

TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL

Novas funções de velhos agentes

Eva Gonçalves

Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal

João Sebastião

Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal

Luís Capucha

Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal

Resumo Concretizada a obrigatoriedade da transferência de competências educativas para os municípios, importa analisar se há diferenças entre os que aceitaram integrar os projetos piloto implementados desde há vários anos, ganhando assim experiência, e os que recusaram esse processo até ele se tornar obrigatório em 2019. Será que essa experiência ajuda a compreender os diferentes posicionamentos dos intervenientes locais? Para responder a esta questão mobilizámos a informação recolhida no âmbito de um projeto de elaboração de cartas educativas abrangendo um distrito do país, utilizando uma metodologia mista com o objetivo de contribuir para a reflexão sobre este processo. Para além de se ter verificado a emergência das CIM (comunidades intermunicipais) como agente estratégico de planeamento educativo regional, o que vem acrescentar complexidade ao processo, foi possível observar que entre os concelhos com experiências prévias no processo de transferência de competências se identifica uma maior propensão para encarar sem grandes problemas a autarquia enquanto promotora de uma estratégia concelhia, enquanto nos outros concelhos se destaca a ideia de que ela não pode ser mais do que parceira das escolas.

Palavras-chave: descentralização, políticas educativas locais, competências.

Transfer of educational competences in Portugal: new roles for old players

Abstract Now that the transfer of educational competences to the municipalities has become compulsory, it is important to analyse whether there are differences between those who agreed to take part in the pilot projects that have been implemented for several years, thus gaining experience, and those who refused this process until it became compulsory in 2019. Does this experience help us understand the different positions of local players? To answer this question, we mobilised the information gathered as part of a project to draw up educational charters covering one district in the country, using a mixed methodology with the aim of contributing to reflection on this process. As well as noting the emergence of the CIM (intercity communities) as a strategic agent for regional educational planning, which adds complexity to the process, it was possible to observe that among the municipalities with previous experience in the process of transferring competences, there is a greater propensity to view the local government as the promoter of a municipal strategy without major problems, while in the other municipalities the idea that it can only be a partner for the schools stands out.

Keywords: decentralization, local educational policies, competencies.

Transfert de compétences éducatives au Portugal: de nouveaux rôles pour les anciens acteurs

Résumé Maintenant que le transfert des compétences éducatives aux municipalités est devenu obligatoire, il est important d'analyser s'il existe des différences entre ceux qui ont accepté de participer aux projets pilotes mis en œuvre depuis plusieurs années, acquérant ainsi de l'expérience, et ceux qui ont refusé ce processus jusqu'à ce

qu'il devienne obligatoire en 2019. Cette expérience permet-elle de comprendre les différentes positions des acteurs locaux? Pour répondre à cette question, nous avons mobilisé les informations recueillies dans le cadre d'un projet d'élaboration de chartes éducatives couvrant un district du pays, en utilisant une méthodologie mixte dans le but de contribuer à la réflexion sur ce processus. Outre l'émergence des CIM (communautés interurbaines) comme agents stratégiques de la planification éducative régionale, qui complexifie le processus, il a été possible d'observer que parmi les municipalités ayant une expérience préalable du processus de transfert de compétences, il y a une plus grande propension à considérer le gouvernement local comme le promoteur d'une stratégie municipale sans problème majeur, alors que dans les autres municipalités, l'idée qu'il ne peut être qu'un partenaire de l'école s'impose.

Mots-clés: décentralisation, politiques éducatives locales, responsabilités.

Transferencia de competencias educativas en Portugal: nuevos papeles para viejos actores

Resumen Ahora que la transferencia de las competencias educativas a los municipios se ha convertido en obligatoria, es importante analizar si existen diferencias entre los que aceptaron participar en los proyectos piloto que se han puesto en marcha durante varios años, adquiriendo así experiencia, y los que rechazaron este proceso hasta que se convirtió en obligatorio en 2019. ¿Ayuda esta experiencia a comprender las diferentes posiciones de los agentes locales? Para responder a esta pregunta, movilizamos la información recabada en el marco de un proyecto de elaboración de cartas educativas en un distrito del país, utilizando una metodología mixta con el objetivo de contribuir a la reflexión sobre este proceso. Además de constatar la emergencia de las CIM (comunidades intermunicipales) como agente estratégico para la planificación educativa regional, lo que añade complejidad al proceso, fue posible observar que entre los municipios con experiencia previa en el proceso de transferencia de competencias, hay una mayor propensión a considerar al municipio como promotor de una estrategia municipal sin mayores problemas, mientras que en los demás municipios destaca la idea de que sólo puede ser un socio de las escuelas.

Palabras-clave: descentralización, políticas educativas locales, competências.

Introdução

Historicamente, o sistema educativo português é fortemente centralizado (Martins, 1981; Carvalho, 1985; Grácio, 1986; Barreto, 1995; Batista, 2014; OCDE, 2016; Capucha e Sebastião, 2018; Martins, Capucha e Sebastião, 2019; Sebastião e outros, 2020), o que obstou a pequenos avanços ainda tímidos no sentido da descentralização.

O estudo das alterações legislativas das últimas décadas realça que, apesar de se manter uma forte centralização (na definição dos currículos ou na contratação de docentes, por exemplo), foi percorrido um caminho de transformação estrutural do sistema educativo de redistribuição de papéis entre o estado, as escolas, as famílias dos alunos (Formosinho e Machado, 2013), as câmaras municipais (CM) e, mais recentemente, as comunidades intermunicipais (CIM). Mas é um caminho iniciado muito recentemente de combate aos entraves a esses processos, os quais são geralmente atribuídos quer à matriz centralista do sistema educativo português, quer ao processo tardio da sua democratização, o que levou a privilegiar uma rápida expansão da educação a todo o território e ao subsequente alargamento da

escolaridade obrigatória realizados com base em decisões e mecanismos de gestão dos recursos administrados de forma centralizada.

Neste artigo propomos sistematizar de forma resumida o caminho para a autonomia das escolas e para a transferência de competências para o local na área da educação e, através da mobilização da informação recolhida durante a implementação de um projeto de elaboração de documentos estratégicos em parceria com uma CIM de uma região do interior português, aferir como são as dinâmicas sociais entre atores e agentes locais em função de diferenças entre concelhos com maior e menor experiência no processo de transferência de competências. Pretendemos, dessa forma, contribuir para o conhecimento e a reflexão científica acerca daquele processo com base em informação empírica.

A descentralização como um imperativo democrático

A democratização da sociedade portuguesa em 1974 colocou a questão da renovação de um sistema educativo fortemente centralizado e afastado das comunidades locais, questão já debatida durante o regime do Estado Novo e reconhecida na Constituição de 1976, que expressa o objetivo de que a política de ensino devia “inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais” (CRP, artigo 74^o).

O renovado debate educativo incorporou a descentralização do sistema educativo como um tema relevante, centrado em duas dimensões que frequentemente se cruzaram e influenciaram de forma diversa ao longo do tempo, a do debate político e social e o científico. Este cruzamento ficou claramente expresso na obra *O Sistema de Ensino em Portugal* publicada em 1981 pela Fundação Calouste Gulbenkian (Silva e Tamen, 1981), na qual diversos capítulos refletem sobre a questão da descentralização e partilha de responsabilidades educativas pelos diversos níveis do estado e agentes e parceiros educativos, obra que irá exercer significativa influência na formulação das políticas educativas da época.

Apesar de as primeiras formulações políticas para a descentralização datarem do final do século XIX e início do século XX ¹ e de serem, na altura, de impossível concretização pela total ausência de recursos nos municípios (ou paróquias) e serem ora incentivadas, ora travadas pela história do país (Justino, 2023), podemos afirmar que o efetivo caminho para a descentralização teve início em 1976 como resposta ao “problema de proximidade do centro em relação à periferia” (Barroso, 2016). Uma primeira resposta a estas questões surge com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, que reforçava as preocupações expressas na Constituição de “Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações

1 Como o Decreto de 16 de agosto de 1870, de D. António da Costa, que decretava a necessidade de descentralizar a instrução primária para a localidade, reformulado e aprovado em 1878 por Rodrigues Sampaio; e as medidas de descentralização de 1913, igualmente de Rodrigues Sampaio, que repartiam as despesas com a instrução primária entre Governo e Câmaras (Justino, 2023).

educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (LBSE, artigo 3.º).

A pressão para melhorar o sistema educativo português face aos padrões europeus, decorrente da entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia, e a forte influência da OCDE na definição de políticas educativas portuguesas desde os anos 60 do século XX, designadamente no que respeita à construção de uma escola democrática, equitativa, mais estruturada, universal e capaz de obter melhores resultados (Lemos, 2014), a par com uma agenda científica de crítica ao centralismo e de defesa da autonomia de gestão das escolas, contribuiu para que a agenda política a partir dos anos 90 se focasse no reforço da autonomia das escolas e na inclusão no sistema educativo de outros atores como as famílias dos alunos.

As medidas de política educativa relativas à autonomia das escolas incluíram a criação de alguns instrumentos, entre os quais o projeto educativo liminarmente associado à concretização da autonomia (Decreto-Lei n.º 43/89), a ser elaborado “com a participação de todos os intervenientes no processo educativo” (artigo 2.º), bem como a criação das Escolas de Intervenção Prioritária (Decreto-Lei n.º 35/88) e posteriormente dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária em 1996 (Despacho n.º 147-B/ME/96) ou os currículos alternativos (Despacho n.º 22/SEEI/96). Medidas que seriam alvo de controlo regional por entidades entre-tanto criadas – as Direções Regionais de Educação e os Centros de Área Educativa.

O processo de progressiva, embora mitigada, autonomia pedagógica das escolas foi aprofundado com a constituição dos agrupamentos de escolas (Despacho Normativo n.º 27/97), através do reforço da autonomia e da inserção comunitária,² e com a criação da figura dos contratos de autonomia (Decreto-Lei n.º 115-A/98), potenciadores da criação de projetos educativos locais inovadores, preferencialmente com parceiros locais, ainda hoje uma prática vigente um pouco por todo o território nacional.

Já no século XXI o processo de promoção da autonomia sofre uma transformação qualitativa, com o desenvolvimento de novas formas de gestão, com a passagem do estatuto do diretor dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas a órgão unipessoal com o Decreto-Lei n.º 75/2018, e margens alargadas de autonomia pedagógica, com a introdução do projeto educativo, dos planos curriculares, dos planos de promoção do sucesso escolar e de projetos como a Turma+ e do Fénix, por exemplo, seja por opção política, seja como consequência de decisões relativas à reorganização da estrutura do Ministério da Educação, opções que evoluem até ao encerramento das Direções Regionais de Educação em 2011.

O regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (Decreto-Lei n.º 75/2008) é atualmente um documento estrutural porque, entre outros aspetos,

2 Porém, as escolas não agrupadas ainda existem em território nacional por escolha dos docentes e no caso de escolas integradas no programa TEIP, profissionais públicas, de ensino artístico, que prestem serviços educativos em estabelecimentos prisionais ou que tenham contratos de autonomia (Decreto-Lei n.º 137/2012).

estabeleceu a entrada de atores locais no órgão máximo de gestão das escolas, o Conselho Geral, e definiu o diretor escolar como órgão de gestão unipessoal, responsável pela atividade pedagógica e gestão dos recursos humanos e materiais. Desde então, os documentos legais tendem na sua generalidade a aumentar a capacidade de autonomia das escolas, seja pedagógica e organizacional (Despacho Normativo n.º 17-A/2015), seja relativamente a questões curriculares (Despacho n.º 5908/2017).

Contudo, em paralelo, desenvolve-se uma outra dimensão da gestão local do sistema educativo. O reforço do poder local, estabelecido pela Constituição, levou a que em 1984 tenha sido tomada a decisão de transferir para os municípios competências no âmbito da ação social escolar, transportes escolares e manutenção do edificado do 1.º ciclo do ensino básico. A partir de então, o poder local foi progressivamente assumindo cargos em órgãos escolares até à Lei n.º 172/91, quando foi incluído no Conselho de Escola. O papel do município na educação passou assim de meramente contributivo para o de um parceiro com responsabilidades ao nível da “educação pré-escolar, da formação profissional, da educação especial, da ocupação de tempos livres e de outras modalidades de educação extraescolar” (Fernandes, 2004).

Em 1999, no quadro de transferência de competências para as autarquias, estas passaram a poder constituir Conselhos Locais de Educação (Lei n.º 159/99) e, em 2003, a criar Cartas Escolares (Lei n.º 5A/2002). No ano seguinte, o Decreto-Lei n.º 7/2003 atribuiu às autarquias responsabilidades de ordenamento da rede educativa, corresponsabilizando-as, juntamente com o Ministério da Educação, pelos resultados obtidos na área da educação. Passa ainda a ser obrigatória quer a constituição dos Conselhos Municipais de Educação, quer a elaboração das Cartas Educativas, com estas novas designações.

Em 2008 é estabelecido o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação (Decreto-Lei n.º 144/2008), baseado na anterior experiência positiva de desenvolvimento do ensino pré-escolar, dos Conselhos Municipais de Educação e da Carta Escolar (Decreto-Lei n.º 7/2003), posteriormente designada por Carta Educativa Municipal.

Mais recentemente, a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias e para as comunidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018) veio determinar, entre outros aspetos, o reforço do papel daquelas entidades no planeamento de políticas educativas, configurando instrumentos como as Cartas Educativas e os Planos Estratégicos Educativos. No ano seguinte o Decreto-Lei n.º 21/2019 “concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação” (preâmbulo), uma estratégia que se iniciou com o Programa Aproximar Educação (Decreto-Lei n.º 30/2015), com o objetivo de potenciar a criação de políticas educativas concelhias, aumentar a eficácia das escolas e a sua aproximação às comunidades locais. Há um outro aspeto importante a considerar: a possibilidade de as CM e as CIM se candidatarem a fundos comunitários para o desenvolvimento de projetos com incidência nos conteúdos educativos (Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar – PIICIE), o que coloca as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

(CCDR), atuais gestoras dos programas europeus, como uma entidade emergente e potencial parceira no que respeita às iniciativas locais de educação. Este domínio de transferência de competências traduz um maior protagonismo das CM e CIM como criadores de uma ação política estratégica e dinamizadores da comunidade local.

Autonomia e transferência de competências: um processo a três

O que ficou dito mostra que Portugal, de forma genérica, tem vindo a consolidar o seu caminho rumo à descentralização e transferência de competências educativas para o nível local, seja no âmbito das escolas, seja das câmaras municipais ou das comunidades intermunicipais. Avanços concretizados através do movimento de apropriação, ainda que a ritmo lento e, por vezes pouco consolidado, dos instrumentos de autonomia e de construção de políticas educativas por parte dos atores locais. Trata-se, ainda assim, de um modo de fazer política pública educativa em permanente negociação, ou seja, que é socialmente construída (Ball, Maguire, e Braun, 2012; Barroso, 2016), assente, por um lado, na interpretação que cada agente faz dos interesses do sistema educativo e, por outro lado, na interação entre os diversos atores e agentes educativos que, apesar de possuírem diferentes capacidades de intervenção no campo educativo, podem apresentar uma visão estratégica com muitos pontos de contacto para o solucionamento dos problemas nos seus territórios.

Os processos de autonomia das escolas e de descentralização de competências de gestão na área da educação caracterizaram-se pela implementação inicial de projetos piloto em que escolas, CM e CIM puderam optar por participar, de acordo com opções políticas, situação organizacional ou recursos disponíveis. Após essa fase experimental, tornou-se obrigatório em todo o território nacional, em 2019, com a publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, embora com a possibilidade de as CM poderem adiar o processo para 2020 e depois para 2022 devido ao contexto pandémico, opção que se manteve possível até ao dia 31 de março de 2022.

Além dos ritmos diferenciados de concretização do processo de transferência de competências para as CM, há que considerar outros dois aspetos. Em primeiro lugar, o hiato que possa existir entre a aceitação formal do processo num concelho e a sua concretização efetiva. Retomamos a observação de João Barroso (1996) quando distinguiu autonomia “decretada” de autonomia “construída” das escolas, e replicamo-la para o atual contexto da transferência de competências para os municípios, colocando a hipótese de que é necessário tempo para que sejam construídas entre os atores locais novas dinâmicas relativamente à distribuição dos papéis atribuídos aos velhos agentes. O segundo aspeto refere-se exatamente às razões pelas quais designamos as CM e CIM como velhos agentes. Consideramos ser uma designação adequada, em particular relativamente às CM, não apenas porque já desenvolviam algumas tarefas ao nível da gestão educativa (ação social escolar, transportes e edificado do 1.º ciclo), mas também porque localmente são entidades consideradas pelas escolas como parceiros essenciais, sobretudo em concelhos

com dimensão populacional e recursos reduzidos, em que sempre foi necessária uma maior proximidade entre entidades locais para fazer face à escassez de recursos. Ou seja, as dinâmicas de parceria e de colaboração já existiam em todos os concelhos, independentemente do processo de transferência de competências, realidade que foi realçada durante o contexto pandémico, já que foram as comunidades, e particularmente as CM, que assumiram a responsabilidade de encontrar soluções imediatas para os desafios enfrentados pelas escolas (CNE, 2021; Gonçalves, 2020).

Neste contexto de processos concelhios de descentralização diferenciados, e considerando quer o tempo entre a delegação de competências “decretada” e a delegação de competências “construída”, quer a existência de dinâmicas das CM e CIM na área da educação em cada concelho, prévias à oficialização da transferência de competências, quisemos saber: (i) quais são as perceções dos atores locais (vereadores, diretores e docentes) acerca dos papéis a desempenhar pela CM e pela CIM; (ii) quais as dinâmicas da CM e da CIM na área da educação, existindo ou não a assunção de competências; (iii) que diferenças existem nas dinâmicas desenvolvidas pelas CM/CIM e nas perceções dos atores acerca dos seus papéis, nomeadamente considerando concelhos com e sem experiência no processo de transferência de competências para escolas, CM e CIM.

Estratégia metodológica

Procurámos responder a estas questões com a mobilização das informações recolhidas junto dos 13 concelhos de uma CIM no âmbito de um projeto de atualização das Cartas Educativas e elaboração de um Plano Estratégico Educativo Regional com o objetivo de desenvolver um estudo comparado entre concelhos com e sem experiência na implementação das competências transferidas. Para distinguir entre concelhos “com experiência” e “sem experiência” optámos por considerar como linha de corte o ano de 2019 quando se decretou a obrigatoriedade da transferência de competências a nível nacional. Como resultado identificámos, de acordo com a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e as CM, cinco concelhos com experiência (A em 2009, B em 2011 e C, D e E em 2012) e oito sem experiência (F e G em 2020, H em 2021 e I, J, L, M e N em 2022).

As informações de base foram obtidas através de pesquisa documental: (i) documentos da Direção-Geral da Administração Local; (ii) 13 Cartas Educativas.³ As perceções dos atores locais foram recolhidas com a aplicação de (i) 26 entrevistas semiestruturadas aos vereadores da educação das CM e aos diretores das escolas (expressão que passamos a utilizar para agrupamentos de escolas, escolas não agrupadas e escolas profissionais) utilizando um guião orientador para a obtenção da standardização necessária a uma análise de conteúdo comparada entre concelhos (Bardin, 2011); (ii) um questionário aos docentes (educadores de infância e

3 A equipa apenas elaborou 12, porque a CE do concelho M foi redigida pela CM.

professores do ensino básico e secundário) recorrendo a uma plataforma digital (*Qualtrics*) em que se obteve uma taxa de respostas de 65,8%. Trata-se, pois, de uma estratégia metodológica mista, pensada de forma a garantir a recolha de informações e perceções diversificadas para uma análise em triangulação para, dessa forma, aumentar o conhecimento sobre o objeto de estudo e conferir maior grau de confiabilidade às informações e conclusões (Bryman, 2012). Enquanto estratégia metodológica implementada no âmbito de projetos de elaboração de documentos estratégicos, trata-se, também, de uma metodologia de investigação-ação, por possibilitar uma orientação para a ação, necessária tanto para concretizar as ideias dos referidos documentos, como para igualmente gerar informação que pode ser alvo de exploração secundária. Esta utilização foi devidamente autorizada pela CIM, entidade promotora do projeto, e conduzida de acordo com o código de ética do investigador da nossa instituição.

Nos documentos procuraram-se informações acerca da experiência com a transferência de competências de cada CM e sobre a natureza dos projetos estruturantes na área da educação que são promovidos em cada concelho por iniciativa da e ou em parceria com a CM. As entrevistas foram transcritas integralmente e a análise de conteúdo foi realizada em três fases (a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação) cumprindo as regras da exaustividade, homogeneidade e da pertinência, seguindo o modelo de Bardin (2011), com apoio do programa informático MaxQDA 2020. Esta análise focou-se nas seguintes dimensões: (i) papel da CM percecionado; (ii) papel da CM efetivo; (iii) papel da CIM percecionado; (iv) papel da CIM efetivo; (v) desafios associados ao processo de transferência de competências do governo central para a CM e a CIM. No questionário aplicado aos docentes da rede pública do distrito foi pedido que avaliassem o grau de adequação do apoio da CM (questão 1) e da CIM (questão 2) às escolas em vários aspetos descritos em 28 tópicos⁴ numa escala de cinco níveis

-
- 4 Nas duas questões os tópicos eram: (i) requalificação / manutenção de edifícios; (ii) renovação / manutenção de equipamentos tecnológicos; (iii) renovação / manutenção de equipamentos desportivos; (iv) renovação / manutenção de equipamentos artísticos; (v) dinamização das atividades no âmbito das atividades extracurriculares; (vi) organização dos transportes e acessos rodoviários entre escolas; (vii) mediação entre escolas públicas na concertação da oferta educativa e formativa da região; (viii) mediação entre escolas públicas e profissionais na concertação da oferta educativa e formativa da região; (ix) mediação de parcerias entre as escolas públicas da região; (x) mediação de parcerias entre escolas públicas, privadas e profissionais; (xi) mediação de parcerias entre escolas públicas e o Instituto Politécnico; (xii) dinamização de projetos em parceria entre empresas, associações de empresas, etc., da região e escolas; (xiii) dinamização de projetos em parceria entre organização da rede social e escolas; (xiv) dinamização de uma Federação de Associações de Pais; (xv) rentabilização dos serviços e equipamentos disponíveis (desportivos, culturais e artísticos) na região; (xvi) processo de autoavaliação / planeamento e gestão escolar; (xvii) construção de acessos inclusivos aos estabelecimentos escolares da região; (xviii) apoiar nos processos de supervisão da prática pedagógica; (xix) apoiar nos processos de articulação entre ciclos de escolaridade / níveis de ensino; (xx) apoiar nas estratégias de promoção do sucesso escolar; (xxi) apoiar no conhecimento sobre os conhecimentos e competências que um aluno precisa adquirir para ter sucesso no ciclo/nível seguinte; (xxii) contribuir para a contratação de profissionais técnicos especializados; (xxiii) contribuir para a contratação de profissionais assistentes operacionais; (xxiv) contribuir para a contratação de

(em que 1 = totalmente desadequado e 5 = totalmente adequado). Os resultados que se apresentam neste artigo foram obtidos através dessas duas questões após a realização de duas análises de componentes principais (ACP, concluídas com rotação varimax), realizadas com o apoio do programa informático SPSS (versão 27) e com o objetivo de reduzir o número de variáveis iniciais (28) para, dessa forma, facilitar o trabalho analítico e interpretativo, depois de verificados e garantidos os requisitos necessários.⁵

As conclusões deste estudo podem ser transportadas para o universo da região por serem representativas dos principais atores envolvidos nas dinâmicas educativas locais ou, pelo menos, dos que têm maior peso nas tomadas de decisão, uma vez que não incluem, por exemplo, os alunos, as famílias dos alunos e os profissionais não docentes. Mas podem igualmente permitir aferições analíticas e reflexões acerca da temática em estudo para o território nacional e potenciar novos caminhos de investigação (Yin, 2009; Dooley, 2002; Zanten, 2006).

Um território de diversidades e diferentes entendimentos

Começamos por sistematizar as perceções dos atores entrevistados e inquiridos relativamente ao papel que a CM e a CIM devem ter na área da educação, incluindo na sua relação com as escolas. Nesta análise tomamos em consideração que os diferentes atores sociais constroem perceções diferenciadas do papel atribuído e real de cada um deles (Vala, 1997; Lima, 1998), conforme a posição que ocupam no espaço social, o acesso desigual à informação que possuem e a intensidade de interações. Compreender as heteroperceções dos diferentes intervenientes na elaboração de políticas locais de educação constitui um elemento relevante para compreender a sua disponibilidade para colaborar em ações comuns.

profissionais administrativos; (xxv) projetos e atividades realizados anualmente; (xxvi) definição do papel a desempenhar pelas associações de pais nas escolas; (xxvii) definição do papel a desempenhar pelos representantes de pais e encarregados de educação; (xxviii) regulação da implementação das metas previstas nos documentos orientadores.

- 5 (i) variáveis possíveis de ser tratadas como métricas pela utilização de escala de Likert com cinco níveis; (ii) garantia da normalidade e linearidade após análise da média e dispersão; (iii) garantia da multicolinearidade pelo teste de Bartlett (matriz que apresenta correlações significativas); (iv) variáveis sem *outliers* severos, para as duas ACP. Na *questão 1* acrescenta-se: (v) dimensão da amostra ($n = 462$) superior ao número de variáveis multiplicado por 5 ($28 \times 5 = 140$). ACP com grau de adequabilidade muito bom ($KMO = 0,944$; teste de Bartlett $\chi^2(378) = 14852,618$ com $p < 0,001$) e que explica 77% da variância global. As quatro componentes extraídas – CP1: *gestor*, CP2: *parceiro*, CP3: *forneecedor*, CP4: *recrutador*, de confirmada consistência interna (alfa de Cronbach: 0,954, 0,948, 0,944 e 0,874), traduzem as médias de resposta aos tópicos avaliados com maior peso em cada dimensão. E na *questão 2*: (v) dimensão da amostra ($n = 443$) superior ao número de variáveis multiplicado por 5 ($28 \times 5 = 140$). ACP apresenta resultados com um grau de adequabilidade muito bom ($KMO = 0,945$; teste de Bartlett $\chi^2(378) = 16109,417$ com $p < 0,001$) e que explicam 80,4% da variância global. As quatro componentes extraídas – CP1: *gestor*, CP2: *parceiro*, CP3: *forneecedor*, CP4: *recrutador* – de confirmada consistência interna (alfa de Cronbach: 0,962, 0,961, 0,941 e 0,954), traduzem as médias de resposta aos tópicos avaliados com maior peso em cada dimensão.

Num primeiro momento de análise as entrevistas aos vereadores e aos diretores permitiram identificar três tipos de papéis atribuídos às CM:

1. *Promotor* de uma estratégia municipal – entidade que pode criar políticas educativas concelhias (visão estratégica) de proximidade e a sua adequação às necessidades locais, a um programa de orientação vocacional, à promoção de um ensino de qualidade e do sucesso escolar, pessoal e social dos alunos, à mobilização das entidades locais e da comunidade e à implementação de medidas de atração e fixação de população, em particular de alunos e docentes.
2. *Parceiro* – entidade que pode promover o diálogo entre escolas, entidades locais e comunidade, cooperar e articular entre diversos atores e negociar com as escolas os projetos e atividades a desenvolver, respeitando a sua autonomia pedagógica e institucional.
3. *Fornecedor* – entidade que pode garantir soluções para problemas existentes, tais como serviços de transporte para os alunos, de construção e manutenção de edifícios e infraestruturas, de apoio às escolas e aos alunos/famílias (alimentação, habitação, material escolar, etc.), de segurança; e contratar recursos humanos (seja por contratação direta, ou seja, trabalhadores da CM, seja através de candidaturas a projetos e financiamentos), mediante levantamento de necessidades e como resposta a pedidos das escolas (pela facilidade na contratação pública).

A figura 1 mostra como as perceções acerca do papel da CM diferem entre os que pertencem aos concelhos com e sem experiência de transferência de competências na área da educação. As principais diferenças dizem respeito à percentagem de excertos em que a CM é percecionada como um *parceiro* e menos como um *promotor*, que é claramente superior entre os atores dos concelhos com experiência; e a percentagem dos excertos mais associados à perceção da CM enquanto *fornecedor* de serviços e de recursos que surgem com maior frequência nas repostas dos que trabalham nos concelhos sem experiência. Nestes casos, uma das frases recorrentes é: “[a CM deve] chegar [à escola] e dizer ‘o que é que precisam’?”

Entre as respostas obtidas durante as entrevistas, verifica-se que muitos dos entrevistados mostraram algumas reservas quanto ao papel da CM no contexto da transferência de competências na educação. De uma forma geral, afirmaram que as CM não têm, ou não tinham, *know how*, e/ou que não têm financiamento e recursos humanos suficientes para as novas competências. Nos concelhos com experiência surgiram ainda as questões da resistência das escolas em aceitar as propostas e intervenção das CM e dos conflitos sobre como e quem deve gerir o trabalho diário dos profissionais não docentes contratados pela CM. Enquanto nos concelhos sem experiência alguns atores revelaram estar confusos quanto ao papel de cada entidade, outros estão receosos por entenderem que CM e escolas possuem interesses antagónicos ou porque passará a existir um excesso de entidades com poder de intervenção nas escolas (Ministério, CCDR, CIM e CM). Há ainda observações críticas ao processo, havendo aqueles que afirmam não concordar com o modelo de transferência de competências em curso, pois consideram que “competência é capacidade de decidir” e não apenas uma tarefa a cumprir.

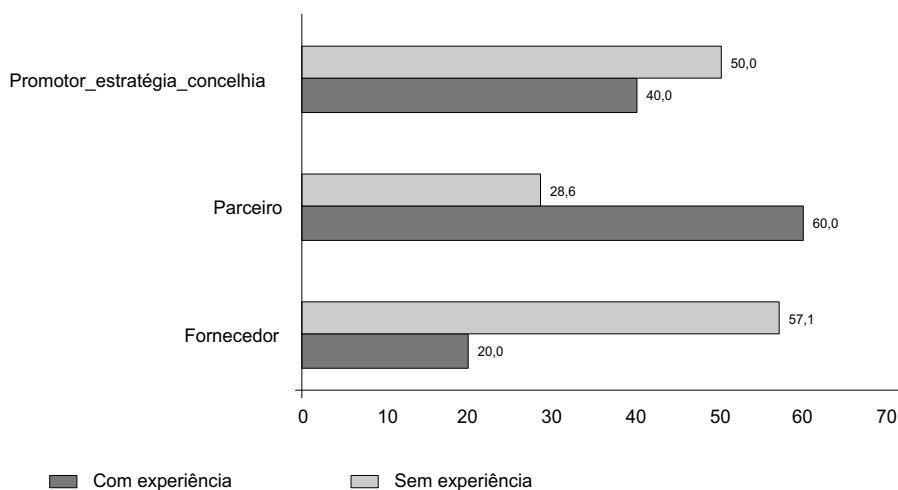


Figura 1 Papel da CM percebido por vereadores e diretores (%)

Nota: As percentagens de cada conjunto de concelhos foram calculadas sob o total de excertos de cada um, e não sobre o total de excertos identificados, para garantir a comparabilidade entre concelhos sem experiência, em maior número, e concelhos com experiência, em menor número. Alguns excertos (correspondendo sobretudo a frases únicas) veiculam a ideia de a CM pode ter dois ou mesmo três dos papéis identificados, pelo que a soma das percentagens em cada grupo também não equivale a 100%.

Fonte: construção própria, a partir das entrevistas.

Num segundo momento da análise da informação recolhida, o exercício estatístico de ACP, realizado sobre as repostas dos docentes da rede pública acerca da adequação do apoio da CM às escolas quanto aos 28 tópicos fornecidos, permitiu extrair quatro novas variáveis indicativas dos papéis que atribuem às CM:

1. *Gestor*: apoio nos processos de supervisão, articulação vertical, monitorização das metas previstas nos documentos orientadores, aprendizagens essenciais, definição do papel a desempenhar pelos representantes de pais e encarregados de educação e pelas associações de pais, autoavaliação, planeamento e gestão escolar, desenvolvimento de estratégias de promoção do sucesso escolar, projetos e atividades.
2. *Parceiro*: apoio enquanto mediador entre escolas da rede pública e privada com rede social, tecido empresarial, associações de pais, na concertação da oferta de cursos profissionais, na promoção de atividades de apoio à família e na dinamização de projetos de sua iniciativa.
3. *Fornecedor*: apoio na renovação/manutenção de equipamentos desportivos, tecnológicos e artísticos e de edifícios, na construção de acessos inclusivos, na organização da rede de transportes e das atividades de enriquecimento curricular.
4. *Recrutador*: apoio na contratação de assistentes operacionais, administrativos e técnicos especializados.

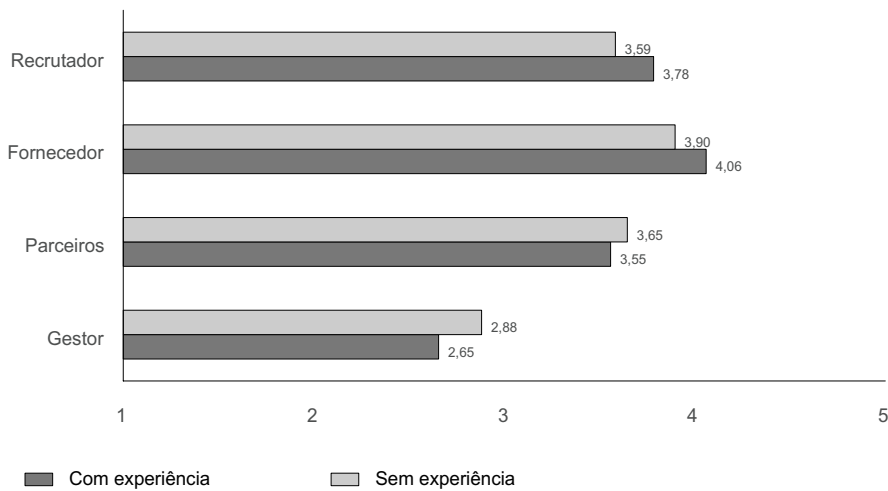


Figura 2 Papel da CM percebido pelos docentes (média)

Fonte: construção própria, a partir do questionário.

Na figura 2, as médias na escala de adequação de 1 a 5 níveis quanto ao grau de adequação do apoio da CM às escolas por cada tipo de papel revelam diferenças mínimas entre concelhos com e sem experiência. No entanto, ao contrário do verificado para vereadores e diretores, nos concelhos com experiência os docentes consideram ser ligeiramente menos adequado que a CM apoie as escolas como *parceiro* ou *gestor*, e mais adequado o seu papel de *recrutador* e, sobretudo, de *fornecedor*.

No que respeita ao papel a desempenhar pela CIM, os vereadores e diretores remetem para dois tipos de papéis percebidos:

1. *Promotor de uma estratégia regional*: entidade que pode promover uma estratégia regional (visão estratégica global) que promova sinergias e que respeite as diferenças entre concelhos e organize redes/comunicação para partilha de soluções ao nível da rede de transportes, formação de adultos e de profissionais escolares, desenvolvimento de um currículo local, desenvolvimento de candidaturas a novas linhas de financiamento.
2. *Mediador da rede de cursos profissionais* – entidade que pode mediar a negociação da rede de cursos profissionais entre escolas de forma a melhor responder às necessidades da região, dos concelhos e às expectativas dos alunos.

A este propósito observa-se que não existem diferenças entre as respostas de atores de concelhos com e sem experiência relativamente ao papel da CIM enquanto *promotor de uma estratégia regional* (figura 3), embora a ideia de que a CIM poderá ser a entidade mediadora no processo de organização da rede dos cursos profissionais da região seja mais forte entre atores dos concelhos sem experiência (45% dos certos face a apenas cerca de 27% nos concelhos com experiência).

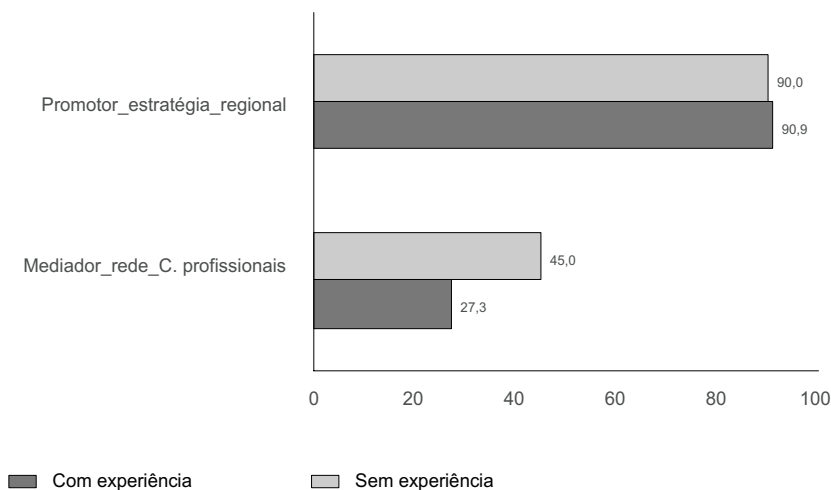


Figura 3 Papel da CIM percebido por vereadores e diretores (%)

Fonte: construção própria, a partir das entrevistas.

Relativamente aos desafios apontados a esta entidade, sem diferença entre atores de concelhos com e sem experiência, foi elencado o contexto de depressão demográfica e socioeconómica da região, que potencia uma lógica concorrencial entre concelhos, difícil de eliminar, embora reconhecendo à CIM uma capacidade limitada de intervenção devido ao seu financiamento reduzido e às diferenças de orçamento entre CM.

A ACP realizada sobre as respostas dos docentes quanto à adequabilidade do apoio da CIM às escolas permitiu extrair igualmente quatro novas variáveis similares às anteriores, apenas com ligeiras alterações na descrição dos papéis.

1. *Gestor*: apoio nos processos de articulação vertical, supervisão, concretização das metas previstas em documentos orientadores, aprendizagens essenciais, autoavaliação, planeamento e gestão, definição do papel dos pais e encarregados de educação e das associações de pais, estratégias de promoção do sucesso escolar e projetos e atividades.
2. *Parceiro*: apoio enquanto mediadora entre escolas da rede pública e entre rede pública e privada, entre escolas e ensino superior, tecido empresarial, rede social e associações de pais, na concertação da oferta formativa e na rentabilização de serviços e equipamentos disponíveis no concelho.
3. *Fornecedor*: apoio na renovação/manutenção de equipamentos desportivos, artísticos e tecnológicos e de edifícios, na construção de acessos inclusivos, na organização da rede de transportes e das atividades de enriquecimento curricular.
4. *Recrutador*: apoio na contratação de assistentes operacionais, administrativos e de técnicos especializados.

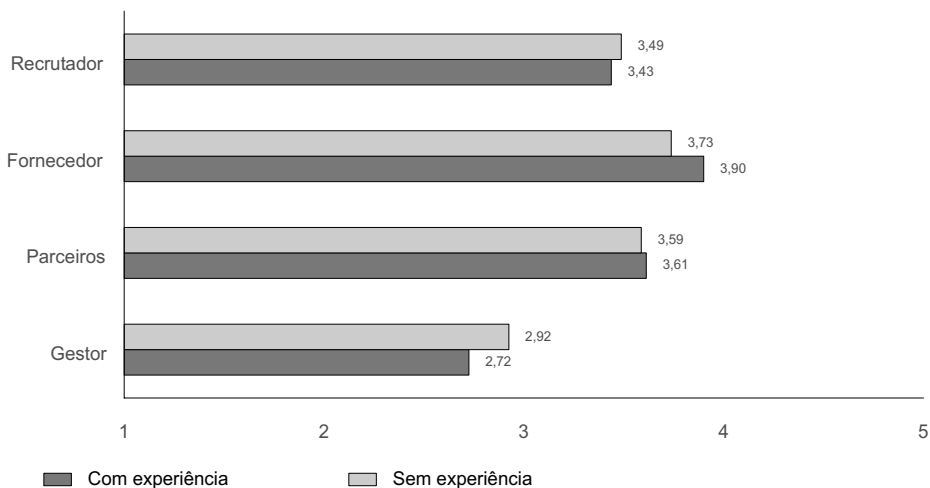


Figura 4 Papel da CIM percebido pelos docentes (média)

Fonte: construção própria, a partir do questionário.

As diferenças entre respostas de docentes de concelhos com e sem experiência são ainda mais diluídas do que na análise sobre o papel da CM, sendo de assinalar apenas que os docentes dos concelhos com experiência avaliaram, em média, como mais adequado o papel da CIM enquanto *fornecedor* de infraestruturas e serviços e que os docentes dos concelhos sem experiência consideram, em média, como mais adequado o apoio da CIM a processos de gestão escolar, ou seja, enquanto *gestor*.

Uma rede de colaborações

Depois de identificadas as percepções dos atores, passamos a elencar os papéis que CM e CIM efetivamente desempenham, utilizando as entrevistas e as Cartas Educativas.

Relativamente às CM identificamos três papéis semelhantes, embora com conteúdos diferentes:

1. *Promotor de uma estratégia municipal* – entidade que elabora documentos estratégicos na área da educação construídos por sua iniciativa e adaptados à realidade concelhia (exigidos por lei como os planos de transporte, por exemplo, ou outros) e que mobiliza parceiros e comunica com a comunidade sobre educação.
2. *Parceiro* – entidade que dinamiza ou colabora em projetos de promoção do sucesso escolar, de desenvolvimento pessoal e social (saúde, bem-estar, desporto, cidadania), da cultura e património local e das competências transversais (línguas, digitais), apoia na concertação da oferta educativa, no

desenvolvimento das atividades da Escola a Tempo Inteiro ⁶ e nas estratégias de rentabilização de recursos da comunidade e das escolas para utilização conjunta (equipamentos desportivos, bibliotecas), e dinamiza a residência de estudantes (escolas profissionais).

3. *Fornecedor* – entidade que presta ou garante serviços de transporte, de construção, manutenção e segurança de edifícios, espaços e infraestruturas escolares, de apoio às famílias (alimentação, apoios sociais, gabinetes de apoio à família, Escola a Tempo Inteiro, programas de férias, bolsas); fornece equipamentos (tecnológicos, acessos à internet, material didático e pedagógico, material de laboratório); recursos humanos (assistentes operacionais, assistentes administrativos, técnicos especializados, mediadores, educadores, técnicos desportivos, etc., e até alguns docentes) e, no caso de alguns dos concelhos com experiência, programas de formação para os profissionais não docentes.

Na análise dos discursos sobre os papéis efetivamente desempenhados pelas CM, verificamos que os conteúdos do papel de *promotor de uma estratégia municipal* deixam de incluir a dinamização de um programa de orientação vocacional concelhio, a promoção de um ensino de qualidade e do desenvolvimento escolar, pessoal e social dos alunos e a atração e fixação de população, alunos e docentes, ficando assim aquém do que são as perceções sobre o mesmo. Já o inverso se dá com o conteúdo do papel de *parceiro* que se multiplica bastante relativamente ao papel percecionado. Entre o papel percecionado e o efetivo de *fornecedor* praticamente não existem diferenças.

Uma análise mais detalhada permite-nos verificar que o papel de *promotor de uma estratégia municipal* é bastante realçado pelos atores dos concelhos com experiência – 72,6% de excertos contra apenas cerca de 21% entre atores dos concelhos sem experiência. O papel de *parceiro* é referido em maior quantidade pelos atores dos concelhos sem experiência (50% dos excertos), face aos 36,4% dos excertos assinalados nas entrevistas dos atores dos concelhos com experiência. Esta diferença poderá indiciar que os municípios com experiência de implementação das competências transferidas pelo poder central já ganharam *know how* na articulação com os outros intervenientes no processo, nomeadamente as escolas, assim como na acomodação da nova divisão de competências a nível local.

No que respeita aos papéis vistos como efetivamente realizados pela CIM, identificaram-se dois, sendo apenas um igual ao identificado nos papéis percecionados, o de *promotor de uma estratégia regional*, centrado apenas na promoção do sucesso escolar.

1. *Promotor de uma estratégia regional* – entidade promotora, em parceria com as CM, as escolas, o ensino superior e os Centros de Formação de Professores, de projetos de promoção do sucesso escolar (nas áreas da leitura, escrita e matemática, ciência e tecnologia, cidadania e participação, entre outras).

6 Atividades de animação e apoio à família no pré-escolar e componente de apoio à família e atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo.

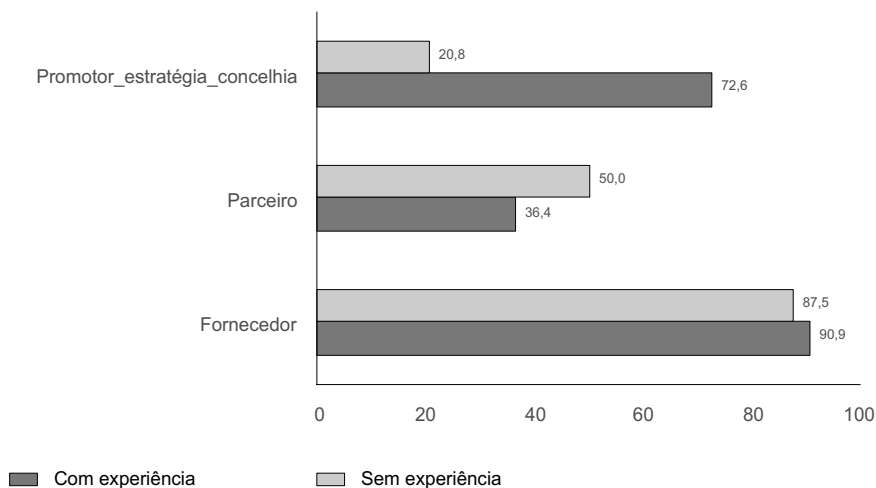


Figura 5 Papel efetivo da CM no discurso de vereadores e diretores (%)

Fonte: construção própria, a partir das entrevistas.

2. *Promotor de conhecimento sobre a região* – entidade promotora da construção de uma plataforma de recolha e sistematização de informações sobre o sistema educativo da rede pública e privada (ofertas educativas e formativas, desempenho escolar, corpo discente, corpo docente, etc.) que, além de aumentar o conhecimento sobre o sistema educativo regional, informe sobre novas ações a implementar.

A figura 6 revela uma significativa coincidência entre os papéis efetivos que a CIM desempenha, tais como identificados pelos entrevistados nos dois grupos de concelhos.

Para completar a análise do papel efetivo das CM e da CIM, sistematizámos o número de projetos considerados estruturantes identificados nas Cartas Educativas de cada um dos concelhos, em função dos objetivos de cada projeto que, após uma primeira análise, trabalham sete dimensões: (i) conhecimentos / competências curriculares; (ii) competências transversais (digitais, robótica, programação), (iii) saúde, desporto e bem-estar; (iv) cultura (museus, biblioteca) e cultura local (música); (v) proteção civil e ambiente; (vi) desenvolvimento pessoal e social dos alunos; (vii) apoios e inclusão.

No quadro 1 verifica-se que na maioria dos domínios existem mais projetos a ser dinamizados no grupo dos oito concelhos sem experiência, com exceção dos projetos que focam os conhecimentos e competências dos currículos de disciplinas como Matemática, Português e Ciências, em maior número nos cinco concelhos com experiência.

Estes resultados revelam que em todos os concelhos as CM assumem iniciativas ou, pelo menos, colaboram com as escolas em projetos variados,

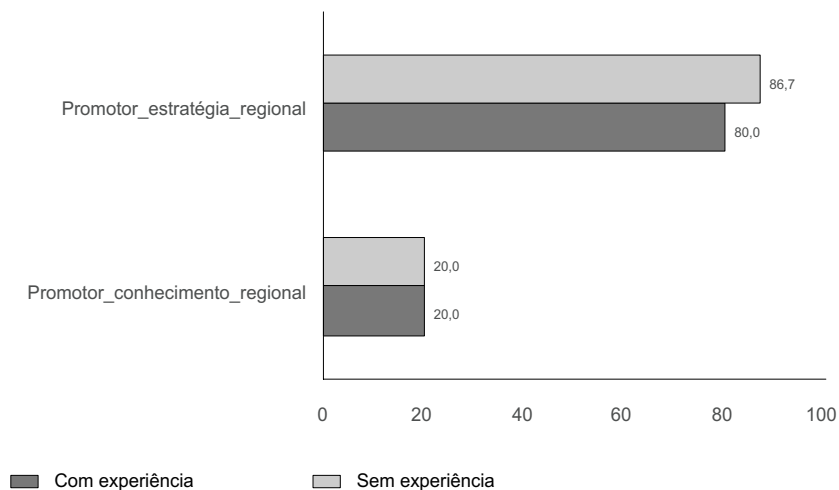


Figura 6 Papel efetivo da CIM efetivo no discurso de vereadores e diretores (%)

Fonte: construção própria, a partir das entrevistas a vereadores e a diretores.

Quadro 1 Número de projetos estruturantes por domínio e por concelho

Concelhos		Domínios dos projetos						
		i	ii	iii	iv	v	vi	vii
Com experiência	A	2	-	-	3	-	-	3
	B	2	1	2	3	1	1	2
	C	1	2	2	-	-	1	3
	D	1	-	2	-	1	1	1
	E	2	1	1	1	2	1	1
	Total	7	2	5	7	4	3	7
Sem experiência	F	-	2	1	3	2	2	-
	G	-	-	-	4	-	-	-
	H	1	1	-	5	-	-	1
	I	2	-	3	2	1	1	-
	J	-	-	-	2	-	-	1
	L	1	-	-	1	-	-	2
	M	-	1	3	3	1	1	2
	N	-	-	1	3	1	4	4
	Total	3	6	10	22	5	9	13

Nota: Os domínios são: (i) conhecimentos/competências curriculares; (ii) competências transversais (digitais, robótica, programação), (iii) saúde, desporto e bem-estar; (iv) cultura (museus, biblioteca) e cultura local (música); (v) proteção civil e ambiente; (vi) desenvolvimento pessoal e social dos alunos; (vii) apoios e inclusão.

Fonte: construção própria, a partir das Cartas Educativas e das entrevistas.

independentemente da experiência no processo da transferência de competências. Outro dado importante é que parecem ser as CM com maior experiência nesse processo que mais projetos dinamizam sobre conteúdos curriculares, apesar de H, I e L também o fazerem.

Nas listas de projetos estruturantes na área da educação da maioria das Cartas Educativas foram igualmente inclusos os projetos promovidos pela CIM (com exceção de I).

Conclusões

As idiosincrasias do sistema educativo português, que se caracteriza por uma situação histórica de tensão entre a concentração de competências educativas no governo central e, em simultâneo, a pressão para a descentralização de competências para o nível local, levantam questões interessantes acerca da recente obrigatoriedade de delegação de competências para as CM e CIM tornada uma realidade a nível nacional em abril de 2022.

Neste artigo procurámos responder a três dessas questões através da mobilização da informação recolhida numa região localizada no interior do país no âmbito da elaboração, durante os anos de 2021 e 2022, das propostas técnicas preparatórias da elaboração de um plano estratégico educativo para a região e das Cartas Educativas dos respetivos concelhos, informação que foi agora analisada com o objetivo de identificar as disparidades entre os papéis percebidos e efetivos de CM e CIM.

Acerca das perceções dos atores sobre o papel que aquelas entidades podem desempenhar na área da educação, os resultados revelam que:

Vereadores, diretores e docentes consideram que a CM pode assumir os papéis de *promotor de uma estratégia concelhia*, de *parceiro* e ou de *fornecedor* de recursos e de serviços de acordo com as necessidades das escolas.

- a) Nos concelhos com experiência de implementação das novas competências educativas os atores auscultados realçam o papel da CM enquanto *promotor de uma estratégia concelhia*, ao passo que nos concelhos sem essa experiência é o papel de *fornecedor* o que assume maior peso. Esta diferença pode decorrer das experiências prévias no processo de transferência de competências ou, ao inverso, pode ter sido a causa para esses concelhos terem aceite a delegação de competências antes de 2019.
- b) Os docentes dos concelhos com experiência consideram menos adequado o papel da CM como um *parceiro* e como um *gestor*. Relativamente ao apoio na gestão escolar, o resultado não surpreende, visto que um dos maiores receios dos docentes neste processo é a possível ingerência da CM em assuntos que definem como de responsabilidade exclusiva da escola.
- c) Os atores dos concelhos sem experiência ainda se referem ao facto de o processo de transferência de competências ser um desafio, em particular devido à futura legitimidade de intervenção das CM, CIM e CCDR nas escolas, por

serem entidades com objetivos diferenciados, receios que não surgem entre os atores dos concelhos com experiência, em que todas as entidades já concertaram as fronteiras das respetivas competências.

- d) As perceções dos atores auscultados quanto ao papel da CIM apontam para o mesmo padrão das CM e são similares entre concelhos com e sem experiência. É de destacar a expectativa entre os que pertencem a concelhos sem experiência quanto ao papel que a CIM pode ter no processo de organização da rede de cursos profissionais e a expectativa de todos na definição de uma estratégia regional considerada crucial num território marcado por uma forte depressão demográfica e socioeconómica.

Quanto aos papéis efetivamente desempenhados pelas CM e pela CIM, verifica-se que:

- a) Genericamente a definição que expressam dos papéis efetivos é similar aos papéis percecionados, porém apenas o de *fornecedor* assume maior peso nos dois grupos de concelhos, enquanto o de *parceiro* é destacado nos concelhos sem experiência e o de *promotor de uma estratégia* concelhia nos concelhos com experiência. Estas pequenas diferenças remetem para o facto de nestes concelhos os vereadores e os diretores, enquanto principais decisores, terem desenvolvido visões estratégicas para os seus concelhos e escolas.
- b) Em todos os concelhos, com e sem experiência, as CM promovem e ou colaboram em vários projetos na área da educação como *parceiros*, o que demonstra que, na verdade, todos são particularmente ativos, ou pelo menos são prestativos, nesta área. Esta forte participação das CM acontece, como já dissemos anteriormente, no contexto de um território em que estas, frequentemente as únicas entidades públicas presentes, são cruciais para responder à escassez de recursos.
- c) A participação das CM nos concelhos com experiência abarca mais projetos focados no desenvolvimento de conhecimentos e de competências relativos a conteúdos curriculares, o que indicia que, passados os receios iniciais e apreendidos os respetivos papéis, as escolas tendem a aceitar melhor a participação das CM nos vários domínios.
- d) Por seu lado, a CIM assumiu de forma clara o papel de promotor de uma estratégia regional ao assumir a responsabilidade de criar uma plataforma digital de observação da educação na região e de implementar projetos de promoção do sucesso escolar, bastante aceite pelos atores locais, e ao ter a iniciativa de contratualizar serviços a um consultor externo para criar documentos estratégicos concelhios e regional.
- e) A postura da CIM e a satisfação de vereadores e de diretores com os seus projetos pode ter servido de incentivo a uma maior abertura das escolas à participação das CM e da CIM na área da educação e, potencialmente, à colaboração entre escolas.

Para concluir, os resultados mostram que as experiências prévias no processo de transferência de competências serviram para diluir os receios dos atores locais e até

potenciar a ação das CM nos respetivos sistemas educativos concelhios. Porém, não explicam todas as dinâmicas que se registaram nos vários concelhos, com e sem experiência. Por certo que, entre outros, os contextos demográficos e socioeconómicos e as equipas de profissionais das CM e da CIM são alguns dos fatores explicativos das dinâmicas locais. Futuramente, seria interessante alargar este estudo a outros concelhos e regiões com localizações geográficas e realidades distintas de forma a aprofundar o conhecimento sobre o processo de transferência de competências em território nacional e as suas consequências práticas.

Referências bibliográficas

- Ball, Stephen J., Meg Maguire, e Annette Braun (2012), *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*, Londres, Routledge (1.ª edição).
- Bardin, Laurence (2011), *Análise de Conteúdo*, Coimbra, Edições 70 (4.ª edição).
- Barreto, António (1995), “Centralização e descentralização no sistema educativo”, *Análise Social*, XXX (1), 130, pp. 159-173.
- Barroso, João (1996), “O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída”, em João Barroso (org.) *O Estudo da Escola*. Porto, Porto Editora, pp. 167-189.
- Barroso, João (2016), “A administração local em educação: da descentralização à territorialização das políticas educativas”, em Conselho Nacional da Educação (org.), *Processos de Descentralização em Portugal*, Lisboa, CNE – Conselho Nacional da Educação, pp. 22-36.
- Batista, Susana (2014), “The redistribution of responsibilities in five European educational systems: from global trends to national arrangements”, *European Educational Research Journal*, 13 (2), pp. 181-198.
- Bryman, Alan (2012), *Social Research Methods*, Oxford, Oxford University Press (4.ª edição).
- Capucha, Luís, e João Sebastião (2018), “Políticas de Educação, processos de gestão e avaliação das escolas em Portugal”, *Revista de Administração e Emprego Público*, 4, pp. 57-67.
- Carvalho, Rómulo de (1985), *História do Ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian (1.ª edição).
- CNE – Conselho Nacional de Educação (2021), *Efeitos da Pandemia COVID-19 na Educação. Desigualdades e Medidas de Equidade*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, Estudos.
- Dooley, Larry M. (2002), “Case study research and theory building”, *Advances in Developing Human Resources*, 4, pp. 335-354.
- Fernandes, António S. (2004), “Município, cidade e territorialização educativa”, em Jorge Adelino Costa (org.), *Políticas e Gestão Local da Educação*, Aveiro, Universidade de Aveiro, pp. 35-43.
- Formosinho, João, e Joaquim Machado (2013), “A regulação da educação em Portugal – do Estado Novo à democracia”, *Educação | Temas e Problemas – A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12 e 13), pp. 27-40.

- Gonçalves, Sónia P. (2020), "Education in the context of the pandemic: a look at the case of Portugal", *Revista Românească pentru Educatie Multidimensionala*, 12 (1), pp. 78-85.
- Grácio, Sérgio (1986), *A Política Educativa como Tecnologia Social. As Reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*, Lisboa, Livros Horizonte (1.ª edição).
- Justino, David (2023), *Ensaio sobre o Dia Seguinte. O Mundo, Portugal e a Educação*, Edições Almedina (1.ª edição).
- Lemos, Valter (2014), *A Influência da OCDE nas Políticas Públicas de Educação em Portugal*, Lisboa, Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, tese de doutoramento.
- Lima, Maria Luísa (1998), "Factores sociais na percepção de riscos", *Psicologia*, 12 (1), pp. 11-28.
- Martins, Guilherme Câncio (1981), "Centralização e descentralização", em Manuela Silva e M. Isabel Tamen (coords.), *Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa, FCG, pp. 95-116.
- Martins, Susana C., Luís Capucha, e João Sebastião (orgs.) (2019), *School Autonomy, Organization and Performance in Europe. A Comparative Analysis for the Period from 2000 to 2015*, Lisboa, CIES – Iscte (1.ª edição).
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2016), *Education at a Glance 2016. OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing.
- Sebastião, João, Susana C. Martins, Ana Capucha, e Luís Capucha (2020), "School autonomy and decentralisation in Portugal: a reluctant and contradictory path", *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 43 (2), II Mulino, pp. 343-359.
- Silva, Manuela, e Maria Isabel Tamen (1981), *Sistema de Ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian (1.ª edição).
- Vala, Jorge (1997), "Representações sociais e percepções intergrupais", *Análise Social*, XXXII (140), pp. 7-29.
- Yin, Robert (2009), *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, Applied Social Research Methods Series (4.ª edição).
- Zanten, Agnés (2006), "Interdependência competitiva e as lógicas de ação das escolas: uma comparação europeia", em João Barroso (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, Dinâmicas e Atores*, Lisboa, Universidade de Lisboa, Educa | Unidade I&D de Ciências de Educação, pp. 191-226.

Legislação consultada

- Constituição da República Portuguesa
- Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro
- Lei n.º 46/86, de 14 de outubro
- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro
- Lei n.º 172/91, de 10 de maio
- Despacho Normativo n.º 27/97, de 2 de julho
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro
- Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho
- Lei n.º 5A/2002, de 11 de janeiro
- DecretoLei n.º 7/2003, de 15 de janeiro
- Lei n.º 11/2003, de 13 de maio

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril
Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro
Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro
Despacho Normativo n.º 17-A/2015, de 22 de setembro
Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho
Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto
Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro

Eva Gonçalves. Professora auxiliar convidada, Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal. *E-mail*: eva_patricia_goncalves@iscte-iul.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4915-4310>
Contribuições para o artigo: concetualização, curadoria dos dados, análise formal, investigação, metodologia, administração do projeto, recursos, supervisão, validação, visualização, redação do original, revisão e edição.

João Sebastião. Professor associado no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal.
E-mail: joao.sebastiao@iscte-iul.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2488-8775>
Contribuições para o artigo: concetualização, aquisição de financiamento, metodologia, validação, revisão e edição.

Luís Capucha. Professor catedrático no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal.
E-mail: luis.capucha@iscte-iul.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4173-9309>
Contribuições para o artigo: concetualização, aquisição de financiamento, metodologia, validação, revisão e edição.

Receção: 23/05/2023 Aprovação: 04/01/2024