

# Processos de Descentralização em Educação



**CNE**

CONSELHO  
NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO



Seminários  
e Colóquios

## AS LINHAS COM QUE SE PODE COSER A ESCOLA PARA SE APROFUNDAREM OS CAMINHOS DE FUTURO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Fernando Elias<sup>1</sup>

### Introdução

A descentralização de competências em educação assume particular relevância no quadro da organização do Estado, estando agora mais do que nunca na agenda atual do nosso país.

Nesta perspectiva, as efetivas políticas de descentralização em educação parece que ganham um novo fôlego e não podem continuar (a ser) adiadas.

Do ponto de vista teórico, sabemos que existem diferentes modelos de descentralização.

Sabemos também que no plano empírico, a descentralização da educação pode ser encarada de várias maneiras, dando origem a soluções com significados políticos muito diferentes (Pinhal, 2011), integrando muitas das vezes soluções mistas e articuladas, consoante as realidades locais (Barroso, 1997).

É nosso entendimento que as políticas públicas que consubstanciam a descentralização têm de garantir, entre outros, o aumento da qualidade do serviço público de educação, a igualdade de oportunidades, a coesão territorial e o respeito pela autonomia das instituições.

No passado dia 12 de fevereiro, foi publicado em Diário da República, o Decreto-Lei n.º 30/2015 que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Chegam os “contratos interadministrativos”.

---

<sup>1</sup> Diretor do Agrupamento de Escolas de Colmeias, Leiria

Em termos práticos e circunscrevendo-nos apenas à área da Educação, significa que o Estado – ainda que de forma experimental e através de projetos-piloto – prepara-se para transferir para as autarquias competências.

Há inúmeras questões essenciais que se devem colocar e debater a respeito da descentralização.

Apresentamos, de seguida, algumas.

### (Mas) porquê descentralizar?

O princípio da descentralização em educação parece justificar-se em várias áreas que sejam fonte de ganhos de eficiência e eficácia na prestação dos serviços educativos. Destacamos, entre outras, a inovação pedagógica, a variedade de experiências educativas, a autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e pedagógicos.

Tendo em conta a produção científica sobre o assunto, são várias as potencialidades contidas no princípio da descentralização e que se podem resumir em 9 aspetos, a saber:

- 1.º-Um papel de maior relevo dado à sociedade civil
- 2.º-Participação dos interessados na gestão da “coisa pública”
- 3.º-Aproximação dos serviços à população
- 4.º-Desburocratização
- 5.º-Conhecimento da realidade
- 6.º-Melhor gestão dos recursos
- 7.º-Uma prestação de contas mais clara
- 8.º-Maior rapidez na aplicação da decisão
- 9.º-Melhoria da democracia participativa

A descentralização deve, contudo, assegurar o direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar [Constituição da república Portuguesa (CRP), art.º 74º, n.º 1]. Mas também

que as entidades que recebem as competências têm os recursos adequados (financeiros, humanos, etc.) e a capacidade para o seu exercício.

### (E) o que descentralizar?

Para melhor compreensão e resposta a esta questão, começemos por considerar o que à luz da Constituição Portuguesa, e no essencial, deve ser centralizado. Assim, é nosso entendimento que os elementos que contribuem para a igualdade de oportunidades, e que portanto exigem centralização, estão associados em especial a: 1) igualdade de tratamento através de um currículo obrigatório para todos; 2) discriminação positiva dos que têm menores capacidades de aprendizagem; 3) neutralidade na afetação de recursos relativamente àqueles que estão em semelhantes condições de aprendizagem; 4) monitorização e avaliação global dos resultados do sistema educativo.

A ser assim, parece-nos que deverão permanecer **centralizadas**, entre outras: 1) as atividades associadas ao currículo obrigatório (definição do currículo, tempos letivos associados, etc.); 2) as provas de aferição nacionais; 3) definição das leis-quadro de elaboração das cartas educativas e da gestão da rede escolar (na medida em que afeta, quer o sucesso escolar, quer os custos de aprendizagem).

Em sentido contrário, deverão ser **descentralizadas**, entre outras: 1) A elaboração e monitorização das cartas escolares e educativas no quadro da elaboração dos planos diretores municipais; 2) As atividades associadas ao enriquecimento curricular; 3) As atividades complementares de ação educativa; 4) A gestão corrente das escolas - incluindo nomeadamente contratação de assistentes operacionais; técnicos superiores especializados, como por exemplo, psicólogos; pessoal docente de currículo não obrigatório; 5) A gestão pedagógica; 6) Os investimentos de âmbito local ou regional.

### Como descentralizar?

A descentralização pode fazer-se por uma de três **modalidades**:

- Transferência universal de competências para todas as autarquias locais;

- Transferência parcial de competências para as autarquias locais de acordo com a sua manifesta vontade de assumir novas competências em áreas pré-definidas;
- Regime de parceria entre o MEC, a administração local e outras entidades (associações de pais, escolas, etc.) enquadrado por protocolos e/ou contratos programa.

### Descentralização e autonomia

Importa agora fazer uma breve abordagem dos conceitos de descentralização e autonomia.

A este respeito vamos introduzir alguns elementos:

- A descentralização, orienta-se por princípios gerais, nomeadamente tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública, assegurando os direitos dos administrados e a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos.
- A descentralização da educação define-se como a transferência de competências para vários centros de decisão de administração relativas ao planeamento, a direção, o financiamento e a atribuição de recursos educativos da Administração Central para outros organismos públicos, sejam regionais, concelhias ou locais. Estes organismos podem estar diretamente dependentes da autoridade da Administração Central ou dispor de autonomia parcial ou total. Deste modo produz-se a descentralização política ou territorial, bem como a desconcentração administrativa, técnica e até a autonomia escolar.
- A descentralização para efeitos de uma efetiva autonomia da Escola, deverá ser entendida e assumida sob dois aspetos fundamentais:
  1. Enquanto princípio administrativo com incidência ao nível técnico e organizacional;

2. Enquanto princípio de cariz político, na medida em que apresenta e permite um espaço de participação, negociação e tomada de decisão centrado na Escola.

É nosso entendimento que a política global de descentralização que permite maior autonomia à Escola deve assentar no princípio que as instâncias mais próximas dos cidadãos estão mais aptas a assegurar essa participação e garantir o funcionamento democrático da sociedade.

- A autonomia da Escola é, antes de mais, o exercício de uma responsabilidade social pela educação, em cada contexto escolar e social. É um instrumento ao serviço do aumento da eficácia e da melhoria da qualidade do serviço educativo prestado pelo que o Estado central confere à Escola maior autonomia. Expressa-se através de um conjunto de dispositivos legais, de procedimentos da administração central, regional e local e de práticas escolares que estão ao serviço do reforço da capacidade das escolas construírem, aplicarem e avaliarem o seu projeto educativo próprio, com as famílias e as autarquias, favorecendo-se assim decisivamente a dimensão local das políticas educativas e a partilha de responsabilidades, tendo em vista melhorar progressivamente os processos e os resultados escolares.
- A autonomia da Escola tem como **princípio fundador** o reconhecimento da escola como “centro das políticas educativas” e pressupõe assim uma **conceção de escola como espaço para construir a sua identidade própria**, onde os diversos atores interagem entre si, definindo o rumo que a escola quer seguir. São os diversos atores que interagem na Escola que, com as suas capacidades e possibilidades de escolha, optam, decidem, alteram, criam e aprendem novas regras e orientações em função das situações, dos problemas, das particularidades da ação concreta, contribuindo para a sua alteração. A ser assim, a autonomia sustentar-se-á no **pressuposto** de que as **pessoas e as organizações são capazes de assumir a liberdade e o risco de tomada de decisões** (Barroso, 1995, 3). Por outras palavras, podem ser autores (ou coautores). Não só atores.

## A escola que temos

Chegados aqui, importa perguntar: “Será que a Escola (Pública) que temos se enquadra no pressuposto que acabámos de referenciar?”. Ou, dito de outra forma: “Será que a Escola (Pública) tem condições para se desenvolver autonomamente?”.

Vejamos, de seguida, a nossa perceção.

A Escola funciona como um **barómetro** – tudo está ali refletido.

A Escola é um lugar de **COMPROMISSOS**.

O seu primeiro compromisso é para com os alunos e as famílias. O outro é com o trabalho docente.

A Escola é (também) um lugar de **DESAFIOS**.

Os **desafios são permanentes** – não perder nenhum aluno; ter uma comunidade escolar comprometida e vinculada com o princípio da qualidade educativa no quadro da sua universalidade escolar; organizar-se pedagogicamente à medida de cada aluno; agir preventivamente em relação a cada aluno; trilhar os caminhos da melhoria escolar eficaz e da eficiência.

A Escola é (ainda) um lugar de **EMANCIPAÇÃO**.

Um corpo crescente de investigação afirma há largos anos que a Escola é uma **organização inteligente e aprendente**.

A **Escola** é (sempre) um lugar de *construção social*, de auto-organização e de autoconhecimento, de mobilização, de reconstrução e recontextualização reflexiva, onde se gera ressonância positiva, se produzem dinâmicas transformacionais.

**A Escola tem capacidade de pensamento crítico que não se pode desperdiçar.**

Por tudo isto, a **Escola** é uma instituição **RESPONSÁVEL E CONFIÁVEL**.

Em Portugal é vasta a investigação e a literatura que reconhecem que a Escola (Pública) tem todas as condições para lhe ser atribuída (muito mais) autonomia.

Ora, partindo do entendimento que a escola autónoma é a que presta um serviço público de qualidade a que se associa a prestação de contas, são pois vários os desafios que se colocam hoje à Escola. Um deles, inquestionavelmente, visa o compromisso, ao serviço do reforço da confiança na qualidade do serviço público de educação e, com ele, o reconhecimento da importância que a Escola ocupa no plano do desenvolvimento cultural, social e económico do país.

Tal desafio deve consubstanciar-se num **processo de devolução/atribuição de competências, que suportada num quadro legal confira efetivamente uma real autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas.**

Por fim, parece emergir a necessidade do poder político e a Administração Escolar passarem a encarar a autonomia das escolas numa base de confiança, sem pôr em causa a sua capacidade para desenvolverem autonomamente os seus projetos educativos. O desafio essencial prende-se, então, com a indispensável e real criação de condições para que as escolas possam sustentar a coerência dos seus percursos, gerando climas de motivação e de vontades para construir escolas verdadeiramente autónomas.

#### **(E) a escola que (ainda) não temos (algumas ruturas a fazer)**

Conhecendo-se a retórica incessante sobre a autonomia que nos últimos anos tem sido produzida e a inflação discursiva sobre o tema e percebendo-se, ao mesmo tempo, o sentido e o alcance de uma Escola mais “autónoma”, reconhecemos que importa fazer algumas ruturas, destacando, entre outras, as seguintes:

- Na ficção e na hipocrisia organizada que têm assumido a figura dos contratos de autonomia que raramente ultrapassam o discurso político e a sua aplicação estará sempre longe da concretização efetiva das suas melhores expectativas.



- Na autonomia das escolas que segundo a voz sábia de João Barroso é (mais) uma “mistificação” por legitimar os objetivos de controlo da Administração e não por “libertar” as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão.
- Na lógica de (ter que) dar resposta ao controlo (materializado cada vez mais através de uma “híper-burocracia” e de uma “ciber-administração”) que a tudo se sobrepõe, sendo que tudo o que é importante é governado e decidido pelo poder central.

### Uma nova (e sensível) agenda para a escola que (ainda) não temos

Entretanto, é publicado o Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Esta transferência de competências na área da educação está incluída, pela primeira vez, num pacote que inclui outras funções sociais do Estado.

O Decreto-Lei acima referido, vem enquadrar a celebração de contratos administrativos e prevê a delegação de competências em domínios que já estão atribuídos aos municípios (que passam a estar sujeitos ao regime contratual da delegação) e a novos domínios até agora atribuídos às escolas ou aos serviços do Ministério da Educação e Ciência.

Na Escola que (ainda) não temos e perante esta nova agenda, na tentativa de compreender tal cenarização, emergem, desde logo, as algumas interrogações e dúvidas, a saber:

- **Como se explica que a descentralização seja feita à custa da autonomia das escolas?**
- **Onde estão os estudos, a avaliação dos processos e as reflexões que sustentam este (novo) modelo?**

- Onde se equaciona um **inequívoco reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas**, o mais perto possível dos alunos, aplicando um projeto educativo próprio, na linha da Recomendação nº 7/2012 do Conselho Nacional da Educação?
- O **Decreto-Lei nº 30/2015**, 12 de fevereiro, ao invés, não estabelece o contrário? Afinal, o que vem resolver? Para que serve?

Nesta Escola que (ainda) não temos, há um **nó por desatar** e que com esta nova fase do modelo de progressiva transferência de competências para as câmaras municipais, se torna ainda mais “apertado”. Daí, a nossa inquietação:

**Quantos governos mais serão necessários para se perceber que verdadeiramente não há alternativa válida à verdadeira autonomia das escolas?**

Sem autonomia não há educação pública.

Revalorizar a Escola Pública é (antes e mais do que tudo) a oportunidade do tempo atual.

### *A escola que queremos*

Estamos no tempo certo para (re)afirmar e (re)construir a Escola Pública que queremos.

Desde logo, uma primeira certeza. Descentralizar não é, não pode ser um jogo de soma “zero”. Não pode resultar numa SUBTRAÇÃO de competências que o atual quadro legal atribui às Escolas. Mas também não pode resultar numa partilha de competências que já se têm, pois tal é perda de autonomia.

Descentralizar deve ser (antes) REFORÇO e/ou APROFUNDAMENTO da (pouca) autonomia que as Escolas têm.

**A Escola tem que ter espaço de decisão.**

Só quem decide autonomamente, optando por uma entre duas ou mais possibilidades está em condições para responder sobre as suas ações.

A responsabilidade, a autonomia e a liberdade são a mesma coisa.

Há ainda outras razões (certezas) pelas quais entendemos que a Escola que queremos se pode (re)construir neste tempo certo que é o presente.

Em primeiro lugar, recentrar as preocupações na Escola, em cada escola, e não tanto no sistema. **Dar à Escola o que é da Escola. Pedir à Escola o que ela pode dar. A Escola deve fazer (só) o que não pode ser feito pelos outros.** Segundo, descentralizar a educação pode envolver muitos protagonistas locais, mas não resolverá nunca os problemas da Escola e da Educação se não descer à Escola e aos decisores que estão na Escola. Terceiro, reforçar a autonomia das escolas por ser o melhor veículo para o futuro da descentralização e para a melhoria de níveis de responsabilidade na Educação. Quarto, atribuir todas as competências e os meios de execução da política pública de educação originariamente a quem as executa (a Escola - com os professores, os pais e os alunos, os diretores das escolas; as autarquias e a comunidade envolvente), eliminando, em grande parte, a autoridade educativa central.

### O programa “Aproximar Educação”

Aqui chegados, uma (nova) interrogação se coloca perante esta realidade:

Será que o programa “Aproximar Educação” **aprofunda a autonomia** ou **pode contribuir para a diminuir?**

No modo como está formulado, apesar das revisões muito recentes, deixa antever diminuição da autonomia profissional, mais dificuldade e burocracia no serviço docente. Tenderá a diminuir as competências de autonomia das escolas, passando antes a haver uma dupla tutela – Estado Central e Câmaras. Assim, esta delegação de competências prejudica mais do que facilita a vida da Escola Pública.

E, tudo indica, que como estamos claramente perante muito mais uma delegação de competências e uma desconcentração do poder, perder-se-á mais uma importante oportunidade de mudar e de construir uma responsabilidade local pela educação.

Com efeito, se analisarmos os seis **princípios e limites orientadores da descentralização constantes do PAE**: Programa Aproximar Educação – Descentralização de competências na área da educação – Contrato de Educação e Formação Municipal (documento divulgado aos Concelhos convidados pelo Governo para integrarem o projeto-piloto), o que ressalta do que se conhece é uma considerável perda de competências e de autonomia da Escola. Mas também uma redução do número de funcionários e o não aumento da despesa pública global.

O programa “**Aproximar Educação**” parece assim “gravitar” em torno de três eixos centrais – **dinheiro** (a ideia é **poupar**, logo **menos** dinheiro), **pessoas** (a ideia é **desinvestir**, logo **menos** recursos humanos) e **poder** (a ideia é **desviar**, logo menos competências e autonomia, estas claramente para escolas, mas também para as autarquias, por via de um novo regime de delegação concretizado “através da celebração de contratos interadministrativos”).

Com efeito, no que concerne à Escola e tendo como pano de fundo o Regime de autonomia, administração e gestão das escolas públicas (Decreto-Lei n.º 75/2008, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho), verifica-se uma colisão clara de competências entre o Regime de autonomia, administração e gestão das escolas públicas e algumas das ações concretas / competências constantes do Anexo II - “Matriz de Responsabilidades” dos contratos interadministrativos de delegação de competências (nas disposições relativas à Autonomia das Escolas, às competências dos Conselhos Gerais e às competências dos Diretores (artigos 8.º, 13.º e 20.º do DL n.º 75/2008).

Nas diferentes áreas de atuação constantes da Matriz de Responsabilidades: A (Políticas Educativas), B (Administração da E/AE), C (Currículo) D (Organização pedagógica e administrativa) e E (Gestão de recursos), verifica-se que para muitas escolas [nomeadamente **as que não** integram municípios que aderiram ao processo de transferência de competências de 2008 (pessoal não docente e instalações)], há **perda ou partilha** com os Municípios de um vasto conjunto de ações concretas/competências, **que atualmente estão na sua esfera de competências**.

Por economia de tempo e como mera forma ilustrativa, apresentamos de seguida apenas algumas das situações mais evidentes, a saber:

**Tabela 1** – Perda ou partilha com os Municípios de *ações concretas/competências* que atualmente estão na esfera de competências das escolas

DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO	AÇÕES CONCRETAS/COMPETÊNCIAS
<b>A1. – Planeamento Estratégico</b>	6 – Plano de formação contínua de professores ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> ) 7 – Plano de formação de funcionários, pais e encarregados de educação ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )
<b>A2. – Políticas de avaliação institucional</b>	3 – Implementação e monitorização do processo de autoavaliação de Escola ( <b>Consultado: Município</b> )
<b>A3. – Relação Escola/Comunidade</b>	1 – Definição de princípios orientadores para o estabelecimento de parcerias socioeducativas ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> ) 5 - Identificação dos alunos em risco de aprendizagem e conceção e concretização de estratégias de prevenção e ação ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )
<b>B2. – Administração e gestão escolar</b>	1 - Definição de critérios para a organização e gestão dos recursos ( <b>Responsável: Município</b> )
<b>C1. – Desenvolvimento do currículo</b>	3 - Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e atividades de apoio ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> ) 7 - Programação das ofertas curriculares no âmbito da gestão flexível do currículo ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> ) 12 - Conceção, organização e concretização de medidas de apoio socioeducativo ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> ) 19 - Implementar projetos, experiências e inovações pedagógicas, em função dos recursos humanos disponibilizados ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )
<b>C2. – Avaliação pedagógica</b>	4 - Conceção, organização e execução de apoios à aprendizagem ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )
<b>D1. – Organização administrativa</b>	3 - Definição das regras, procedimentos e prioridades no processo de matrícula dos alunos ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )
<b>D2. – Organização pedagógica</b>	2- Constituição de turmas ( <b>Aprova: Município</b> ) 4 - Definição de regras de elaboração dos horários ( <b>Responsável: Município</b> ) 5 - Elaboração dos horários ( <b>Responsável: Município</b> )

**Tabela 1 (Continuação)**

DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO	AÇÕES CONCRETAS/COMPETÊNCIAS
<b>E1. – Recursos humanos</b>	7 - Definição e realização de programas de formação contínua para pessoal docente ( <b>Responsáveis: Escola+Município</b> ) 8 - Definição e realização de programas de formação contínua para pessoal não docente ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> ) 10 - Contratualização de serviços educativos especializados a afetar a determinados projetos de AE/E (autoavaliação, SPO) ( <b>Responsável: Município</b> )
<b>E2. – Materiais</b>	8 - Seleção e aquisição de mobiliário e equipamento escolar ( <b>Responsável: Município</b> ) 9 - Seleção e aquisição de material pedagógico, de desgaste, de secretaria e papel ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> ) 10 - Realização dos concursos e processos de aquisição de bens de consumo para as AE/E ( <b>Responsáveis: Escola + Município</b> )
<b>E3. – Orçamentais (gestão da parcela do orçamento de estado a atribuir + orçamento privativo)</b>	1 - Recebimento de verbas do OE para pagamento de RH e outras despesas ( <b>Responsável: Município</b> ) 5 – Gestão plurianual do Orçamento ( <b>Responsável: Município</b> )

Aqui chegados, é tempo de descrever **as linhas com que as escolas se podem coser no contexto das políticas de descentralização e autonomia**, no campo educativo.

Para tal, começamos por retomar o trabalho de Pedro Abrantes (2012)<sup>1</sup>, que analisa as 7 áreas de intervenção identificadas na literatura nacional e internacional, como centrais na regulação dos processos escolares, partindo nessa análise das noções de “autonomia construída” (Barroso, 2000) e de “autonomia em ação” (Torres, 2011). Optámos apenas por uma pequena alteração de designação. Assim, em vez de “áreas de intervenção” chamamos-lhe antes “domínios”. Para cada um dos sete domínios, identificamos, na linha do trabalho acima citado, **os seus elementos mais importantes**:

<sup>1</sup> “Um mapa da descentralização e da autonomia em Portugal”, in CNE (2012). Estado da Educação 2012 – Autonomia e Descentralização. Lisboa: Autor (pp. 230-247).

**Tabela 2** – Descentralização e autonomia: 7 domínios e os seus elementos mais importantes

DOMÍNIOS	ELEMENTOS
Conteúdos, Métodos e Materiais Pedagógicos	Neste domínio, consideramos a definição de atividades pedagógicas, em contexto de aulas. São elementos importantes deste domínio: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ os conteúdos programáticos;</li><li>▪ a metodologia pedagógica;</li><li>▪ a escolha e o uso do manual escolar;</li><li>▪ a seleção e utilização de tecnologias e materiais didáticos;</li><li>▪ o recurso a outros espaços escolares (bibliotecas, laboratórios, etc...);</li><li>▪ a realização de visitas de estudo.</li></ul>
Planos de Estudos, Organização e Diversificação Curricular	Neste domínio, consideramos: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ a definição de planos de estudos por ano de escolaridade, incluindo as disciplinas a lecionar e a carga horária de cada uma;</li><li>▪ a elaboração e gestão de planos de estudos diversificados, de acordo com necessidades específicas dos seus alunos ou, pelo menos, de alguns deles.</li></ul>
Avaliação, Distribuição e Gestão dos Percursos dos Alunos	Neste domínio, consideramos: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ o trabalho de avaliação dos alunos;</li><li>▪ a eventual repetição do ano escolar;</li><li>▪ a distribuição de alunos por escola, turma e curso (caso do ensino secundário).</li></ul>
Estrutura Orgânica e Gestão dos Profissionais Educativos	Neste domínio equacionamos: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ a estrutura orgânica das escolas (órgãos de gestão, níveis hierárquicos, departamentos, ...);</li><li>▪ a gestão dos recursos humanos, incluindo os docentes e não docentes;</li><li>▪ os processos de seleção, contratação, formação, atribuição de tarefas e horários, salários, sanções, avaliação do desempenho, promoções e transferências.</li></ul>
Investimento, Despesas de Funcionamento e Gestão dos Recursos Materiais	Neste domínio consideramos: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ aquisição, manutenção e gestão dos recursos materiais, incluindo os edifícios, os equipamentos e os consumíveis;</li><li>▪ outros gastos com projetos e atividades escolares.</li></ul>

**Tabela 2 (Continuação)**

DOMÍNIOS	ELEMENTOS
Apoios Socioeducativos e Atividades Extracurriculares	Neste domínio, incluímos: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ a atribuição de apoios a alunos e às suas famílias;</li> <li>▪ a organização de iniciativas socioeducativas complementares dos currículos escolares;</li> <li>▪ as atividades de animação e apoio à família;</li> <li>▪ as atividades de enriquecimento curricular;</li> <li>▪ os clubes temáticos, projetos, cursos de férias, etc.</li> </ul>
Planeamento, Gestão e Avaliação da Rede Escolar	Este domínio abrange: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ as atividades de planeamento e avaliação da rede escolar, em particular, aquelas que têm que ver com a avaliação, a abertura e o encerramento de estabelecimentos de ensino, bem como a produção de mudanças de fundo na sua dimensão, natureza e estrutura interna.</li> <li>▪ as políticas educativas locais, como a própria autonomia das escolas ou a criação de agrupamentos, entre outras.</li> </ul>

Configurámos de seguida **três eixos centrais** em torno dos quais a transferência de competências para cada um dos 7 domínios pode ser equacionada predominantemente, a saber: o **Eixo da autonomia escolar**, o **Eixo da descentralização** e o **Eixo de vocação mista**.

**Tabela 3** – Eixos centrais em torno dos quais a transferência de competências para cada um dos 7 domínios se pode operacionalizar

DOMÍNIOS	EIXOS
Investimento, Despesas de Funcionamento e Gestão dos Recursos Materiais Apoios Socioeducativos e Atividades Extracurriculares Planeamento, Gestão e Avaliação da Rede Escolar	Eixo da descentralização
Conteúdos, Métodos e Materiais Pedagógicos Avaliação, Distribuição e Gestão dos Percursos dos Alunos	Eixo da autonomia escolar
Planos de Estudos, Organização e Diversificação Curricular Estrutura Orgânica e Gestão dos Profissionais Educativos	Eixo de vocação mista

Para **cada domínio** propomos os **eixos a operacionalizar e oportunidades sustentadas em ações concretas/competências que a desenvolver** que se apresentam assim, na nossa ótica, como as (possíveis)



**linhas com que as escolas se podem coser no contexto das políticas de descentralização e autonomia**, no campo educativo. São meras sugestões/hipóteses a refletir. Haverá, por certo, muitas outras. O que propomos vale assim enquanto mero exercício para compreensão do que defendemos.

**Tabela 4** – Domínios, elementos integrantes, eixos a operacionalizar e oportunidades a promover

DOMÍNIO	ELEMENTOS INTEGRANTES	EIXOS A OPERACIONALIZAR (Que oportunidades?) [meras hipóteses]
Conteúdos, Métodos e Materiais Pedagógicos	<b>Atividades pedagógicas</b> , em contexto de aulas: os conteúdos programáticos; a metodologia pedagógica; a escolha e o uso do manual escolar; a seleção e utilização de tecnologias e materiais didáticos; o recurso a outros espaços escolares (bibliotecas, laboratórios, etc...); a realização de visitas de estudo.	<b>EIXO DA AUTONOMIA ESCOLAR</b> <b>Reforço de autonomia das escolas para:</b> Estímulo para o <b>trabalho colaborativo docente?</b> Desenvolvimento de <b>lideranças de topo e intermédias</b> carismáticas e de influência? Desenvolvimento de <b>lideranças pedagógicas?</b> Reforço da <b>orientação pedagógica da escola?</b>
Planos de Estudos, Organização e Diversificação Curricular	Neste domínio, consideramos: Definição de planos de estudos por ano de escolaridade, incluindo as disciplinas a lecionar e a carga horária de cada uma; Elaboração e gestão de planos de estudos diversificados, de acordo com necessidades específicas dos seus alunos ou, pelo menos, de alguns deles.	<b>EIXO DE VOCAÇÃO MISTA</b> <b>Autonomia Escolar</b> Utilização de <b>instrumentos de gestão curricular</b> (concretização do princípio da diferenciação pedagógica)? <b>(Re)Organizar o ensino a seu modo?</b> <b>Gestão local integrada dos tempos e espaços curriculares?</b> <b>Descentralização</b> Definição de <b>programas locais temáticos, de adesão voluntária?</b>
Avaliação, Distribuição e Gestão dos Percursos dos Alunos	Neste domínio, consideramos: o trabalho de avaliação dos alunos; a eventual repetição do ano escolar; a distribuição de alunos por escola, turma e curso (caso do ensino secundário).	<b>EIXO DA AUTONOMIA ESCOLAR</b> <b>Gestão da constituição de turmas?</b> <b>Gestão da oferta de cursos</b> (por via da articulação a nível municipal e do planeamento da rede escolar)? <b>Avaliação e certificação dos alunos</b> , definição de <b>estratégias de recuperação</b> e eventual <b>retenção dos alunos?</b> <b>Avaliação formativa e aferição</b> de aprendizagens? <b>Construção de medidas de apoio às dificuldades de aprendizagem e orientação para o sucesso?</b>

**Tabela 4 (Continuação)**

DOMÍNIO	ELEMENTOS INTEGRANTES	EIXOS A OPERACIONALIZAR (Que oportunidades?) [meras hipóteses]
Estrutura Orgânica e Gestão dos Profissionais Educativos	Neste domínio equacionamos: a estrutura orgânica das escolas (órgãos de gestão, níveis hierárquicos, departamentos, ...); a gestão dos recursos humanos, incluindo os docentes e não docentes. Esta gestão também inclui processos de seleção, contratação, formação, atribuição de tarefas e horários, salários, sanções, avaliação do desempenho, promoções, transferências, entre outros.	<b>EIXO DE VOCAÇÃO MISTA</b> Autonomia Escolar <b>Contratar e gerir os recursos humanos?</b> Definir <b>metas em função da situação de partida da escola e do contexto socioeconómico em que se insere?</b> <b>Constituição e composição dos órgãos - decisão estratégica da escola?</b> Descentralização Repensar a <b>estrutura orgânica das escolas?</b>
Investimento, Despesas de Funcionamento e Gestão dos Recursos Materiais	Neste domínio consideramos: a autonomia orçamental. a aquisição, manutenção e gestão dos recursos materiais, incluindo os edifícios, os equipamentos e os consumíveis; outros gastos com projetos e atividades escolares.	<b>EIXO DE VOCAÇÃO MISTA</b> Autonomia Escolar Ter autonomia <b>orçamental para gerir a dotação orçamental global?</b> Descentralização Ter <b>regras para regular</b> a situação dos consumíveis, bem como outros gastos com projetos e atividades escolares, de modo garantir que <b>financiamentos mínimos aceitáveis sejam cumpridos?</b> Estabelecer um <b>quadro referencial para a atribuição de montantes para o apoio às escolas</b> – manutenção e apoio pedagógico por ano e aluno? Em termos financeiros, o <b>MEC deverá assegurar, integralmente as transferências correntes inerentes à Educação no Concelho</b> , ao nível dos <b>transportes escolares, no complemento de apoio à Família, refeições 1º ciclo, encargos com limpeza</b> , entre outras despesas já hoje cofinanciadas pelo Estado Central?

**Tabela 4 (Continuação)**

DOMÍNIO	ELEMENTOS INTEGRANTES	EIXOS A OPERACIONALIZAR (Que oportunidades?) [meras hipóteses]
Investimento, Despesas de Funcionamento e Gestão dos Recursos Materiais	Neste domínio consideramos: a autonomia orçamental. a aquisição, manutenção e gestão dos recursos materiais, incluindo os edifícios, os equipamentos e os consumíveis; outros gastos com projetos e atividades escolares.	<p><b>EIXO DE VOCAÇÃO MISTA</b> Autonomia Escolar Ter autonomia <b>orçamental para gerir a dotação orçamental global?</b></p> <p>Descentralização Ter <b>regras para regular</b> a situação dos consumíveis, bem como outros gastos com projetos e atividades escolares, de modo garantir que <b>financiamentos mínimos aceitáveis sejam cumpridos?</b> Estabelecer um <b>quadro referencial para a atribuição de montantes para o apoio às escolas</b> – manutenção e apoio pedagógico por ano e aluno? Em termos financeiros, o MEC <b>deverá assegurar, integralmente as transferências correntes inerentes à Educação no Concelho</b>, ao nível dos transportes escolares, <b>no complemento de apoio à Família, refeições 1º ciclo, encargos com limpeza</b>, entre outras despesas já hoje cofinanciadas pelo Estado Central?</p>
Apoios Socioeducativos e Atividades Extracurriculares	Neste domínio, incluímos: a atribuição de apoios a alunos e às suas famílias; a organização de iniciativas socioeducativas complementares dos currículos escolares; atividades de animação e apoio à família; atividades de enriquecimento curricular; clubes temáticos; projetos; cursos de férias; etc.	<p><b>EIXO DA DESCENTRALIZAÇÃO</b> Desenvolver um <b>trabalho de articulação e em rede</b>, numa progressiva responsabilização por parte das escolas, professores, pais e autarquias, respeitando a diversidade de situações e as dinâmicas já instaladas? Melhorar a <b>QUALIDADE</b> dos serviços? Melhorar a <b>eficácia e eficiência de gestão</b> (comunicação; otimização da gestão de recursos como por exemplo: leite escolar, produtos de desgaste, equipamentos, etc.)? Definir a <b>regulação dos processos</b> (AEC, AAAF, ...?)</p>

**Tabela 4 (Continuação)**

DOMÍNIO	ELEMENTOS INTEGRANTES	EIXOS A OPERACIONALIZAR (Que oportunidades?) [meras hipóteses]
Planeamento, Gestão e Avaliação da Rede Escolar	<p>Este domínio abrange:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ as atividades de <b>planeamento e avaliação da rede escolar</b>, em particular, aquelas que têm que ver com a avaliação, a abertura e o encerramento de estabelecimentos de ensino, bem como a produção de mudanças de fundo na sua dimensão, natureza e estrutura interna;</li> <li>▪ políticas educativas locais, como a própria autonomia das escolas ou a criação de agrupamentos.</li> </ul>	<p><b>EIXO DA DESCENTRALIZAÇÃO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gerar <b>práticas de benchmarking?</b></li> <li>▪ <b>Maior participação das escolas na organização da rede escolar e um maior envolvimento das autarquias?</b></li> <li>▪ Definir <b>rede de transportes escolares LOCAL?</b></li> <li>▪ <b>Liberdade de escolha da escola</b> (os alunos e as famílias têm permanecido à margem destes processos)?</li> </ul> <p><b>Participação cidadã regular e estratégica na gestão e na melhoria da rede escolar?</b></p>

### A escola e o poder local

É nosso entendimento haver necessidade de se aplicarem novos modelos de governação que acentuem a democracia participativa e deliberativa e instituem uma regulação sociocomunitária da educação.

#### **A Educação tem que ser uma responsabilidade efetiva de todos.**

As Escolas devem associar-se a todos os *stakeholders* municipais.

Assim, no órgão local de educação apontamos para uma prevalência de critérios de participação mais alargada e extensiva a todos os agentes relevantes do sistema educativo, incluindo o universo Escola através de todos os seus diretores.

Defendemos que o poder de decisão não deve ser tutelado pelo Município.

### Algumas ideias para reflexão

É tempo de dar forma a uma lógica de “INTERPELAÇÃO” do LOCAL que se deve opor a uma lógica de tutela.

É tempo para inverter a pirâmide do poder, das decisões.

Escolas e Municípios devem desafiar o poder central.

De baixo para cima. Das bases para o topo.

Situamos claramente na mesma linha de ação defendida de João Barroso – **deve ser o território a âncora do desenvolvimento** (a Escola não tem qualquer condição para o ser e tem muito a ganhar numa parceria com as instâncias locais).

O debate é essencial. Mas debater sem diabolizar ninguém nem as posições de cada um. Devemos partir de um debate com base na **confiança**.

Defendemos que nos processos de transferência de competências, devem ter-se em conta os **princípios da transparência, do gradualismo e da subsidiariedade** – promovendo-se uma descentralização ritmada por pequenos e firmes passos.

Não defendemos a manutenção de um *statu quo* baseado nos princípios da uniformidade, do modelo único, do comando e do controlo centralizados.

**“PRECISAMOS DE PODERES LOCAIS FORTES, ESCOLAS FORTES, CIDADÃOS PARTICIPATIVOS E UM ESTADO ATENTO E INTERVENIENTE”**

**João Barroso**

**“O futuro não é um lugar para onde estamos indo, mas um lugar que estamos criando. O caminho não é encontrado, mas construído e o ato de construção muda tanto o realizador quanto o destino.”**

**Antoine de Saint Exupéry**

## Referências

- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: Da autonomia decretada à autonomia construída. In Barroso, J. (org). *O Estudo da Escola*, pp. 167-189. Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (1997), “Da Exclusão escolar dos alunos à Inclusão social da escola: que sentido para a territorialização das políticas educativas”, *Atas do Fórum Contra a Exclusão Escolar*, Lisboa, Ministério da Educação, PETP.
- Barroso, J. (2004). A autonomia das Escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, ano/vol. 17, nº 002, Universidade do Minho, Braga, pp. 49-83.
- Barroso, J. (2005), “A Regulação da Educação” e “A nova gestão pública e a autonomia das escolas”, em João Barroso, *Políticas Educativas e Organização Escolar*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2006) A Autonomia das Escolas. Retórica, Instrumento e Modo de regulação da Ação Política. in AAVV (2006), *A autonomia das escolas (textos da Conferência internacional A autonomia das escolas*, 28-29 de novembro de 2005), Lisboa, Fundação Gulbenkian.
- Barroso, J. (2013). "A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas", in *Revista Educação|Temas e Problemas*, 12 e 13, 2013, pp. 13-25.
- Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) (2006), Relatório Final – Anexo 4 – Descentralização, julho 2006. Disponível em:  
[http://www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/Anexos%201%20a%204/A4\\_Relat%C3%B3rio\\_Descentraliza%C3%A7%C3%A3o\\_Final.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/Anexos%201%20a%204/A4_Relat%C3%B3rio_Descentraliza%C3%A7%C3%A3o_Final.pdf)
- Conselho das Escolas (2015) - Parecer n.º 01/2015 - O Programa “Aproximar Educação” e os Contratos de Educação e Formação Municipal, fevereiro 2015. Disponível em: <http://www.cescolas.pt/>
- Conselho Nacional de Educação (2012). Recomendação n.º 7/2012 - Recomendação sobre autonomia das escolas, Lisboa: Autor.
- Conselho Nacional de Educação (2012). Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização. Lisboa: Autor.
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho - Aprova o Regime de autonomia, administração e gestão das escolas públicas.
- Decreto-Lei n.º 30/2015, 12 de fevereiro - Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais.

- Lima, L. (1995). Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia por delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), pp. 57-61.
- Lima, L. (2007). Administração da Educação e Autonomia das escolas. In Conselho Nacional da Educação. *A Educação em Portugal (1986-2006): Alguns Contributos da Investigação*. Lisboa: CNE, pp. 15-77.
- Seabra, T.; Carmo, R.; Baptista, I. e Fontes, A. (2012), “Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios”, Lisboa, Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência.
- Pinhal, J. (2011), “A construção do sistema educativo local em Portugal: uma história recente” em Cardona, M.J. e R. Marques (coord.), *Da Autonomia da Escola ao Sucesso Educativo: obstáculos e soluções*, Chamusca, Edições Cosmos.