



CATÓLICA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
E PSICOLOGIA

PORTO

TERRITORIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM OLIVEIRA DE AZEMÉIS A PERSPETIVA DOS ATORES LOCAIS

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de mestre em Ciências da Educação

- Especialização em Administração e Organização Escolar

Elisabete Peixoto Martins

Porto, setembro de 2017



CATÓLICA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
E PSICOLOGIA

PORTO

TERRITORIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM OLIVEIRA DE AZEMÉIS A PERSPETIVA DOS ATORES LOCAIS

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de mestre em Ciências da Educação

- Especialização em Administração e Organização Escolar

Elisabete Peixoto Martins

Trabalho efetuado sob a orientação do Professor Doutor Joaquim Machado

Porto, setembro de 2017

AGRADECIMENTOS

Chegando à reta final deste projeto, quero expressar o meu grande agradecimento ao Professor Doutor Joaquim Machado que, para além de competente Orientador ao longo desta investigação, é um Amigo sempre atento aos meus desânimos e sempre disponível para me repor no caminho certo.

Dirijo um segundo agradecimento aos meus Professores do curso de mestrado - Professor Doutor José Matias Alves, Professora Doutora Cristina Palmeirão e Professora Doutora Ilídia Cabral - que me deram as ferramentas necessárias para avançar neste processo.

O meu sincero agradecimento a todos os intervenientes neste projeto, em particular aos Senhores Diretores das escolas, que me receberam afavelmente e que me permitiram terminar este meu trabalho.

Aos meus amigos, uns mais perto, outros mais longe, manifesto a minha gratidão por que me terem dado forças para seguir em frente e alcançar a meta. Destaco a minha amiga Ana Paula, pela insistência e persistência.

Aos “meus”, onde quer que estejam... um grande obrigado por estarem sempre ao meu lado e por me terem apoiado neste caminho.

E obviamente, a ti, Rui, o meu marido, o meu amigo, o meu companheiro, que estive sempre ao meu lado, mesmo eu não estando...

RESUMO

Nas últimas três décadas, os municípios portugueses viram reconhecida a sua capacidade técnica e legitimidade política para assumir novas competências e alargar os domínios da sua intervenção na área da educação escolar. No domínio da ação concreta, vários municípios têm ocorrido a distintas solicitações das escolas e vão mesmo para além do que a lei obriga.

Em finais do século XX, o Estado reconhece níveis distintos de capacidade dos municípios e distingue entre competências universais e competências não universais, abrindo a possibilidade de celebrar contrato com vários deles no âmbito da gestão local da educação escolar e, em 2014, no âmbito do Programa Aproximar, o Governo estabeleceu a figura do “contrato interadministrativo” de delegação de competências por parte da Administração Central na Administração local, apostando na valorização dos municípios e dos diretores das escolas na gestão local da educação escolar.

Neste trabalho de investigação, pretendemos compreender o modelo de governação localmente instituído, identificando as principais alterações na organização do Município de Oliveira de Azeméis e na sua relação com as escolas, que resultam da assinatura do “contrato de educação e formação municipal” celebrado com o Ministério da educação, bem como distinguindo as forças e fragilidades identificadas pelos atores locais (escolares e não escolares).

Palavras-chave: políticas educativas, descentralização, regulação, contrato.

ABSTRACT

In the last three decades, the Portuguese municipalities have recognized their technical capacity and political legitimacy to take on new competences and extend the domains of their intervention in the area of school education. In the realm of concrete action, several municipalities have acted to different requests from schools and even go beyond what the law requires.

At the end of the twentieth century, the State recognizes distinct levels of municipal capacity and distinguishes between universal and non-universal competences, opening the possibility of concluding contracts with several of them in the local management of school education and, in 2014, Program, the Government established the figure of the "interadministrative contract" of delegation of competences by the Central Administration in local Administration, betting on the valorization of municipalities and school principals in the local management of school education.

In this research work we aim at understanding the locally established governance model, identifying the main changes in the organization of the Municipality of Oliveira de Azeméis and its relationship with schools, which result from the signing of the "municipal education and training contract" signed with the Ministry of Education, as well as distinguishing the strengths and weaknesses identified by the local actors (school and non-school).

Key words: educational policies, decentralization, regulation, contract.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I	
As políticas públicas e a sua regulação	
1. Os conceitos de política pública e de regulação	3
2. Níveis de regulação da educação	5
2.1. A regulação transnacional	6
2.2. A regulação nacional	7
2.3. A microrregulação local	8
3. A evolução da Administração em Portugal	9
4. Grupos e poderes na escola	11
5. A intervenção do município na Educação	16
CAPÍTULO II	
A Administração Local	
1. A Organização da Administração Pública	23
2. Centralização e descentralização	28
3. A territorialização das políticas	30
4. A governação por contrato	33
5. Os Contratos de Educação e Formação Municipal	34
CAPÍTULO III	
Metodologia e contextualização do estudo	
1. Problemática	39
2. Objetivos e questões de investigação	39
3. Natureza do estudo	41
4. Contextualização do estudo	42
5. Técnicas e instrumentos de recolha de dados	45
6. Análise de conteúdo	47

CAPÍTULO IV

Apresentação e análise de dados

1. Os documentos orientadores	51
1.1. O Projeto Educativo Municipal	51
1.2. O Contrato de Educação e Formação Municipal	55
2. A voz dos Diretores	58
3. Triangulação dos dados	61

CONCLUSÃO	65
------------------	----

BIBLIOGRAFIA	66
---------------------	----

ANEXOS	73
---------------	----

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 - Modos de regulação local	9
Quadro 2 - Tipos / Tipologia de Poder(es) na Escola	12
Quadro 3 - Regulação normativa das atribuições municipais na Educação	17
Quadro 4 - Domínios e competências dos municípios na Educação	20
Quadro 5 - Número de alunos na rede escolar de gestão estatal	44
Quadro 6 - Pessoal docente e não docente na rede escolar de gestão estatal	44
Figura 1 - Modelos de territorialização	32
Figura 2 - Diagnóstico educacional e eixos de intervenção	54

MAPAS

Mapa 1 – Localização geográfica do concelho de Oliveira de Azeméis	42
Mapa 2 – Mapa do concelho de Oliveira de Azeméis, com a localização das respetivas freguesias	43

SIGLAS

AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

CE – Carta Educativa

CNE - Conselho Nacional de Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

CEFM – Contrato de Educação e Formação Municipal

DGAEP - Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DGEEC - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

DEGEstE – Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares

DGPGF - Direção-Geral de Planeamento e Gestão financeira

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

MEC – Ministério da Educação e da Ciência.

PAE – Programa Aproximar Educação

PEM – Projeto Educativo Municipal.

INTRODUÇÃO

Hoje exige-se muito da Escola. A sua principal missão - a de ensinar - foi transbordada por outras (Nóvoa, 2005 cf. Machado & Alves, 2014).

O ensino é parte integrante da ação educativa, mas esta não se esgota no ensinar nem se circunscreve ao espaço e tempo escolar. A educação escolar é um projeto de sociedade e, por isso, é um projeto coletivo, da responsabilidade de todos: da família, da escola, de outras instituições educativas e formativas, dos municípios, dos cidadãos. É um direito fundamental para todos, mas, hoje mais do que nunca, da responsabilidade de todos. Por isso, a Escola deve ser inserida num determinado local (não meramente físico), num determinado território com as suas características próprias, entre as quais a vertente de administração, em que o Município desempenha um papel próprio. É uma realidade indesmentível a crescente intervenção da estrutura administrativa local no campo da Educação, como refere Pinhal (2014), ao mesmo tempo que advoga a intervenção dos vários atores educativos do território concelhio, com papéis bem distintos, mas caminhando de mãos dadas, num mesmo sentido, para a criação de um mesmo projeto – o Projeto Educativo. Este Projeto deverá contribuir para o desenvolvimento educacional local.

Com a criação do “Programa Aproximar”, pela Resolução do Conselho de Ministros nº15/2013 de 19 de março e publicado no Decreto-lei nº 30/2015 de 12 de fevereiro, os municípios assumem um novo papel na descentralização das competências do Estado, tendo sido quinze os Municípios que a ele aderiram. Interrogamo-nos se este será um modelo de governação em que se procede a uma descentralização para o Poder Local da administração da educação ou se tudo não passará de um mero processo decretado em que o Município apenas funciona como uma figura desconcentrada do Poder Central.

O estudo que desenvolvemos e aqui apresentamos visa compreender o modelo de governação localmente instituído, identificando as principais alterações na organização do Município e na sua relação com as escolas, que resultam da assinatura do “contrato de educação e formação municipal” celebrado com o Ministério da

Educação, bem como distinguindo as forças e fragilidades identificadas pelos atores locais (escolares e não escolares).

O nosso trabalho estrutura-se em quatro capítulos, sendo os primeiros dois de revisão da literatura e explicitação do quadro teórico e normativo orientador da investigação a que nos propusemos. No primeiro capítulo, explicitamos os conceitos de política pública e o de regulação, distinguindo-se os diferentes níveis de regulação existentes na Educação. Abordamos ainda os poderes presentes no contexto escolar e fazemos o enquadramento histórico da intervenção do Município na Educação. No segundo capítulo, centramo-nos na organização da estrutura da Administração Pública em Portugal e debruçamo-nos sobre conceitos centrais para o nosso estudo como a centralização, a descentralização e a territorialização. E, por fim, procedemos à análise do documento “Programa Aproximar Educação”, o programa de descentralização de políticas públicas resultante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, que constitui motivação próxima da nossa investigação.

Os outros dois capítulos referem-se ao estudo empírico. No terceiro capítulo, apresentamos a problemática do nosso estudo, cujos objetivos são compreender o modo de atuação dos principais atores envolvidos e entender quais são os benefícios ganhos para os intervenientes, na assinatura do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências na Área da Educação do Município de Oliveira de Azeméis. Aí expomos as diferentes questões de investigação e a fundamentação metodológica do nosso estudo de caso. Na última parte deste capítulo, damos voz aos intervenientes de todo este processo, com a análise das várias entrevistas realizadas ao longo deste trabalho para dar cumprimento aos objetivos estabelecidos no início deste trabalho. Por fim, no quarto capítulo, procedemos à análise dos documentos orientadores de todo este processo e ainda à triangulação dos diversos dados obtidos.

Este nosso trabalho encerra com uma Conclusão, onde apresentamos as considerações finais realizadas, apresentamos alguns dos constrangimentos com os quais nos deparamos, respondemos às questões de investigação traçadas inicialmente e por fim, finalizamos com uma sugestão de orientação para que todo este processo *chegue a bom porto* e possa corresponder a uma significativa mudança.

CAPÍTULO I

As políticas públicas e a sua regulação

O olhar histórico sobre as políticas públicas, especificamente sobre as políticas públicas da educação, ajuda-nos a perceber os processos de reorganização do Estado e de redefinição dos seus modos de regulação (Cruz, 2012: 39). Por um lado, pela herança do passado, existe um forte poder centralizador do Estado nas políticas educativas, por outro lado, tem-se vindo a assistir à partilha deste poder com múltiplas entidades e atores colocados em diferentes escalas de ação pública (Barroso, 2006a: 11).

Neste capítulo, e de um modo breve, explicitam-se os conceitos de “política pública” e de “regulação” e distinguem-se níveis de regulação em educação. Explicitam-se ainda os poderes presentes no contexto escolar, num jogo que se complexifica com a participação da comunidade e de representantes do município na administração e gestão das escolas e se reconfigura num contexto de assunção de mais competências dos municípios na área da educação.

1. Os conceitos de política pública e de regulação

Numa perspetiva sociológica e construtivista, Duran (1990:240, cit. por Barroso, 2006a:11) define política pública como «um processo social, que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro institucional que limita o tipo e nível de recursos disponíveis através de esquemas interpretativos e de escolha de valores que definem a natureza dos problemas públicos que são colocados e a orientação da ação». Anna Van Haecht afirma que esta perspetiva permite «pensar em conjunto as lógicas processuais que dão corpo à ação pública e as lógicas institucionais graças às quais os atores se definem em relação ao político (compreendendo aqui a construção da sua identidade e afirmação de legitimidade)» (cit. por Barroso, 2006:11).

Por sua vez, Muller (2000b:23, cit. por Pinhal, 2012: 105) considera que uma política pública «apresenta-se sob a forma de um programa de ação governamental num

setor da sociedade ou num espaço geográfico”. Se por um lado com esta definição se consegue delimitar um objeto de investigação relativamente concreto, por outro lado, nada se depreende sobre a génese social das políticas públicas, um processo de mediação social, «já que o objetivo de cada política pública é assumir os desajustamentos que podem ocorrer entre sectores sociais ou entre um sector e a sociedade global» (2000b:24, cit. por Pinhal, 2012: 106). Muller defende ainda que as políticas públicas não se limitam à capacidade do Estado em resolver problemas ou aos processos de decisão em que também participam numerosos atores (2000a: 194), mas expandem-se a uma determinada sociedade que «constrói a sua relação com o mundo para compreender e agir sobre o real tal qual o percebe» (2000b: 58). Desta forma, as políticas públicas constituem um nível de interpretação específico da atividade política (2000a: 191).

Lascoumes e Le Galès consideram que as políticas públicas não são programas estritos e racionais, mas sim hipóteses de trabalho no sentido de serem experiências a observar, puzzles a resolver aquando da sua implementação (2007:12). Nesta perspetiva, os autores propõem um modelo que consideram estruturante de uma política pública. Uma política pública deve compreender cinco elementos que, articulados entre si, formam o “Pentágono das políticas públicas”, reunindo atores, representações, instituições, processos e resultados. Os atores, individuais ou coletivos, são dotados de recursos e possuem uma certa autonomia e estratégias. Para além disso, são capazes de fazer escolhas de acordo com os seus interesses materiais ou simbólicos. Já as representações são os quadros cognitivos e normativos dotados de atribuições de sentidos, reinterpretando e condicionando as ações. As instituições, por sua vez, correspondem às normas, às regras, às rotinas que governam as interações da ação pública. Em seguida, os processos aproximam-se dos meios de interação ao longo do tempo. Por fim, os resultados, são as consequências da ação pública (2007:13).

Em suma, nesta proposta de análise, Lascoumes e Le Galès defendem uma abordagem cognitiva da sociologia da ação pública, insistindo numa “coordenação” entre o social e o político.

De um modo geral, a regulação é entendida como uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema físico e social, permitindo-lhe através dos seus órgãos reguladores, identificar problemas, analisar e tratar informações e dar orientações e ordens para serem executadas (Barroso, 2005: 728). No entanto, é passível

de diferentes significados, conforme o quadro teórico, disciplinar e linguístico em que se insere (Barroso, 2006a: 12).

No que diz respeito ao conceito de “regulação” da educação, ele está vinculado à finalidade de «consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas» (Barroso, 2005:727).

Baseando-se nos trabalhos de Reynaud, Barroso identifica três dimensões da regulação dos sistemas sociais. A primeira, a regulação institucional, normativa e de controlo, define-se como «o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém uma certa autoridade» (Maroy e Dupriez, 2000 cit. por Barroso, 2005: 730). Nesta definição, evidenciam-se as dimensões de coordenação, controlo e influência de uma autoridade legítima (no domínio da economia, mas também da educação).

No que diz respeito à segunda dimensão, concebe-se a regulação como um processo ativo de produção de “regras de jogo” que inclui não só a definição de regras (como orientação do funcionamento do sistema) mas também «o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, em função dessas mesmas regras» (Reynaud, 1997 cit. por Barroso, 2005:731).

Na última dimensão, a regulação é encarada como uma interação entre a regulação de controlo e a regulação autónoma, de modo a produzir normas comuns (Barroso, 2005:731, citando Reynaud, 1997).

A teoria de regulação social de Reynaud favorece claramente o desenvolvimento de uma análise política e social da educação que se distancia do paradigma institucional centrado e fechado no Estado (Azevedo, 2008:4). A regulação é um processo múltiplo pelas fontes, os mecanismos e os objetos que a constroem, sendo esse processo permanentemente alimentado por iniciativas, conflitos e negociações entre atores sociais, situados a diferentes níveis (Azevedo, 2011:1).

2. Níveis de regulação da educação

Barroso (2006b) refere a existência de três níveis diferentes, mas complementares de regulação para a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação local.

2.1. A regulação transnacional

Entende-se por regulação transnacional «o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões a nível do funcionamento do sistema educativo» (Barroso, 2006b: 44-45). O mesmo autor afirma que este nível de regulação surge frequentemente dos países centrais e alarga-se aos países periféricos e semiperiféricos, num quadro de dependências e de constrangimentos de várias naturezas, nos chamados «efeitos da globalização» (cit. por Cruz, 2012:28). A regulação transnacional resulta também da existência de estruturas supranacionais como a da União Europeia - organismo que não assume um poder de decisão em matéria educativa, mas sim um poder de controlo e de coordenação, através das regras e dos financiamentos. Barroso refere ainda que a regulação transnacional oriunda de inúmeros programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento com origem em diferentes organismos internacionais como o Banco Mundial, OCDE, UNESCO, ... Estes programas funcionam como uma espécie de “pronto-a-vestir” a que recorrem os especialistas dos diversos países, responsáveis por encontrar soluções para os diversos problemas nacionais. Neste sentido, verifica-se uma “contaminação” de conceitos nas políticas postas em prática em diferentes países. Walford explica que esta “contaminação” se deve ao facto de os decisores políticos procurarem nos outros países “soluções”, no caso da educação, um modelo educativo, aplicando-o ao seu próprio sistema. Solução que eles consideram rápida e lhes permite evitar dificuldades (Walford, 2001 cit. por Barroso, 2006b:46). Schriewer pensa que o “empréstimo das políticas educativas” resulta da insuficiência ou deficiência dos exemplos nacionais, dando-se o processo de “externalização” – recurso sistemático às referências internacionais, às lições que vêm de fora (Schriewer, 2001 e Steiner-Khamsi, 2002 cit. por Barroso, 2006:46).

Ball considera que a “contaminação” e o “empréstimo” têm como principal função legitimar as decisões políticas tomadas, outras vezes representam uma verdadeira convergência de finalidades políticas mais vastas, nomeadamente a alteração dos modos de regulação dos poderes políticos no sistema educativo (Barroso, 2006b:47). Entre vários estudos para demonstrar a tendência do “senso comum”

internacional sobre as modalidades de coordenação dos sistemas educativos, Barroso refere as conclusões de um estudo sobre as tendências evolutivas das políticas educativas no Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo (Lessard, Brassard & Lusignan, 2002, cit. in Barroso, 2006b:50).

2.1. A regulação nacional

O conceito de regulação nacional, Barroso associa ao de “regulação institucional”, referindo-se ao «modo como as autoridades públicas (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados» (Barroso, 2006b: 50).

Segundo Barroso, o sistema público de educação em Portugal foi construído com base no poder e na autoridade de Estado. Paulatinamente surgiu uma aliança deste com os professores, preservando-se a unidade, a homogeneidade e a equidade do serviço público de educação nacional. Esta aliança entre o Estado e os professores reforçou as características da escola como organização “burocrática profissional”.

Os estudos realizados por Barroso sobre a evolução da organização e gestão de escola dão conta de uma constante tensão entre a “administração burocrática” – o Estado, que se organiza em torno do “interesse público” - e o “profissionalismo”, os docentes a servirem o “bem publico” (Barroso, 2006b:51, citando Clarke e Newman, 1997). Contudo, esta aliança não garantiu a qualidade e a eficácia do funcionamento global do sistema. O colapso do regime burocrático-profissional, pelo efeito da regulação transnacional, mas também das mutações políticas e sociais internas, levou a políticas de reestruturação do serviço público, com o principal objetivo de alterar os modos de regulação estatal.

Segundo Barroso (2006b:64), a regulação do sistema educativo não deve ser entendida como «um processo único, automático e previsível». É sim um processo complexo «que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo direto da aplicação de uma regra sobre a ação dos “regulados”. Neste sentido, o autor retoma de Popkewitz o termo *hibridismo* da regulação nacional e afirma que este é «o resultado da sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas, o que reforça o seu carácter ambíguo e compósito» (Barroso, 2005b: 69). O referido *hibridismo* manifesta-se na relação entre países – considerando a relação direta entre a globalização e a regionalização como algo fluido, múltiplo, contingente e não linear, e ainda no mesmo país – no modo como se associam regulações provenientes de modelos diferentes. Referindo-se à situação portuguesa, Barroso refere a coexistência de modelos aparentemente contraditórios: por um lado promove-se a descentralização e a autonomia institucional, próprias dos processos de autorregulação pelo mercado e por outro lado, geram-se estratégias e práticas de controlo, características de uma regulação burocrática e centralizada (Barroso, 2005b: 70).

2.3. A microrregulação local

Por tudo quanto foi dito até ao momento, verifica-se que os processos de regulação das políticas públicas educativas não se restringem à escala transnacional ou nacional. Barroso considera um terceiro nível, o da microrregulação local, que define como:

O processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspetiva vertical, entre “administradores” e “administrados”, quer, numa perspetiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e interorganizacional) – escolas, territórios educativos, municípios, etc. (Barroso, 2005b: 71; 2006b: 57)

A microrregulação local resulta da ação institucional e coletiva, mas também da intervenção de atores individuais com iniciativa direta no sistema educativo, tanto à escala regional como local. Em Portugal, a microrregulação local pode resultar da influência dos serviços da administração desconcentrada (Ex-Direções regionais de Educação) e/ou descentralizada (Autarquias); das organizações educativas em geral

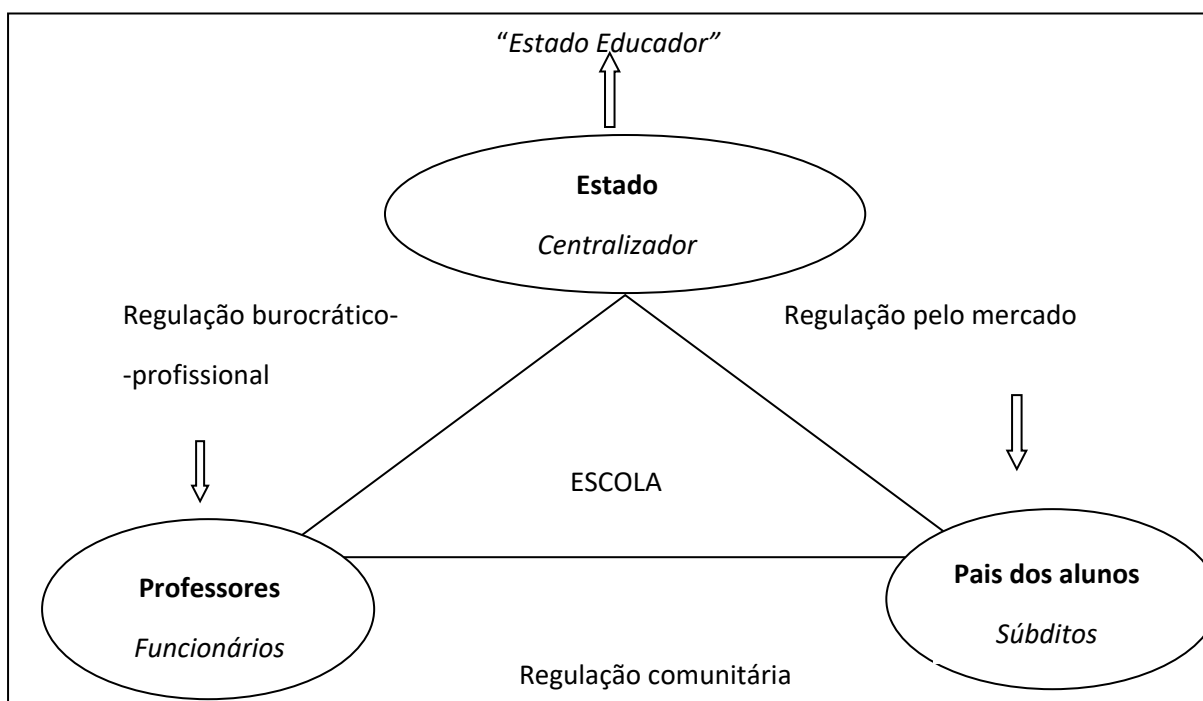
(Agrupamentos de escolas, Escolas privadas...); dos atores individuais (pais, professores...) ou ainda de grupos de interesses organizados em associações formais (Cruz, 2012:46).

Barroso associa a microrregulação local a um “complexo jogo de estratégias, negociações e ações” e, face à existência de múltiplos espaços da microrregulação local, Barroso salienta o aparecimento do efeito “mosaico” dentro do sistema educativo nacional, contribuindo para a sua diversidade e para a sua desigualdade (Barroso, 2005b;71).

3. A evolução da Administração em Portugal

Barroso (2005b) aborda a evolução da Administração da educação em Portugal a partir da alteração de papéis e de relações entre o estado, os professores e os pais dos alunos – Ver Quadro 1.

Quadro 1 - Modos de regulação local



Fonte: Barroso (2005b: 73)

Através do processo de descentralização, aparece uma redistribuição de poderes entre o Estado, os professores e as famílias, na criação de alianças bipolares, em que há a exclusão constante de um “terceiro”:

- Estado + professores – pais dos alunos = regulação burocrático- profissional
- Estado + pais dos alunos - professores = regulação pelo mercado
- Professores + pais dos alunos – Estado = regulação comunitária (Barroso, 2005b:73).

Com base neste modelo, o autor constata que em Portugal, ao longo do século XX, predominou a “regulação burocrático-profissional” e que a “regulação pelo mercado” apenas começou a emergir nos anos 90, com manifestações esporádicas de formas de “regulação comunitária”.

Na “regulação burocrático-profissional”, o Estado assume o controlo global do sistema educativo através do reforço da administração central. Contudo, salienta-se uma relação privilegiada com os professores podendo resultar situações de conflito devido à tensão constante entre uma “racionalidade administrativa”, de tipo burocrático e administrativo em que a escola está sujeita aos normativos provindos da administração central direta, e uma “racionalidade pedagógica” que caracteriza uma regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico. Neste modelo de regulação, as famílias ficam afastadas de participar na tomada de decisão quer nas políticas nacionais quer no governo das escolas (Barroso, 2005b:74).

Na “regulação pelo mercado”, as famílias têm influência no controlo da oferta educativa e na sua administração, quer pela escolha da escola (a escolha entre escola pública ou escola privada ou, entre as escolas públicas, a possibilidade de decidir em função da área de residência dos alunos) quer com a sua participação na gestão. Com o desenvolvimento de “lógica de mercado”, em alguns países, é dada a possibilidade aos pais de escolherem a escola que os seus filhos irão frequentar aumentando os seus direitos de controlo e da decisão sobre o serviço educativo prestado pela escola (Barroso, 2005b:75).

A “regulação comunitária” resulta do envolvimento das famílias e professores, promovendo a “abertura da escola à comunidade” ou à formação de “territórios educativos de intervenção prioritária” (Barroso, 2005:76).

Quer a “regulação pelo mercado” quer a “regulação comunitária” situam-se ao nível da regulação local, evidenciando a participação das famílias na escola e indo ao encontro do que está no preâmbulo Decreto-Lei n.º 75/2008 que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário assente “no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no

favorecimento de lideranças fortes” (Preâmbulo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril). Contudo, é aprofundada neste Decreto-Lei a lógica da “regulação comunitária”, onde se difunde e realiza a colaboração entre pais, professores e todos membros da comunidade educativa, como elemento fundamental da regulação local da escola pública, ao mesmo tempo que diminui a influência dos professores dentro da escola.

Neste sentido, é importante perceber a complexidade do poder em contexto organizacional.

4. Grupos e poderes na escola

São vários os autores que perspetivam o poder: uns abordam-no como poder instituído e outros analisam as organizações, nomeadamente, a escola, como sendo lugar onde se estabelecem várias relações de poder:

Mais do que um substantivo, com autores como Anthony Giddens, Michel Foucault, Almerindo Afonso, entre muitos outros, o poder é visto como um verbo em ação fazendo, assim, com que na organização escolar vigorem tanto poderes instituídos, por quem de direito, como poderes instituintes atualizados por atores organizacionais de base, não só executores passivos inseridos em estruturas fixas e superiormente determinadas mas também agentes com capacidade de resistência crítica, em maior ou menor grau (Fernandes, 2011:9).

O poder é uma prática social presente em toda a sociedade. Num primeiro momento, importa analisar as relações de poder nas organizações, dado a sua multiplicidade.

Alvin Toffler afirma:

“a burocracia [nas instituições] não desaparecerá, do mesmo modo que o Estado não desaparecerá. Mas as condições ambientais que permitiram que as burocracias florescessem – e até as tornaram máquinas altamente eficientes – estão a mudar tão rápida e radicalmente que elas deixaram de poder desempenhar as funções para que foram concebidas (...). O ressurgimento [de novas relações na família e entre pares] a que hoje assistimos não é apenas um fenómeno passageiro. Estamos a entrar [ou já entramos] numa era «pós-burocracia» [onde existem] muitas alternativas à burocracia e ao poder que ela encarna” (Toffler, 1991, citado por Fernandes: 2011: 61)

No que diz respeito à análise das relações de poder nas organizações, Custódia Rocha refere também:

As reflexões sobre a assimetria do poder, sobre as relações assimétricas de poder, sobre um poder como uma vontade de alguém ou de um coletivo de impor uma força unilateral contra a resistência de alguém, de alguns ou de todos a quem mais não é deixada do que a possibilidade de legitimação dessa força têm vindo a ser contrapostas com outras reflexões que enfatizam, pelo contrário, as relações de poder enquanto relações de comunicação e até mesmo como relações de emancipação (Rocha, 2007: 264).

Também a escola, enquanto organização educativa, é atravessada por relações de poder. Quando se fala em relações de poder da escola, é importante fazer referência a alguns autores e aos seus trabalhos desenvolvidos quer na análise desta questão, quer na elaboração de tipologias e definições de poder aplicadas à escola – Ver Quadro 2.

Quadro 2 – Tipos/ Tipologias de Poder (es) na escola

Autores	Tipos de Poder	Caracterização sumária
Émile Durkheim	Autoridade/ Poder Moral/ Obediência consentida	“Por autoridade, teremos de entender o ascendente que sobre nós exerce qualquer poder moral que nos seja reconhecidamente superior (...), existe, na autoridade (...) um não sei quê, que no-lo impõe. É nisso que consiste a obediência consentida”.
Talcott Parsons	Poder	“A generalizada capacidade de assegurar o desempenho de obrigações por parte de unidades, num sistema de organização coletiva, quando as obrigações são legitimadas com referência ao seu impacto sobre metas coletivas e onde, no caso de recalcitrância, há um pressuposto de imposição de sanções de qualquer que seja a real agência daquela imposição”.
Max Weber	Poder	“A probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade” – “O poder de A sobre B é a capacidade de A conseguir que B faça alguma coisa que ele não teria feito sem a intervenção de A”.
	Autoridade – Dominação Legítima (Tradicional, Carismática, Racional)	Poder institucionalizado e oficializado que tem de ser considerado legítimo por parte de quem o reconhece: “toda a relação autêntica de dominação (...) tem de ser legítima, isto é, aceite por B na sua relação com A”.
	Disciplina	“Probabilidade de, numa multidão dada de homens, encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, em virtude de uma atitude adestrada (...). O conceito de ‘disciplina’ engloba o ‘treino’ da obediência acrítica e sem resistência de massas”.

Foucault	Poder disciplinar	“uma relação de fiscalização, definida e regulada”.
	Relações de Poder (poder – micropoderes)	“O poder não é uma instituição e não é uma estrutura (...); as relações de poder não estão em posições de superestrutura (...), elas têm um papel diretamente produtor”.
	Resistência	A resistência é inseparável das relações de poder: “Onde há poder há resistência”.
Bourdieu e Passeron	Violência Simbólica	Imposição de significações tidas como legítimas, dissimulando as relações de hegemonia que estão na base de sua força.
Michel Crozier e Erhard Friedberg	Poder de Especialista	Posse de uma competência ou de uma especialização funcional dificilmente substituível.
	Poder das Relações com o Meio	Adaptação dos conhecimentos às relações que umas organizações estabelecem com as outras.
	Poder das Redes de Comunicação	Faz com que os atores dotados de informação ajam sobre aqueles que a não possuem.
	Poder das Regras Organizacionais	Os atores organizacionais detêm tanto mais poder quanto mais conhecerem as regras organizacionais e as utilizarem em seu proveito.
João Formosinho	Poder Autoritativo (Autoridade)	Assenta na posição oficial. É o poder formal ou poder de cargo.
	Poder Pessoal	Ligado às características pessoais, afetivas, temperamentais e de personalidade.
	Poder Cognoscitivo	Ligado à posse de conhecimentos (académico e pedagógico).
	Poder Material (Remunerativo)	Distribuição de recompensas materiais.
	Poder Normativo (moral /ideológico)	Recurso a normas (morais, religiosas, jurídicas, profissionais, valores e ideologias).
	Poder Físico	Aplicação ou ameaça de aplicação de sanções (castigos corporais).
Almerindo Afonso	Poder de cargo	Assenta na posição oficial.
	Poder Coercitivo	Aplicação ou ameaça de aplicação de sanções sociais.
	Poder de Recompensa	Distribuição de recompensas simbólicas.
	Poder de Referente	Ligado às características pessoais.
	Poder de Especialista	Ligado à posse de conhecimentos.
	Poder de Avaliar	Ligado aos efeitos nefastos da avaliação sobre os alunos.

Fonte: Rocha e Fernandes (2014:173-175)

Da análise do Quadro, pode-se deduzir a consideração de vários cenários de poder:

As concepções de poder (autoridade) de Max Weber, como aliás a concepção de poder apresentada por Talcott Parsons [e ainda a concepção de autoridade de Émile Durkheim], implicam que se perspetivem cenários de

poder não só de legitimação, mas também de controlo, hierarquia e assimetria entre quem detém a autoridade (um “ator” ou um “coletivo”) e quem a considera legítima e, por isso, se submete a ela (Rocha, 2007:244).

Michel Foucault (2009) pergunta: “Devemos ainda nos admirar que a prisão se pareça com as fábricas, com as escolas, com os quartéis, com os hospitais, e todos se pareçam com as prisões?”. E responde que, na escola, prevalece o poder disciplinar que se pode traduzir num poder de vigilância hierarquizada:

Na oficina, na escola, no exército funciona como repressora toda uma micropenalidade do tempo (atrasos, ausências, interrupções das tarefas), da atividade (desatenção, [...]), da maneira de ser (grosseira, desobediência), dos discursos (tagarelice, insolência), do corpo (atitudes incorretas, gestos não conformes, sujeira), da sexualidade (imodéstia, indecência). Ao mesmo tempo é utilizada, a título de punição, toda uma série de processos subtis, que vão do castigo físico leve a privações ligeiras e a pequenas humilhações... levando ao extremo, que tudo possa servir para punir a mínima coisa; que cada individuo se encontre preso numa universalidade punível-punidora (citado por Rocha & Fernandes, 2014:176).

A teoria da reprodução social e cultural refere-se ao “poder de violência simbólica”. A escola, organismo que deveria ser neutro, é uma instituição reprodutora da ordem social estabelecida e distribui de forma desigual o capital simbólico (entendido como o capital económico e o capital cultural) entre as classes e os grupos. Por isso, a ação pedagógica é considerada também relação de poder:

“toda[a] ação pedagógica é objetivamente uma violência enquanto imposição, por um poder arbitrário, de um poder arbitrário cultural [...]. Dito de outra maneira, o alcance dessas proposições encontra-se definido pelo facto de que elas convêm a toda [a] formação social, entendida como um sistema de relações de força e de sentido entre grupos ou classes. [Assim], a ação pedagógica escolar [...] reproduz a cultura dominante, [que] deste modo [reproduz] a estrutura das relações de força, [...] onde o sistema de ensino dominante tende a assegurar-se do monopólio da violência simbólica legítima (Bourdieu & Passeron, 1975, citados por Rocha & Fernandes, 2014:176).

No âmbito da análise das organizações, Michel Crozier e Erhard Friedberg (1977) defendem o carácter funcional do poder: “Agir sobre o outro é entrar em relação com ele, e é nesta relação que se desenvolve o poder de uma pessoa A sobre uma pessoa B. O poder é então uma relação e não um atributo dos atores” (citados por Rocha & Fernandes, 2014: 177). De acordo com estes autores, existem quatro tipos de poder: o

poder do especialista - posse de uma competência ou de uma especialização funcional dificilmente substituível; o poder das relações com o meio – poder estratégico que os atores utilizam para adaptar os seus conhecimentos às relações que umas organizações estabelecem com as outras; o poder das redes de comunicação - poder que faz com que os atores dotados de informação ajam sobre aqueles que a não possuem; e finalmente o poder das regras organizacionais - os atores organizacionais detêm tanto mais poder quanto mais conhecerem as regras organizacionais e as utilizarem em seu proveito (Fernandes, 2011: 68).

Estudando “As bases do poder do professor”, João Formosinho afirma que “os atos de poder utilizam componentes de mais do que um tipo. Desta forma, propõe “uma classificação baseada em seis tipos de poder – o poder físico, o poder material ou remunerativo, o poder pessoal, o poder cognoscitivo, o poder normativo e o poder autoritativo ou autoridade” (1980:304). O poder físico, baseado na “superioridade física”, é o tipo de poder que o professor não pode eticamente usar. O poder material ou remunerativo baseia-se na possibilidade de a direção da escola fixar recompensas materiais e financeiras, o que na escola pública não é possível por não ser decisão da organização. O poder normativo observa-se quando A se baseia no recurso a normas jurídicas, profissionais, morais e ideológicas para obter de B o que A quer. O poder cognoscitivo é a grande base de poder dos professores, uma vez que se baseia nos conhecimentos adquiridos a nível científico, técnico e tecnológico. O poder pessoal baseia-se nas características afetivas, temperamentais e de personalidade do professor e remete para os aspetos de ajuda e interação da relação pedagógica, em que o professor deve ter em conta os interesses dos alunos, de respeitar a sua personalidade e valorizar o aspeto bilateral do processo ensino-aprendizagem (1980:310-311). Por sua vez, o poder autoritário ou autoridade, baseia-se na “posição oficial de superioridade formal de A em relação a B” (1980:313).

Também Almerindo Afonso (1991) estuda as relações de poder que se podem estabelecer entre professores e alunos e distingue cinco tipos de poder: o poder de cargo concerne a posição oficial dentro da instituição; o poder coercitivo refere-se à possibilidade do professor utilizar sanções/punições; o poder de recompensa, por seu turno, está ligado à utilização de reforços ou estímulos positivos; o poder de referente relaciona-se com as características pessoais do professor, levando os alunos a sentirem-se bem com o que estão a realizar; o poder de especialista baseia-se no reconhecimento

e valorização, por parte do aluno, do facto de o professor saber mais e ter um conhecimento aprofundado num determinado domínio.

A análise ao Quadro 2 permite também constatar que nas análises do poder nas organizações educativas se reafirmam “conceções de poder que assentam no pressuposto de que o poder é essencialmente uma forma superior de controlo de uns indivíduos sobre outros nos mais diversos contextos” (Rocha, 2007:266). Face à introdução de novos atores e grupos no plano da administração e gestão da escola, complexifica-se o jogo de poderes, de interação e de influência.

5. A intervenção do Município na Educação

Os sistemas educativos são organizações muito complexas, tornando-se difícil a sua administração. Desta forma, e sobretudo desde os anos 80 do século XX, o sistema educativo português tem sofrido transformações consideráveis. Entre outras, a que primeiro importa referir é da reconceptualização do papel do Estado.

Durante um longo período, a administração da Educação em Portugal esteve subordinada a um “Estado educador”, isto é, um Estado que se assumia como educador exclusivo de todos os cidadãos e “a quem incumbia a *educação nacional*, cuja organização e controlo pertenc[ia] à administração central (...) (Formosinho e Machado, 2014:13). Na sequência da Revolução de 25 de abril de 1974, assiste-se a várias transformações e consequentemente à incapacidade por parte do Estado centralizado e uniforme de resolver os problemas e de responder às necessidades da sociedade. De facto, a massificação escolar que levou ao crescimento das taxas de escolarização, as mudanças tecnológicas e as crises económicas dos anos setenta, entre outras mudanças, criaram dificuldades ao Estado centralizador na gestão de um sistema educativo de qualidade crescente.

A conceção do papel do Estado e a sua relação com o sistema educativo alteram-se: num primeiro momento, o Estado, embora mantendo a superintendência sobre todo o sistema, procura diversificar e flexibilizar a educação escolar e efetua algumas desconcentrações de competências para as escolas ou para os órgãos intermédios da administração (Fernandes, 2014:38), entre os quais os municípios.

Segundo Pinhal (2006:102), os municípios são “pessoas coletivas públicas de população e território, dotados de autonomia administrativa e financeira face à administração central”. Estes órgãos de soberania são detentores de competências próprias em diversos sectores, entre eles a Educação, e a sua intervenção “decorre do aumento da autonomia local consagrado nas leis superiores da República aprovadas depois da revolução de 1974” (2006: 103).

Segundo Sousa Fernandes (2004: 34), a participação dos municípios portugueses na educação, resultante da transferência de competências educativas da administração central, organiza-se em três fases – Ver Quadro 3.

Na primeira fase – entre 1976 e 1986, datas que correspondem à realização da primeira eleição municipal e à promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), respetivamente – o papel do município é entendido como “um serviço periférico de apoio à educação infantil e básica obrigatória”. Os municípios apenas assumem alguns encargos financeiros com a educação escolar, entre os quais nas construções escolares, no equipamento e manutenção de estabelecimentos e escolas de educação pré-primária e primária, residências e transporte escolar assim como na ação escolar.

Na segunda fase, determinada pela publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, é conferido ao município um novo papel na educação: o de agente educativo, mas considerado como um parceiro privado. Apesar de não ser muito clara a participação do município na educação, a LBSE reconhece-lhe um papel educativo em certas áreas ou modalidades do sistema educativo. Segundo Carvalho (2012), este diploma incorpora dois dos principais princípios democráticos consagrados na Constituição portuguesa – a descentralização e a participação “de todos os implicados no processo educativo” bem como a “integração comunitária” dos estabelecimentos de ensino e de educação, não fazendo alusão a qualquer papel de relevo para os municípios.

Quadro 3 – Regulação normativa das atribuições municipais na Educação

Fases da evolução	Diplomas legais
<p>1976-1986: <i>aos municípios impostos predominantemente encargos financeiros no âmbito da educação inicial.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei 77/84 de 8 de março: encargos municipais relativamente a investimentos na educação • Decreto-Lei 288/84 de 5 de setembro: encargos municipais em matéria de transportes escolares; Conselho Consultivo de Transportes Escolares • Decreto-Lei 399/84 de 28 de dezembro: atribuições municipais em matéria de ação social escolar; Conselho Consultivo de Ação Social

<p>1986 – 1996: <i>para além dos encargos, o município é reconhecido também como um agente educativo supletivo e parceiro social de estatuto idêntico aos agentes privados.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 46/86 de 14 de outubro: Lei de Bases do Sistema Educativo: competências do município no âmbito da educação pré-escolar, profissional especial e educação de adultos e de atividades extraescolares • Decreto-Lei 31/87 de 9 de julho: participação no Conselho Nacional de Educação • Decreto-Lei 26/89 de 21 de janeiro: constituição das parcerias na criação de escolas profissionais • Decreto-Lei 172/91 de 10 de maio: participação no Conselho de Direção das escolas
<p>1996: <i>a partir da entrada do governo socialista, o município começa a ser reconhecido como um parceiro educativo público e não apenas supletivo do ensino público</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 5/97 de 10 de fevereiro, Lei-Quadro da Educação Pré-escolar e Decreto-Lei 147/97 de 11 de junho: condições de participação das autarquias na educação pré-escolar • Decreto-Lei 115-A/98 de 4 de maio: participação municipal nos órgãos de direção das escolas e criação facultativa de Conselhos Locais de Educação • Lei 169/99 de 8 de setembro: competências municipais no âmbito da educação • Decreto regulamentar 12/2000 de 29 de agosto: constituição dos agrupamentos de escolas • Decreto-Lei 7/2003 de 15 de janeiro: criação obrigatória dos Conselhos Municipais de Educação e elaboração da Carta Educativa Concelhia • Despacho 16.795/2005 de 14 de julho do Ministério da Educação: as autarquias podem ser promotoras de atividades de animação e apoio às famílias, de enriquecimento curricular e extracurriculares • Despacho 12.591/2006 de 16 de junho do Ministério da Educação: as autarquias podem ser promotoras de Atividades de Enriquecimento Curricular • Decreto-Lei 144/2008 de 28 de julho: estabelece o quadro de transferências para as autarquias de competências referentes a pessoal não docente do ensino pré-escolar e básico, das atividades de enriquecimento curricular, da gestão do parque escola do 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico, da ação social escolar do 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico e transportes escolares relativos ao 3.º Ciclo do Ensino Básico • Decreto-Lei 75/2008 de 22 de abril: estabelece a participação da autarquia no Conselho Geral da Escola/ Agrupamento.

Fonte: Fernandes (2014:49)

Em 1987, surge o Conselho Nacional de Educação (CNE) em que participam os municípios através da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Esta medida representa uma evolução no que diz respeito ao reconhecimento e à valorização do poder local, nas decisões do poder central. Para além disso, é atribuído aos municípios a criação de centros de educação pré-escolar e de educação especial, de formação extraescolar e ainda a criação de escolas de formação profissional. Para os municípios, estas últimas formariam profissionais qualificados que contribuiriam para o desenvolvimento económico e tecnológico das respetivas comunidades.

A terceira fase de definição do papel do município no sistema educativo inicia-se, segundo Sousa Fernandes (2004), em 1996. O município é encarado como interveniente de estatuto público na promoção e coordenação local da política educativa. Entre várias medidas tomadas, é de salientar a publicação do Decreto-Lei 115-A/98 de 4

de maio que veio modificar significativamente o papel do município, nomeadamente, no que diz respeito à sua intervenção na administração e gestão das escolas e à orientação da educação. A inovação mais importante deste diploma é a criação dos Conselhos Locais de Educação de iniciativa e responsabilidade do município, órgão que permite às autarquias intervir em vários setores que até ao momento eram exclusivamente da competência das escolas e da administração central.

Após esta análise apresentada por Fernandes (2014), verifica-se que, e sobretudo após a publicação da LBSE, a autarquia surge como um parceiro natural da escola/administração central, havendo, da parte do Governo, tentativas de atribuir às autarquias novas tarefas e responsabilidades referentes aos domínios por estas já assumidos, equacionando-se como cenário previsível para o futuro próximo o alargamento das competências a outros domínios (Carvalho, 2012).

Tendo em conta a legislação aplicável no final de 2003, Pinhal (2012: 254) distingue três tipos de competências em matéria de educação dos municípios:

- Competências relacionadas com a conceção e o planeamento do sistema educativo:
 - criar os conselhos locais de educação;
 - elaborar a carta educativa do município;
 - propor ou dar parecer sobre a constituição de agrupamentos de escolas;
 - integrar as assembleias de escola e de agrupamento;
 - intervir, como parte, na celebração de contratos de autonomia de escolas e agrupamentos.
- Competências relacionadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços - uma das competências mais antigas dos municípios:
 - construir, apetrechar e manter os jardins de infância e as escolas do 1º. Ciclo do Ensino Básico da rede pública e participar na construção das escolas dos 2º. e 3º. Ciclos;
 - assegurar a gestão dos refeitórios dos jardins de infância e das escolas do 1º. Ciclo do Ensino Básico da rede pública;
 - gerir o pessoal não docente da Educação Pré-escolar e do 1º. Ciclo do Ensino Básico.
- Competências associadas com o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de educação e ensino:

- assegurar o transporte escolar;
- garantir alojamento aos alunos do Ensino Básico, quando deslocados obrigatoriamente da sua zona de residência;
- participar na ação social escolar;
- apoiar atividades complementares de ação educativa na Educação Pré-Escolar e no 1º. Ciclo do Ensino Básico;
- participar no apoio à educação extraescolar.

Atualmente, os municípios detêm competências por via da consagração legal nos seguintes domínios: construção e gestão do parque escolar e dos equipamentos educativos; apoios socioeducativos; apoios complementares aos apoios educativos; recursos humanos; e planeamento e administração da educação local – Ver Quadro 4. A evolução dessas competências mostra o aumento e a diversificação das competências dos municípios em matéria de educação. No entanto, convém acrescentar que os municípios têm vindo a assumir responsabilidades para além daquelas que lhes são legalmente impostas, através da promoção e da participação em iniciativas locais.

Ao conjunto dessas atividades, Pinhal designa-as de “não competências”, isto é, “as atividades dos municípios que, embora pertencendo aos domínios das suas atribuições, excedem as competências definidas por lei” (2012:615).

De uma forma sintética, Pinhal (2012: 612-658) cataloga as não competências em três grandes grupos: “os projetos educativos próprios ou em associação”; “a criação de estabelecimentos de educação e ensino” e por último “a formação de agentes educativos, culturais e desportivos”

Quadro 4 – Domínios e competências dos municípios na Educação

DOMÍNIOS	COMPETÊNCIAS	ENQUADRAMENTO
Construção e gestão do parque escolar e dos equipamentos educativos	Construção, apetrechamento e manutenção dos jardins-de-infância	Os municípios são responsáveis pela construção e equipamento dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e do Ensino Básico, sendo a gestão durante o período de funcionamento das atividades letivas das escolas. Verifica-se, deste modo, uma gestão partilhada.
	Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação do Ensino Básico	
	Construção e gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e do Ensino	Incumbe aos municípios a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico.

	Básico	
Apoios socioeducativos	<p>Ação social escolar</p> <p>Transporte escolar</p> <p>Alojamento dos alunos do ensino básico</p>	<p>Aos municípios compete participar no apoio às crianças da educação Pré-Escolar e aos alunos do Ensino Básico. É da sua competência o fornecimento de refeições escolares para os alunos do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar, bem como suportar a diferença entre o custo fixado da refeição e o preço nos refeitórios concessionados a empresas de restauração, quando se trate de alunos do Ensino Básico.</p> <p>Sobre as autarquias impende a obrigação de assegurar o transporte escolar, mas não têm a faculdade de decidir sobre os horários escolares, competência das escolas que apenas auscultam a sua opinião.</p> <p>As autarquias devem garantir alojamento aos alunos deslocados obrigatoriamente da sua área de residência.</p>
Apoios complementares aos apoios educativos	<p>Apoio à educação extraescolar</p> <p>Apoio às atividades de enriquecimento curricular (AEC)</p> <p>Apoio às famílias das crianças da Educação Pré-Escolar e dos alunos do 1º Ciclo do Ensino Básico</p>	<p>As autarquias podem ser promotoras das AEC, sendo o parceiro preferencial. A sua ação está confinada à disponibilização dos recursos humanos e materiais já que as demais competências são do ME, sendo algumas da responsabilidade das escolas, que articulam com as autarquias.</p> <p>As autarquias garantem o prolongamento do horário destes estabelecimentos de educação com funcionários por elas contratados, bem como são solicitadas a assegurar a componente de apoio à família no 1º ciclo.</p> <p>É da responsabilidade dos municípios a aquisição do material didático e pedagógico para estas crianças.</p>
Recursos humanos	Gestão do pessoal não docente	As câmaras municipais podem exercer competências relativas ao pessoal não docente do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar, nas seguintes matérias: recrutamento; afetação e colocação do pessoal; gestão de carreiras e remunerações, poder disciplinar, cabendo-lhes a homologação e decisão em matéria de avaliação (compete ao órgão de gestão das escolas a avaliação).
Planeamento e administração da educação local	<p>Criação dos CME e elaboração das Cartas Educativas</p> <p>Administração e gestão escolar</p> <p>Participação na constituição</p>	<p>De criação obrigatória pelos municípios, que detêm a presidência exercida pelo presidente da câmara.</p> <p>Os municípios participam no órgão de direção da escola (Conselho Geral) assistindo – lhes, por esta via, intervir na construção do projeto educativo no regulamento interno e no plano anual de atividades.</p> <p>A criação de agrupamentos, da competência das</p>

	dos agrupamentos de escolas	DRE, carece de consulta prévia aos municípios.
	Celebração de contratos de autonomia de escolas	Os municípios intervêm como parte na celebração dos contratos de autonomia das escolas.

Fonte: Carvalho (2012:53)

Segundo o mesmo autor, esta situação de envolvimento dos autarcas, mais do que seria de esperar, “tendo em conta a letra da lei”, deve-se à incapacidade de resposta, por parte do Ministério da Educação, às necessidades do sistema educativo (Pinhal, 2006: 104 e 106). Acrescenta ainda o autor que os municípios são “a rede mais capacitada para conceber, lançar, coordenar e animar políticas públicas ao nível local” e, desta forma, mais adequadas às necessidades particulares dos territórios concelhios (ibidem).

CAPÍTULO II

A Administração Local

A Administração Local em Portugal é exercida pelas autarquias locais: os municípios que desempenham um papel relevante na organização do Estado e no funcionamento da sociedade.

Neste capítulo, pretendemos explicar como a Administração Pública está organizada. Procuramos distinguir a centralização da descentralização enquanto modelos da administração pública, expondo ainda o conceito de territorialização. Num último ponto, abordamos a mais recente forma de governação da escola pública - a governação por contrato.

1. A Organização da Administração Pública

Um entendimento alargado e amplo da intervenção dos municípios na Educação pode ser conceptualizado numa perspetiva de descentralização, territorialização ou de contratualização das políticas públicas (Ferreira, 2013:22 cit. por Lopes, 2015).

Para melhor se entender a situação em estudo, ou seja, a intervenção dos Municípios, torna-se impreterível o entendimento da estrutura organizativa da Administração Pública em Portugal.

A organização administrativa “envolve toda a rede de órgãos, serviços e entidades juridicamente autónomas de natureza pública que, isolada ou interrelacionadamente, dão corpo (...) a atividades de prossecução de interesses públicos, em virtude dos poderes de que estão legalmente investidos. Por isso se diz que a organização administrativa reflete a autoridade estadual.” (Garcia; 1994: 235)

Segundo a Direção-Geral da Administração e do Emprego (DGAEP),

“Tradicionalmente, a Administração Pública é entendida num duplo sentido: sentido orgânico e sentido material. No sentido orgânico, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas; no sentido material, a administração pública é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes.”

Deste modo, a Administração Pública é uma realidade vasta e complexa em que se distinguem três grandes grupos: a Administração indireta do Estado, a Administração direta do Estado, reguladas pelas Leis nº3 e nº4/2004 de 15 de janeiro, respetivamente, e a Administração Autónoma.

As entidades da Administração direta do Estado estão hierarquicamente subordinadas ao Governo (poder de direção), as entidades da Administração indireta do Estado estão sujeitas à sua superintendência e tutela (poderes de orientação e de fiscalização e controlo) e as entidades que integram a Administração Autónoma estão apenas sujeitas à tutela (poder de fiscalização e controlo).

Vital Moreira afirma que a “Administração direta é a atividade levado a cabo diretamente pelos próprios serviços administrativos do Estado, sob a direção do governo, que é o órgão superior da Administração Pública estadual (CRP, artigo 182º) (...) a relação que se estabelece... é de hierarquia.” (1997:105).

Existem por um lado os serviços centrais que têm competência em todo o território nacional, que é o caso das Direções-gerais organizadas em Ministérios e por outro lado, os serviços periféricos têm competências territorialmente limitadas, como acontecia com as Direções Regionais de Educação ou com os Governos Cívicos, cujas funções e competências limitavam-se à área geográfica onde atuavam.

Freitas do Amaral (2009: 349) define a Administração indireta como “o conjunto das entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, uma atividade administrativa destinada à realização de fins de Estado”

Vital Moreira (1997:105), por sua vez, define a Administração indireta como “aquela que é realizada por conta do Estado por outros entes que não o Estado pela sua mesma administração. É a prossecução de atribuições administrativas de certa entidade administrativa, por intermédio de outra entidade administrativa”.

De acordo com a DGAEP, a Administração indireta do Estado compreende três tipos de entidades: os Serviços personalizados, os Fundos personalizados e as Entidades públicas empresariais.

O terceiro e último grande grupo de entidades, que compõe a Administração Pública, é constituído pela Administração Autónoma. Tratando-se de entidades que defendem interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e atividade, agrupam-se em três categorias: a

Administração Regional e Administração local (ambas de natureza territorial) e Associações públicas.

A Administração Regional (autónoma) tem a mesma matriz organizacional da Administração direta do Estado e da Administração indireta do Estado. Por isso, também na Administração Regional (autónoma) é possível distinguir a Administração direta (com serviços centrais e periféricos) e a Administração indireta (com Serviços personalizados, Fundos personalizados e Entidades públicas empresariais).

A grande distinção entre a Administração direta e indireta do Estado e a Administração Regional (autónoma) é a sua competência territorial e material. Na Administração estadual, a competência respeita a todas as matérias e é exercida sobre todo o território nacional. Na Administração regional (autónoma), os órgãos, agentes e serviços têm competência limitada às matérias de interesse das respetivas populações que não sejam constitucionalmente limitadas à administração estadual (como acontece com a defesa nacional e relações externas, por exemplo) e exercem a sua competência exclusivamente sobre o território da respetiva região e nos limites da autonomia regional definidos na Constituição da República e nos respetivos Estatutos político-administrativos.

A Administração Local (autónoma) submete-se, também, ao mesmo modelo: serviços de administração direta (centrais e periféricos) e indireta (entidades públicas empresariais). A Administração Local (autónoma) é constituída pelas autarquias locais (pessoas coletivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações). A competência dos órgãos e serviços da Administração Local (autónoma) restringe-se também ao território da respetiva autarquia local e às matérias estabelecidas na lei.

Por último, consideram-se as associações públicas como pessoas coletivas de natureza associativa, criadas pelo poder público para garantir a continuação dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua execução.

João Formosinho (2005:22) considera que a tipologia da Administração Pública da DGAEP, anteriormente apresentada, já não descreve adequadamente a complexa e variada realidade social e administrativa existente em Portugal. Desta forma, sugere uma outra tipologia que agrega realidades sociológicas e organizacionais e não somente características jurídicas formais, como anteriormente. Baseada no papel do Estado na administração e na (in)dependência dos diferentes tipos de administração em relação a

ele, esta tipologia tenta mostrar “a dinâmica evolutiva da realidade administrativa através de um “continuum” de progressiva menor dependência do Estado e de maior participação da sociedade civil na administração pública” (2005:22). Formosinho apresenta cinco categorias da administração pública: *a administração estatal direta, a administração estatal indireta, a administração estatal participada, a administração mista (estatal e não estatal) e administração autónoma* (idem).

Se na *administração estatal direta*, verifica-se que o princípio administrativo orientador é a integração no Estado com total dependência em relação ao governo, na *administração estatal indireta*, é a individualidade social e jurídica dos seus agentes em relação ao Estado com cedência de uma autonomia técnica para desempenhar as suas tarefas. É de salientar que este tipo de administração surge quando a administração estatal direta, com características burocráticas e hierárquicas, não é adequada à realização de atividades com complexidade científica, educacional, económica ou outra.

Em relação à *administração estatal participada*, esta surge quando o Estado apela a sociedade civil para participar na administração de atividades do Estado. Esta participação, com caráter deliberativo e não meramente consultivo, permite adequar melhor as decisões públicas aos interesses dos visados. No campo da educação, podemos referir como modelo deste tipo de administração, o da administração das escolas que determina a participação dos pais, dos alunos, das autarquias, das associações nas tomadas de decisão da escola.

Formosinho refere-se ainda à *administração não estatal*, isto é, àquela cujo princípio administrativo orientador é o da autoadministração: com capacidade de orientação política própria sem estar sujeita a normativas do Governo ou dependente financeiramente do Estado. Com este último aspeto, não se quer dizer que o Estado não possa apoiar financeira, fiscal ou tecnicamente as referidas entidades, por um lado por comodidade económica, tornando-se mais conveniente subsidiar aquilo que já existe e, por outro lado, por razões políticas, ao respeitar a livre iniciativa da sociedade civil.

Quando o Estado outorga funções estatais a entidades particulares, colaborando no mesmo projeto, Formosinho fala em *administração mista*. Um exemplo deste tipo de administração são as escolas com contratos de associação com o Estado. Este tipo de administração é autossuficiente e auto administrativo.

Sobre a *administração autónoma*, Formosinho (2005:24-25) afirma que é uma administração completamente independente em relação ao Estado com uma área de atuação própria. O exemplo mais perfeito é o da administração das autarquias que têm

como principal objetivo servir os interesses dos cidadãos que habitam uma determinada área geográfica.

Referindo-se aos modelos de administração pública, Machado (2014:40) escreve que o paradigma do Estado de Direito desenvolveu-se de acordo com dois modelos diferentes: o *modelo centralizado* e o *modelo descentralizado*. A administração em Portugal seguiu, durante um longo período, um modelo burocrático e normativista, dependente das orientações de um Estado centralista. O 25 de abril de 1974 representa uma viragem na história e na vida portuguesa: na Constituição da República Portuguesa, no artigo 2^a, caracteriza-se a República Portuguesa como sendo um “Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política (...) que tem por objetivo (...) a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”. Posteriormente, na sua revisão, em 1982, introduz-se o princípio da *participação democrática no ensino* (artigo 77^o) e o princípio da *descentralização administrativa* (artigo 237^o), integrando as autarquias locais (freguesias, municípios e regiões administrativas) na organização democrática do Estado. Estes princípios acabaram por ser consolidados pela Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 (LBSE), a qual veio determinar no seu n^o2 do artigo 1^o que “o sistema educativo é o conjunto de meios pelos quais se concretiza o direito à educação, (...) e a democratização da sociedade”. É ainda a mesma LBSE que estabelece que “o sistema de ensino deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local” (artigo 43.^o, 2^o).

Todo este processo de progressiva descentralização, e ainda de acordo com Machado (2014:40), tem a ver com a opção por um sistema democrático que pretende ir para além da democracia meramente representativa e promover a participação dos cidadãos. Em “*Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público*” (2014:35), João Formosinho considera que “numa democracia representativa centralizada a política educativa é conduzida pelo Estado, através da Administração Central, sem grande consulta aos parceiros sociais e pedagógicos, sem tentativa de concertação social.” O Estado é a única entidade politicamente relevante e a administração central o suporte executivo das suas decisões (Formosinho & Machado, 2014:19). Por sua vez, “numa democracia participativa descentralizada, na condução da política educativa tem participação significativa a sociedade civil, reconhecendo-se que o problema da educação diz respeito a todos os setores da sociedade interessa geralmente os vários parceiros sociais e pedagógicos” (Formosinho, 2014:35). Neste

tipo de democracia, para além do Estado, há a intervenção de corpos intermédios entre o Estado e os cidadãos.

Parafrazeando Formosinho e Machado (1998:22):

A atual necessidade de redefinição do papel do Estado na educação e a perceção por parte da administração pública de não assumir mais poder o ónus da responsabilização por tudo quanto passa na escola de interesse público, por manifesta impossibilidade de um sistema altamente centralizado, tem levado a uma via que, alicerçando-se numa retórica descentralizadora, tem procedido a uma centralização desconcentrada (...).

2. Centralização e descentralização

Ao analisar a questão relacionada com a descentralização importa clarificar este conceito assim como o de “centralização” e de “desconcentração”. Estes conceitos referem-se ao modo como é distribuído o poder entre a administração central e local, designadamente ao grau e modo de distribuição dos poderes e responsabilidades.

Barreto (1995: 160) defende que “a centralização consiste no estabelecimento de uma autoridade global, em princípio governamental ou estatal, que regule e presida às atividades de todas as unidades do sistema integrado.” Assim, segundo este autor, a centralização passa pela tentativa de homogeneizar métodos e regras, programas e objetivos, tendo em vista proporcionar uma aprendizagem de saberes iguais em toda uma entidade territorial e administrativa, de modo a originar comportamentos semelhantes e com a intenção de evitar ou reduzir atuações singulares ou diferentes. Barreto (1995:159) considera ainda que a centralização satisfaz unicamente interesses e necessidades de grupos restritos, em detrimento de interesses mais vastos e gerais, como a sociedade civil, o poder local, as regiões, os pais, eventualmente os alunos e, provavelmente, o progresso do saber e da formação.

Sousa Fernandes (2005:54) afirma que “globalmente, centralização significa que a responsabilidade e o poder de decidir se concentram no Estado ou no topo da Administração Pública cabendo às restantes estruturas administrativas (...) apenas a função de executar as diretivas e ordens emanadas desse poder central.” Desta forma, requer a existência de uma organização administrativa hierárquica. A responsabilidade e o poder de decisão são unicamente da Administração central.

Para o mesmo autor (2005:55), a desconcentração “é uma modalidade atenuada da centralização”, uma vez que as principais características da centralização se mantêm, nomeadamente a estrutura hierárquica da administração, no entanto algumas decisões são tomadas por agentes em posições intermédias ou numa posição inferior da hierarquia. É de referir que os poderes destes agentes são delegados e não próprios, continuando a pertencer por direito ao superior e, por isso, mantém-se a dependência hierárquica presente na centralização. Sousa Fernandes (2005:56) refere duas formas de desconcentração: a desconcentração territorial e a desconcentração técnica ou funcional. Na desconcentração territorial, os serviços, cujas competências podem ser polivalentes ou generalistas, são distribuídos pelo território. No que diz respeito à desconcentração técnica ou funcional, as competências incidem sobre um leque delimitado, podendo abranger todo o território nacional.

Na descentralização, para Gournay, citado por Sousa Fernandes (2005:57), as decisões são confiadas a agentes que não dependem do governo, mas de órgãos colegiais que representam uma parte da população. É de salientar que têm sido apontados vários processos de descentralização. Segundo Sousa Fernandes (2005:28), para além da descentralização cooperante e funcional, existe ainda a descentralização territorial que diz respeito “à criação de pessoas coletivas públicas, correspondentes a um conjunto de pessoas residentes em determinado território, que asseguram a prossecução dos interesses comuns dessas pessoas”. Neste tipo de descentralização, o referido autor considera que as autarquias se apresentam como um exemplo. Na opinião de Sousa Fernandes, a descentralização é:

uma resposta política a movimentos de base, locais e regionais e, mais do que estimular esses movimentos, existe, por vezes, a intenção expressa ou disfarçada de os controlar e canalizar para os fins próprios da administração e não para o reconhecimento do local ou da escola como centro de ação política ou educativa (2005:61).

Barroso e Pinhal consideram que é a descentralização “um processo, um percurso construído social e politicamente por diversos autores, que partilham o desejo de fazer do local um lugar de negociação” (Barroso & Pinhal, 1996:11).

3. A territorialização das políticas

Embora o movimento de transferências de poderes e funções do poder central para o poder local decorra sob o nome de descentralização, muitas das opções tomadas, por diferentes países, apresentam soluções mistas e diversificadas. É por esta razão que alguns autores preferem falar de “territorialização” das políticas educativas e da administração da educação como forma mais abrangente para designar as várias modalidades de descentralização, que têm caracterizado as medidas tomadas em diversos países, e, em particular, em Portugal (Ramalhe, 2014:7).

O conceito de território educativo surgiu contextualizado, pela primeira vez, em Portugal, com os trabalhos preparatórios da Reforma do Sistema Educativo, realizados no final da década de 80, no âmbito da aprovação da LBSE. Nesta altura, e de acordo com Formosinho e Machado (2005:116-117), “afirma-se uma vontade de desconcentração e descentralização que pretende romper com a lógica das décadas anteriores, impulsiona o ressurgimento da relação escola com o território local, apela à mobilização dos atores locais e à inovação sobre o terreno”. A territorialização das políticas educativas surge num contexto de crise da legitimação da ação do Estado: “o Estado Educador passa a Estado Regulador e delega poderes na escola e nas comunidades onde esta está inserida” (Formosinho & Machado, 2005: 116).

Manuel Sarmiento (1998) declara que “a promessa contida na Lei de Bases do Sistema Educativo não se concretizou” quando se refere ao “centralismo do sistema e [à] burocratização administrativa da sua pilotagem” (1998: 43 e 44). Como alternativa, o autor apresenta três expressões em que “se depositam as esperanças da transformação do sistema educativo” (1998:44): Autonomia, Descentralização e Territorialização. Estas expressões significam “essencialmente três coisas: pilotagem local do Sistema Educativo, cooperação interinstitucional a nível local e fundamentação local das lógicas de ação educativa” (1998: 44).

No que diz respeito ao primeiro significado – pilotagem local do Sistema Educativo – está subjacente a passagem de um modelo centralizado de administração da educação para um modelo diferente onde as escolas, agrupamentos e territórios educativos recebem poderes e competências para que desenvolvam ações autónomas,

adequadas ao seu contexto, pelo que “decisões fundamentais sobre a vida nos contextos da educação são tomadas no seu interior, pelos seus próprios intervenientes” (1998: 44).

Em segundo lugar, com a cooperação interinstitucional a nível local, a Educação deixa de ser assunto exclusivo dos professores, dos alunos e dos pais, tornando-se “uma política social, localmente pilotada” (1998: 44). Isto significa que surgem parcerias entre as instituições que participam e as comunidades onde se inserem as escolas.

Para terminar, a fundamentação local das lógicas de ação educativa está relacionada com o facto de todas as ações que dizem respeito à educação, como por exemplo, finalidades, objetivos, orientações metodológicas, prescrições de comportamento, entre outros, deixam de ser decretadas e monitorizadas exclusivamente e unicamente pela administração central, passando a ser cometidas, num certo grau, às comunidades locais.

Barroso (2005b) considera que o conceito de *territorialização* das políticas educativas é difuso e exprime a mudança nas relações entre a Educação e o Estado, as quais não se limitam à dicotomia centralização/descentralização. Conforme salienta o referido autor, a territorialização não deve ser reduzida à sua dimensão jurídico-administrativa, deve ser entendida sobretudo como um fenómeno político que se desenvolve no quadro de um conflito entre o Estado e diversos agentes de educação, entre os quais, destaca o autor, as autarquias. Segundo Barroso, a territorialização abarca:

Uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local e a contextualização da administração pública (1998:31).

De acordo com Pinhal, a territorialização da educação pode ser entendida como um conjunto diferenciado de lógicas de funcionamento dentro de um certo território, onde atuam vários agentes locais da educação, para a realização contextualizada das políticas nacionais ou para a realização de um projeto educativo local onde se integrem os projetos das diversas instituições educativas. Segundo o mesmo autor, o conceito de territorialização abarca diferentes realidades que levaram à constituição de modelos de territorialização de diferente natureza:

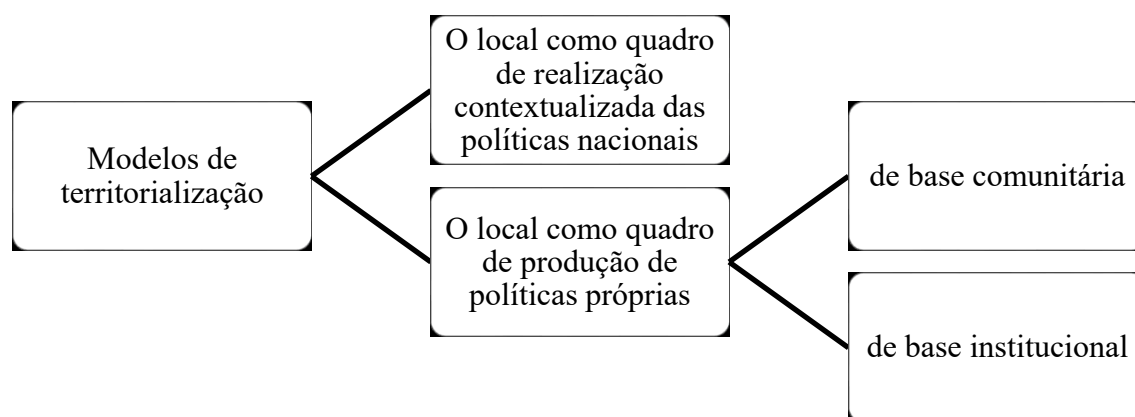


Figura 1 – Modelos de territorialização (Adaptação de Pinhal, 2012: 272)

Para João Pinhal (2012: 272-273), a territorialização pode corresponder, por um lado, à possibilidade de executar localmente as políticas e as normas nacionais, com a sua eventual adaptação às características locais, mas, por outro lado, e com cariz mais político, a territorialização pode corresponder à construção de políticas locais. No primeiro caso, é acentuada a dimensão meramente administrativa da descentralização. Neste modelo, Pinhal considera que não se traduz a construção de uma significativa capacidade de decisão autónoma dos níveis locais da administração do sistema: as autarquias são encarregues apenas de executar tarefas de natureza operacional e logística do funcionamento do sistema, segundo as normas e orientações vindas da administração central. No que diz respeito ao segundo modelo, Pinhal afirma que, embora dentro dos limites de intervenção local definidos por Lei, o local tem a capacidade de conceber e regulamentar uma parte importante da satisfação dos seus interesses e necessidades. No modelo de territorialização de base comunitária, as comunidades locais decidem sobre uma parte da satisfação dos seus interesses e necessidades, definindo as orientações a ter em conta nas áreas de intervenção.

4. A governação por contrato

O Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, estabelece o “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, definindo a autonomia como “o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados” (artº 3º, nº 1). Desta forma, este decreto assenta na conceção de que a autonomia da escola é um processo de construção social e de que o seu desenvolvimento deve partir da iniciativa da escola, fazer-se por fases com níveis acrescidos de competência e responsabilidades correspondentes ao grau de capacitação da escola e ser “objeto de negociação prévia entre a escola, o Ministério da Educação e a administração municipal, podendo conduzir a celebração de um contrato de autonomia” (artº 47º) (Formosinho, 2009: 5). Este diploma deu início assim à modalidade de governação por contrato.

Nesta fase contratualizadora, surge um Estado cada vez mais racional - um “souci de soi de l’État” (Bezes cit. por Lopes in Barroso, 2011: 39), fazendo um trabalho de introspeção e reconhecendo a importância dos interesses particulares e, desta maneira, integrá-los ao interesse geral (Alves, 2013:46).

A política educativa contemporânea tem incorporado diversas modalidades de contrato. Para Formosinho, o contrato “estimula a ação dos participantes no sentido de alcançar objetivos e apela a uma gestão que se afasta da verificação da conformidade de processos para se aproximar de uma verificação da distância entre os objetivos e os resultados alcançados” (2010: 34).

Para Bouvier, o contrato é uma aliança expressa entre “dois signatários (o Estado e o estabelecimento de ensino), cada um detalhando a natureza das ações envolvidas e inspira-se nos objetivos consagrados a nível nacional” (2010: 152-153).

Segundo Gaudin, os procedimentos contratuais da Administração Pública em geral obedecem a uma “trindade” formal, mais propriamente moral e política do que jurídica. O “contrato de ação pública” implica a presença de três critérios que atuam sempre em conjunto:

- uma fase de negociação/discussão de objetivos;
- um compromisso sobre a calendarização da ação;
- os contributos de cada parte, relativos à concretização dos objetivos. (1999: 28).

Hipólito destaca os três modelos de contrato de Yvonne Fortin, considerados os mais referenciados e os mais aplicados desde 1980:

- o “contrato de qualidade”, “as cartas” ou os “contratos de confiança” do serviço administrativo para com o utente;

- o “contrato de incentivo”, celebrado entre o agente do serviço administrativo e o seu superior hierárquico;

- o contrato entre entidades administrativas, o qual segundo a mesma autora, se subdivide ainda em “contrato de coordenação” entre entidades juridicamente autónomas: e em “contrato interno de gestão ou de desempenho”, estabelecido no interior de uma mesma organização entre dois níveis hierárquicos imediatamente próximos e com compromissos mútuos (2011: 91-92).

O contrato é, pois, uma forma de concretizar o exercício de autonomia, em alternativa à pura descentralização sem contrapartidas (Formosinho, 2009: 7) e incrementa um novo modelo de regulação que conjuga as disposições *top-down*, concebido no quadro do Estado-nação, com as práticas de tipo *bottom-up*, em nome do local.

5. Os Contratos de Educação e Formação Municipal

Em Portugal, as escolas do Ensino Básico e do Ensino Secundário podem assinar um acordo de autonomia com o MEC. Estes contratos visam reforçar a autonomia na organização pedagógica, na organização curricular, nos recursos humanos, no apoio social escolar e na gestão financeira, contribuindo para isso diversos instrumentos: o

projeto educativo, o regulamento interno, os planos anuais e plurianuais de atividades e o orçamento, para todos os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Por outro lado, o XIX Governo Constitucional lançou o PAE - “Programa Aproximar Educação”, ou seja, um programa de descentralização de políticas públicas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março). Tendo em conta o documento que serviu de base de arranque - “Memorando de Trabalho” -, o PAE foi considerado um projeto piloto com aplicação a municípios voluntariamente aderentes ao Programa e, que, no passado, já tinham demonstrado rigor na gestão dos recursos públicos e que consideram a Educação como missão prioritária. O referido documento divide-se em três partes: A) Objetivo geral; B) Projeto-Piloto e C) Contrato de Descentralização para a Educação e Formação - Estrutura e Conteúdo.

As bases do projeto-piloto assentam em cinco pontos fundamentais:

(B.1) Projeto em modo piloto com número limitado de municípios;

(B.2) Objetivos Estratégicos do Projeto-Piloto;

(B.3) Princípios e limites orientadores da descentralização;

(B.4) Elementos e condições específicas para a celebração do Contrato de Educação e Formação;

(B.5) Âmbito da descentralização de competências no Contrato de Educação e Formação Profissional.

De acordo com o Decreto-Lei 30/2015 de 12 de fevereiro, a nível da estrutura e do conteúdo, o “contrato de descentralização para a Educação e Formação” celebrado entre o MEC e o Município tem uma duração de quatro anos e estabelece uma série de objetivos em diversos âmbitos, a saber:

- No âmbito da gestão escolar e das políticas educativas: definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa; gestão do calendário escolar; gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos; gestão da orientação escolar; decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar

a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino; gestão dos processos de ação social escolar.

- No âmbito da gestão curricular e pedagógica: definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas/formativas e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho; definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas; definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas.
- No âmbito da gestão dos recursos humanos: recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente; recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local; a gestão orçamental e de recursos financeiros.
- No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário: construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares; seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.

Na negociação do contrato, estabelece-se um conjunto de metas de desempenho educativo, entre as quais, “melhorar a qualidade da aprendizagem e o sucesso escolar dos alunos; promover a eficácia e eficiência da gestão dos recursos educativos; combater a saída precoce dos alunos do sistema educativo; combater o abandono escolar; monitorizar as práticas, os processos e os resultados do Projeto Educativo Municipal e incrementar a participação educativa e a corresponsabilização baseada no compromisso” (Memorando de trabalho).

Para além de alertar para a importância de regular as relações e dever entre o Município e os Agrupamentos de Escola, relativo à distribuição de responsabilidades, o contrato reforça a necessidade de clarificar o papel do Conselho Municipal de Educação enquanto espaço de envolvimento institucional da comunidade educativa e órgão de coordenação concelhia da educação. A este propósito, afirma Freitas:

Teria todo o sentido que [o Conselho Municipal] servisse de suporte organizacional enquadrador das escolas enquanto organizações educativas e que são o mais locais possível, não apenas na execução, mas também na produção de políticas e decisões educacionais. Neste sentido este órgão

receberia a capacidade de emitir pareceres vinculativos sobre a estratégia global educativa do município, decidido por um vasto conjunto de atores locais, favorecendo a participação dos cidadãos sem desresponsabilizar o estado (2015: 68)

No que diz respeito ao financiamento, aplica-se a “regra de não aumento da despesa para o MEC” e para o Município. O modelo financeiro baseia-se numa lógica de “valor por aluno” e prevê todas as responsabilidades financeiras que o Estado/MEC assumem para o exercício das competências educativas.

Quanto à gestão dos recursos humanos, o pessoal docente continua dependente do MEC, contudo os municípios podem recrutar pessoal docente para projetos de base local. No que concerne o pessoal não docente, o município assume a sua total gestão.

A nível financeiro, todo o processo será monitorizado através de uma plataforma eletrónica disponibilizada pelo MEC ao Município, onde constam todos os indicadores necessários para o sucesso do programa.

De modo a garantir um acompanhamento de proximidade, será criada uma comissão - Comissão de Acompanhamento, constituída por dois elementos do Gabinete no Ministro indicado pelo MEC; um elemento do Gabinete do SEAL; dois elementos da Câmara Municipal respetiva, indicados pelo Presidente da Câmara; um elemento da DGEstE indicado pelo diretor-geral da DGEstE; um elemento da DGPGF indicado pelo diretor-geral da DGPGF; um elemento da DGEEC indicado pelo diretor-geral da DGEEC; um elemento da DGE indicado pelo diretor-geral da DGE e cada um dos Diretores dos AE/E do município.

Para além do município de Oliveira de Azeméis, integram este projeto-piloto mais catorze municípios: Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila Nova de Famalicão e Vila de Rei.

CAPÍTULO III

Metodologia e contextualização do estudo

Neste capítulo, nos dois primeiros pontos, apresentamos o objeto de estudo assim como as questões de investigação. Posteriormente, referimo-nos ao método de investigação pelo qual enveredámos: o estudo de caso, contextualizando-o. Depois, descrevemos as técnicas e os instrumentos de recolha de dados. No último momento, procedemos à análise de cada uma das entrevistas realizadas, através da análise de conteúdo.

1. Problemática

A Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis faz parte dos quinze municípios que assinaram o Contrato de Educação e Formação Municipal, o projeto-piloto de delegação de competências da educação do Governo para as autarquias, no âmbito do Programa Aproximar Educação

No presente estudo, pretende-se aprofundar o conhecimento acerca do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências na Área da Educação do Município de Oliveira de Azeméis, mais concretamente compreender o modo de atuação dos principais atores envolvidos assim como entender quais são os benefícios ganhos para os intervenientes.

2. Objetivos e questões de investigação

O trabalho assume como objeto de estudo a descentralização de competências, na área da Educação/Ensino, no Município de Oliveira de Azeméis. Trata-se de obter

informação pertinente no que diz respeito à função/desempenho de cada ator neste processo e refletir/avaliar a sua intervenção na Escola propriamente dita.

A opção da temática da Municipalização foi despoletada, por um lado, por motivação pessoal e, por outro, pela conjectura política dos (últimos) tempos atuais. A nível pessoal, uma vontade de “acompanhar os tempos” e que se notam, por exemplo, na contratação de docentes exigindo-lhes, cada vez mais, a posse de conhecimentos em outras áreas que não seja a área de profissionalização. No segundo caso, em rescaldo de eleições, numa leitura mais atenta dos programas de governo dos diversos partidos políticos, em que expressões como “*autonomia das escolas*”, “*descentralização para as autarquias*”, “*escolas independentes no setor público*”, levaram-me ao referido objeto de estudo.

Tendo em conta as motivações deste projeto, é possível elencar um conjunto de questões de investigação:

1. Quais as principais alterações verificadas na organização do Município e na sua relação com as escolas, com a assinatura do contrato de delegação de competências?
2. Como se distribuíram as responsabilidades e as competências a nível local (Câmara, Conselho Municipal de Educação e Escolas)?
3. Qual o modelo de Governação da educação que está a ser instituído no território?
4. Segundo o ponto de vista do Município, quais as vantagens e/ou desvantagens do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação no território local?
5. Segundo o ponto de vista dos diretores das escolas quais as vantagens e/ou desvantagens percebidas?

3. Natureza do estudo

De acordo com os objetivos do estudo, a pesquisa realizada enquadra-se dentro dos parâmetros de uma abordagem qualitativa. Bogdan e Biklen (1994:47-50) assinalam cinco características da investigação qualitativa:

1. “Na investigação qualitativa a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal”;
2. “A investigação qualitativa é descritiva”;
3. “Os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos”;
4. “Os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva”, ou seja, a finalidade não é confirmar ou refutar hipóteses, mas sim recolher informação que permita aos investigadores construir um quadro analítico;
5. “O significado é de uma importância vital na abordagem qualitativa”, isto é, é o que mais preocupa o investigador, tendo em atenção a realidade na sua globalidade.

Ainda segundo os mesmos autores, na investigação qualitativa em educação, o investigador comporta-se mais de acordo com o viajante que se move descobrindo o que lhe interessa do que aquele que planeia tudo meticulosamente. Em seguida, vai utilizar principalmente metodologias que vão criar dados descritivos e, desta forma, permitir-lhe-ão observar o modo de pensar dos participantes numa investigação.

Esta investigação qualitativa enquadra-se no chamado “estudo de caso”, definido por Yin como “uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos” (2005: 32).

Lüdke e André (1986: 17) referem que “o estudo de caso é o estudo de um caso”, explicando que “o caso pode ser similar a outros, mas é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio, singular” e acrescentando que o interesse “incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações.” Nesta perspetiva, no estudo de caso,

um determinado assunto é analisado no seu contexto, sem fragmentá-lo (Almeida e Freira: 101-102).

No que diz respeito à “generalização” das conclusões e resultados de um estudo de caso, Skate defende que a metodologia de investigação qualitativa não tem o propósito de generalizar os resultados obtidos, mas antes a compreensão do caso em si e concreto (2009:24).

4. Contextualização do Estudo

O concelho de Oliveira de Azeméis situa-se na região do Norte, pertence ao distrito de Aveiro, ao agrupamento dos concelhos de Entre Douro e Vouga e confronta a Norte com os concelhos de S. João da Madeira e Santa Maria da Feira, a Sul com Albergaria-a-Velha e Sever do Vouga, a Nascente com Vale de Cambra e Arouca e a Poente com Ovar e Estarreja – ver Mapa 1.



Mapa 1

Localização Geográfica do concelho de Oliveira de Azeméis

Oliveira de Azeméis é um concelho pertencente à Grande Área Metropolitana do Porto, região Norte e NUT III de Entre Douro e Vouga e formado por doze freguesias: Carregosa; Cesar; Fajões; Loureiro; Macieira de Sarnes, Nogueira do Cravo e Pindelo; Oliveira de Azeméis, Santiago de Riba-Ul, Ul, Macinhata da Seixa e Madail (União das Freguesias de Oliveira de Azeméis); Ossela; Pinheiro da Bemposta, Travanca e Palmaz; São Martinho da Gândara; São Roque; Vila de Cucujães – Ver Mapa 2.

O concelho tem uma área aproximada de 161,10Km² e a sua densidade populacional é, segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (Censos 2011), de 419,6 hab/Km².



Mapa 2

Mapa do concelho de Oliveira de Azeméis, com a localização das respetivas freguesias

O Município de Oliveira de Azeméis é fortemente industrializado. A produção de calçado, metalurgia, metalomecânica, plástico, produtos agroalimentares, colchões, confeções, cobres e loiças metálicas, assume uma grande relevância no concelho. A concentração de diversas empresas de moldes, algumas de grande dimensão, tornou

Oliveira de Azeméis um dos principais centros fornecedores europeus e internacionais da indústria automóvel, eletrónica e de eletrodomésticos.

Do ponto de vista da rede escolar de gestão estatal, o concelho tem cinco agrupamentos de escolas: Agrupamento de Escolas de Fajões, Agrupamento de Escolas de Loureiro, Agrupamento de Escolas Dr. Ferreira Silva, Agrupamento de Escolas Ferreira de Castro e Agrupamentos de Escolas Soares de Basto. A rede escolar concelhia integra ainda três estabelecimentos do ensino privado: o Externato infantil e primário “O Despertar”; o Externato infantil primário de Oliveira de Azeméis; e o Colégio da Gandarinha.

Quadro 5 - Número de Alunos na rede escolar de gestão estatal

Agrupamento / Instituição	Pré-escolar	1ºciclo	2ºciclo	3ºciclo	Secundário	Total
Fajões	179	465	264	435	72 + 64 (profissional)	1479
Loureiro	146	429	221	343	-	1139
Dr. Ferreira Silva*	174	502	313	494 + 30 (vocacional)	33	1646
Ferreira de Castro**	--	--	--	--	--	1475
Soares de Basto	107	420	345	558	343 + 388	2161

Fonte: Projetos Educativos 2014-2017 / *2013-2016 / **2017- 2021)

Quadro 6 - Pessoal Docente e não Docente na rede escolar de gestão estatal

Agrupamento/ Instituição	Pessoal Docente	Pessoal não docente
Fajões	145	56
Loureiro	98	71
Dr. Ferreira Silva*	142	62
Ferreira de Castro **	150	48
Soares de Basto	246	98
Total	781	335

Fonte: Projetos Educativos 2014-2017 / *2013-2016 / **2017- 2021)

No concelho de Oliveira de Azeméis existem duas escolas do Ensino Superior: a Escola Superior Aveiro Norte e a Escola Superior de Enfermagem da Cruz Vermelha Portuguesa de Oliveira de Azeméis.

Na Carta Educativa (CE), o Município de Oliveira de Azeméis realça a importância da educação escolar no desenvolvimento da comunidade e do território educativo municipal:

Um dos pilares fundamentais do desenvolvimento de uma comunidade é o seu grau de educação e formação. Não é possível pensar em desenvolver uma sociedade harmoniosa, criar riqueza e privilegiar o bem-estar de todos, sem que os elementos que a compõem possuam os instrumentos básicos para o exercício de uma cidadania plena e consciente. Deve apostar-se no desenvolvimento dos indivíduos do ponto de vista académico, social, técnico e humano, ou seja, proporcionar a aquisição e desenvolvimento de competências para o exercício da cidadania, no quadro da sociedade do conhecimento. Compete ao sistema educativo fornecer estes instrumentos.

Se é verdade que a educação é um processo de crescimento, desenvolvimento e aperfeiçoamento pessoal, que potencializa o aproveitamento das capacidades de cada indivíduo, também é verdade que a educação conjunta de uma comunidade eleva exponencialmente a possibilidade de aproveitamento desses meios (CE, 2005:5).

5. Técnicas e instrumentos de recolha de dados

No processo de recolha de dados, o estudo de caso recorre a várias fontes de evidência: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa e análise documental e a entrevista.

Numa primeira fase, tornou-se fundamental a consulta de um vasto *corpus* bibliográfico, sustentado em autores cujo conhecimento produzido se situa no âmbito do problema em estudo, corroborando desta forma com as palavras de Lima e Pacheco: “a contextualização do problema coincide com uma resenha bem fundamentada do estado da arte sobre as questões respeitantes ao objeto de estudo” (2006: 15). A revisão da literatura é imprescindível porque auxilia o investigador na sua tarefa de definição das linhas mestras do problema em estudo (Alves, 2013).

A pesquisa documental consiste num intenso e amplo exame de diversos materiais que ainda não sofreram nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando-se outras interpretações ou informações complementares, chamados de documentos (Kripka *et al*, 2015: 244). Assim, pode-se dizer que “os documentos constituem uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador” (Lüdke e André, 1986: 39).

Dos diversos documentos analisados são de destacar os documentos que permitiram o enquadramento político-legal deste projeto, a saber: o Projeto Educativo do Município, o PAE (Programa Aproximar Educação) - documento já analisado anteriormente (ver “Os contratos de Educação e Formação Municipal”) e o Contrato interadministrativo de delegação de competências.

A entrevista constitui outro meio para a recolha de dados numa investigação qualitativa e “é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo” (Bogdan e Biklen, 1991: 134).

Para Erasmie e Lima, a entrevista “é uma conversa cuidadosamente planeada que visa obter informações sobre crenças, opiniões, atitudes, comportamentos, conhecimentos, etc., do entrevistado” (1989:85).

Vários são os autores (Bogdan & Biklen, 1994; Erasmie & Lima,1989; Tuckman, 2000) que referem a existência de diferentes tipos de entrevista, que variam de acordo com o seu grau de estruturação e requerem uma preparação, conceptualização e instrumentalização próprias. A que mais interessa para este caso de estudo é a entrevista semiestruturada. Segundo Bogdan e Biklen, este tipo de entrevista permite uma certa flexibilidade na sua condução, fazendo com que o entrevistador elabore o seu caminho e, sempre que seja necessário, opere as necessárias adaptações. Para além disso, o entrevistador obtém “dados comparáveis entre os vários sujeitos” (1994: 135).

Para o presente estudo, e para entender a posição de cada um, planeámos entrevistar os diversos elementos “territoriais” que fazem parte do Contrato intermunicipal, a saber os cinco Diretores dos Agrupamentos de Escolas assim como o Vereador da Educação da Câmara Municipal, que no início do ano de 2017, assumiu as funções de Presidente da Câmara Municipal, por cessação de funções do Presidente

anterior. Num primeiro contacto, realizado no dia 12 de março de 2017, via e-mail, três AE mostram disponibilidade imediata, tendo-se realizado duas entrevistas no dia 23 de março de 2017 e outra, dia 18 de abril de 2017. Os restantes Diretores não responderam a qualquer contacto estabelecido quer por correio eletrónico, quer por telefone. Apesar de inicialmente a Câmara Municipal ter mostrado total colaboração no estudo, não foi possível concretizar a entrevista agendada, por motivos alheios à matéria em estudo.

Estes foram os objetivos das entrevistas realizadas aos Diretores dos AE: identificar os motivos que levaram a Câmara a assinar o Contrato interadministrativo de delegação de competências; identificar os mecanismos de negociação; analisar a constituição do CME e identificar as vantagens e/ou desvantagens do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação/ projeto educativo do AE.

6. Análise de conteúdo

Bardin afirma que a análise de conteúdo “é a inferência que permite a passagem da descrição à interpretação, enquanto atribuição de sentido às características do material que foram levantadas, enumeradas e organizadas” (1986: 103). Após a análise da informação obtida, os dados são categorizados, promovendo o cruzamento das informações provenientes dos atores entrevistados.

Bardin distingue claramente a análise documental da análise de conteúdo. Enquanto a primeira debruça-se sobre os documentos a partir dos quais se espera colher algum dado ou informação, a segunda incide sobre as mensagens evidenciando os indicadores que permitem deduzir a partir de outra realidade que não a da mensagem (1997: 46). Em suma, “trata-se da desmontagem de um discurso e da produção de um novo discurso através de um processo de localização-atribuição de traços de significação, resultado de uma relação dinâmica entre as condições de produção do discurso a analisar e as condições de produção da análise” (Vala, 1986: 87).

Bardin apresenta os critérios de organização de uma análise: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. O tratamento dos resultados

compreende a codificação e a inferência. Descreve, por fim, as técnicas de análise, categorização, interpretação e informatização (Santos, 2012: 385).

Para organizar a codificação, existem três escolhas: o recorte (escolha das unidades); a enumeração (escolha das regras de contagem) e a classificação (escolha das categorias) (Bardin, 1997: 104). A unidade de registo é a “unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visando a categorização” (Bardin, 1997: 104), podendo ser um tema, uma palavra ou uma frase.

No que diz respeito à categorização, a autora refere vários critérios, entre os quais a escolha de categorias (classificação e agregação), possibilitando que os dados deixem de estar em bruto e passem a estar organizados. A escolha das categorias pode obedecer a diferentes critérios: “semântico” (categorias temáticas); “sintático” (verbos, adjetivos e pronomes); “léxico” (sentido das palavras); e “expressivo” (perturbações na linguagem e/ou escrita, por exemplo) (Bardin, 1997: 117-118). A categorização pode empregar dois processos: o procedimento por caixas e o procedimento por “milha”. No primeiro, repartem-se os elementos à medida em que são encontrados. No segundo, as categorias surgem da classificação analógica dos elementos, da análise do corpus do trabalho. Sendo o corpus deste trabalho entrevistas, optou-se pelo procedimento por “milhas” para a categorização.

Para serem consideradas boas, as categorias devem ainda obedecer a uma série de critérios: exclusão mútua – cada elemento só pode existir numa categoria; homogeneidade – para definir uma categoria, só é permitida uma dimensão na análise; pertinência – as categorias vão ao encontro das intenções do investigador, dos objetivos da pesquisa....; objetividade e fidelidade – as categorias bem definidas, os índices e indicadores que determinam a entrada de um elemento numa categoria bem claros, então não há distorções devido à subjetividade dos analistas; produtividade – as categorias serão produtivas se os resultados forem férteis em inferências, em hipóteses novas, em dados exatos (Bardin, 1997: 119-120).

No nosso estudo, procedemos à análise de cada uma das entrevistas realizadas. Estas entrevistas permitiram-nos aprofundar os assuntos que nos interessavam e refletir para, numa fase posterior, proceder à análise de conteúdo. Procedemos à criação de categorias e subcategorias o que levou a uma primeira transformação das transcrições

numa grelha de dados (Ver Anexos 6, 7 e 8), onde fizemos a relação das categorias com as subcategorias e apresentamos as unidades de registo.

CAPÍTULO IV

Apresentação e análise dos dados

No caso deste estudo, a escolha do concelho de Oliveira de Azeméis foi intencional. Preendeu-se com o facto de ser um dos concelhos que assinou o Contrato interadministrativo de delegação de competências.

Após um enquadramento teórico bastante completo, analisaram-se os documentos orientadores deste trabalho, nomeadamente o Projeto Educativo Municipal e o Contrato de Educação e Formação Municipal e procedemos à inquirição das perspetivas dos diretores dos agrupamentos de escolas, atores escolares com um papel fundamental na educação escolar no território concelhio. Neste capítulo, apresentamos e discutimos os dados recolhidos nos documentos orientadores da ação educativa a nível concelhio e identificamos a voz dos diretores escolares sobre o processo contratual e o seu desenvolvimento no concelho onde desenvolvemos o estudo.

1. Os documentos orientadores

Privilegiamos neste estudo a análise dos documentos produzidos localmente, nomeadamente o Projeto educativo Municipal (PEM) e o Contrato de Educação e Formação Municipal (CEFM) celebrado entre o Ministério da Educação e a Câmara Municipal.

1.1. O Projeto Educativo Municipal

O trabalho de elaboração do PEM foi desenvolvido entre novembro de 2012 e outubro de 2013 por uma equipa multidisciplinar, assessorada por Valdemar Castro Almeida, consultor da Universidade Católica do Porto. Para além disso, este documento

“resulta da necessidade de o Município atribuir um fio condutor às várias ações levadas a cabo no âmbito da sua tarefa de Cidade Educadora” (PEM, 2013: 4).

Na parte introdutória do PEM, este caracteriza-se como sendo “um instrumento de articulação de união de vontades e forças, que pretende atuar não só ao nível da educação formal, mas sobretudo ao nível da educação não formal, que tem vindo a assumir uma centralidade emergente” (PEM, 2013: 4). Desta forma, encara a Cidade como o lugar de mais-valia para os habitantes e propõe como desafio “reunir os meios disponíveis, envolvê-los na elaboração de planos e projetos, intervir e avaliar os impactos dessa intervenção” (PEM, 2013: 4). Aqui o conceito de cidade engloba um sentido mais lato - é a “cidade educadora”, ou seja, a cidade que agirá desde a sua dimensão local, “permitindo formas de experimentação e consolidação de uma plena cidadania democrática” e renovando “permanentemente o compromisso de formação dos seus cidadãos ao longo da vida” (PEM, 2013: 7).

Na segunda parte do PEM, intitulada “Contexto e Diagnóstico”, os autores do documento iniciaram por localizar geograficamente Oliveira de Azeméis, continuando com uma caracterização demográfica, socioeconómica e educacional do concelho. A nível educacional, o diagnóstico aponta um conjunto de pontos fortes e pontos fracos.

Constituem pontos fortes: o aumento da taxa de pré-escolarização (taxa bruta era de 76% em 2001; em 2011 era de 89,3%); as taxas de escolarização no grupo etário 12-14 anos de 98,6%; no grupo etário 15-17 anos de 92%; a alteração da rede educativa, de forma gradual, adequando-a às linhas de desenvolvimento educativo local preconizadas na Carta Educativa e adaptada à nova realidade; as elevadas taxas de sucesso no ensino básico (92%); a percentagem de sucesso nas provas de aferição do 4º ano foi satisfatória; a nota média concelhia nas provas finais de 9º ano foi 2,95, para um valor esperado de contexto (VEC) de 2,78; a taxa de abandono escolar no concelho muito residual (0,99%); a diversidade de projetos da Divisão Municipal de Educação e de outros serviços municipais e abrangência de diferentes públicos; o bom funcionamento do Conselho Municipal de Educação; apesar de não estar legalmente previsto, são envolvidos os diretores dos agrupamentos de escolas nas reuniões / debates; as respostas sociais de atendimento/acompanhamento social; o trabalho de articulação com os parceiros educativos (em especial com as escolas/agrupamentos); o sistema de informação/comunicação eficaz (em particular com as escolas/agrupamentos); a

existência de duas Instituições de ensino superior, uma delas com oferta de formação pós-secundária; a Educação assumida como prioridade pelo executivo municipal. Como último ponto forte: Oliveira de Azeméis integra a Associação Internacional das Cidades Educadoras desde 2004.

Constituem fragilidades: a falta de condições físicas em alguns jardins de infância e escolas de Primeiro ciclo, dificultando a implementação das AEC e da CAF (componente de apoio à família); a desigualdade de equipamentos e recursos entre as escolas de Primeiro ciclo (no que concerne a bibliotecas escolares, refeitórios e espaços de jogo e recreio); as lacunas ao nível da segurança: ausência de planos de evacuação em algumas escolas e falta de formação dos profissionais ao nível das regras de segurança e do suporte básico de vida; a nota média concelhia nos exames nacionais do ensino secundário (8 disciplinas) foi de 9,80, para um valor esperado de contexto (VEC) de 10,06; a taxa de abandono precoce de educação e formação no concelho é de 24,5%; apesar da introdução de algumas melhorias, persiste a necessidade da adequação da rede de transportes; o consumo de substâncias ilícitas cada vez em idade mais precoce (10/12 anos), tabaco e álcool, em zonas circundantes às escolas; os hábitos de higiene deficitários; os maus hábitos alimentares detetados em muitas crianças/alunos; a insuficiente educação cívica, moral e social de algumas crianças e jovens que frequentam as escolas; a falta de mecanismos de integração de alunos com comportamentos desadequados e dificuldades de aprendizagem; a falta de ocupação para jovens (fora do tempo letivo); a precariedade económica das famílias; a desestruturação e a disfuncionalidade familiar; o sobre endividamento das famílias; a falta de formação/competências ao nível pessoal, social e parental e finalmente a existência de crianças negligenciadas.

O Plano da ação do PEM constitui o terceiro capítulo do documento em análise e é considerado “o momento do desenho da intervenção que se pretende fazer no território de Oliveira de Azeméis” (PEM, 2013: 39).

Após uma fase de diagnóstico dos pontos fracos e ameaças, foram traçadas as sete linhas orientadoras que correspondem aos grandes eixos de intervenção do PEM do Município de Oliveira de Azeméis: Promoção do sucesso educativo, Prevenção do abandono precoce, Educação para a cidadania, Adequação dos serviços prestados pelo município às necessidades das famílias, (Re)Qualificação do parque escolar em função

das necessidades educativas atuais, Promoção da elevação dos níveis de qualificação e literacia da população adulta e favorecimento do diálogo entre os jovens e as empresas - Ver Figura 2. Estes eixos de intervenção procuram responder aos principais desafios com que se confronta o município a nível da educação: nota média dos exames do secundário de 9,80; falta de mecanismos de integração de alunos com dificuldades de aprendizagem; taxa de abandono precoce de educação e formação de 24,5%; consumo de substâncias ilícitas em idades precoces; hábitos de higiene deficitários; maus hábitos alimentares; insuficiente educação cívica de crianças e famílias; precariedades económicas das famílias com desestruturação familiar e falta de competências pessoais, sociais e parentais; faltas de condições físicas em algumas escolas; desigualdade e equipamentos e recursos; lacunas ao nível da segurança; desadequação da rede de transportes; baixos níveis de escolaridade da população adulta; desemprego; desadequação entre as formações e as necessidades de emprego; distanciamento entre a realidade escolar e realidade empresarial.

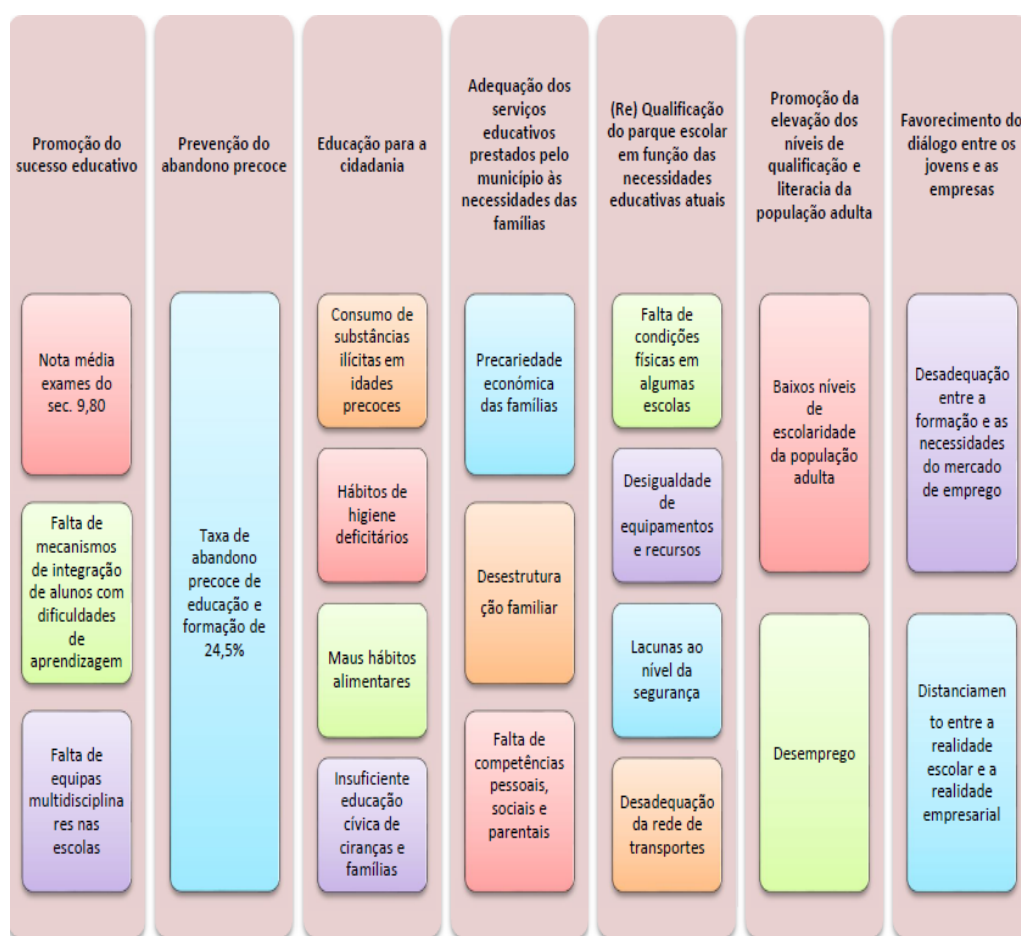


Figura 2 – Diagnóstico educacional e Eixos de intervenção (Fonte: PEM, 2013: 40)

Seguidamente, e estando delineados os eixos de intervenção do PEM, foi elaborado um plano de ação com objetivos, metas e estratégias para a sua concretização, de acordo com os recursos existentes.

Após uma análise atenta e cuidada do PEM assim como dos Projetos Educativos das Escolas verifica-se que existe, de uma maneira geral, integração e articulação entre os documentos. Contudo, esta articulação é mais notória nuns do que noutros, uma vez que um dos AE estudados referenciou que o mais importante é “manter a sua identidade, a sua autonomia e a sua marca distintivas”.

No decorrer da análise realizada a todos os projetos educativos, verificou-se que existe um eixo de intervenção comum, relacionado com a promoção do sucesso educativo, melhorando as taxas de sucesso a todos as disciplinas e diminuindo as taxas de retenção. Para além disso, um dos objetivos gerais presentes nesta linha orientadora do PEM é assinar, até 2017, o contrato de autonomia em todos os agrupamentos de escolas. Do estudo realizado até ao momento, o referido contrato foi assinado por três dos cinco AE do concelho.

1.2. O Contrato de Educação e Formação Municipal

O Contrato interadministrativo de delegação de competências é o documento base deste estudo. Publicado em Diário da República, a 28 de julho de 2015, o intitulado Contrato nº 559/2015 foi assinado entre o MEC e o Município de Oliveira de Azeméis e tem por objetivo “a identificação das condições em concreto que asseguram o efetivo exercício das atribuições e competências, agora delegadas, por parte de cada município” (Alínea E do Preâmbulo). Para além disso, na alínea I, o MEC considera que O modelo agora materializado aposta numa maior valorização do papel dos municípios, das escolas, dos diretores dos AE/E e da comunidade na tomada de decisões através de um contrato contextualizado, consistente e fundamentado no quadro da ação local que possibilita o desenvolvimento de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa.”

O Contrato, previsto na Lei nº75/2013, de 12 de setembro de 2013, abrange diversas áreas: Políticas Educativas; Administração educativa; Gestão e desenvolvimento do Currículo; Organização pedagógica e administrativa; Gestão de recursos e ainda a Relação escola/comunidade (Cláusula 2ª). A repartição das responsabilidades consta do Anexo II do documento - “Matriz de responsabilidades educativas”.

Baseado em diversos princípios (Cláusula 5ª), o documento em análise visa, por um lado, “o contínuo processo de aperfeiçoamento do serviço público de educação e formação, na promoção da qualidade da aprendizagem das crianças e jovens, através do desenvolvimento de projetos de excelência” e, por outro lado, “visa ainda estreitar a ligação da educação e formação ao mundo do trabalho por via da cooperação entre os intervenientes e demais parceiros para apoio e encaminhamento vocacional e profissional, e organizações de trabalho, de forma a facilitar a empregabilidade dos jovens e promover o empreendedorismo nas diferentes áreas de exercício profissional.” Como objetivo estratégico, “o Contrato pretende [também] constituir-se como ponto de referência para um modelo de gestão articulado e integrado de educação no território municipal.” (Cláusula 6ª).

Na Cláusula 7ª, as Partes têm os deveres e direitos de consulta e informação recíprocos.

Salvaguardada e assegurada a autonomia dos Agrupamentos de Escolas (AE) e as respetivas competências próprias (Cláusula 8ª), o processo de descentralização regulado, com duração inicial de quatro anos escolares (Cláusula 10ª), caracteriza-se como sendo gradual e por fases, podendo ser alargado quanto aos AE a envolver assim como no que diz respeito às competências objeto de delegação (Cláusula 9ª).

No Capítulo II, intitulado “Documentação estratégica”, refere-se que deve ser realizada a caracterização e o diagnóstico do Município (Cláusula 11ª). Para além disso, até ao final do primeiro ano letivo completo de vigência do Contrato tiveram que ser elaborados (ou atualizados) a Carta Educativa assim como o Plano Estratégico Municipal (PEM), no qual consta o diagnóstico municipal, referido anteriormente. Os Projetos Educativos de cada AE são ajustados a este Plano, no prazo de três meses (Cláusula 12ª). No Contrato também são reguladas as competências delegadas pelo MEC

a cada um dos intervenientes que constam no Anexo II, na chamada “Matriz de responsabilidades” (Cláusula 13^a).

De acordo com a Cláusula 14^a, o Conselho Municipal de Educação, órgão de coordenação do sistema educativo e da política educativa local, pronuncia-se sobre o PEM e sobre a participação do Município em projetos e programas educativos e formativos de âmbito intermunicipal. Deve ainda apresentar medidas de promoção do sucesso escolar e prevenção do abandono escolar precoce.

Reitera-se, na Cláusula 15^a, que “O município deve estabelecer com os AE/E o modo de articulação e diálogo permanente entre os respetivos responsáveis”, interligação já referida na Cláusula 7^a.

No que diz respeito às infraestruturas escolares, a sua transmissão e gestão estão definidas no Capítulo III.

Quanto aos Recursos Humanos - Capítulo IV - o pessoal docente mantém o seu vínculo com o MEC, podendo o Município articular com os AE/E a afetação dos recursos disponíveis, bem como promover e reforçar a estabilidade do corpo docente, nos termos da legislação vigente (Cláusula 18^a). No que concerne ao pessoal não docente - Cláusula 19^a -, ele foi transferido em mobilidade para os quadros do município que assume a gestão total, sem prejuízo do aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, na sua redação atual, e apenas pelo período de duração do contrato.

Com este Contrato, a promoção das AEC passa a constituir responsabilidade do Município (Cláusula 21^a), existindo, contudo, obrigações do MEC neste âmbito, como a prestação de apoio financeiro, a avaliação da qualidade dos serviços prestados, entre outras (Cláusula 23^a).

Relativamente ao Modelo de financiamento, exposto no Capítulo VI, verifica-se que tem como objetivo promover a eficácia e eficiência da gestão dos recursos educativos existentes de forma ainda mais transparente e monitorizada pelas Partes; e que a execução do Contrato não acarreta qualquer aumento da despesa quer para o MEC quer para o Município (Cláusula 25^a e 26^a). O financiamento associado ao Contrato é calculado aplicando a fórmula das necessidades do pessoal não docente constantes da Portaria do Governo em vigor, e despesas de funcionamento dos AE/E (numa média do que foi gasto nos últimos 5 anos), obtendo para o ano da assinatura do Contrato (2015-

2016) o total de 5.298.471€ (Anexo V). Esta fórmula é revista no final de cada ano escolar (Cláusula 31^a) vigorando no ano económico.

Ao longo do período de vigência do Contrato, a Comissão de Acompanhamento - constituída por três representantes/elementos designados pelo MEC, incluindo necessariamente a DGPGF e DGEstE; por um representante do membro do Governo responsável pelas autarquias locais; por dois representantes do Município e pelos diretores dos AE/E - tem um conjunto de competências, constantes na Cláusula 44^a.

Todo o processo é monitorizado através do acesso a uma plataforma eletrónica disponibilizada pelo MEC ao Município, onde constam todos os indicadores necessários e que se visam melhorar (Cláusula 46^a).

2. A voz dos Diretores

A análise de conteúdo das entrevistas aos Diretores permite acentuar a unanimidade dos entrevistados em afirmar que o Município “Dá uma importância muito grande à educação” (En.1 e 3); “A Educação passou a ser uma referência para o Município” (En.2.).

Tendo em conta as suas prioridades dentro da Educação, o Município valoriza a requalificação das escolas, o sucesso dos alunos, a gestão dos recursos humanos, mais concretamente a dos assistentes operacionais e a gestão do orçamento.

No que diz respeito ao processo de negociação que culminou na assinatura do Contrato interadministrativo de delegação de competências, todos os entrevistados das escolas consideraram que, “desde o início”, foram plenamente envolvidos no processo, através de um conjunto de “reuniões periódicas com os órgãos de gestão” (En.2), nas quais foram informados, consultados e posteriormente tornaram-se colaboradores na elaboração do documento final.

Todos afirmaram que a Matriz de responsabilidades – o anexo II do Contrato – foi “negociado ponto por ponto”, “item por item” até chegarem “a um consenso naquilo

que ficou estipulado no respetivo documento”. Um diretor acrescentou que “o que era a proposta inicial, nada tem a ver com a proposta final.” (Ent. 3). No que diz respeito ao documento final, é de salientar o comentário feito sobre a transferência de competências em que são assinalados ganhos locais: “a ideia era que houvesse uma efetiva transferência de competências. Pode não ter sido um processo perfeito, mas a situação atual é muito mais vantajosa do que o ponto de partida, que era muito centralizado em Lisboa” (En.2). De salientar também, o que as escolas consideravam inegociável. Assim, um dos diretores afirmou que uma das condições para a sua escola aderir ao Projeto foi saber de antemão que, a nível de recursos humanos, os professores mantinham o seu vínculo ao ME.

Com a assinatura do Contrato, o Conselho Municipal de Educação assume algum relevo. Todos os Diretores responderam que passaram a ter direito de voto nesse órgão: “até aí não tinham esse direito em igualdade com os outros representantes”, uma vez que podendo estar presentes, apenas um diretor representava todos os outros. A nível de competências, um diretor acrescenta que é necessário “avançar” mais no caminho da descentralização administrativa:

Eu acho que se o objetivo é efetivamente descentralizar, as competências ainda estão muito centradas no ME, em Lisboa. É necessário territorializar, passar para os municípios e as escolas essas competências e, para isso, é necessário que o CME tenha mais competências, pois são as próprias personagens locais que devem decidir sobre as necessidades locais. Claro que haverá sempre diretrizes e competências nacionais – que devem estar centradas no ME - mas depois a sua forma de concretizar no terreno terá sempre particularidades que cabem a quem está cá, tendo em conta a realidade local e regional. (En.2)

Apesar de todos os diretores entrevistados considerarem que ainda é um pouco prematuro para se conseguir fazer um balanço global, reconhecem, contudo, que existem vantagens na assinatura do contrato: “Há muitas vantagens” (En.1); “o balanço é francamente positivo” (En.2).

Todos referem como principal vantagem a proximidade ao Município. Um dos diretores destaca “um aprofundamento do conceito de Política Local de Educação” (En.3) e refere que “estreitamos os laços de poderes que existiam entre o Poder Local e as escolas” (En.3), considerando que “se calhar/provavelmente este é um ponto forte” (En.3). Dois dos diretores (En. 1 e 3) destacam como aspeto positivo a gestão do

peçoal não docente, considerando que “tudo é mais rápido: há uma agilidade efetiva” e as obras realizadas nas escolas por parte do Município.

Um diretor enumera uma vantagem muito importante que tem a ver com a proposta da oferta formativa a nível dos cursos profissionais, explicando que [a proposta da oferta formativa] “é feita em bloco com o Município e temos tido respostas imediatas, concretas de acordo com as nossas expetativas e de acordo com aquilo que ansiamos. Antes era muito difícil negociar para termos aqui cursos profissionais.” (En.1)

Um diretor salientou como aspeto importante na assinatura do Contrato a manutenção do “seu” [dele e da escola] contrato de autonomia:

A partir do momento em que o Município e a Tutela nos disseram que este contrato deixava às escolas a gestão pedagógica, nós ficamos tranquilos, porque esta questão não é alienada, é esta questão que diferencia os agrupamentos. É uma questão identitária que nós não queremos perder (En.3).

No que diz respeito ao Projeto Educativo, um diretor respondeu que o Projeto Educativo Municipal foi elaborado de forma partilhada e, de alguma forma, serve de farol para os Projetos Educativos dos diferentes estabelecimentos de ensino, havendo assim coerência nos objetivos e pressupostos. E explica:

Não fazia sentido em conjunto no CME ter constituído uma carta de intenções quanto ao Projeto Educativo Municipal e depois as escolas fazerem outra coisa que nada tinha a ver com o que aí é proposto. Essas linhas de força são transversais a todos os AE e isto dá coerência ao território educativo que é extensível a todo o município. Portanto, o nosso projeto educativo bebe dos princípios do PEM (En.2).

Outro diretor reiterou que o Projeto Educativo da Escola está de acordo com o Projeto Educativo Municipal, contudo, e por serem uma escola TEIP III e por terem um contrato de autonomia, “temos o nosso Projeto Educativo com uma determinada forma de estar e a maneira como está transcrito tem a ver com as nossas metas que negociamos, ano a ano, com o TEIP” (En.1). Nesta linha de pensamento, respondeu o terceiro diretor declarando que “aquilo que distingue a escola, não pode ser aquilo que distingue o Município. Fizemos o nosso projeto e, obviamente, que houve referência ao do Município porque participamos na construção do PEM. Estamos num patamar diferente: temos metas contratualizadas para o nosso projeto” (En.3).

Com respeito às desvantagens ou constrangimentos, resultante do contrato de delegação de competência, uma vez mais o facto de estarem “apenas no primeiro ano” (En.1) não lhes permite dizer muito. Contudo, os três diretores estabeleceram como principal desvantagem a parte burocrática: “as plataformas roubam-nos imenso tempo, cuja informação se repete em plataformas diferentes.” Para além disso, reconhecem a necessidade de se adaptarem, como o próprio Município, aos seus novos papéis e competências.

3. Triangulação dos dados

Ao longo deste ponto, tencionamos responder às perguntas que formulamos no início deste estudo, através da análise dos resultados obtidos.

O objetivo geral desta investigação visa aprofundar o conhecimento acerca do Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências na Área da Educação do Município de Oliveira de Azeméis, mais concretamente compreender o modo de atuação dos principais atores envolvidos assim como entender quais são os benefícios ganhos para os intervenientes.

Tendo em conta as motivações deste projeto, recordamos as questões de investigação elaboradas:

1. Quais as principais alterações verificadas na organização do Município e na sua relação com as escolas, com a assinatura do contrato de delegação de competências?
2. Como se distribuíram as responsabilidades e as competências a nível local (Câmara, Conselho Municipal de Educação e Escolas)?
3. Qual o modelo de Governação da educação que está a ser instituído no território?
4. Segundo o ponto de vista do Município, quais as vantagens e/ou desvantagens do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação no território local?
5. Segundo o ponto de vista dos diretores das escolas quais as vantagens e/ou desvantagens percecionadas?

Do estudo empírico realizado, através das entrevistas aos diretores, verificamos que o Município deu uma importância “prioritária” à Educação, em relação a outras áreas de intervenção. Criou-se uma relação de proximidade, sobretudo de “proximidade de decisão” uma vez que é “muito mais fácil chegar hoje ao município e bater à [sua] porta” quando é necessário resolver um problema ou inteirar-se de uma situação. A proximidade geográfica foi considerada benéfica.

As responsabilidades e as competências foram discriminadas no Anexo II do Contrato, no chamado “Matriz de Responsabilidades”, estipulando as que se mantêm no poder central e as que são da esfera do local. Este documento resultou da participação de todos os envolvidos que analisaram ponto por ponto cada um dos itens e com a intenção clara de analisar os ganhos e as perdas relativamente à situação que se vivia - situação muito centrada no Ministério da Educação com poucas competências delegadas nas escolas e muito poucas também no Município. Um dos diretores ainda acrescentou que nem sempre é claro a quem compete predominantemente exercê-las.

A competência atribuída ao Município que mais vezes foi referida pelos diretores foi a contratação dos assistentes operacionais. Todos relataram que esse processo se tornou mais ágil, uma vez que a Câmara consegue dar uma resposta efetiva quando é confrontada com esta questão. A gestão do pessoal não docente é feita pelos Agrupamentos de escolas, mas a sua seleção é da responsabilidade da autarquia. Quanto ao pessoal docente, os diretores aceitaram assinar o Contrato a partir do momento em que tiveram a garantia de que nada era alterado no que diz respeito ao vínculo dos docentes.

Outra competência também do Município é a da gestão do orçamento. Dois dos diretores entrevistados referem-na como uma questão importante uma vez que a Câmara consegue contratos bem mais interessantes em termos financeiros, do que quando é cada a escola/AE a fazê-lo.

Na “Matriz de Responsabilidades”, verifica-se que o Conselho Municipal de Educação é chamado a emitir pareceres obrigatórios e vinculativos num número considerável de matérias (Alves, 2015:46). Contudo, na prática, e na voz de um diretor, apesar de bem constituído, este órgão necessita de mais competências, se o objetivo é efetivamente descentralizar. As competências que estão no Ministério da Educação são para territorializar. São as próprias personagens locais que devem decidir as necessidades locais, respeitando as diretrizes nacionais.

Tendo em conta que não nos foi possível realizar a entrevista com o representante da Câmara, procuramos documentos em que ele expressasse a sua perspetiva sobre o processo em curso e encontramos na página online do Município um artigo com data de 2 de novembro de 2016, onde aparece o balanço que o Dr. Isidro Figueiredo do primeiro ano, após a assinatura do contrato. Este importante ator político local, inicialmente vereador da educação e atualmente presidente da Câmara Municipal, por renúncia do anterior, considera “bastante positivo” o contrato celebrado com o Ministério da Educação. No texto acrescenta-se:

Segundo o responsável educativo, a descentralização “potencia um melhor preenchimento das necessidades locais” e as autarquias ficam mais predispostas a colaborar com as escolas “tornando mais céleres os processos e adequando as respostas”.

O processo “aproxima as decisões dos problemas, permitindo muitas vezes melhor eficiência e qualidade na gestão pública”, acrescentou Isidro Figueiredo.

Na avaliação feita e ao nível das infraestruturas escolares, Isidro Figueiredo destacou a transição de edifícios para o município, a requalificação do parque escolar do pré-escolar e 1º ciclo e o processo, em curso, de requalificação das escolas básicas e secundárias de Fajões e Dr. Ferreira da Silva, na freguesia de Cucujães, no valor de 3 milhões de euros.

No que se refere ao pessoal não docente, a autarquia lançou um concurso de admissão para 27 assistentes operacionais que começaram a trabalhar no início do ano escolar.

Os diretores apontam vantagens e desvantagens no âmbito do processo em curso, podendo nós destacar, nas primeiras, a relação de proximidade e a agilidade/facilidade em resolver determinados assuntos e, nas segundas, a complexidade burocrática da área administrativa, bem como o reparo dos diretores de que é ainda demasiado cedo para poderem expressar a sua opinião mais definitiva. Contudo, e como o referiu três vezes um dos diretores, “se calhar” estreitaram-se alguns laços com o Poder Local.

CONCLUSÃO

Em 2014, no âmbito do Programa Aproximar, o Governo estabeleceu a figura do “contrato interadministrativo” de delegação de competências por parte da Administração Central na Administração local, apostando na valorização dos Municípios e dos diretores das escolas na gestão local da educação escolar.

Ter-se-á dado lugar a um processo de “descentralização, por via de delegação contratual, de competências na área da educação e formação, dos serviços centrais do Estado para os municípios”? - sendo este um dos objetivos que consta no preâmbulo do Memorando de trabalho do “Aproximar Educação”. Os autores locais (escolares e não escolares) assumiram novos papéis?

Chegando ao fim deste percurso, cabe-nos analisar todo o caminho realizado. Deparamo-nos com alguns os constrangimentos e, sem dúvida, eles influenciaram o alcance dos resultados obtidos, ficando um pouco aquém daquilo que nos propúnhamos analisar, no início deste projeto, nomeadamente no que concerne à auscultação dos atores municipais. Com efeito, a nível organizacional do Município pouco conseguimos saber uma vez que não nos foi possível entrevistar o Vereador da Educação / Presidente da Câmara. Contudo, tendo em conta a “Matriz de responsabilidade”, podemos corroborar as palavras de Licínio Lima:

A situação relativa aos municípios não parece, à primeira vista, ser muito diferente daquela que caracteriza as escolas, mas, nesse caso, tal observação representa já uma profunda alteração, uma vez que o nível municipal passará a assumir um vasto conjunto de responsabilidades de execução, não apenas delegadas pelo Estado, mas também em situação de exclusividade e, noutros casos, em situação de partilha com as escolas (2015: 18).

No que diz respeito à sua relação com as escolas, constatamos que o Município de Oliveira de Azeméis criou uma relação de proximidade ainda maior entre ambos. A relação que já existia tornou-se mais forte, fazendo com que algumas “não competências” (Pinhal, 2014) viessem a ser competências definidas por lei.

Do ponto de vista das escolas, tendo em conta o ainda breve tempo decorrido, pouco mudou e, por isso, os diretores não conseguem retirar conclusões sólidas sobre todo este novo processo.

Desta maneira, por tudo o que foi dito, sentimos que todo este processo de descentralização se reveste de uma tensão entre o legislado e o socialmente construído e

que a territorialização está aquém dos pressupostos retóricos enunciados no enquadramento legal dos contratos, podendo inclusivamente afirmar com Licínio Lima:

O programa [Aproximar] destaca-se mais pela lógica da delegação de competências a nível municipal ou intermunicipal, sob a contratualização, mantendo mais pontos em comum com os conhecidos processos de desconcentração administrativa que foram levados a cabo de forma extensiva pelo Ministério da Educação, ao longo das últimas décadas, do que com os invocados, mas dificilmente objeto de inferência, processos de descentralização democrática através da transferência de competências (2015: 22).

Vontade expressa por uns que consideram prioritária a Educação Local. Receio expresso por outros que temem que o poder atual centrado no Terreiro do Paço passe para o “Terreiro” do Município, perdendo a sua [pouca] “autonomia”. Mas também é verdade que, como escreve Alves, o contrato celebrado no âmbito do Programa Aproximar poderá abrir portas à execução de novas políticas educativas, onde “a ação dos atores deix[a] de estar determinada por uma lógica de submissão para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação [i.e. de cidadania, de autoria...]” no local, e consequentemente, os atores “desenvolver[em] a [sua] humanidade e a [sua] comunidade” (2015:50).

BIBLIOGRAFIA

Almeida, Leandro e Freire, Teresa (2003). *Metodologia de investigação em psicologia e educação*. Braga: Psiquilibrios

Alves, Ana Paula Pinto (2013). *A decisão numa escola com contrato de autonomia: questão de marketing?*. Tese de mestrado. Universidade de Aveiro. Departamento de Educação.

Alves, J. Matias & Cabral, I. (2015). *Educação, território e governação – o programa aproximar e a terceira margem*. Revista Portuguesa de Investigação Educacional, vol. 15, pp. 35-52.

Azevedo, J. (2008). *A educação de todos e ao longo da vida e a regulação sociocomunitária da educação*. Comunicação aos 2^{os} Encontros de Pedagogia Social. Porto: Universidade Católica Portuguesa. Disponível em: <http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/1353622528%20RSC%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf> (consultado em janeiro de 2016)

Azevedo, J. & Melo, Rodrigo (2011). *Propostas para um novo modelo de regulação da Educação*. Revista Brotéria. Disponível em: <http://www.joaquimazevedo.com/Images/BibTex/Propostas%20para%20um%20novo%20modelo%20de%20regula%C3%A7%C3%A3o%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf> (consultado em janeiro de 2016)

Bardin, Laurence (1997). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo, *Análise Social* vol. XXX (130), 1995 (1.º). Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/122337948206yFH6cd0Ob50NG5.pdf> (consultado em junho de 2016)

Barroso, J. (1998). Descentralização e Autonomia: Devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública. In *Colóquio Educação e Sociedade*, Nova Série nº 4 - *Escola e Parcerias Educativas*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, vol. 26, núm. 92, pp. 725-751. Centro de Estudos Educação e Sociedade Campinas, Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>

Barroso, J. (2005b). *Políticas Educativas e Organização Escola*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2006a). Introdução: A investigação sobre a regulação das políticas de educação em Portugal. In J. Barroso. (org.). *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 11-39). Lisboa: Educa.

Barroso, J. (2006b). O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (org.). *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa.

Barroso, J.; Pinhal, J. (1996). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.

Barroso João, Afonso, Natércio (org.) (2011). *Políticas Educativas, mobilização de conhecimento e modos de regulação*; Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Bogdan, Robert e Biklen, Sari (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora

Bouvier, Alain (2010), *Du projet au contrat d'objectifs*. Poitiers: CRDP de Poitou-Charentes.

Carvalho, Maria Isabel Gomes (2012). *A (des)centralização e a intervenção dos municípios na educação – A perceção dos diversos atores educativos*. Tese de mestrado. Universidade Católica Portuguesa, Departamento de Economia, Gestão e Ciências Sociais, Viseu.

Cruz, Clara Freire (2012). *Conselhos Municipais de Educação: política educativa e acção pública*. Tese de doutoramento. Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa.

Erasmie, Thord, & Lima, Licínio (1989). *Investigação e projetos de desenvolvimento em educação*. Braga: Universidade do Minho

Fernandes, Amália Gonçalves (2011). *As Relações de Poder na Escola Pública: Dos Normativos aos Discursos Organizacionais*. Tese de mestrado. Universidade do Minho, Instituto de Educação, Braga.

Fernandes, António Sousa (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In Costa J, Neto Mendes A. & Ventura A. (orgs), *Políticas e Gestão Local da Educação*, Actas do III Simpósio sobre organização e gestão escola. Universidade de Aveiro. Aveiro

Fernandes, António Sousa (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado e F. I. Ferreira, *Administração da Educação – Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Edições Asa.

Fernandes, António Sousa (2014). *Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses*. In Joaquim Machado et al., *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: projetos educativos municipais* (pp. 35-61). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Ferreira, F. (2013). *Territórios Educativos e Conselhos Municipais de Educação*. In J. Machado, J. M. Alves, I. Vieira, V. Almeida (org.). *Projetos Educativos Municipais. Dinâmicas de construção, implementação e monitorização. Atas do Seminário Internacional* (pp. 22-34). Porto. Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa,

Formosinho, João (1980). *As Bases do Poder do Professor*. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Formosinho, João (2005). *Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público*. In J. Formosinho; A. S. Fernandes; J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 13-52). Porto: Asa.

Formosinho, João; Machado, Joaquim (1998). "Políticas Educativas Globais". In *Atas do Seminário sobre Territorialização das Políticas Educativas* (p. 23-27), Guimarães, Centro de Formação Francisco de Holanda.

Formosinho, João; Machado, Joaquim (2005). Administração da Escola de interesse público em Portugal – Políticas recentes. In J. Formosinho; A. S. Fernandes; J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 115-162). Porto: Asa.

Formosinho, João; Fernandes, António; Machado, Joaquim e Ferreira Henrique (2009). Democracia, Gestão e Autonomia da escola, a Governação por contrato. In Investigar, Avaliar, Descentralizar – Actas do X Congresso da SPCE (CdRom): 6_Cmcs_AT2_Organização e Administração Educação: Liderança e Dinâmica da Educação - Mesa nº14 - Comunicação nº168. Bragança: SPCE e ESE/IPB, 2009. Organização de Henrique Ferreira, Sofia Bergano, Graça Santos, Carla Lima. Disponível em: https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/4588/1/XSPCE-2009_168-J_Democracia-Gestao-Autonomia-Escola.pdf (consultado em outubro de 2016)

Formosinho, João; Fernandes, António; Machado, Joaquim e Ferreira, Henrique (2010). *Autonomia da escola pública em Portugal*. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão.

Formosinho, João; Machado, Joaquim (2014). A regulação da educação em Portugal do Estado Novo à Democracia. In Joaquim Machado et al., *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local: projetos educativos municipais* (p. 13-33). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Freitas Amaral, Diogo (2009). *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3ª Edição. Almedina Coimbra, 2009.

Freitas, Maria Agostinha Ribeiro (2015). *Municipalização da Educação? - O Programa Aproximar*. Tese de mestrado. ESE Politécnico do Porto.

Garcia, M^a da Glória F. P. Dias, (1994) "Organização Administrativa" in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume 6, (p. 235). Lisboa, SN.

Gaudin, Jean-Pierre (1999). *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences-Po.

Hipólito, José (2011). A contratualização como instrumentação da ação pública. In João Barroso, Natércio Afonso (org.) (2011). *Políticas Educativas, mobilização de conhecimento e modos de regulação* (p. 87-121). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão

Kripka, R.; Sheller M. e Bonotto D. (2015). Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. 4º Congresso Ibero-Americano sobre Investigação Qualitativa. Disponível em <http://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/download/252/248> (Consultado em novembro de 2016)

Lascoumes, P., & Le Galés, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin. Disponível em http://dcss.fmp.ueh.edu.ht/pdf/Lascoumes_Legales_2007_sociologie_politique_action_publique.pdf (consultado em fevereiro de 2016)

Lima, Jorge Á. ; Pacheco, José A. (2006), *Fazer investigação – contributos para a elaboração de dissertações e teses*. Porto: Porto Editora.

Lima. Licínio (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? In. *Questões atuais de Direito Local*. nº 5, janeiro/março de 2015, p. 7-24. Braga: Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

Lopes, Joana Cardoso (2015). *O Reordenamento da Rede Escolar na perspetiva dos municípios: um estudo na Câmara Municipal de Almada*. Tese de mestrado. Universidade de Lisboa. Instituto de Educação. Lisboa.

Lüdke, Menga e André, Marli (1986), *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.

Machado, Joaquim (2014). Descentralização e Administração Local: Os municípios e a educação. In J. Machado & J.M. Alves (Orgs.), *Município, território e educação: A administração local da educação e da formação* (pp.36-56). Porto: Universidade Católica Editora.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2010), *Organização da Administração do Estado*. Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público – Ministério das Finanças. Disponível em: http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_100/pdfs/68.pdf (Consultado em junho de 2016)

Moreira, Vital (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.

Muller Pierre (2000a). *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*. *Revue française de science politique*, 50^e année, nº2, pp. 189-208. Disponível em http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464 (consultado em fevereiro de 2016)

- Muller, P. (2000b). *Les Politiques Publiques*. Paris: P.U.F.
- Pinhal, J. (2004). O Território Educativo e as Comunidades Locais. In *Atas do Seminário Internacional Educação, Desporto e Desenvolvimento*. Évora: Associação de Municípios do Distrito de Évora.
- Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso. (org.). *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 100-128). Lisboa: Educa.
- Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação – treze anos de intervenções (1991-2003)*. Fundação Calouste Gulbenkian Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Pinhal, J. (2014). *Regulação local da educação: o papel dos municípios* Universidade Católica do Porto. Porto, 19/03/2014; disponível em: http://www.fep.porto.ucp.pt/sites/default/files/files/FEP/SAME/4AOE/Regulacao_local_da_educacao_o_papel_dos_municipios.pdf (consultado em maio de 2016)
- Ramalhete, Sara (2014). *A Construção do Sistema Educativo Local e a Intervenção da Autarquia*. Tese de Mestrado. Universidade de Lisboa. Instituto de Educação, Lisboa.
- Rocha, C. (2007). *Educação, Género e Poder – Uma análise política, sociológica e organizacional*. Centro de Investigação em Educação. Universidade do Minho. Braga.
- Rocha, Custódia; Fernandes Amália. *As relações de poder na escola pública: um estudo de caso*; Práxis Educativa, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, p. 167-195, jan./jun. 2014; disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/35122> (consultado em abril de 2016)
- Santos Fernanda Marsaro dos (2011). *Análise de conteúdo: a visão de Laurence Bardin*. Resenha de: [BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011, 229p.] Revista Eletrônica de Educação. São Carlos, SP: UFSCar, v.6, no. 1, p.383-387, maio 2012. Disponível em <http://www.reveduc.ufscar.br>. (consultado em agosto 2017)
- Sarmiento, José Luís (1998). Democracia participativa e democracia representativa, *A Página de Educação*, nº65, fevereiro 1998. Disponível em <http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=65&doc=7252&mid=2> (consultado em junho de 2016)
- Sarmiento, Manuel Jacinto (1998). Autonomias das escolas: Dinâmicas e Lógicas de Ação, In *Atas do Seminário sobre Territorialização das Políticas Educativas*, Guimarães, Centro de Formação Francisco de Holanda.
- Stake, Robert (2009), *A Arte da investigação com estudos de casos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Tuckman, Bruce (2000), *Manual de investigação em educação*. Lisboa: Fundação Gulbenkian.

Vala, Jorge (1986). *A análise de conteúdo*. Disponível em https://www.essr.net/~jafundo/mestrado_material_itgikhnd/Material%20Prof%20Ilidia/A%20An%C3%A1lise%20de%20Conte%C3%BAdo%20-%20Jorge%20vala.pdf (consultado em agosto de 2017)

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

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa de 2 de abril de 1976.

Lei nº46/86, de 14 de outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio – Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril – Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

Contrato n.º 559/2015 - Diário da República n.º 145/2015, Série II de 2015-07-28

- Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências na Área da Educação do Município de Oliveira de Azeméis

ANEXOS

- **Anexo 1** - Guião de entrevista – Câmara Municipal
- **Anexo 2** - Guião de entrevista – Diretores de AE
- **Anexo 3** - Transcrição entrevista nº1 _ Diretor de agrupamento
- **Anexo 4** - Transcrição entrevista nº2 _ Diretor de agrupamento
- **Anexo 5** - Transcrição entrevista nº3 _ Diretor de agrupamento
- **Anexo 6** - Análise de conteúdo - entrevista nº 1
- **Anexo 7** - Análise de conteúdo - entrevista nº 2
- **Anexo 8** - Análise de conteúdo - entrevista nº 3

1. GUIÃO DE ENTREVISTA – CÂMARA MUNICIPAL

Dimensões de análise	Objetivos	Questões de investigação
Motivações	Identificar os motivos que levaram a Câmara a assinar o Contrato interadministrativo de delegação de competências.	Em abril de 2015, a Câmara de Oliveira de Azeméis fez parte de um número restrito de municípios (13 no total) que assinou o Programa Aproximar Educação – Contrato de Educação e Formação Municipal, um projeto-piloto de delegação de competências da educação do Governo para as autarquias, mas, entretanto, já tudo mudou?
Processo negocial	Identificar os mecanismos de negociação	2. Quais foram os procedimentos para saber se a Câmara queria fazer parte/ assinar o Contrato interadministrativo de delegação de competências?
Prioridades	Compreender em que medida a educação assume relevância nas políticas municipais. Descrever as áreas consideradas como prioritárias do município na educação.	3. Qual a importância que o Município dá à educação, comparativamente com as restantes áreas de intervenção? 3.1. Quais as áreas de intervenção prioritárias do município na educação?
Responsabilidades	Conhecer as responsabilidades e as competências do Município.	1. Como se distribuíram as responsabilidades e as competências a nível local, durante o processo negocial? E agora? 3.1. As competências atribuídas ao município são limitadas ou excessivas?
Balanço global/ vantagens e constrangimentos	Identificar as vantagens e/ou desvantagens do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação no território local.	4. Fazendo um balanço global, quais as vantagens e/ou desvantagens/constrangimentos do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação no território local?

2. GUIÃO DE ENTREVISTA – DIRETORES DE AE

Dimensões de análise	Objetivos	Questões de investigação
Motivações	Identificar os motivos que levaram a Câmara a assinar o Contrato interadministrativo de delegação de competências.	<p>1. Quais foram os procedimentos para saber se a escola queria fazer parte/ assinar o Contrato interadministrativo de delegação de competências?</p> <p>2. Houve algum momento formal, da parte do Ministério da Educação? Da Câmara Municipal?</p>
Processo negocial	Identificar os mecanismos de negociação	<p>3. No decorrer da elaboração do contrato, como decorreram as negociações entre as partes (ME e CM)?</p> <p>4. Qual foi o papel da escola?</p>
Conselho Municipal de Educação (CME)	Analisar a constituição do CME	5. Com a assinatura do contrato, o Conselho Municipal de Educação torna-se o Órgão de coordenação do sistema educativo e da política educativa local. Acha que está bem constituído? ¹
Balanço global/ vantagens e constrangimentos	Identificar as vantagens e/ou desvantagens do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação/ projeto educativo do AE.	6. Fazendo um balanço global, quais as vantagens e/ou desvantagens/constrangimentos do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação/ projeto educativo do AE?

3. TRANSCRIÇÃO ENTREVISTA Nº1 _ DIRETOR DE AGRUPAMENTO

Em abril de 2015, a Câmara de Oliveira de Azeméis fez parte de um número restrito de municípios (13 no total) que assinou o Programa Aproximar Educação – Contrato de Educação e Formação Municipal, um projeto-piloto de delegação de competências da educação do Governo para as autarquias.

1. Comparativamente com as restantes áreas de intervenção dos Municípios, qual a importância que o Município de Oliveira de Azeméis dá à educação?

Talvez porque o Sr. Vereador do Pelouro da Educação é professor, também já foi presidente do conselho executivo de uma escola, de aqui de OAZ, tem uma certa sensibilidade para a Educação que talvez não tivesse se não fosse do mesmo ramo. Dá uma importância muito grande à educação. Quase todas as atividades que fazem parte do Plano Educativo Municipal são validades, são avaliadas e são monitorizadas pela câmara municipal em que estão envolvidos todos os AE que pertencem ao concelho de OAZ e penso que OAZ em relação à educação é um baluarte em que eles apostam na educação, apostam em criar melhores condições tanto físicas a nível dos edifícios, como a nível dos transportes para que no município consiga cativar os alunos que cá estão e que como nós somos um município que tem outros municípios que tb têm uma oferta educativa interessante, como é o caso de São João da Madeira para que consiga dar resposta a todos os indivíduos que vivem no concelho de OAZ possam ter a possibilidade de fazer desde o pré-escolar até ao secundário e agora também com as valências da escola de enfermagem e com a parceria da Universidade de Aveiro dar uma resposta a todos para que não sintam a necessidade de irem para outros concelhos fazer a sua formação académica.

2. O Município tem um leque alargado de competências no domínio da educação. Na sua opinião, quais são as que ele hoje considera mais prioritárias?

Esta escola [Escola Básica e Secundária de Fajões] vai receber uma requalificação. Penso que será feita durante este ano letivo e civil para que possa oferecer melhores condições em igualdade de circunstâncias com aquelas escolas que foram intervencionadas pela Parque Escolar. Claro que há um esforço financeiro da parte da Câmara Municipal, uma vez que os dinheiros comunitários não chegam para tudo. Há uma parte que tem de ser comparticipada pela autarquia. A autarquia está disponível para o fazer, se não estivesse envolvida de tal forma na educação. Em OAZ a educação é prioritária.

- 3. O que motivou o executivo camarário a assinar o Contrato?**
- 4. Como é que os diretores tomaram conhecimento do processo de negociação entre a Câmara e o Ministério?**
- 5. A escola participou em algum momento formal organizado por iniciativa da Câmara? E por iniciativa do Ministério da Educação?**
- 6. Como é que acompanhou as negociações entre as partes (ME e CM)?**
- 7. Em todo o processo, teve oportunidade de influenciar o teor do contrato que foi celebrado?**

Nós fomos envolvidos neste programa desde o início, tanto os diretores como os presidentes dos conselhos gerais e a autarquia. Fomos a Lisboa para reunir com o ME. Houve vários momentos formais em que tivemos a possibilidade de negociar, de dizer o que que achávamos que deveria ser da competência da autarquia, o que deveria ser da competência dos diretores e claro que o ME não abdica de determinadas competências. Isto ficou tudo explanado, mas foi tudo negociado, ficou tudo clarificado entre nós com o nosso envolvimento. Não foi feito só de uma forma ou só pela autarquia ou só pelo ME. Daí nós conhecermos tanto o projeto como o processo. Nós fizemos parte não só do processo como da negociação do processo. Mesmo depois na elaboração do projeto final, nós fomos ouvidos, houve alterações que nós propusemos, houve alterações que foram propostas pelo ME, outras pela autarquia, mas todos chegamos a um consenso naquilo que ficou estipulado no respetivo documento.

- 8. Com a assinatura do contrato, o Conselho Municipal de Educação assume algum relevo.**

8.1.O CME assumiu novas responsabilidades? Quais?

Até a configuração do CME teve que ser alterada: no anterior CME, os diretores eram convidados, neste são parte integrante do mesmo CME. Isto significa que são mais os parceiros que são ouvidos sobre o destino da Educação no concelho de OAZ mas também os diretores têm uma voz ativa neste CME, em que se decide muitas coisas desde o Projeto Educativo Municipal, e que eu penso que a Câmara é pioneira neste projeto. Os transportes também são decididos neste conselho. A atribuição dos manuais escolares do 1ºCiclo passa pelo CME.

8.2. Precisa de mais competências? Quais?

8.3. Acha que está bem constituído?

A forma que dá resposta a todos os anseios da população e não só, está no mesmo em que se revê todos os setores da sociedade fazem parte do CME de OAZ.

9. Fazendo um balanço global, quais as vantagens do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação no território local?

Há muitas vantagens. As vantagens que eu posso enumerar são muito simples: no início do ano, havia escolas vizinhas, que não pertencem ao nosso concelho e que tinham dificuldades em dar respostas à parte de pagamentos, nós não temos esses problemas, porque a autarquia é quem recebe as verbas e nós temos sempre atempadamente as nossas contas em dia. Outro aspeto interessante tem a ver com a falta de pessoal/ assistentes operacionais: a autarquia também tem resolvido este problema. Há um acordo e uma delegação de competências: a gestão do pessoal não docente é feita pelo AE e a sua seleção é feita pela autarquia. Há muitas escolas no país não têm o rácio efetivo porque é preciso uma autorização do Ministério das Finanças para contratar. No caso de OAZ, temos o rácio de pessoal não docente de acordo com o que está legislado. Sempre que é necessário, a Câmara tem dado uma resposta efetiva. Tudo é mais rápido: há uma agilidade efetiva.

Em relação ao dinheiro, ainda há alguns pormenores, mas penso que tem a ver com a ordem normal do funcionamento. As verbas são atribuídas à autarquia, a autarquia envia ao AE e o AE tem que enviar ao Tesouro e do Tesouro é que volta. Existe uma plataforma eletrónica que ainda não está a funcionar muito bem que ainda está um bocadinho aquém daquilo que era esperado.

10. E para o desenvolvimento do projeto educativo da sua escola?

O Projeto Educativo da Escola está de acordo com o Projeto Educativo Municipal. Nós temos uma especificidade: somos uma escola TEIP III (Território Educativo de Intervenção Prioritária) e também temos um contrato de autonomia. E por isso mesmo já temos o nosso Projeto Educativo com uma determinada forma de estar e a maneira como está transcrito tem a ver com as nossas metas que negociamos, ano a ano, com o TEIP.

O TEIP tem mais valias que os outros não têm, que nos ajudam a atingir objetivos que aos outros se calhar é difícil. Este ano veio o programa que tem como objetivo melhorar o sucesso educativo dos alunos e nós como TEIP temos o nosso próprio programa - Programa Plurianual de Melhoria

11. Identifica também alguma desvantagem ou constrangimento resultante do contrato de delegação de competência?

Para além das que já enumerei no início, há uma vantagem muito importante que tem a ver com a proposta da oferta formativa a nível dos cursos profissionais. Ela é feita em bloco com o município e temos tido respostas imediatas, concretas de acordo com as

nossas expectativas e de acordo com aquilo que ansiamos. Antes era muito difícil negociar para termos aqui cursos profissionais.

Este ano foi feito um estudo, por parte de uma empresa, do que era necessário para OAZ na oferta formativa a nível dos cursos profissionais e quais eram as áreas que teriam mais procura. Chegou-se à conclusão, com a envolvimento dos empresários, que há determinadas escolas não podem, de maneira nenhuma, promover cursos pretendidos pelas empresas, porque não há pessoal docente/ técnicos especializados naquelas áreas e porque, por outra parte, não há estruturas. Nenhuma escola vai investir milhares de euros nalgumas máquinas que em pouco tempo se tornam obsoletas. Desta forma, o que seria mais importante é que essa formação prática fosse feita em contexto de trabalho, nas empresas.

Não posso dizer que existem muitas desvantagens, por uma razão muito simples: nós estamos no primeiro ano. Neste momento, não tenho razões de queixa, pelo contrário. Em relação àquelas coisas menos positivas, temos limado as arestas com a autarquia que está sempre disponível para nos ouvir. Nada é tomado assim de ânimo leve ou a autarquia decide que é assim, sem nos ouvir. Houve algumas coisas que foram apontadas. Fizemos um relatório, no final do ano, que foi enviado à tutela, apontando os aspetos menos positivos ou aqueles que se podiam melhorar, por exemplo, um deles, foi a parte dos dinheiros que demoram muito tempo, que têm que ir a vários sítios.

12. Em sua opinião, o Município dispõe de instrumentos suficientes para as competências que são atribuídas no âmbito do Contrato?

Isto de autonomia... de competências. A autonomia é aquela que conseguimos conquistar. Também temos um contrato de autonomia e se me perguntarem “o que é que consegue fazer com esse contrato de autonomia?”, eu responderia muito pouco porque também às vezes é difícil, porque nós como portugueses gostamos das coisas bem formatadas. Estamos sempre à espera de linhas orientadoras. Mas autonomia, nós vamos conquistando-a. Neste momento se me perguntarem se a minha autonomia diminui, eu não noto que tenha diminuído, mas também nada é visível para ter aumentado. Há determinados assuntos que eu agora consigo resolver e que não preciso estar à espera da tutela. Mas há outras que tem que ser através do ME ou da DGESTE.

13. Se fosse o legislador, alterava alguma coisa? O quê?

Isso é muito complicado. Depende. Com a legislatura que lá está eu posso fazer diabruras, se eu for presidente de câmara. Isto depende. O nosso acordo quando foi feito e isto é para 4 anos, podendo inclusivamente terminar amanhã por uma das partes, tendo em conta que é um contrato. A legislação em Portugal faz-se e às vezes o uso que se faz dela não é o mais correto. Não quer dizer que esteja errada. Por isso neste momento, não vejo assim nada de especial que seja necessário alterar. Há assim umas coisinhas que fomos alertando que seria necessário alterar se houver revisão do programa. Há outras

coisas que nunca nos vão ser dadas, como por exemplo, a constituição das turmas. Claro que é muito interessante sermos nós a decidir se aquela turma tem 20 ou 26 alunos.

4. TRANSCRIÇÃO ENTREVISTA Nº2 _ DIRETOR DE AGRUPAMENTO

Em abril de 2015, a Câmara de Oliveira de Azeméis fez parte de um número restrito de municípios (13 no total) que assinou o Programa Aproximar Educação – Contrato de Educação e Formação Municipal, um projeto-piloto de delegação de competências da educação do Governo para as autarquias.

1. Comparativamente com as restantes áreas de intervenção dos Municípios, qual a importância que o Município de Oliveira de Azeméis dá à educação?

De há cerca de 8 anos para cá que eu acompanho como diretor este trabalho e verifico que a equipa da Câmara Municipal tomou um protagonismo mais acentuado para as questões da Educação. A Educação passou a ser uma referência para o Município.

2. O Município tem um leque alargado de competências no domínio da educação. Na sua opinião, quais são as que ele hoje considera mais prioritárias?

A requalificação das escolas tem sido uma das competências que o Município tem assumido. A maior parte do Parque Escolar era do plano centenário. As escolas tinham muitas lacunas, muitos problemas estruturais de todo o tipo. A Câmara tem prestado atenção, no sentido de modernizar não só estruturas, mas também os equipamentos. Concretamente no agrupamento, a escola EB/ JI do Picoto e a Escola Básica/JI Faria de Baixo sofreram intervenções; a Escola Básica Maria Godinho vai sofrer intervenções no verão e um pouco por todas elas, inclusivamente a escola-sede sofreram bastantes intervenções com o apoio da Câmara. Portanto eu julgo que o Município está atento às necessidades.

3. O que motivou o executivo camarário a assinar o Contrato?

É uma pergunta que seria mais dirigida à Câmara Municipal. Julgo que o que motivou foi a sensibilidade do Dr. Isidro, como homem da Educação. É professor, desenvolveu vários cargos de Gestão Intermédia, como coordenador da área educativa no Douro e Vouga e, várias vezes, como diretor, portanto teve oportunidade de conhecer.

4. Como é que os diretores tomaram conhecimento do processo de negociação entre a Câmara e o Ministério?
5. A escola participou em algum momento formal organizado por iniciativa da Câmara? E por iniciativa do Ministério da Educação?

A Câmara Municipal - nomeadamente o Vereador da Educação - tinha reuniões periódicas com os órgãos de gestão e numa dessas reuniões propôs-nos a possibilidade

de podermos apreciar o interesse desta iniciativa que era a territorialização das políticas educativas e do programa “Aproximar Educação”. Fomos aprofundando esse trabalho com várias reuniões de aproximação, de verificação dos vários aspetos que ela elencava e posteriormente foram feitas reuniões em todos os agrupamentos de escolas para que professores e assistentes técnicos operacionais pudessem tirar todas as suas dúvidas porque havia inseguranças. Havia algo da parte dos professores e da parte dos funcionários, nomeadamente dos professores porque não queriam perder o vínculo ao Ministério da Educação; no caso de os funcionários perceber se iam perder alguns direitos pelo facto de pertencerem à Câmara. Portanto, feitas essas reuniões houve um grande consenso no sentido de se aderir ao programa “Aproximar Educação”. Este grande consenso foi mesmo em unanimidade em todos os agrupamentos. Todos os diretores estiveram de acordo e apenas um outro Conselho Geral, onde isso foi votado, teve um voto ou outro contra. Foi assim, de uma forma suave, isto é, sem pressões, à volta de uma mesa, de se analisar as potencialidades e os constrangimentos deste “Aproximar Educação” e verificar se havia ganhos ou perdas relativamente à situação que se vivia - situação muito centrada no ME com poucas competências delegadas nas escolas e muito poucas também na Câmara. Era muito centralizador. Este projeto previa alguma transferência de competências.

6. Como é que acompanhou as negociações entre as partes (ME e CM)?

Embora houvesse uma ou outra reunião em Lisboa em que o presidente da Câmara da altura, Dr Hermínio Loureiro, e Dr Isidro Figueiredo como vereador da educação se deslocaram a Lisboa, houve muitas reuniões com a equipa do ministério da educação no Município, onde nós diretores participávamos.

7. Em todo o processo, teve oportunidade de influenciar o teor do contrato que foi celebrado?

Sim, tivemos a hipótese de ver item por item. Eram 100 e tal itens que estavam em jogo, uns que iriam pertencer ao ME, outros à Câmara e outro às Escolas. Analisamos a matriz de responsabilidades e foi por nossa decisão que ficou como está, tirando um ou outro aspeto que nós gostaríamos que fosse transferido ou para o Município ou para as Escolas. Em suma, o que se pretendia com o “Aproximar Educação” que algumas competências fossem delegadas às escolas e ao Município. Outra preocupação era que o poder não estivesse centrado no Terreiro do Paço para passar agora para o “Terreiro” do Município. A ideia era que muitas das competências fossem delegadas nas escolas e no Município pudessem ficar aquelas que eventualmente tivessem que ficar, mas que houvesse uma efetiva transferência de competências para a escola e foi aquilo que tentamos aqui fazer. Pode não estar perfeito, mas está melhor do que o ponto de partida que era muito centralizado em Lisboa.

8. Com a assinatura do contrato, o Conselho Municipal de Educação assume algum relevo.

11.1. O CME assumiu novas responsabilidades? Quais?

Em termos de *timing* coincidiu haver uma reorganização legislativa das competências do CME e, portanto, os diretores passaram a ter direito de voto porque até aí não tinham: passaram a ter direito a voto, aqui no nosso CME em pé de igualdade com os outros representantes, porque no início só um diretor tinha voto, embora pudessem estar todos presentes. Agora todos têm direito a voto e cada um representa o seu agrupamento.

11.2. Precisa de mais competências? Quais?

Eu acho que se o objetivo é efetivamente descentralizar verdadeiramente isto, as competências que estão no ME, muito centradas em Lisboa são para territorializar, são para passar para os municípios, é necessário que o CME tenha mais competências porque são as próprias personagens locais que devem decidir as necessidades locais. Claro que haverá diretrizes nacionais - sendo um todo nacional - mas depois a sua forma de concretizar no terreno terá particularidades que cabem mais a quem está cá saber como se devem aplicar, tendo em conta a realidade, no âmbito da Educação.

11.3. Acha que está bem constituído?

Eu acho que está bem constituído, está bem alargado, mais do que isso seria impraticável.

12. Fazendo um balanço global, quais as vantagens do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação no território local?

Acho que o balanço (sem querer estar aqui a dizer que passamos do zero para o cem) é francamente positivo, sobretudo pela proximidade. É muito mais fácil chegar ali e bater à porta do Sr. Presidente da Câmara ou, neste caso, do Sr. Vereador da educação, pedir-lhe para vir à escola ver um problema ou inteirar-se de uma situação do que ligar para Lisboa ou ligar sequer para o Porto porque é muito difícil: a Direção de Educação tem todo o Norte que vai desde Bragança até aqui a Aveiro para atender. É impraticável, por muita vontade que tenha. Com o Município é muito fácil, a gente chega ali bate à porta, se não nos atende de manhã, atende de tarde, se não somos nós que vamos lá é ele que vem cá. É algo que está muito mais próximo e os problemas têm sido resolvidos. O Vereador da Educação (até 31 de dezembro) e agora como Presidente da Câmara (que é a mesma pessoa) está muito sensível às questões da Educação, não fosse ele professor - mas poderia ser professor e não ter sensibilidade nenhuma - mas não: é conhecedor, é proativo, é efetivamente uma pessoa que, muito do sucesso desse “Aproximar Educação” também se deve a ele, também se pode dizer a muitos outras personagens, mas ele é um elemento importante porque ele quer muita uma Educação de qualidade aqui no concelho. Para além disso, vamos ter aqui obras nesta escola. Dia 23, começam

umas obras na escola do Picoto (já teve no valor de 150 mil euros, no ano passado). Vai ter outras obras avultadas, para além de um parque infantil, no valor de cerca de vinte mil euros. Aqui também vão ter obras um milhão e 500 mil euros que vão começar no julho, fruto também do contrato de Educação e formação municipal (Aproximar Educação). Foi uma das condições que a Câmara colocou ao ME: receber estes edifícios, mas depois reabilitá-los e não os manter degradados, a cair. É uma mais valia porque houve uma requalificação dos estabelecimentos de ensino que passam a ter outra qualidade de serviço de educação.

13. E para o desenvolvimento do projeto educativo da sua escola?

Uma das questões que também se fez, foi um Projeto Educativo Municipal que serve, de alguma forma, de farol para os Projetos Educativos dos diferentes estabelecimentos de ensino, havendo assim uma coerência. Nós não estamos cortados de desenvolver o nosso Projeto Educativo próprio, agora há linhas de força/de ação comuns e que nos orientam. Não fazia sentido o Município, em conjunto, connosco, no CME ter constituído uma carta de intenções e depois as escolas fazerem outra coisa que nada tinha a ver. Essas linhas de força são transversais a todos os AE e isto da coerência ao território educativo que é o município. Portanto, o nosso projeto educativo bebe dos princípios do PEM. Há reuniões mensais e constantemente, através de um representante, reportamos as nossas ações do Projeto Educativo da escola aferindo com o PEM, de maneira a que haja constantemente uma coesão, sem se perder a autonomia.

14. Identifica também alguma desvantagem ou constrangimento resultante do contrato de delegação de competência?

A única desvantagem é o período inicial de adaptação quer do Município ao seu novo papel, quer das escolas ao Município, sobretudo a nível da parte burocrático. De resto, não vejo nenhum outro problema. Como eu digo, há um canal de diálogo permanentemente aberto entre a Câmara e os diretores. É um processo muito positivo.

1. Em sua opinião, o Município dispõe de instrumentos suficientes para as competências que são atribuídas no âmbito do Contrato?

Da parte do Município, está a haver um esforço. A divisão da Educação foi reforçada a nível de recursos humanos que dão um forte apoio ao Vereador - Presidente agora - para além da própria Vereadora (Dra. Manuela) que foi nomeada. Tem uma rede que vai respondendo, quer a telefonemas, quer aos emails, estando em contacto constante. Obviamente que os instrumentos nunca são suficientes, queremos sempre mais, mas posso dizer que neste momento correspondem às necessidades. Se me dissesse se poderíamos fazer um melhor trabalho com mais recursos, eu acho que sim e provavelmente terá que ser porque à medida que este projeto for vingando, na situação de vingar, é provável que seja necessário dotar o município com mais instrumentos.

Uma coisa que foi muito positiva com o Aproximar Educação, para além do investimento forte que aqui e noutras escolas se vai fazer, é também, e deve ter notado

isso em setembro, havia muitas escolas com grandes problemas de colocação de funcionários. A Câmara Municipal colocou de uma vez 17 funcionários e de uma outra vez 7 ou 8 mais, para além de tarefeiros. Esta medida veio resolver muitos problemas que as escolas sentiam de carência de pessoal e há problemas que não consegue resolver: os AE têm em média cinco funcionários em baixa médica, há vários meses ou anos que não podem ser substituídos porque pertencem aos quadros e que a Câmara também não pode colocar pessoas a substituir como seria desejável.

2. Se fosse o legislador, alterava alguma coisa? O quê?

Se fosse legislador alterava precisamente a situação que acabo de referir. Houvesse um plafond: havendo uma realidade de x funcionários estar em baixa médica, esta percentagem ser incrementada do plafond nessa percentagem porque no fundo estas pessoas não estão na escola. São 5 funcionários no nosso agrupamento que fazem toda a falta. Mesmo a Câmara colocando muitos funcionários e que ajudou bastante, continuamos deficitários na medida em que a câmara não pode suprir essas necessidades.

Tentaria dar mais competências às escolas - embora isto varie muito de escola para escola, de interesse, com que as escolas agarram os projetos, com o que são ou não dinâmicas - tudo o que for atribuído de competências às escolas, eu acho que seria desejável. Competências à Câmara, sim, mas também competências às escolas, por exemplo, aspetos que tenham a ver com obras nas próprias escolas. Ter o ok do município, mas estar mais delegado à escola.

5. TRANSCRIÇÃO ENTREVISTA Nº3 _ DIRETOR DE AGRUPAMENTO

Em abril de 2015, a Câmara de Oliveira de Azeméis fez parte de um número restrito de municípios (13 no total) que assinou o Programa Aproximar Educação – Contrato de Educação e Formação Municipal, um projeto-piloto de delegação de competências da educação do Governo para as autarquias.

1. Comparativamente com as restantes áreas de intervenção dos Municípios, qual a importância que o Município de Oliveira de Azeméis dá à educação?

O comparativamente é complicado porque eu conheço este contexto e mal os outros. Vou-me reportar essencialmente àquilo que eu considero a área de intervenção deste município e se calhar diferentes de outros municípios. O município envolveu os diretores das escolas na conceção de documentos estruturantes, nomeadamente a Carta Educativa Municipal. Este documento teve o nosso contributo. No início estavam outros diretores de outras escolas, mas eu fui a diretora que estive no início juntamente com o Professor Figueiredo. Os outros não integraram a comissão. Estivemos envolvidos na elaboração das metas, das estratégias, para além disso envolveram-nos no diagnóstico da situação, desde o social e concretamente no da educação/rede escolar. Foi fácil porque nós ajudamos a construir a Carta Educativa Municipal onde estão os princípios, as metas, as estratégias. Desta forma, foi mais fácil também sermos envolvidos no que vem a seguir - a negociação do contrato interadministrativo de delegação de competências, no âmbito do projeto Aproximar Educação.

O Município dá muita importância à educação a partir do momento que envolve quem está à frente das escolas na elaboração do documento que quer para a Educação.

2. **O Município tem um leque alargado de competências no domínio da educação. Na sua opinião, quais são as que ele hoje considera mais prioritárias?**

A melhoria da qualidade da educação, nomeadamente o sucesso escolar dos alunos das escolas do concelho. Para além disso, há competências no âmbito dos recursos humanos, no que diz apenas respeito aos assistentes operacionais. Aliás a adesão foi muito fácil por parte dos diretores ao Projeto, pelo facto dos professores estarem fora do pacote. Sendo esta situação, uma das nossas condições.

Não fazia sentido os funcionários do Primeiro Ciclo e da Educação Pré-escolar estarem com o Município e os outros (os de 2ºCiclo, 3ºciclo e Secundário) estarem com as escolas. Fazia todo o sentido uniformizar, uma vez que quando houve a

reorganização da rede e passamos a ser Agrupamento vertical tínhamos funcionários, no mesmo agrupamento, uns a trabalharem 7 horas e outros 8 horas. Desta forma, e se já havia um histórico de gestão de pessoal não docente e corria bem no concelho, razão pela qual houve facilidade na integração do resto do pessoal. No entanto, considero que não houve grandes diferenças nesta área, uma vez que o município nos delegou muitas competências. Uma vantagem é que a seleção do pessoal não docente é feita pelo Município.

Outra questão que é muito importante também é a da gestão do orçamento. E porquê? Sobretudo pelo número, uma vez que a Câmara consegue realizar contratos com muito mais poupança em termos de recursos financeiros, ou seja, os contratos são bem melhores do que quando as escolas os fazem. Falo de contratos relacionados com o leite escolar ou com material. A Câmara consegue negociar porque são muitas escolas.

3. O que motivou o executivo camarário a assinar o Contrato?

Não consigo responder. Esta pergunta é para a Câmara. Terá que perguntar à pessoa responsável por isso, ao Sr. Vereador da Educação - Dr. Isidro. De facto foi ele que teve um papel importante.

4. Como é que os diretores tomaram conhecimento do processo de negociação entre a Câmara e o Ministério?

Fomos todos envolvidos em todas as reuniões. Foram 22 reuniões formais de preparação. Lembro-me mesmo antes de estarmos envolvidos no contrato, nós tivemos um conjunto de reuniões formais (fora as reuniões informais) para a Projeto educativo municipal.

5. A escola participou em algum momento formal organizado por iniciativa da Câmara? E por iniciativa do Ministério da Educação?

Sempre por iniciativa do Município. Contudo, nos últimos dois anos, formada a comissão de acompanhamento, decorreram outras reuniões, por iniciativa do ME.

6. Como é que acompanhou as negociações entre as partes (ME e CM)?

Não só acompanhamos como também participamos nas negociações.

7. Em todo o processo, teve oportunidade de influenciar o teor do contrato que foi celebrado?

A Matriz de responsabilidades foi negociada ponto por ponto. Quase tudo mudou, em reunião. Fizemos um conjunto de propostas de alteração e a maioria foi aceite. O que era a proposta inicial, nada tem a ver com a proposta final. Aquilo que não se conseguiu mudar foi por imperativo legal, como por exemplo, o número de turmas.

A nossa escola tem contrato de autonomia. É uma escola muito diferente das outras. Temos tudo o que está contratualizado no nosso contrato de autonomia. Temos um ATL que está contratualizado. Temos prolongamento de horário de 2º e 3º Ciclos até às 19h: os alunos estão sempre aqui. Temos um Gabinete de Apoio ao Aluno. Temos um psicólogo com um horário de 35 horas que faz a gestão dos conflitos. Temos imensas horas em créditos para professores realizarem projetos de referência da escola: “A Diversão solidária”, que esteve num seminário internacional da Universidade Católica.

Damos muito valor à avaliação permanente da escola e em qualquer setor temos a possibilidade de fazer a sua avaliação. Onde há atendimento, há avaliação do setor. Ouvimos muito os alunos e os professores. Estamos numa zona periférica, junto a um bairro complicado e a uma instituição de acolhimento. Temos também principalmente meninas em situação complicada e o que acontecia era que, na hora de almoço, os alunos fugiam-nos daqui para ir para os cafés do bairro onde iniciavam práticas como o álcool, tabagismo e outras. Para travar esta indisciplina, fizemos um inquérito aos alunos para saber o que é que eles queriam que a escola fizesse para que evitassem de sair da mesma. Em consequência disto, eles falaram num espaço onde se possam divertir, jogar e possam fazer tudo aquilo que fazem no café: como por exemplo, as setas, os matraquilhos, as mesas de pingue-pongue. E assim nasceu! Os alunos não saem da escola. O portão está fechado, porque preservamos muito a segurança e os pais estão tranquilos. Para além disso, os alunos veem para a escola durante as interrupções letivas. Podem cá estar até 31 de julho. Isto tudo pertence ao Projeto de “Diversão Solidária”. Este sítio é um sítio de diversão, inclusivamente para as substituições.

Temos ainda televisões em circuito e rádio. A informação está sempre atualizada, com ligação à TSF.

O nosso contrato de autonomia permite-nos esta diversidade, uma vez que nos são dadas horas para podermos realizar as atividades.

Para além deste projeto temos o Projeto de Robótica e o Projeto de tablets em sala de aula.

Eu costumo dizer que a diferença deste agrupamento está naquilo que está no nosso contrato de autonomia.

❖ **O Contrato de Educação e Formação Municipal veio reforçar alguma autonomia?**

Não. Continuamos a ter aquilo tínhamos e por isso mesmo convivemos bem. Não nos retiraram aquilo que era o elemento diferenciador da escola: o nosso contrato de autonomia.

A partir do momento em que o Município e a Tutela nos disseram que este contrato deixava às escolas a gestão pedagógica, nós ficamos tranquilos, porque esta questão não é alienada, é esta questão que diferencia os agrupamentos. É uma questão identitária que nós não queremos perder, de maneira nenhuma, porque esta escola tem uma cultura de escola, tem uma linha gráfica de materiais que vendemos aqui, tem agendas personalizadas e nós nunca queríamos perder isto. Para além disso, temos um prémio internacional dos Países de Língua Oficial Portuguesa - o Prémio de Literatura Juvenil Ferreira de Castro, que é uma referência e tem o alto patrocínio da Presidência da República e da Assembleia da República. Tem muitos anos de história. Temos que ter gente a trabalhar nisso. A escola tem que se diferenciar por aí.

Na altura do contrato, o Dr. Valdemar Castro Almeida (da Universidade Católica e consultor do Município para a Educação) teve um papel importantíssimo: sempre defendeu que a parte pedagógica deveria continuar nas escolas. Agora a outra parte, a administrativa e a questão do orçamento, desde que não fosse o orçamento das receitas privadas. Esta parte tem que ser a escola a gerir porque é dinheiro que é arrecadado, por nós com o nosso trabalho. Por exemplo, dá muito trabalho gerir as máquinas de distribuição com produtos nossos, para assegurar a qualidade. Contudo, toda esta situação ficou acautelada. Quanto ao orçamento de estado - que é tão pouco - a sua gestão passou a ser do Município. Não temos problemas, as transferências são feitas. Estão a cumprir a tempo e horas.

Na questão das instalações, como é uma escola requalificada pela Parque Escolar, não tem nada a ver com o Município.

8. Com a assinatura do contrato, o Conselho Municipal de Educação assume algum relevo.

14.1. O CME assumiu novas responsabilidades? Quais?

Os diretores eram convidados e passaram a ter direito a voto. O que é muito importante porque fazemos parte da comissão que trabalha para a Educação.

14.2. Precisa de mais competências? Quais?

14.3. Acha que está bem constituído?

Acho que sim. Estamos nisso há pouco tempo. O que faz com eu tenha alguma dificuldade em ter essa perceção.

9. Fazendo um balanço global, quais as vantagens do contrato de delegação de competência para a melhoria da educação no território local?

Parece-me que o que eu posso destacar é um aprofundamento do conceito de Política Local de Educação. Se calhar estreitamos os laços de poderes que existiam entre o Poder Local e as escolas. Se calhar este é um ponto forte. Se calhar as relações passam a ser muito mais estreitas (que não eram), passam a ser mais locais, mais de proximidade. Se calhar é uma vantagem estar mais próximo. O Município tem dado respostas atempadas àquilo que temos pedido. Contudo um ano é muito pouco tempo.

15. E para o desenvolvimento do projeto educativo da sua escola?

Na minha escola, o que nós fazíamos continuamos a fazer. O nosso Projeto foi aprovado há pouco tempo. Tem que estar associado ao Projeto Educativo Municipal. Aquilo que distingue a escola, não pode ser aquilo que distingue o Município. Nós fizemos o nosso projeto e obviamente que houve referência ao do Município porque nós estivemos lá, participamos na construção do PEM mas em relação ao nosso, nunca poderia ser um projeto educativo igual aos outros. Nós já estamos num patamar diferente: temos metas contratualizadas para o nosso projeto. Somos mais ambiciosos. Somos uma escola de referência em termos de resultados escolares. Nós já queremos atingir outros objetivos. Cada escola é uma escola. Já no ano anterior, a nossa escola distinguia-se porque tinha um dos seis melhores PE de referência nacional. Fomos convidados para participar numa brochura pela ANQ (Associação Nacional de Qualificação) em “Como se elabora um PE?”.

16. Identifica também alguma desvantagem ou constrangimento resultante do contrato de delegação de competência?

- 3. Em sua opinião, o Município dispõe de instrumentos suficientes para as competências que são atribuídas no âmbito do Contrato?**
- 4. Se fosse o legislador, alterava alguma coisa? O quê?**

Se me perguntar em termos da área administrativa, complicou-se. Agora não temos que dar satisfação apenas a uma, são a duas entidades. Não facilitou em termos administrativos. É uma forma diferente de trabalhar, estávamos habituados a trabalhar apenas com a tutela. Agora há uma triangulação. O que torna a situação mais burocrática. As plataformas roubam-nos imenso tempo, cuja informação se repete em plataformas diferentes. Sem dúvida que continua a existir a imagem da escola burocrática. Não digo que não será mais fácil, que se poderá ultrapassar este constrangimento, no futuro. Outro constrangimento é a questão do pessoal: continua a não existir uma bolsa para a substituição dos assistentes operacionais. Tem sido muito complicado porque tem havido muitas baixas médicas. Contudo, isto é um problema estrutural, não é do Município. Às vezes ainda há alguns constrangimentos no que é competências de uns e de outros.

(1) O Município tem dado respostas. Se o município tivesse uma rede de transportes para todas as escolas, seria o melhor. Esta zona não tem transporte, porque há o transporte escolar com horário fixo, mas como nós temos vários horários de entrada e de saída, isto é muito complicado.

(2) Não sei. Teria que fazer um estudo exaustivo. Não posso dizer assim o que mudava.

6. ANÁLISE DE CONTEÚDO - ENTREVISTA Nº 1

Categoria	Subcategoria	Unidades de Registo
Educação	Importância para o Município	<p><i>“Dá uma importância muito grande à educação.”</i></p> <p><i>“ (...) penso que OAZ em relação à educação é um baluarte em que eles apostam na educação, (...)”</i></p>
Prioridades	Município	<i>“ (...) a educação é prioritária.”</i>
Motivações	Tomada de conhecimento	<i>“Nós fomos envolvidos neste programa desde o início(...).”</i>
	Poder de decisão	<i>“Houve vários momentos formais em que tivemos a possibilidade de negociar, de dizer o que achávamos que deveria ser da competência da autarquia, o que deveria ser da competência dos diretores(...).”</i>
Processo negocial	Acompanhamento	<i>“Nós fizemos parte não só do processo como da negociação do processo.”</i>
	Documento Final	<i>“Mesmo depois na elaboração do projeto final, nós fomos ouvidos, houve alterações que nós propusemos, houve alterações que foram propostas pelo ME, outras pela autarquia, mas todos chegamos a um consenso naquilo que ficou estipulado no respetivo documento.”</i>
Conselho Municipal de Educação	Novas responsabilidades	<i>“(...)no anterior CME, os diretores eram convidados, neste são parte integrante do mesmo CME.”</i>
	Constituição	<i>“(...)todos os setores da sociedade fazem parte do CME de OAZ.”</i>
	Vantagens	<i>“Há muitas vantagens.”</i>

Vantagens e constrangimentos	Vantagens	<p><i>a autarquia é quem recebe as verbas e nós temos sempre atempadamente as nossas contas em dia.</i>”</p> <p><i>“(…) a gestão do pessoal não docente é feita pelo AE e a sua seleção é feita pela autarquia.”</i></p> <p><i>“(…) a proposta da oferta formativa a nível dos cursos profissionais. Ela é feita em bloco com o município e temos tido respostas imediatas, concretas de acordo com as nossas expetativas e de acordo com aquilo que ansiamos.”</i></p>
	Constrangimentos	<p><i>“Não posso dizer que existem muitas desvantagens, por uma razão muito simples: nós estamos no primeiro ano.”</i></p> <p><i>“(…) temos limado as arestas com a autarquia que está sempre disponível para nos ouvir.”</i></p> <p><i>“(…) foi a parte dos dinheiros que demoram muito tempo, que têm que ir a vários sítios.”</i></p>
	Projeto educativo da Escola	<p><i>“(…) está de acordo com o Projeto Educativo Municipal.”</i></p> <p><i>“(…) temos um contrato de autonomia. E por isso mesmo já temos o nosso Projeto Educativo com uma determinada forma de estar e a maneira como está transcrito tem a ver com as nossas metas que negociamos, ano a ano, com o TEIP.”</i></p>
	Alterações	<p><i>“(…) não vejo assim nada de especial que seja necessário alterar.”</i></p>

7. ANÁLISE DE CONTEÚDO - ENTREVISTA Nº 2

Categoria	Subcategoria	Unidades de Registo
Educação	Importância para o Município	<i>“A Educação passou a ser uma referência para o Município.”</i>
Prioridades	Município	<i>“(…) destaco o esforço de requalificação das escolas.”</i>
Motivações	Tomada de conhecimento	<i>“Fomos aprofundando o conhecimento do projeto com a realização de várias reuniões.”</i>
	Poder de decisão	<i>“Analisamos a matriz de responsabilidades e foi por nossa decisão que ficou como está, tirando um ou outro aspeto que nós gostaríamos que fosse transferido ou para o Município ou para as Escolas e que não foi possível, pois a equipa do ME considerou ser competências do ME.”</i>
Processo negocial	Acompanhamento	<i>“(…) houve muitas reuniões com a equipa do ministério da educação no Município, onde nós diretores participamos.”</i>
	Documento Final	<i>“A ideia era que houvesse uma efetiva transferência de competências. Pode não ter sido um processo perfeito, mas a situação atual é muito mais vantajosa do que o ponto de partida, que era muito centralizado em Lisboa.”</i>
Conselho Municipal de	Novas responsabilidades	<i>“(…) os diretores passaram a ter direito de voto(…)”</i>
		<i>“(…) as competências ainda estão muito centradas no ME(…)2 “É necessário territorializar, passar para os municípios e as escolas essas competências e, para isso, é</i>

Educação	Competências	<i>necessário que o CME tenha mais competências, pois são as próprias personagens locais que devem decidir sobre as necessidades locais.”</i>
	Constituição	<i>“(…) está bem constituído em termos de representantes. É uma representação muito alargada. Caso tivesse mais representantes, tal facto tornaria impraticável a funcionalidade deste órgão.”</i>
Vantagens e constrangimentos	Vantagens	<p><i>“é francamente positivo, sobretudo pela proximidade de decisão”</i></p> <p><i>“ (...) mais fácil chegar hoje ao município e bater à porta do Sr. Presidente da Câmara ou, neste caso, do Sr. Vereador da educação, pedir-lhe para vir à escola ver um problema ou inteirar-se de uma situação, do que ligar para Lisboa ou ligar sequer para o Porto porque tal é bem mais difícil.”</i></p> <p><i>“(…) estarem previstas obras nesta escola sede do agrupamento.”</i></p> <p><i>“Estas obras serão uma enorme mais valia (...)”</i></p>
	Constrangimentos	<i>“(…) necessidade de nos ajustarmos, de nos adaptarmos bem como o próprio Município aos seus novos papeis e competências, sobretudo a nível burocrático.”</i>
	Projeto Educativo da Escola	<p><i>“(…) o Projeto Educativo Municipal que serve, de alguma forma, de farol para os Projetos Educativos dos diferentes estabelecimentos de ensino, havendo assim coerência nos objetivos e pressupostos.”</i></p> <p><i>“As escolas não estão coartadas de</i></p>

		<p><i>desenvolver o seu Projeto Educativo, no entanto, existem linhas de força/de ação comuns e que nos orientam.”</i></p> <p><i>“(…) o nosso projeto educativo bebe dos princípios do PEM.”</i></p> <p><i>“(…) reportamos as nossas ações concretizadas no âmbito do Projeto Educativo da escola, aferindo com o PEM, de maneira a que haja constantemente uma coesão, sem se perder a autonomia”</i></p>
	Instrumentos do Município	<p><i>“(…) os recursos são sempre insuficientes, queremos sempre mais, mas posso dizer que neste momento correspondem às necessidades.”</i></p>
	Alterações	<p><i>“Pugnava para que existisse um plafond adicional de Assistentes Operacionais(AO) que contemplasse a percentagem de AO em baixa médica.”</i></p> <p><i>“Tentaria dar mais competências às escolas(…).</i></p>

8. ANÁLISE DE CONTEÚDO - ENTREVISTA Nº 3

Categoria	Subcategoria	Unidades de Registo
Educação	Importância para o Município	<i>“(...) dá muita importância à educação a partir do momento que envolve quem está à frente das escolas na elaboração do documento que quer para a Educação.”</i>
Prioridades	Município	<i>“A melhoria da qualidade da educação, nomeadamente o sucesso escolar dos alunos das escolas do concelho.”</i> <i>“(...) há competências no âmbito dos recursos humanos, no que diz apenas respeito aos assistentes operacionais.”</i> <i>“(...) da gestão do orçamento.”</i>
Motivações	Tomada de conhecimento	<i>“Fomos todos envolvidos em todas as reuniões.”</i> <i>“Foram 22 reuniões formais de preparação.”</i>
	Poder de decisão	<i>“Fizemos um conjunto de propostas de alteração e a maioria foi aceite.”</i>
Processo negocial	Acompanhamento	<i>“Não só acompanhamos como também participamos nas negociações.”</i>
	Documento Final	<i>“O que era a proposta inicial, nada tem a ver com a proposta final.”</i>
Conselho Municipal de	Novas responsabilidades	<i>“Os diretores eram convidados e passaram a ter direito a voto. O que é muito importante porque fazemos parte da comissão que trabalha para a Educação.”</i>

Educação	Constituição	<p><i>“Acho que sim [que está bem constituído]. Estamos nisso há pouco tempo. O que faz com eu tenha alguma dificuldade em ter essa percepção.”</i></p>
Vantagens e constrangimentos	Vantagens	<p><i>“(…) um aprofundamento do conceito de Política Local de Educação.</i></p> <p><i>“Se calhar estreitamos os laços de poderes que existiam entre o Poder Local e as escolas. Se calhar este é um ponto forte.”</i></p> <p><i>“Se calhar as relações passam a ser muito mais estreitas (que não eram), passam a ser mais locais, mais de proximidade.”</i></p> <p><i>“Se calhar é uma vantagem estar mais próximo.”</i></p>
	Constrangimentos	<p><i>“(…) em termos da área administrativa, complicou-se.”</i></p> <p><i>“ (…) estávamos habituados a trabalhar apenas com a tutela. Agora há uma triangulação. O que torna a situação mais burocrática.”</i></p> <p><i>“(…) continua a existir a imagem da escola burocrática.”</i></p> <p><i>“(…)a questão do pessoal: continua a não existir uma bolsa para a substituição dos assistentes operacionais.”</i></p> <p><i>“(…)no que é competências de uns e de outros.”</i></p> <p><i>“Se o município tivesse uma rede de transportes para todas as escolas, seria o melhor.”</i></p>
		<p><i>“Tem que estar associado ao Projeto</i></p>

	<p>Projeto Educativo da Escola</p>	<p><i>Educativo Municipal.</i>”</p> <p><i>“Aquilo que distingue a escola, não pode ser aquilo que distingue o Município.”</i></p> <p><i>“Nós fizemos o nosso projeto e obviamente que houve referência ao do Município porque nós estivemos lá, participamos na construção do PEM mas em relação ao nosso, nunca poderia ser um projeto educativo igual aos outros.”</i></p> <p><i>“Cada escola é uma escola.”</i></p>
	<p>Instrumentos do Município</p>	<p><i>“Se o município tivesse uma rede de transportes para todas as escolas, seria o melhor.”</i></p>
	<p>Alterações</p>	<p><i>“Não sei”</i></p>