Isto é um desafio ver em quantos conselhos, dos 308 conselhos do país, quantos conselhos têm para oferecer ensino desde o pré-escolar, público, social e privado, até o ensino superior, nível de mestrado. E no dia que os politécnicos puderem ministrar doutoramentos, provavelmente teremos aqui um doutoramento. E isto é claramente distintivo.

E o investimento que foi feito? (Aqui tu dizes, ao nível do pré-escolar, nós vemos os investimentos que temos feito ao nível de novos equipamentos, o novo campus educativo, que também serve o primeiro ciclo, 450 alunos, melhores condições para a aprendizagem e melhores condições para ensinar No ensino secundário, estamos a melhorar as escolas, fiz referência há pouco aos espaços desportivos, outro aspecto do ensino superior. Está praticamente concluída uma residência para estudantes, para 100 estudantes, e temos agora um novo, já um projeto aprovado, para a nova escola superior de tecnologia e gestão, ou seja, consolidar o ensino superior.

Isto claramente, numa lógica de proximidade às famílias, aos alunos [REDACTED] oferece a quem nasce em [REDACTED], a quem vive em [REDACTED] e à região envolvente, estas oportunidades todas. Portanto, qual é a estratégia? A estratégia é assumir [REDACTED] como um território educativo de excelência que trabalha a educação com sentido inclusivo, com sentido criativo e com sentido de inovação, (4:03) já dei aqui vários exemplos, quero mais dois. Vai dizer? Sim! Ter dois centros tecnológicos especializados em [REDACTED], CTEs, um no âmbito das energias renováveis, outro na área de multimédia, um na escola profissional e outro na escola pública, no agrupamento de escolas, é a demonstração dessa inovação.

Portanto, o grande desígnio estratégico é esse mesmo, é puxarmos pelo talento, até porque depois se analisarmos, é um desafio também, e perguntar à escola profissional quantos alunos ingressam no mercado de trabalho, que percentagem de alunos vai para o ensino superior e quantos alunos na escola pública, no agrupamento de escolas, por ano entram no ensino superior e para que cursos e com nível de médias, e depois ir à escola superior e perguntar qual é o nível de empregabilidade dos cursos. Temos cursos com 100% de empregabilidade, por exemplo é o caso da informática e por exemplo é o caso da administração em finanças.

Há uma prioridade óbvia que é, depois nós sempre dizemos, faça isto, faça aquilo, vá ver isto, vá ver isto, obviamente há aqui, há aqui uma prioridade estratégica óbvia e imensurável que é aumentar os níveis de escolaridade dos cidadãos e, naturalmente, reter competências técnicas no território, no concelho, ou no território do concelho, em função das capacidades, em função do potencial que está instalado, ou seja, se temos ensino profissional, se temos ensino superior, obviamente segurar esse talento, dando-lhes mundo para absorver experiências, reter esse

talento, para gerar progresso, desenvolvimento, inovação, criatividade. Agora, há aqui também um objectivo que é, para além daquilo que eu disse, ver quantos é que vão para o ensino superior, há uma coisa que é, há aqui o objectivo assumido que é elevar os níveis de habilitações, de escolaridade dos cidadãos, e depois que esses níveis de escolaridade cada vez mais elevados possibilitem mais competências, mais capacidades ao serviço da inovação, da criatividade, do desempenho profissional, ou seja, as pessoas mais capacitadas para poderem desenvolver-se e desenvolverem o território onde optaram por se fixar e residir, naturalmente. Então, para conclusão, como avalia a passagem de um modelo centralizado para o atual modelo? Como é que avalia? É um modelo em experimentação, foi feito a uma transferência apressada e é um modelo deficitário no financiamento, em que exige muito de quem gere, quem administra e quem tem que investir, e é um modelo mais facilitador para quem tem que se relacionar com o poder político, neste caso com a Câmara Municipal. Ou seja, na ótica dos cidadãos ficarem mais perto do centro de decisão, o que aumenta a reivindicação e a pressão, do ponto de vista da gestão, é um modelo assumidamente apressado, e é apressado em dois componentes, os municípios não tiveram tempo, nem os primeiros que entraram no modelo experimental, esses são a demonstração que os que entraram na primeira fase, ainda na fase experimental, hoje também se queixam do défice e da desadequação organizacional, isto é, não estavam preparados para gerir esta quantidade e diversidade de problemas, ditos responsabilidades, designados normalmente de competências. Segundo, é um modelo claramente deficitário, eu volto a dizer, e isto é importante até para o estudo, se é o conjunto dos municípios que no seu último congresso pedem ao governo que avalie, reveja e atualize os valores associados aos custos do investimento que tem que ser feito na descentralização das competências, ou seja, em assumir estas responsabilidades. E este modelo apressado, que tem exigido um grande esforço dos municípios, está a estrangular financeiramente os municípios, ou seja, os municípios, para não deixarem a descoberto as responsabilidades que têm na área da educação e na área da saúde, estão a subtrair recursos para outras áreas, em que é essencial também a atuação dos municípios.

E até agora, têm dado para aguentar. Se continuar a crescer o défice, um dia as respostas vão ser menos rápidas, vão ser menos eficazes e muitos problemas vão ficar a descoberto. E aí vamos ter um problema.

A proximidade, ou seja, a proximidade quer dizer o cumprimento do princípio da subsidiariedade e o princípio da subsidiariedade, pode ver nos tratados europeus, o princípio da subsidiariedade quer dizer que quem está mais perto do problema tem melhores condições para resolver. E, portanto, esse princípio da subsidiariedade foi um ganho de eficácia, mas para haver

eficácia e eficiência é importante que haja recursos. E hoje aquilo que está a acontecer é que não está a haver uma cobertura dos custos associados e isso está a asfixiar financeiramente os municípios.

Portanto, há dois passos assumidos consensualmente pela Associação Nacional de Municípios, todos os municípios portugueses. Um é a atualização dos custos, a atualização do financiamento em fase dos custos do exercício das competências. Segundo, revisão da Lei das Finanças Locais, que o pilar número um da revisão da Lei das Finanças Locais é uma maior participação dos municípios nos recursos que o Estado arrecada por via dos impostos.

Ou seja, os municípios terem uma maior participação, por via do Orçamento de Estado, nos impostos que os portugueses pagam para o Governo Central, pagam para a Autoridade Tributária. Ou seja, os municípios têm mais meios. Depois há outra questão, que é essencial.

A descentralização assenta numa espécie de logro. Os municípios são pagadores de despesas, não são gestores de competências. Para termos uma competência integralmente, temos poder de decisão sobre ela.

Quer um exemplo? Os municípios têm a responsabilidade na área da saúde, mas não têm voto na matéria relativamente ao funcionamento de um centro de saúde. Servimos para pagar a despesa, mas não servimos para gerir o centro de saúde. Isso acontece nas escolas também. Mas por opção nossa... Por opção nossa. É que é preciso ter a noção, mas é preciso ter a noção exata disto. E atenção, aquilo que está dito é que os municípios seriam parte ativa na gestão (dos centros de saúde. E este é um problema.

A descentralização de competências não pode ser, tomem lá faturas para pagar. E hoje a descentralização de competências é isso. Tomem lá faturas para pagar. Faturas de pessoal, faturas de um equipamento de ar-condicionado que se estragou. Façam obras para isto, façam obras para aquilo, conservem isto, olhem o parque infantil, precisamos de balizas, precisamos de tabelas de basquete. Hoje os municípios servem apenas para pagar a despesa. E hoje a transferência de competências está transformada apenas nos municípios pagadores de despesas. Somos pagadores de despesas. Mais nada.

E quando um município tem uma competência, está prescrito na lei, quando tem uma competência, quer dizer que pode decidir sobre o bem ou a área setorial. Isto é que é ter competência. Os municípios têm competência em matéria urbanística.

Pois. Podem decidir sobre o que fazer, com que regras e tal. Articulado-se com a sociedade, etc, etc. Neste caso, articulando-nos com o Ministério da Saúde, com o Ministério da Educação. Mas o problema é com os municípios. por exemplo, no caso do município de [REDACTED], até delegou no agrupamento de escolas a implementação, a gestão do pessoal, etc, etc.

Mas na prática, os municípios nada decidem. E digo uma coisa, esta descentralização de competências é apenas descentralização, é passagem de responsabilidades para os municípios, para pagar a despesa. Mais nada....E nisso, não é descentralização de competências. É apenas uma tentativa. Para não dizer um logro, que é isso que sente a maioria dos autarcas.

Transcrição da entrevista | Vereador da Educação

E2

Então, vamos para a primeira pergunta. Estou a fazer uma entrevista à senhora vereadora da Educação, professora [REDACTED], e o objetivo desta entrevista é recolher, ter a perceção sobre a implementação local da descentralização educativa, tendo em foco a gestão direta destas competências transferidas do Poder Central para o Poder Local. Então, vamos à primeira questão.

Há quantos anos exerce funções ligadas à educação no município de [REDACTED]? Ora Rita, dar-te os parabéns pela entrevista e pelo teu trabalho, espero que tudo corra bem. (0:36) E podes escrever isto lá no teu trabalho. Eu estou há 16 anos na Câmara Municipal, portanto, quatro mandatos em que tive sempre o pelouro da educação.

Considera que conhece em profundidade os problemas educativos do Conselho?

Mal seria, se assim não fosse. Com 16 anos a calcorrear todas as escolas do Concelho, a assistir a reuniões e a conselhos gerais, e sempre também com reuniões com os pais, mas sim, conheço muito bem.

Qual era a sua atividade antes de assumir estas funções?

Professora, e é a minha atual atividade, serei sempre professora até a morrer.

Quer-nos dizer que área se formou e há quantos anos lecionava até exercer de funções no município de [REDACTED]? Ora, eu sou da área das Artes Plásticas, sou do Grupo 600. (Há quantos anos é que eu estava a dar aulas?

Estive, me pergunta que agora não sei responder, mas vou ver se consigo, portanto, eu estive, estou aqui há 16, subtraindo 14, portanto, 14 anos antes de entrar aqui na autarquia.

Que mudanças concretas se verificaram nas escolas do Conselho desde a implementação da Lei nº 50 de 2018 e do Decreto-Lei nº 21 de 2019?

Nos edifícios escolares não vi grandes alterações, porque não há verbas para poder fazermos obras e as obras são feitas graças à boa vontade dos municípios, porque a tutela desde que eu estou aqui na Câmara Municipal, não me lembro de ter ocorrido nenhuma obra em que a tutela tenha feito.

Nós debatemos sempre para que houvesse verba junto com o agrupamento de escolas, a maior dificuldade que temos a nível financeiro e as maiores mudanças que se verificaram nesta passagem da transferência de competências, foi realmente o bolo financeiro que é transferido para as autarquias, que passamos, é uma manta muito curta, portanto, nós temos aqui várias escolas que não estão juntas, estão dispersas pelo Conselho, essa dispersão faz aumentar

gravemente a despesa, porquê? Porque somos obrigados a ter mais escolas abertas, temos muitas escolas não agrupadas e essa quantidade de jardins-de-infância, de escolas de primeiro ciclo, afastadas da centralidade, como acontece em alguns concílios, em que há muitas escolas que estão perto umas das outras e facilita a junção, a agregação do número de alunos, gasta-se muito menos. O aborrecido desta transferência de competências é que se transferem verbas de acordo com o número de alunos e isso é a pior coisa que pode acontecer naquilo que é o orçamento a ser transferido por parte da tutela para as câmaras municipais. Tem que se olhar não da forma numérica, mas tem que se olhar para aquilo que são as localizações das escolas e quantas escolas é que tem cada concílio abertas, tem que se olhar para as estruturas das escolas, tem que se olhar para aquilo que cada escola tem como realidade, porque é com base nessa realidade e tenho pena que muitas vezes os governantes, isto é uma frase feita, mas a verdade é que ela é verdadeira e aqui também se aplica, não analisem o orçamento de cada município de acordo com a sua realidade da comunidade escolar.

Nós temos uma realidade específica de acordo com a nossa área geográfica e não é visto dessa forma. Portanto, eu vou dar aqui um pequeno exemplo, temos um rácio de número de funcionários, o número de funcionários, esse rácio corresponde ao número de alunos, não pode ser, porque eu tenho edifícios para limpar e quem limpa são os funcionários, eu tenho alunos com problemas comportamentais e também tenho que pôr lá dentro desse rácio que me dão como é que vamos gerir todas estas problemáticas que a escola tem, estamos numa escola do século XXI, onde, por exemplo, temos 25 países diferentes nesta escola, em que o acompanhamento de vigilância de recreios precisa de ser intensificado, em que durante o tempo em que os alunos estão dentro da escola temos que oferecer segurança e essa segurança só pode ser reforçada com recursos humanos. Temos alguma dificuldade nesta transferência de competências em nos fazer valer de ano após ano, e estamos no segundo ano da transferência de competências, porque a nossa transferência de competências foi feita em abril de 2022, portanto, é o segundo ano letivo completo em que vamos avançar para a transferência de competências, e temos dificuldade em nos fazerem a atualização orçamental retificativa anualmente, eu vou dar aqui um pequeno exemplo, por exemplo, as AECs passaram a ser responsabilidade da Câmara Municipal, é um valor que nos é transferível, que não corresponde ao valor que deveria ser, porque nós gastamos mais para podermos dar qualidade, os horários são pequenos, temos mais mentores por causa da tal área geográfica dispersa, e isso leva a que se gaste mais dinheiro nas AECs e esse valor não é aquele que gastamos, não é aquele que, posso dar outros exemplos, nós no âmbito da manutenção das infraestruturas estamos a gastar mais dinheiro do que aquilo que estamos a receber, porque ao longo de muitos anos não foram

feitas obras de requalificação, logo temos que ser nós agora a fazer, e claro que a relação de proximidade, e aqui é que é a pedra de toque fundamental, faz com que todos nós aqui sejamos pressionados, quer o Sr. Presidente da Câmara, quer a Sra. Vereadora da Educação e até o próprio Diretor seja mais pressionado para que rapidamente se resolvam os problemas que antes nem se sabiam quando é que iam se resolver, mas que agora têm que se resolver amanhã e de preferência, ontem já deviam estar resolvidos, porque nós já devíamos ter conhecimento deles há muito tempo, porque há bocadinho a Rita perguntou-me se eu conheço bem o Conselho a nível da área da educação, sim senhora, eu conheço, mas também conhecia os problemas que a escola tinha antes da transferência de competências, e isso dá-me vantagem porque eu não entrei agora para a Câmara, portanto eu sabia bem que havia pavilhões para recuperar, mas hoje somos nós que estamos a fazer as obras nos pavilhões, que durante anos, desde que eu andei lá a estudar, e que certamente a Rita também, nunca sofreu nenhuma intervenção, portanto as transferências deviam ser feitas, depois de todo o Parque Escolar estar novo, num brinco, e não termos que ser nós a ter que fazer aquilo que a tutela não fez, e eu tanto falo para aqueles que estão hoje, como para aqueles que lá passaram, tenho que lamentar que as obras nas escolas não deviam ser agora só nós sermos chamados à atenção e responsabilizados, é um fardo que nós, é um presente envenenado, que nós recebemos, porque quando nós estamos a fazer estas obras, sentimos e sabemos que elas não nos pertenciam, pertenciam a quem teve em tempo essa responsabilidade e que agora passaram para nós, portanto dão-nos algum valor para a manutenção das escolas que é insuficiente, porque hoje nós gostaríamos de ter escolas com outras condições, com outro tipo de infraestruturas e que não conseguimos ter, porque não é só por uma questão de verba, é porque de facto também não conseguimos fazer todas as obras em simultâneo mas é esse o desejo da população escolar, porque agora conhece aí o seu dono, e antes não conhecia.

Então aqui a senhora vereadora já me está a dar aqui indícios da 5ª pergunta, que é os recursos financeiros e humanos atribuídos têm sido adequados para a resposta das necessidades educativas?

Pois não, não são adequados, nem nos recursos humanos, porque nós obviamente, esta relação de proximidade, conhecendo e sendo sensíveis às dificuldades que as escolas estão a atravessar, antecipamos-nos, antecipamos-nos ao governo, nós somos aqui um concílio que nos podemos orgulhar de ter um projeto chamado Escola Mais Feliz, porque nos antecipamos à falta de psicólogos nas escolas e nós colmatamos essas falhas e continuamos a colmatar, que é o facto de não haver no rácio a contemplação lógica de que cada escola tem que ter o seu número de funcionários, tendo em conta a tipologia de escola, e como isso não acontece, temos que ser nós

a colocar essas pessoas, e também não acontece o facto de hoje os nossos funcionários são funcionários com uma determinada idade, em que faltam muito, têm direito a faltar por motivos da doença, e que são baixas prolongadas muitas vezes, e que nós temos que ser nós a fazer essa substituição, e só estas substituições levam-nos a ter que fazer aqui um apoio suplementar, ou seja, ninguém nos paga estas substituições, pagam as pessoas que estão no quadro, mas depois nós vamos buscar pessoas que vão para ser substituídas e que muitas vezes depois não refletem aquilo que é o gasto no orçamento, no âmbito dos recursos humanos, portanto, a nível financeiro fica sempre para quem, porque também nós queremos que haja tranquilidade e segurança nas escolas, e o número que é atribuído para nós colocarmos nas escolas em número de funcionários nunca é suficiente, nunca foi e nunca será, e teremos que ser nós, já o fazíamos antes e agora fazemos ainda mais, porque somos aqui, obviamente, a entidade que tem esta relação de proximidade, para bom e para o mal, a relação de proximidade é boa para resolver problemas rápidos, mas também não é assim tão boa, porque muitas vezes não os conseguimos resolver com a celeridade que quem está a ter essas dificuldades desejaria, e são sempre dissabores, difíceis de contrariar, e claro, às vezes também é verdade que quando damos... damos... damos, pois quanto mais damos, mais as outras pessoas querem, portanto vamos habituando também a este ciclo vicioso, que é tentar equilibrar a balança de forma a que sermos racionais e também não podermos ceder a todas as exigências que são dadas. Há uma legislação, por vezes nós quebramos essa legislação porque temos consciência de que não é fácil estar numa escola com alunos com dificuldades comportamentais, nomeadamente para pré-escolar, no primeiro ciclo há essa dificuldade enorme que as crianças hoje vão para o pré-escolar com muita falta de autonomia, e muitas vezes é preciso um reforço de recursos humanos, que a tutela não poria, mas que nós pomos, porque há sempre um menino com estes problemas e que entretanto precisa de ser identificado, até ser e não ser identificado, vai à autarquia colocar lá mais uma funcionária para que os outros meninos não sejam tão prejudicados, isto é bom para a transferência de competências, é bom para os pais, não é tão bom para a carteira e o orçamento da Câmara.

Então de que forma a autarquia tem articulado a situação com o agrupamento de escolas? Felizmente posso dizer que esta articulação, até antes da transferência de competências, sempre aconteceu e de uma forma bastante satisfatória, não posso dizer o contrário, houve sempre um espírito colaborativo, de bom relacionamento e é aqui que está a base também desta transferência de competências não ter sido sentida como aconteceu em muitos agrupamentos e em muitos concelhos, portanto nós tentámos sempre fazer de uma forma tranquila, suave, equilibrada e ao longo destes tempos vamos afinando pormenores, portanto foi sempre o ponto

princípio, chamámos aqui o agrupamento, chamámos aqui a de GES, aqui fomos fazendo reuniões de articulaçãomas sempre com um princípio base que este Executivo teve e que eu como Vereadora de Educação também procurei, foi nunca a transferência de competências comprometer o bom funcionamento da escola e também não transmitir insegurança aos nossos funcionários, porque eu recordo-me que aquilo que mais temiam os funcionários que não eram da Câmara, de que o seu ordenado poderia não chegar à conta na mesma data, no mesmo dia, na mesma hora e a verdade é que felizmente, face à boa gestão financeira que também temos aqui na autarquia, todos estes ordenados e esta dimensão foi-se suavizando e foi-se ganhando confiança e os pormenores do dia-a-dia vão-se agilizando. O problema maior, sem dúvida, é o recurso humano, penso que é a transversal a todos os municípios, pelas razões que já indiquei, nunca são (suficientes porque há sempre necessidades novas de ano após ano letivo, mas felizmente aqui no município de [REDACTED], com o agrupamento de escolas, com a escola pública, tem havido uma harmoniosa cumplicidade nesta forma de fazer de uma forma gradual aquilo que são as responsabilidades de cada um, sem nos atropelarmos, sem que haja aqui nenhum tipo de antropia, com reuniões regulares no arranque e no final do ano e sempre que necessário estamos sempre em contacto permanente, telefónico, por email, em franca articulação nas diferentes atividades que vão realizando. Considera que esta descentralização tem contribuído para reforçar a equidade no (acesso aos serviços educativos e à proximidade às famílias? Eu acho que até já respondi a isso, mas sem dúvida que sim.

Por um lado, pela boa gestão dos dinheiros públicos, reivindico, e nunca fui muito favorável à transferência de competências só por uma questão financeira, mas tenho plena consciência e noção de que a relação de proximidade se intensificou não só com a direção da escola, como também com os professores, como também com os pais, portanto, sem dúvida alguma, nós já o tínhamos, já tínhamos essa relação de proximidade, a relação de proximidade com os pais intensificou-se por aquilo que a gente sabe, que é a reivindicação, portanto, os pais não vêm cá à Câmara Municipal para nos dizerem que fizemos bem isto ou que fizemos bem aquilo, os pais vêm cá e intensificou-se esta relação de proximidade também porque querem ver essa tal equidade que a Rita fala muito bem e que têm o direito também de vir cá dizer que deveria também haver na sua escola, onde estão os seus filhos, aquilo que vêm em outras escolas, portanto, e mais recentemente inaugurámos um campus educativo que tem energia renovável, portanto, tudo é por sensores, tem água quentinha, tem ar-condicionado e obviamente que agora também gostariam que todas as escolas tivessem ar-condicionado, luzes LED, portanto, isto é o futuro, o futuro das escolas passará também por essa renovação dessas infraestruturas e obviamente que todos os pais ouvirem que há aqui este trabalho, este investimento aqui nesta

escola que foi recentemente inaugurada, obviamente que os pais também vão querer e querem, compreendemos e aceitamos essas reivindicações, é esse também o nosso trabalho aqui dentro da Câmara Municipal, que é melhorar as suas infraestruturas e também tratar de problemas que possam surgir relacionais com auxiliares, com docentes, somos aqui um bocadinho também o elo de ligação, muitas vezes com a escola, para resolver problemas de fundo, que muitas vezes os pais não sabem como resolver, assim como os serviços, a CAF, o AIF, os horários, todos esses serviços dos transpostos, das refeições escolares, portanto, de várias formas já fomos abordados aqui pelos pais para conseguirmos melhorar e temos que ver sempre neste sentido, no sentido da melhoria, esta manifestação de descontentamento que muitas vezes os pais têm e que vão ao agrupamento ou que vêm aqui à Câmara, nós temos que resolver no sentido da melhoria, às vezes não sabem sempre resolver da melhor maneira, mas isso também no diálogo e na comunicação são situações que vamos resolvendo no dia a dia. E para terminar, quais são, no seu entender, as prioridades para os próximos anos na área educação?

Um bom projeto que ajude a escola a matar estas dificuldades que temos interculturais, a questão da língua, porque precisamos, sem dúvida alguma, de nos atualizarmos, porque estamos a falar de uma escola do século XXI, de uma escola que tem que se internacionalizar, ela já está internacionalizada com a entrada de novos alunos de todo o mundo e, de facto, é preciso que os professores tenham apoio para esta nova realidade, que de repente passou a ser uma escola em que os professores quase têm de ser políglotas, mas também é verdade que os alunos precisam de apoio para aprender a língua materna, a nossa língua, a partir do momento que são cidadãos portugueses também precisam, portanto, está a ser muito difícil para as escolas deste país, não é só da Oliveira do Hospital, deste país, e já deveria a tutela ter pensado, no desenvolver destes dois últimos anos, com a entrada de tantos países estrangeiros, de ter já lançado um projeto para que ajudasse as escolas a aclimatar esta dificuldade na aprendizagem dos alunos que vêm, não sabe para que nível, não sabe para que turma e isto é preocupante porque um professor de oitavo, de sétimo, de décimo, encontra um aluno que não sabe falar português, que não escreve português e toda é uma adaptação e se calhar deveria haver aqui uma fase de transição, de reflexão, de conseguir que entender um bocadinho melhor o que é que o aluno quer dizer ou expressar, porque ele não pode aprender conteúdos da disciplina de História, aprender História de Portugal, quando ele nem sequer sabe falar a língua materna, portanto, temos que pensar um bocadinho sobre isto. Em termos de infraestruturas, já adiantei um bocadinho, portanto, a eficiência energética nas escolas é fundamental, portanto, temos no novo quadro comunitário de 2030, todas as escolas que necessitam de um trabalho de requalificação, particularmente as não agrupadas, de requalificação que vai incidir muito sobre a eficiência energética, tirar as

caldeiras que temos a lenha, substituir, pôr painéis, portanto, baixar os tetos, pôr outro tipo de aquecimentos, portanto, outro tipo de iluminação, ainda temos escolas que não têm iluminação leve, portanto, temos essas candidaturas preparadas para poder todas as escolas estarem de uma forma mais equitativa, portanto, de uma forma em que todas elas tenham as condições ideais para a boa aprendizagem.

Temos escolas com tipologias diferentes, com uma sala, com duas salas, nunca conseguimos fazer com que todas elas tenham as mesmas condições, porque elas têm estruturas diferentes, mas pelo menos as condições básicas têm hoje, mas queremos melhorá-las, porque também por uma questão de eficiência energética é fundamental fazê-lo. Portanto, há que recuperar essas escolas naquilo que é hoje as novas tecnologias, há que pensar em projetos de acordo com aquilo que é hoje a realidade e as exigências do século XXI, a formação de professores também tem que ser ajustada na área das tecnologias, da inovação, temos um projeto pioneiro de inteligência artificial que vai acompanhar também esta nova habilidade, preparando o professor e preparando o aluno para a utilização destas ferramentas, portanto, há aqui muito por onde se trabalhar na área da educação e há algo que me preocupa bastante, que é a saúde mental, não posso deixar de, para além de todos os outros problemas que as escolas têm, porque cada aluno leva o seu problema para dentro da escola, mas sem dúvida alguma que também essa questão da saúde mental é algo que nos tem preocupado e que temos apostado também com a contratação de psicólogos e com uma equipa de saúde mental que temos cá no concelho, portanto, há um conjunto de áreas que já temos abordado e que vamos e que certamente terão que ser intensificadas para o futuro, para haver uma boa harmonia e um bom trabalho na área da educação. O investimento tem sido fortíssimo, porque entendemos que é um pilar fundamental das grandes opções do Plano do Orçamento da Câmara Municipal.

Pronto, não sei se a professora quer deixar algum comentário, mas desde já agradeço a disponibilidade. Muito obrigada, o comentário que vou deixar é só mesmo acrescentar de que trabalhar na área da educação é muito complexo, exige muito de nós, mas é muito aliciante também. Portanto, dou os parabéns à Rita por estar a trabalhar nesta área, a fazer o seu mestrado nesta área e desejar que tenha uma excelente nota e que possa ter ajudado para isso.

Obrigada.

Transcrição da entrevista | Diretor de Agrupamento

E3

Então, como eu lhe disse, vamos fazer uma recolhida da percepção deste impacto da descentralização na vida das escolas, compreender o papel do agrupamento nesta articulação entre o município e identificar até prioridades a nível local. Então, vamos começar a entrevista, eu vou-lhe perguntar há quantos anos exerce a função de Diretor de Escolas?

Sim, senhora.

Vamos lá começar, então. Já sou Diretor há 21 anos, comecei em 2005, de forma quase que inútil. Comecei primeiro num agrupamento pequeno, depois, entretanto, isto agrupou, porque nós em [REDACTED], em 2013, antes de 2013, tínhamos quatro agrupamentos e a escola secundária, e agregou tudo, ficando a escola sede deste novo agrupamento, que começou a funcionar em 2013, na escola secundária de [REDACTED]

Portanto, já tenho uma vasta experiência, em primeiro lugar, num agrupamento pequeno e, depois, neste agrupamento com uma enorme dimensão, são 2.200 e tal alunos, 300 e tal professores, 100 e tal funcionários, engloba todo o concelho de [REDACTED]. Então, ao longo dos anos, temos vindo a acomodar e temos vindo a ter novas realidades. Primeiro foi esta questão do mega agrupamento e, depois, a partir de abril de 2022, houve, de facto, esta transferência de competências nas várias áreas.

Há aqui que distinguir duas grandes áreas. Primeiro, a área humana, que tem a ver com os funcionários, com os assistentes operacionais e com os assistentes técnicos, e, depois, com a área financeira, também. No âmbito da área dos assistentes técnicos e profissionais, portanto, hoje (1:52) a responsabilidade ficou com a Câmara Municipal, mas a Câmara Municipal delega em nós toda a organização dos funcionários, tanto assistentes técnicos como assistentes administrativos.

No passado, era eu, mediante autorização do Ministério da Educação, que fazia seleção dos funcionários. O Ministério da Educação dava-me uma autorização para contratar um ou dois funcionários, por exemplo, e depois era eu que fazia todo o procedimento. Agora não.

Toda essa responsabilidade é da Câmara Municipal, portanto, ficou tudo agregado à Câmara Municipal. Sempre que há alguma situação que eu precise, porque ao longo destes anos tem-se aposentado, tem saído alguns funcionários, eu então, tendo sempre esta... Há aqui, fundamentalmente, uma questão. É importante que haja uma boa articulação entre o município e o diretor do agrupamento.

Se assim não for, vai criar mais problemas e vai criar mais atritos e mais dificuldades. E aquilo

que eu tenho obtido ao longo destes anos, portanto, desde 1 de abril de 2022, é que tem havido uma articulação de excelência com o município. Entendem-nos bem, há aqui um entendimento muito positivo por parte do município relativamente às escolas e àquilo que deve ser uma escolaportanto, eu não notei muito a diferença, sou muito sincero.

Não notei muito a diferença. Enquanto que outros colegas noutros agrupamentos estão sempre a queixar-se disto ou daquilo, aqui não. Portanto, não me faltam funcionários.

Sempre que há alguma falha e sempre que eu entendo de forma razoável e racional poder solicitar mais um funcionário ou outro, há sempre essa disponibilidade. Claro que os funcionários que vêm não são... Portanto, do fundo do emprego, etc, etc, e muitas das vezes não têm aquele perfil adequado para as escolas, para trabalharem num agrupamento, numa escola. Mas, grosso modo, as coisas têm ocorrido bem, não têm havido grandes questões.

Assim como também os assistentes técnicos, houve alguns que se apresentaram, houve outros que pediram mobilidade para outros setores, para outros serviços, e neste último ano têm sido superadas estas lacunas que se foram evidenciando ao longo destes últimos anos. Portanto, a esse nível não tenho tido grandes problemas. Como na parte financeira também, não há grandes questões.

Eu não sei, às vezes costumo comentar com os meus colegas e com a direção, que ainda não houve grandes diferenças entre... A passagem. A passagem. Eu faço a gestão de forma como fazia anteriormente, as faturas vão para a Câmara, a Câmara paga, é fundamental que haja, de facto, esta boa articulação, que se respeitem... Mutuamente.

Mutuamente porque a Câmara tem que entender que tem que haver alguma autonomia por parte da escola, eu faço a gestão conforme fazia no passado, é claro que há algumas adaptações, não é? E julgo que, se me perguntam se é melhor, se é pior, até agora ainda não tenho, não consigo notar muito essa diferença. Isto até é difícil de dizer, de facto, julgava que eu julgava que fosse pior. Mas isso também, o mérito, naturalmente, é da Câmara Municipal e também meu, em que acho que temos uma boa articulação, não sei, portanto, não tenho assim um aspecto muito, muito negativo que possa aqui, de alguma forma, referenciar e dizer, não.

Pronto, com este pequeno discurso conseguimos responder à pergunta número dois, que é como é que descrevia a evolução do agrupamento, que mudanças concretas se sentia no agrupamento após esta implementação do último decreto de lei de 2019, já me respondeu também aos recursos humanos e materiais assegurados pelo município, se são suficientes, se não são suficientes, também já me respondeu, penso que leu aqui as perguntas. E como descreve a articulação entre a direção do agrupamento e a autarquia, também já abordou esta mesma articulação.

Considera que este processo teve favorecido ou não a autonomia pedagógica e organizacional das escolas ou persistem algumas limitações do poder central?

Eu acho que, pelo que deu a entender, acho que nem se percebe estas pequenas alterações.

Vamos lá ver, eu antigamente tinha mais autonomia, eu agora tenho que ter algum rigor e algum cuidado, embora no passado também o tivesse, naturalmente, mas agora porque estou dependente de uma deliberação da Câmara Municipal, dos seus serviços, seus serviços financeiros, seu gabinete financeiro, eu não tenho de facto notado grandes constrangimentos, nem têm impedido de eu poder exercer o meu cargo de forma autónoma, de forma equilibrada, fazendo os gastos que, habitualmente, são necessários, estamos a falar, por exemplo, de fotocópias, de luz, de água, de gás, eu sei lá, de um conjunto de despesas que anteriormente eu fazia, se calhar, eu até vou dizer isto e posso me arrepender de o dizer, mas não, eu juro que agora até nessa perspectiva estamos melhores, porque no passado tinha que restringir, por exemplo, o gasto do gasto ao aquecimento à verba que não era disponibilizada. Pelo Ministério da Educação. Pelo Ministério da Educação, pelo gabinete de gestão financeira.

E, portanto, se eu a excedesse, não havia conta partida pelo Partido do Ministério da Educação, embora se eu fizesse algum ofício, a pedir isto e aquilo, eles dariam. Agora não, agora nunca, portanto, eu também tenho algum equilíbrio nas despesas, eu também sou assim, mas tenho mais ou menos a forma, o equilíbrio que seja, e que fazia no passado. Mas agora tenho, digamos, uma almofada maior que se eventualmente eu derrapasse, nunca houve essa derrapagem nestes três anos, que já levamos com o passeio, com esta transferência de competências, poderia eventualmente depois haver essa almofada por trás.

Mas não, não tem havido necessidade, não tem havido desequilíbrios, não tem havido problemas que eu, de facto, verifique e note como sendo constrangimentos para a boa gestão do agrupamento.

Com essa noção a entender, as prioridades futuras do agrupamento para garantir qualidade, inovação e equidade educativa? Certo. Nós temos vindo ao longo destes anos a sensibilizar muito, anteriormente o Ministério e agora a Câmara Municipal, no sentido de melhorar as condições físicas da escola.

Depois já lá vamos a outras partes. Houve aqui uma reformação da escola-sede, com o investimento de 1 milhão e 200 mil euros, houve também a construção do novo campus educativo, porque a nível do primeiro ciclo e do pré-escolar, aquilo que havia na cidade de [REDACTED], e nestes limites da cidade de [REDACTED] não eram os mais adequados, portanto não albergava todos os alunos e não correspondia às expectativas dos pais e dos alunos, porque não tinha, por exemplo, capacidade para todos os alunos irem almoçar na escola, etc. (10:21) E não

tinha instalações próprias para uma dimensão tão grande de alunos.

Lembro que tínhamos o quarto ano a funcionar aqui na escola-sede e agora não. Temos um campus educativo muito adequado, que alberga um número bastante significativo e, portanto, tem todas as condições físicas para os nossos alunos. Assim como a construção do campus educativo do Centro Escolar de Nogueira também foi uma melhoria significativa.

Portanto, falando aqui na escola-sede, falando nestes dois contextos, campus educativo e no Centro Escolar de [REDACTED], importa agora fazer obras e sei que elas já foram adjudicadas na escola da [REDACTED] e na escola de [REDACTED], para dotar aqueles alunos que lá frequentam das mesmas condições físicas que estes aqui, porque são escolas já com 32 anos e que precisam urgentemente de obras. Sei que já foi feito o concurso, já foi entregue a uma empresa e, portanto, estamos a aguardar. Esse é um ponto, ou seja, irmos gradualmente e paulatinamente poder melhorar as condições físicas dos nossos espaços escolares.

Depois também tem que haver essa inovação e esse melhoramento nos meios tecnológicos e tem havido da nossa parte e da parte do Ministério da Educação alguma ajuda no melhoramento, na substituição de computadores, no apetrechamento. Ano passado tivemos apetrechamento de videoprojetores de última geração e, portanto, tem que haver sempre esse investimento, assim como no imobiliário. Temos também uma outra vertente extremamente positiva e que está agora a acabar esse investimento, que é aqui no Centro Tecnológico de Energias Renováveis, também com um investimento de 1 milhão e 200 mil euros.

Foi um passo que nós tínhamos que dar e que ganhámos, que deu bastante luta e que não foi fácil conquistarmos, mas felizmente temos aqui o nosso Centro Tecnológico brevemente a funcionar em pleno. Isto quer dizer que vamos ter dos melhores materiais e das melhores condições no âmbito das energias renováveis para os nossos cursos profissionais. Portanto, nós temos que estar sempre atentos e disponíveis para ir evoluindo nesta matéria e a escola e o agrupamento têm vindo a ter algumas conquistas nestas matérias, porque de facto é importante que assim seja.

E para terminar, como avalia de forma global o impacto da descentralização de competências na gestão diária das escolas? Isto é, sendo diretor deste mega agrupamento, sabendo que temos também coordenadores nas diferentes escolas, com esta descentralização, como é que avalia isto? O facto de eu ter coordenadoras em algumas escolas, há algumas escolas que devido ao número de alunos têm direito a ter esses coordenadores. Há outras escolas, por não terem, só lá estão coordenadores porque o diretor assim o entende. E vou explicar isto muito rapidamente.

É fundamental que de facto haja coordenadores de sessão-procedimento, independentemente é humano. Nós já temos vindo, ao alertar o Ministério da Educação, para o erro que existe na

legislação. Independentemente do número de alunos era importante que houvesse essa possibilidade de haver coordenadores.

Que não esteja dependente só de uma interpretação que o diretor faz da sua necessidade. Por exemplo, na Escola da [REDACTED] não tinha direito a coordenador porque é preciso o número mínimo de alunos, 250, e a escola da [REDACTED] não traz 250, não tem.

Não tem esses 250- E portanto está lá um coordenador porque o diretor entende que numa escola daquela dimensão e é importante ter ali um rosto diário, um rosto que seja também o rosto do diretor ali. E portanto é fundamental que assim seja.

Eu sei que há colegas meus que não têm este entendimento. Diretores que não têm este entendimento, cada um gera conforme, não há escolas melhores, há escolas diferentes e portanto eu não opino relativamente a isso. A minha forma de estar e de ser, e no âmbito do projeto educativo do agrupamento, entendo que de facto na [REDACTED], em [REDACTED], na [REDACTED] é fundamental ter lá um rosto.

Um rosto onde os pais, onde os alunos, onde a comunidade se reveja no sentido de uma mais rápida resolução dos problemas. Porque senão caía-me tudo aqui e para os pais também não era fácil virem sempre para a escola, tratar alguns assuntos. Portanto eu concebo a gestão do agrupamento nesta perspetiva.

No âmbito da coordenação, da transferência de competências, tem havido uma boa articulação. Todas as semanas um elemento da direção passa nas escolas, nessas escolas. Eu próprio também já visitei e visito com muita frequência essas escolas.

Fazemos reuniões, fazemos muitas reuniões com frequência também. E vamos, temo-nos vindo a adaptar a esta nova realidade e vamos acompanhando e resolvendo os problemas à medida que eles forem surgindo. É isto.

Então, tem alguma coisa mais a acrescentar a nível desta transferência de competências, do Poder Central para o Poder Local?

Já falámos entre a articulação do município agrupamento. Já percebemos que tem uma boa harmonia e conseguem... E dá a entender que mesmo com esta transferência que o Ministério, o Poder Central fez para o Poder Local, nós aqui no nosso Conselho conseguimos gerir até da melhor maneira, até sem constrangimentos e até sem essas pessoas por vezes se aperceberem, certo? Não quer dizer que isto seja um mar de rosas. Não quer dizer que esteja tudo a funcionar em pleno.

Não quer dizer que este é melhor que o anterior ou que o anterior era melhor que este. Nós temos que nos ir adaptando às novas realidades. E há aquilo que nos é imposto, porque isto não foi nada que o Diretor do Agrupamento de Escolas de [REDACTED] exigisse.

Não foi nada que o Presidente da Câmara da [REDACTED] o exigisse. Foi uma imposição. E nessa imposição nós colaboramos, vamos em frente, porque o que interessa aqui essencialmente é ir resolvendo os problemas dos alunos, é dar qualidade do nosso ensino e há uma preocupação entre as partes.

Há uma preocupação por parte do município em poder oferecer aos seus munícipes a melhor educação possível. E para o Diretor da Escola também é essa. Portanto, há que iluminar e deitar a traz das costas eventuais constrangimentos ou divergências que eventualmente pudesse haver e nós temos que pôr sempre em primeiro lugar os nossos alunos.

A qualidade do nosso ensino. O ajudar os alunos a poderem ter melhores resultados. E tem que ser sempre esse pensamento, essa forma de estar que faz com que nós diariamente possamos trabalhar em conjunto e ter esta parceria no sentido de evitar que venham a haver problemas.

Agora, não estou ainda neste momento certo de qual seja a melhor ou a pior. Tem aspectos positivos, tem aspectos negativos. Estamos a dar bem.

Tem havido uma boa articulação. As coisas estão a funcionar. Há, algumas vezes, dificuldades. Há, de facto, algumas vezes... Mas são sempre ultrapassadas. Mas são sempre ultrapassadas e tem havido sempre esse bom entendimento destas partes. Está certo?

Transcrição da entrevista | Coordenador de escola

E4

Professora [REDACTED], obrigada por me ter acolhido neste projeto, o meu projeto está a ser desenvolvido no âmbito de recolher percepções sobre os impactos da descentralização nas escolas do Conselho e compreender o papel dos coordenadores na articulação com a direcção de escolas com o município do Conselho do Interior, identificar quais as prioridades locais para melhorar a qualidade educativa. Para a primeira pergunta temos, há quantos anos exerce funções de coordenação de estabelecimento?

Já exerço funções de coordenação há cerca de 4 anos, tem sido uma experiência enriquecedora, o que me permitiu acompanhar de perto as mudanças do sistema educativo, as novas políticas de descentralização e os desafios da digestão de recursos humanos e materiais. Já se apunhou anteriormente a outros cargos de gestão escolar? Sim, digamos que sim, já desempenhei outros cargos como ligados à coordenação pedagógica, nomeadamente como professora titular, ao longo de 35 anos e estas experiências deram-me uma visão global da gestão e ajudaram-me bastante a compreender e melhorar a dinâmica desta gestão escolar.

Quais são no seu entender as principais responsabilidades e desafios da função de coordenador numa escola inserida num mega agrupamento?

As responsabilidades passam sobretudo por assegurar a articulação entre a escola e a direcção do agrupamento, garantir um bom funcionamento diário da escola e ser o elo de ligação entre professores e alunos, não esquecer de articular com a direcção de agrupamentos e manter o contacto com a comunidade. Quanto às facilidades, estas estão muito ligadas ao facto de podermos contar com o maior apoio técnico e administrativo de uma estrutura central de agrupamento que traz partilha de recursos e práticas pedagógicas. Falou-me em desafios, já os desafios prendem-se muitas vezes com a necessidade de manter a entidade própria da escola dentro do mega agrupamento, assegurar a proximidade com a comunidade local e responder de forma célere a problemas concretos e imediatos.

Que mudanças concretas sentiu no seu estabelecimento após a implementação da Lei nº 50 de 2018 e por fim o Decreto de Lei nº 21 de 2019, que se prolongou até 2022, que foi até ao fim onde se pudesse passar esta transferência de competências para as autarquias?

Sim, estas mudanças e após esta implementação da Lei, da qual tenho alguma noção, notei uma maior proximidade com a autarquia, principalmente no que diz respeito a recursos materiais, obras de manutenção e apoio logístico. No entanto, isso também trouxe uma maior responsabilização da escola na gestão de recursos e exigiu mais articulação e comunicação com os serviços municipais. Os recursos humanos e materiais assegurados pelo município têm sido

suficientes para responder às necessidades do estabelecimento? De forma geral, digamos que sim.

No entanto, há sempre áreas em que sentimos alguma carência, sobretudo no que toca às assistentes operacionais. Quanto aos recursos materiais, a resposta tem sido mais adequada e equilibrada, mas a gestão de recursos depende muito da capacidade financeira do município. Como descreve a articulação entre o coordenador de escola, a direção e a autarquia? Relativamente a esta pergunta, eu diria que a articulação tem sido colaborativa, próxima e é positiva, mas nem sempre simples, mas tem melhorado ao longo do tempo.

Requer sempre bastante comunicação e alguma insistência para que as necessidades da escola sejam compreendidas e atendidas, mas de uma maneira geral existe vontade de cooperar entre todas as partes.

Considera que a descentralização tem aproximado a escola da comunidade e reforçando a equidade entre alunos?

Sim, a descentralização tem permitido uma maior adequação das respostas às necessidades locais, aproximando a escola da comunidade. Contudo, penso que ainda existem desigualdades entre municípios, isto é, nem todos têm a mesma capacidade de resposta e isso pode criar-se assimetrias no acesso a recursos e oportunidades, criando algumas diferenças.

Quais são, no seu entender, as principais prioridades para o futuro da escola que coordena?

Este é, sem dúvida, o meu quarto ano de coordenação nesta escola, aceitando um grande desafio criado, proposto pelo senhor diretor das escolas do agrupamento professor [REDACTED] e, de facto, quis aceitar este novo desafio e tentar fazer e dar o meu melhor. Na minha perspectiva, as principais prioridades são reforçar os recursos humanos, especialmente com os assistentes operacionais, garantir a inclusão e a equidade entre os alunos, garantindo que todos os alunos têm acesso às mesmas oportunidades, investir em instalações e recursos digitais e, sobretudo, continuar a aproximar a escola da comunidade para que a escola seja um espaço cada vez mais aberto e dinâmico, pronta para os desafios do futuro.

Transcrição da entrevista | Coordenador de escola

E5

O objetivo da entrevista é recolher as percepções sobre os impactos da descentralização nas escolas do Concelho, compreender o papel dos coordenadores na articulação com a direcção do agrupamento e com a autarquia, identificar prioridades locais para melhorar a qualidade educativa. Então, começamos pela pergunta número 1.

Há quantos anos exerce funções de coordenação de estabelecimento?

Há cerca de 12 anos. Já desempenhou anteriormente outros cargos de gestão escolar? Ou foi apenas só isto durante estes 12 anos? Não, também de coordenação de departamento.

Quais são, no seu entender, as principais responsabilidades e desafios da função de coordenador numa escola inserida num mega-agrupamento?

Como dizia uma palavra, é mesmo coordenar, é fazer com que os líderes intermédios disseminem para as outras hierarquias, ou seja, abaixo de nós, as melhores orientações provenientes, obviamente, das hierarquias máximas, que são a direcção do agrupamento. É um trabalho desafiante, às vezes não muito compreendido, mas é um trabalho desafiante.

Que mudanças concretas sentiu no seu estabelecimento após a implementação da Lei nº 50 de 2018 e no final do Decreto-Lei nº 21 de 2019? Tem a ver com transferências competências? Com transferências competências para as autarquias? Ora bem, acho que trouxe benefícios e trouxe algumas desvantagens.

Benefícios no sentido dos agrupamentos poderem tentar libertar-se um bocadinho de mais um peso que eram os assentos operacionais e que eram nesse sentido. Agora, trouxe mais algumas desvantagens, nomeadamente quando as transferências não são bem planeadas e colocadas em pratos limpos, como se costuma dizer. Quando há transferência de competências e depois, quer seja a Câmara Municipal, quer seja a Direção de Agrupamento, mandem, traz uma grande complicação.

E é isso que devem decidir bem. Quem é que, numa situação concreta, quem é que manda quem? Porque um dá umas ordens, outro dá ordens, nós nunca sabemos a quem nos devemos dirigir em caso de decisão. Os recursos humanos e materiais assegurados pelo município têm sido suficientes para responder às necessidades do estabelecimento? De todo.

Tem havido alguma boa vontade, mas a nível de recursos humanos... A nível de materiais, sim. Então, se falarmos aqui nesta escola, sim. Mas a nível de recursos humanos, não.

A maior parte dos recursos humanos que existe são precários e trazem muitas consequências não só para quem está a coordenar, mas sobretudo para os alunos, que devem ter sempre como referência determinados assentos operacionais. E com esta mudança contínua, não traz grandes

benefícios, pelo contrário.

Como descreve a articulação entre o coordenador de escola, direção de agrupamento e autarquia? Boa. Muito boa. Com a direção muito boa, com a autarquia boa também. Tem havido, pela parte da direção, sempre uma presença assídua e uma força que nos tem dado sempre bastante válida. Com a autarquia também. Também tem, de certa forma, sempre que é solicitado a participação, disponibilidade, tem havido. Não temos para onde nos queixar.

Considera que a descentralização tem aproximado a escola da comunidade e reforçando a equidade entre alunos? Não. Não. Não.

Como eu já falei, o facto de não estarem sempre os mesmos assistentes operacionais com os alunos, não., porque nós temos alunos com necessidades educativas, que têm sempre que ter como foco determinada as assistentes operacionais e que não lhes é, devido a esta rotação constante, não lhes permite que tenham essa equidade.

Quais são, no seu entender, as principais prioridades para o futuro da escola que coordena?

É o comportamento, de facto. É o comportamento das nossas crianças e é uma preocupação constante modificar o comportamento para melhor. A indisciplina também existe e também temos tentado implementar medidas para ultrapassar estas situações, mas, de facto, é a indisciplina, sobretudo, que nos preocupa bastante. E, às vezes, a falta de compreensão dos pais pelo trabalho que é feito aqui na escola e no nível do agrupamento.

Então, de maneira geral, significa que esta transferência de competências do poder central para o poder local tem como em todas as vertentes pontos positivos e pontos negativos. Nesta base, acha que tem mais pontos a favor ou a não? Dê-me exemplos, por exemplo, a maior proximidade.

Sem dúvida. É mais fácil nós dirigirmos à direção do que nos dirigimos, por exemplo, à Câmara Municipal. Isso é um ponto a favor.

E também a direção está mais dentro das nossas necessidades. Conhece a realidade, está mais receptivo às nossas reivindicações. Por isso, acho que é favorável a transferência de competências.

A nível mais administrativo, não a pedagógica. Claro, porque a nível do município é o que ficou estipulado nas transferências de competências, tem a ver com os transportes, a ação social, na parte das refeições, as infraestruturas. Estamos numa escola em que, felizmente, as infraestruturas ainda são novas, não é? Mas pode dizer, é mesmo para isto.

A nível das infraestruturas, estamos numa escola nova, não é? Mas acha que está a favor do número de alunos visto, que é importante também referir, que esta escola abarca por volta de 450 alunos. E faz com que exista resposta positiva ou não? Nesse aspecto, não. Até porque esta

escola está feita para bastantes alunos, mas nunca no limite que nós já estamos.

Nós já atingimos o limite. Nós devíamos ter ficado com 3 salas disponíveis e neste momento não temos qualquer sala disponível. Temos as salas completas e turmas completas.

Nesse aspecto, não é indo até para as outras valências, que são a CAF, a nível pedagógico, não conseguimos dar a resposta que gostaríamos que tivesse. E depois outras valências também temos aqui, a AAF e a CAF, estamos aqui sobrelotados mesmo, e até o próprio refeitório, com um número excessivo de alunos que deviam estar a frequentar estas valências.

(Sem dúvida, mas isso... E do nível das infraestruturas, ficamos ainda... Não, a nível das infraestruturas existem. Há coisas que têm de ser melhoradas e bastantes têm de ser melhoradas, mas pronto. Mas no resto, nós, a nível de equipamentos, temos os melhores. E depois também, a nível de estruturas, também estão, mas pronto. Há coisas que temos que melhorar, sobretudo os espaços exteriores têm de ser bastante melhorados. Melhorar, nos pontos negativos, para ser positivos, é os espaços exteriores e os recursos humanos, sem dúvida.

Obrigada. É só isso. Espero ter respondido.

Transcrição da entrevista | Coordenador de escola

E6

Professora [REDACTED] agradeço muito me ter recebido. Como já disse, estou aqui a recolher as percepções sobre os impactos da descentralização nas escolas.

Neste caso, numa escola que pertence ao agrupamento de escolas de [REDACTED] Antigamente sabemos que havia vários agrupamentos. Desde 2013, que passámos ao maior agrupamento, e assim entenderam que em cada escola, nas antigas escolas que eram agrupamentos, colocarem um coordenador para esta articulação com a direção do agrupamento, como também com a autarquia.

Então começo esta entrevista a questionar há quantos anos exerce funções de coordenação neste estabelecimento e se já desempenhou anteriormente outros cargos de gestão escolar?

Então agradeço à Rita pela confiança de querer saber a minha opinião neste âmbito. Eu sou coordenadora da escola aqui da [REDACTED] que era um ex-agrupamento de escolas, antes de termos ficado um mega-agrupamento, há sete anos.

O desempenho de outros cargos de gestão propriamente de um estabelecimento eu já tinha tido, por acaso, lembrando-me, quando esta escola abriu, em 1993, eu integrei o Conselho Executivo, na altura chamava-se Conselho Executivo, e estive aqui no Conselho Executivo desta escola durante sete anos, com, por exemplo, o professor [REDACTED], como Presidente do Conselho Executivo, com o professor [REDACTED], que também esteve aqui como Presidente do Conselho Executivo, e eu estive com ele, já era Vice-Presidente. Entretanto, depois também fui Vereadora da Educação, na Câmara de [REDACTED], durante um mandato, estive dois anos antes como Secretária da Vereação, (2:23) e também desempenhei funções de ligação com as escolas. Essa é a minha relação, então, com...

Conheço bem o território da Câmara de [REDACTED], sim.

Então, quais são, no seu entender, as principais responsabilidades e desafios da função de coordenador numa escola que está inserida num agrupamento?

Então, as minhas funções e maiores responsabilidades é gerir... Eu aqui represento a direção do agrupamento, não é? Eu sei que tenho sempre a direção em [REDACTED], caso eu precise de algum esclarecimento, ou algum apoio, ou alguma intervenção. E eu sei que qualquer um deles virá aqui à escola para me ajudar a resolver estas situações, mas a minha função é tentar resolver as coisas para facilitar também um bocadinho o trabalho da direção.

Claro que a mim compete-me a relação com professores, alunos, encarregados de educação, assistentes operacionais, portanto, tenho que gerir toda essa questão. Não só desta escola, da

██████████, onde temos aqui desde o pré-escolar até ao nono ano, mas também a escola do ██████████, que tem primeiro ciclo e também o pré-escolar, e a escola das ██████████, que tem pré-escolar. Também são aqui um bocadinho, têm aqui uma relação connosco em termos de gestão de assistentes operacionais, de relação com a comunidade, com os pais, ir às reuniões, por exemplo, quando é no início do ano letivo.

Também outra função que eu tenho é de dinamização de atividades que envolvam todo este território, nomeadamente quando é a Feira de São Martinho, que nós fazemos aqui já, vamos na 18ª edição. Toda a dinâmica passa um bocadinho por mim. Nomeadamente também a festa de Natal, é outro momento que nós temos aqui de festa que envolvemos toda a comunidade.

E a festa de encerramento do ano letivo também, onde toda a comunidade, estas três escolas participam, ██████████. Isto significa que antes de ser só escola, antes de ser um agrupamento, já funcionava como o agrupamento já era este aqui a ██████████, sempre foi assim? O agrupamento de escolas da ██████████, o professor ██████████ era o diretor na altura, este agrupamento da ██████████ envolvia aqui a ██████████, propriamente dita, o ██████████, as ██████████, numa etapa anterior até envolvia a ██████████ os ██████████, que também havia escolas de primeiro ciclo, que entretanto encerraram e os miúdos vieram para aqui, ou para o ██████████, o caso da ██████████ vão para o ██████████.

Que mudanças concretas sentiu aqui neste estabelecimento após a implementação da Lei nº 50 de 2018, isto é, o Decreto de Lei nº 21 de 2019, que foi até 2022, que em abril, dia 1 de abril de 2022, foi quando ficou o encerramento, basicamente assim que se pode dizer, desta transferência de competências do Poder Central para o Poder Local. E eu pergunto, quais foram as mudanças que aqui se sentiram?

É assim, fruto da boa relação, lá está, que existia entre a direção do agrupamento e com a Câmara, e o facto também das pessoas que estavam na Câmara conhecerem bem este território educativo ainda há bocado disse que o professor ██████████, que nessa altura era Presidente da Câmara, até tinha sido Presidente do Conselho Diretivo aqui desta escola, conheciam bem o território, e isso também acho que facilitou um bocadinho quando havia alguma necessidade, facilmente se a direção contactava para nos ajudarem a resolver pontualmente algum problema que pudesse surgir. Portanto, durante esse tempo, e agora a efetivação da Lei mais decente, não acho que tenha assim sentido uma grande diferença na relação. Se calhar a diferença maior, que foram duas, é a nível do pessoal, dos assistentes operacionais, porque até à transferência de competências, eu tinha que reportar alguma coisa para a direção.

A partir desta altura da transferência de competências, já há aspectos que temos que reportar

também para a Câmara, nomeadamente as faltas, as férias também, embora ultimamente a Câmara tenha transitado essas funções muito para a direção. Mas tentamos sempre dar conhecimento, algum feedback à Câmara, não é? Foi essa e a outra é a questão das obras. Esse nível, até acho que foi muito positivo este processo de transferência, porque a escola já está com 33, 34 anos e está a precisar de uma intervenção, e aí a Câmara, por estar mais próxima, já desenvolveu um processo para que possa rapidamente iniciar-se a requalificação da escola.

Os recursos humanos e materiais assegurados pelo município têm sido suficientes para responder às necessidades do estabelecimento? É assim, claro que nós queremos sempre mais, não é? Mas também, por outro lado, eu acho que tenho os assistentes operacionais num número adequado para o funcionamento da escola. Claro que se eu tivesse mais um ou dois, se calhar havia mais vigilância, se calhar conseguia dinamizar outro tipo de atividades. No entanto, o problema não é quando eles estão, quando eles estão é suficiente.

O problema é quando há faltas, as pessoas têm questões de saúde ou de idade até, que também se verifica muito, e aí é que se sente mais a falta. Mas pronto, também vamos ter esperança que isso seja melhorado oportunamente. Relativamente ao edifício, é como estava a dizer há pouco, nós estamos a aguardar e precisamos das obras, porque há infiltrações, há caixilharias que já estão completamente obsoletas e precisamos dessa intervenção.

Eu sei que o procedimento está em curso, há adjudicação, estará para breve, mas pronto, temos que aguardar.

Como descreve a articulação entre o cordenador da escola, a direcção do grupamento e a autarquia?

É assim, eu devo, eu na qualidade coordenadora, tenho que me articular com a direcção do agrupamento e é excelente a coordenação, essa ligação. Inclusive há uma pessoa da direcção com quem eu articulo mais, que é a professora [REDACTED], a quem nós chamamos madrinha da escola, porque cada escola tem um elemento da direcção a quem reportamos.

Claro que também tenho sempre os outros elementos, se eu tenho um assunto de primeiro ciclo, trato com o professor [REDACTED], se tenho uma questão de obras, falo com o professor Carvalheira, as questões mais pedagógicas até falo mesmo com a professora [REDACTED].

Com a autarquia, fruto da proximidade, eu também faço alguns contactos diretos, nomeadamente na área de assistentes operacionais, mas normalmente passo um bocadinho pela direcção, só em coisas mais urgentes, ainda esta semana, eu tive que fazer um mail a pedir para virem ao jardim de infância, fazer umas pequenas obras e foi direto, para evitar que demorasse mais tempo.

Considera que a descentralização tem aproximado a escola da comunidade e reforçado a

equidade entre alunos?

Sim, acho que sim, porque também os próprios pais estão mais próximos da autarquia, e fazem até esses contactos, muitas vezes diretos, alguma pressão também, também é função da associação de pais, por exemplo, para que os alunos possam ter as melhores condições de aprendizagem aqui na escola.

E para terminar, quais são, no som entender, as principais prioridades para o futuro da escola que coordena?

As principais? Principais prioridades. Já disse, a principal prioridade é mesmo as obras, isso estamos a aguardar a todo momento que nos digam que vão começar, porque temos questões de infiltração, como disse, o aquecimento nem sempre é o mais eficaz, precisamente devido à questão das caixilharias essa é mesmo a nossa prioridade. Também nas escolas de fora, nomeadamente no [REDACTED] e [REDACTED], também há pequenas intervenções, lá está na parte mais física do edifício, que poderão também ser melhoradas, até mais na do [REDACTED], nem tanto a das [REDACTED].

As obras acho que é mesmo a principal prioridade, sim.

E assim terminamos a nossa entrevista. Obrigada.

Obrigada também.