

A DESCENTRALIZAÇÃO E A REGIONALIZAÇÃO NA ÓTICA DO ENSINO – QUESTÕES E REFLEXÕES

DECENTRALIZATION AND REGIONALIZATION FROM THE VIEWPOINT OF TEACHING – QUESTIONS AND REFLECTIONS*

IRENEU DE OLIVEIRA MENDES

Universidade de Lisboa, Portugal
ireneuomendes@gmail.com

CATARINA ISABEL MARTINS GUERREIRO

Universidade de Coimbra, Portugal
guerreirocatarina4@gmail.com

Resumo: Em Portugal, a descentralização é uma temática já diversas vezes trabalhada sobre os mais diferentes pontos de vista. A descentralização na ótica do setor da educação, é uma das áreas que mais tem suscitado debate na opinião pública, dado o impacto que tem na vida quotidiana das instituições e famílias. O presente artigo, pretende relacionar a opinião dos académicos de hoje da área da educação, com o conhecimento produzido ao longo das últimas cinco décadas, expondo determinadas problemáticas que têm vindo a ser levantadas. Nesse sentido, é apresentado um enquadramento sobre a descentralização, e a descentralização em matéria de educação, seguido da metodologia adotada e os resultados obtidos. Em suma e de uma maneira geral é possível afirmar que ainda é necessário percorrer um longo caminho para se designar como descentralização o que ocorre em Portugal.

Palavras-chave: Descentralização. Educação. Problemáticas. Desafios.

Abstract: In Portugal, decentralization is a theme that has already been worked on several times from the most different points of view. Decentralization, from the perspective of the education sector, is one of the areas that has provoked the most debate in public opinion, given the impact it has on the daily life of institutions and families. This article aims to relate the opinion of today's academics in the field of education, with the knowledge produced over the last five decades, exposing certain issues that have been raised. In this sense, a framework on decentralization and decentralization in terms of education is presented, followed by the methodology adopted and the results obtained. In short, and in general, it is possible to say that it is still necessary to go a long way to designate what happens in Portugal as decentralization.

Keywords: Decentralization. Education. Problematic. Challenges.

* Artigo recebido em 26/01/2022 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 30/04/2022.

1. NOTA INTRODUTÓRIA

A descentralização em matéria de educação¹, é algo que tem vindo a ser discutido ao longo dos anos (TELES, 2021, p. 52), no entanto, mais recentemente tem vindo a ganhar um maior enfoque, tendo até sido debatido em sede parlamentar, onde se colocaram várias questões, entre elas: “Porque será importante descentralizar em educação?” ou, “As autarquias locais estão preparadas e querem receber competências no âmbito da educação?” e “Têm os meios necessários para conseguirem concretizar determinadas funções?” (BARROSO, 2016, p. 23). A literatura existente acerca desta temática é relativamente extensa, contudo são poucos os artigos que relacionam a opinião de académicos/ especialistas da área com a bibliografia existente, e que ainda apresentam as problemáticas envolta da temática. Posto isto, a questão de partida para a realização deste artigo é: “Qual a opinião dos académicos acerca da descentralização em matéria de educação?”.

Tendo em conta a questão de partida, o objetivo principal que estabelecemos para este artigo é a comparação entre os conteúdos presentes na revisão bibliográfica e os conteúdos extraídos das entrevistas, ou seja, perceber se existe ou não uma convergência entre as opiniões dos académicos entre si, e com a literatura existente. A partir do conteúdo das entrevistas pretendemos também perceber quais as problemáticas da temática em estudo e o porquê desta ser alvo de tantos debates, são estes os objetivos secundários do artigo.

O presente artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: num primeiro momento desenvolveu-se uma revisão de literatura, onde se pretendeu esclarecer o conceito de descentralização em termos gerais e também especificamente alocado ao setor da educação. Num segundo ponto far-se-á uma breve descrição da metodologia utilizada, assim como uma caracterização dos participantes do estudo. Posteriormente apresentam-se os resultados obtidos. Por fim, apresentar-se-ão as conclusões decorrentes da investigação desenvolvida assim como uma reflexão sobre o tema em análise, abrindo janelas de oportunidade para investigação futura.

¹ Segundo o artigo 11.º da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto), a descentralização em matéria de educação, refere-se à transferência de competências relacionadas com os 2.º e 3.º ciclos de ensino básico e do ensino secundário (cursos científicos-humanísticos e os cursos profissionais), existentes na rede pública.

1.1. Traços evolutivos do conceito de Descentralização nos últimos 50 anos

É a partir da década de 70, do século XX, que, através da integração do novo modelo de governação *New Public Management* (NPM) se deu uma reestruturação do papel do poder central, começando-se a ouvir falar do conceito de descentralização (TELES, 2021, p. 52). Este modelo exigia aos decisores políticos um novo modo de tomar decisões, sendo necessário adotarem novos comportamentos, através de novos métodos de trabalho, como por exemplo a realização de trabalhos em equipa, a existência de um nível de cooperação entre os atores políticos, participação direta no processo de decisão, comunicação, liderança, autonomia, melhoria contínua, flexibilização. Com a implementação deste novo modelo, houve uma adaptação de técnicas, previamente utilizadas pela administração privada para o contexto de administração pública (CARVALHO, 2012, p. 40-43).

A reestruturação do papel do poder central veio trazer uma diminuição das ações por parte do Estado, uma vez que o que se pedia era uma modernização, ou até mesmo, uma requalificação da administração pública, recorrendo-se aos novos instrumentos de funcionamento e a um reforço do poder local (BARROSO, 2016, p. 24).

A descentralização ocorre da forma que for mais conveniente para o Estado, podendo assumir diferentes formas, tendo em conta os interesses do poder central (NOVAES e FIALHO, 2010, p. 589). A descentralização pode assim assumir: a) delegação, que é a transferência da autoridade para a realização de uma tomada de decisão, que após a tomada de decisão, essa autoridade acaba por ser retirada; b) desconcentração, é a transferência de competências, sem a existência de transferência da autoridade para a tomada de decisão; c) devolução, é a consolidação dos poderes locais; d) privatização, é a transferência de responsabilidades do setor público para o setor privado; e) transferência, é a transferência de determinadas competências para as autarquias locais, que podem atuar de forma independente; f) desregulação, é quando a tomada de decisões não se realizar ao nível do poder central (FERREIRA, 2015, p. 286-287). O que é mais comum de ser feito é a transferência de competências, do Estado, para as autarquias locais, e uma delegação de competências, através da via contratual (DOMINGOS, 2019, p. 62).

De acordo com o artigo 2.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, (Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais), estabelece que deverá existir: uma preservação da autonomia administrativa, financeira,

patrimonial, e organizativa das autarquias locais; uma coesão territorial; garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso aos serviços públicos; eficiência e eficácia da gestão pública; garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos necessários aos serviços e competências descentralizadas e uma estabilidade financeira no exercício das competências que foram transferidas. No artigo 3.º da mesma norma legislativa fica claro que a descentralização tem carácter universal.

A descentralização pretende otimizar os serviços prestados a nível local, pois, vai fazer com que as decisões que sejam tomadas tenham em consideração as necessidades dos cidadãos, as características locais, a promoção da participação por parte da sociedade civil, incentivar a procura de soluções para determinados problemas de forma inovadora e criativa, contribuindo assim, para o processo de desburocratização (BARROSO, 2016; DOMINGOS, 2019; MACHADO, 2014).

Algumas competências que estão expressas na legislação muitas vezes não são realizadas da forma que estão descritas, isto é, existem determinadas normas que não são realizadas, exemplo disso é o caso da despesa pública. O artigo 5.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto estabelece que a despesa orçamental irá reduzir tendo em conta a transferência de recursos financeiros para as autarquias locais. Em relação a esta afirmação existem alguns autores que se posicionam a favor, e outros contra, como é o caso de Ana Domingos, que defende o seguinte:

As novas funções atribuídas às autarquias locais e às entidades intermunicipais implicam um aumento de despesa e, necessariamente, de meios financeiros para que estas possam assegurar o cumprimento de tais funções, podendo-se falar, a este propósito, do princípio-chave do federalismo financeiro de que o financiamento segue a função (p.78).

Outro dos assuntos em discussão é a disponibilidade de recursos financeiros às autarquias locais, que também se encontra presente no artigo 5.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e ainda a disponibilização dos recursos humanos e patrimoniais. Sendo que relativamente a este assunto existe uma maior concordância ao nível dos autores estudados, admitindo que os meios que são disponibilizados não são suficientes para suprimir as competências que foram transferidas, revelando assim uma desresponsabilização do Estado, como é possível comprovar pelas afirmações seguintes:

(...) a lei deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício pelos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais das competências para eles transferidas, sendo que, na previsão dos recursos, a lei deve fazer obrigatoriamente referência às respetivas fontes de financiamento e aos seus modos de afetação, sem prejuízo ainda da referência aos estudos elaborados por equipas técnicas multidisciplinares, compostas por representantes dos departamentos governamentais (...) Um dos grandes problemas

da falta de recursos, é por causa de serem recursos distribuídos anualmente e dependentes da vontade discricionária do poder central (...) (DOMINGOS, 2019, p. 62).

Embora a autonomia dos municípios portugueses tenha sido reforçada, este processo não foi acompanhado de atribuições importantes no âmbito das receitas e das despesas das autarquias locais (TELES, 2021, p. 87).

Para além da não entrega dos recursos necessários para o funcionamento das competências transferidas, verifica-se ainda que este processo é bastante complexo e em alguns casos verifica-se mesmo que a centralização seria a melhor resposta (CARVALHO, 2012; NOVAES e FIALHO, 2010).

1.2. Descentralização em Matéria de Educação

Segundo a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, a descentralização ocorre em diferentes setores: ação social; saúde; proteção civil; cultura; património; habitação, entre outros. Um dos setores que é abrangido pela transferência de competências é a Educação. Segundo os autores, Susana Batista e Rolando Silva, e articulando com o presente no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a descentralização em Educação surge no pós 25 de abril, tornando-se alvo de discussão e de legislação. Os transportes públicos e o parque escolar, relativamente ao 1.º Ciclo do Ensino Básico, fora das primeiras competências a serem transferidas para as autarquias locais, passando estas a serem responsáveis pela expansão de edifícios escolares na valência do pré-escolar, construção de centros escolares com características inovadoras para o desenvolvimento de determinados projetos educativos. De salientar, que todas estas competências, e as que surgiram depois, estão relacionadas unicamente com questões de construção e manutenção de edifícios ou relativamente à organização da rede escolar (SILVA, 2015, p. 4). Segundo o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a concretização das competências anteriormente apresentadas, contribuiu para a promoção do sucesso escolar, o que consequentemente fez com que houvesse um aumento da taxa de escolarização.

Sendo um assunto que já com alguma longevidade, existem muitos relatórios, recomendações e opiniões formuladas acerca da temática, servido de apoio para a formulação da mais recente legislação (BATISTA, 2016, p. 38), o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro consagra uma transferência de competências e não a delegação das mesmas, sendo que abrange todas as autarquias locais e entidades intermunicipais do nosso país.

No Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro é realizado um reforço das áreas que já tinham sido descentralizadas, introduzindo novas competências para as autarquias locais no

âmbito do planejamento, investimento e gestão. As competências que foram transferidas para as autarquias locais foram: ordenamento da rede educativa; elaboração da carta educativa; elaboração do plano de transportes escolares; assegurar o transporte escolar; fazer um levantamento da rede de oferta de educação; realizar um planejamento plurianual da rede da oferta educativa; devem investir na construção, requalificação e modernização de edifícios escolares; deve ser realizado um investimento em equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares; apoio ao nível da ação social escolar; devem ser asseguradas as refeições das crianças e jovens; deve ser feita uma gestão de refeitórios escolares; devem ser facultadas residências escolares a alunos que assim necessitem; promoção de medidas de apoio à família que garantam uma escola a tempo inteiro; assegurar a contratação de pessoal não docente; gestão de pessoal; promoção de ações de formação para o pessoal não docente; contratação de serviços externos para assegurar o bom funcionamento dos edifícios escolares; assegurar a segurança escolar; através dos conselhos municipais de educação deve ser feito um acompanhamento do funcionamento do sistema educativo (BILHIM, 2019, p. 152-155).

Destas competências, as que foram transferidas para as freguesias, foram pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e 1.º ciclo do Ensino Básico e a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar, 1.º e 2.º ciclo do Ensino Básico. É então possível verificar que as autarquias locais não ficam apenas responsáveis pela manutenção e construção de edifícios escolares, aliás, somam competências ao nível do planejamento, da gestão e da realização de investimentos, de acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

Consegue-se entender que a descentralização é um tema de diversas opiniões e, a descentralização em educação, não é exceção. No artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro está expresso que as competências que foram transferidas para as autarquias locais, em matéria de educação, devem participar no planejamento, na gestão e na realização de investimentos. No entanto, tal não é defendido pelo autor João Barroso (2016), que afirma:

Por outro lado, na prática, verificamos que as decisões são muito limitadas e os meios disponíveis muito reduzidos. Muitas vezes, sob o mote da descentralização, o Estado conserva a sua centralidade estratégica e o poder de decisão fundamental sobre a provisão, organização, e controlo do sistema público de ensino, limitando-se a transferir as táticas e algumas competências instrumentais de natureza executória, para a periferia (p. 24-25).

Outro dos temas que é bastante abordado, e amplamente discutido, é o do financiamento, pois, tal como já foi referido anteriormente, o Estado tem o dever, segundo a

legislação, de conceder financiamento às autarquias com o objetivo de estas conseguirem concretizar as competências transferidas, mas isso segundo alguns autores não se verifica, ora veja-se: “Problemas das verbas em relação aos poderes transferidos para as autarquias” (SILVA, 2015, p. 6) e ainda, “Transferência de competências, mas não existem os meios necessários para as concretizar” (BARROSO, 2016, p. 30).

Também a autonomia das escolas levanta bastantes questões, uma vez que, no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, afirma que deve ser respeitada a autonomia curricular e pedagógica dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, assim sendo, as autarquias com os poderes que lhe são transferidos podem ter um peso enorme nas tomadas de decisões em conselhos pedagógicos, induzindo assim, a autonomia das escolas para o caminho que mais convém às autarquias locais e como é referido pelo autor José Almeida na Conferência dos Processos de Descentralização em Educação do Conselho Nacional de Educação, em 2016:

Para que a transferência de competências em matéria de educação, da administração central para o poder local, não arraste consigo as competências que estão nos agrupamentos de escolas (p. 12).

Para concluir, outro dos assuntos que é alvo de discórdia é a coesão territorial, que um dos princípios defendidos pela legislação. Sendo que por muito que se deseje a existência de uma coesão territorial a nível nacional é quase impossível de se realizar, tal como é possível verificar na citação seguinte:

Acrescentam que o processo de descentralização proposto não tem em conta a disparidade existente entre os diversos municípios e, uma vez generalizado, contribuirá para a fragmentação das políticas públicas e para o agravamento das desigualdades de oportunidades entre os vários territórios em função das condições sócio económicas (BARROSO, 2016, p. 27).

É, assim, visível que existem tantas vantagens, como desvantagens, associadas ao processo de descentralização na generalidade, e em específico em educação.

2. METODOLOGIA

A abordagem utilizada para a realização deste artigo foi uma abordagem qualitativa, em que a modalidade utilizada foi a realização de Estudos de Casos Múltiplos. Optou-se por escolher este tipo de metodologia para se analisarem entrevistas realizadas a especialistas nesta temática. Como este tema apresenta divergências entre autores, tentou-se perceber se a opinião dos entrevistados seria semelhante à revisão de literatura, mas acima de tudo, perceber se a opinião entre eles seria ou não convergente.

O instrumento que melhor se adaptava ao objetivo de investigação foi a realização de Entrevistas, pois, através da sua aplicação conseguir-se-ia fazer uma análise em profundidade sobre as opiniões e ideias dos entrevistados acerca dos tópicos em análise. A entrevista é constituída por 3 dimensões: a primeira, referente ao conceito de descentralização; a segunda, relacionada com a descentralização em matéria de educação; e a última, acerca das transferências de competências em matéria de Educação para as autarquias locais. No total é constituída por 11 questões.

As entrevistas foram realizadas à distância, através de videochamadas, devido à localização dos entrevistados, que se encontravam em diferentes regiões do país e também devido à pandemia de *Covid-19*. As entrevistas tiveram, em média, a duração de 1 hora e 20 minutos.

Após a realização das entrevistas, fez-se a sua transcrição e analisou-se o seu conteúdo.

2.1. Participantes

As entrevistas foram aplicadas a académicos, de diferentes instituições de ensino superior e de diferentes regiões do país, especializados nas áreas das Ciências da Educação e das Políticas Públicas, tendo sido realizadas cinco entrevistas. Os académicos foram escolhidos consoante o seu currículo académico, bem como as suas áreas de interesse e artigos ou obras publicadas acerca do tema em questão, ou relacionadas com o tema em geral.

Por razão de proteção de dados não serão expostos os nomes dos académicos, sendo identificados por letras maiúsculas do alfabeto. Na tabela seguinte apresenta-se um perfil de cada um dos académicos entrevistados.

Tabela 1 – Perfil dos académicos entrevistados

Académico A	Docente na Universidade de Coimbra, doutorado em Ciências da Educação. É investigado do grupo de políticas educativas e dinâmicas educacionais do centro de estudos interdisciplinares do séc. XX. Encontra-se ligado às temáticas de Planeamento, Desenvolvimento e Avaliação de Políticas Locais de Educação e Formação. Publicou alguns artigos relacionados com a descentralização de competências em educação.
-------------	---

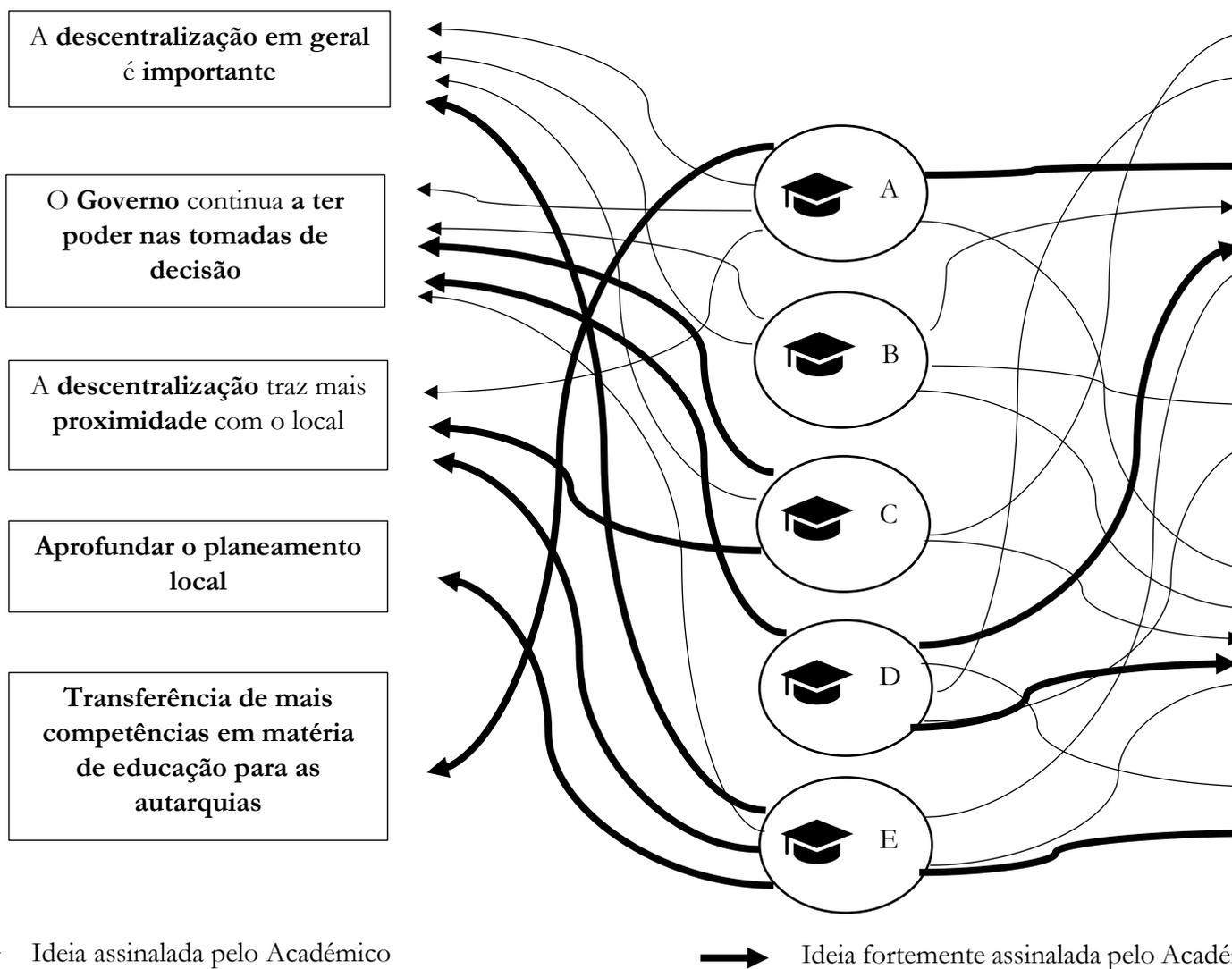
Académico B	Docente no ISCTE-IUL, ISCSP e acumula funções no INA, é doutorado em Políticas Públicas. Faz parte do grupo de investigação em Ciências da Administração (CAPP). As suas áreas de investigação são sobretudo a administração pública, as políticas públicas, a gestão pública e a gestão de pessoas. É autor e coautor de diferentes publicações nas áreas assinaladas.
Académico C	Ex-docente da Universidade de Lisboa, no Instituto de Educação. Faz parte do grupo de investigação de Políticas de Educação e Formação, tem como áreas de interesse a Administração Educacional, a Política da Educação e a História da Educação, é reconhecido internacionalmente, tendo muitas obras publicadas e reconhecidas no Brasil, sobre educação. É autor de vários artigos e publicações acerca da temática deste trabalho.
Académico D	Docente na Universidade do Minho, no Instituto de Educação, é docente das unidades curriculares de Sociologia da Educação e de Administração Educacional, autor de trabalhos académicos em mais de 10 países e já publicou 30 obras. Em relação ao tema em questão tem vários artigos de opinião e de investigação.
Académico E	Docente na Universidade de Évora, doutorado em Ciências da Educação. Faz parte do Centro de Investigação em Educação e Psicologia. As suas áreas de especialização são as Políticas Educativas, Territórios e Instituições; Educação Comunitária e Educação de Adultos. Tem várias publicações e obras publicadas.

Fonte: Autoria própria

3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após a análise das entrevistas foi efetuado um cruzamento da informação recolhida, de modo a perceber quais os conteúdos que tinham em comum e quais tinham em divergência. Em seguida, apresentamos a figura 1, que representa uma esquematização das respostas dadas pelos académicos, tendo em conta a análise efetuada. Referirmos desde logo que as linhas que apresentam uma maior intensidade, referem-se aos académicos que apresentaram as suas ideias de forma mais veemente.

Figura 1 – Ideias principais apresentadas pelos acadêmicos



Fonte: Autoria própria

Tal como referido, a entrevista era constituída por 11 questões, no entanto só serão analisadas 7 dessas questões, devido à inter-relação existente entre as perguntas. Como muitas das respostas dadas englobavam várias questões, apresenta-se em seguida as três dimensões presentes na entrevista.

A primeira questão da entrevista encontra-se relacionada com a importância da descentralização e o que se conseguiu concluir com base nas respostas dos académicos foi o seguinte:

Os Académicos A, B, C e E encontra-se em acordo com o facto de a descentralização ser importante, visto que, traz uma maior proximidade com os problemas, ou seja, a transferência de determinados poderes para as autarquias locais veio fazer com que exista uma proximidade da tomada de decisão com a comunidade que levanta os problemas/ necessidades, tornado assim as respostas mais rápidas e adaptadas ao contexto. Tal como se pode verificar nas transições seguintes:

Académico A: (...) portanto eu acho que este cuidado a partir do local encontrando respostas específicas, mais inovadores, possam melhorar a vida das pessoas, mais próximas é o desafio, na minha opinião é a solução para encontrar melhores soluções aproximá-las mais da vida das pessoas e dos contextos de vida (...).

Académico B: (...) é aí que eu acho que é importante as políticas de descentralização, quem está próximo dessas necessidades e quem as conhece são porventura as câmaras municipais, que conhecem a sua população.

Segundo o Académico C o que muda é o número e relevância dos poderes de decisão a nível central e a transferência que é feita dos mesmos para o nível local.

Académico E: (...) se defendem que as decisões devem estar mais próximas possíveis daqueles que dizem respeito e dos contextos em que irão produzir efeitos, esse princípio é um princípio muito importante que permite que os autores locais assumam uma parte das decisões políticas, que nos vão diretamente afetar.

Os Académicos C e D estão em concordância em relação há diversidade funcional que o termo descentralização pode assumir. Ora vejamos:

Académico C : É, portanto, um conceito ambíguo que esconde uma grande variedade de lógicas de distribuição. (...), a descentralização é a resposta a um problema de proximidade do centro em relação à periferia com vista à aplicação local de uma ordem nacional, a territorialização é a resposta a um problema de articulação entre os diferentes “centros” de decisão que atuam no território com vista à construção de uma ordem educativa local.

Académico D : (...) quer dizer que a transferência de certas competências, que fica claro, que são contratualizadas e também fica claro que esta transferência de competências é muito mais uma delegação de poderes. (...) Na descentralização nos estamos a falar de um poder originário que passa a ser próprio, primordial da entidade que recebe as competências e é de certa forma beneficiária da transferência de poderes da devolução de poderes e esta é a minha grande diferença (...).

O Académico A defende ainda que não deve existir uma desresponsabilização dos outros níveis de poder, como poderemos verificar em seguida:

É óbvio que nos não podemos desresponsabilizar as outras dimensões de poder (...) temos é que arranjar uma maneira de conciliar, obviamente de forma virtuosa e dinâmica estas diferentes estâncias de poder e estes diferentes níveis de política para encontrarmos soluções que sirvam melhor as pessoas ao nível económico, cultural, social, político (...).

A segunda pergunta constituinte da entrevista encontra-se relacionada com uma problemática que está diretamente ligada com a tomada de decisão por parte das autarquias locais são elas que têm a oportunidade de decidir, ou, se o governo transfere as competências para estas, mas continua a ser ele próprio a tomar as decisões. O que se verificou com esta pergunta foi o seguinte:

Todos os Académicos concordaram com o facto de que o Governo transfere as competências para as autarquias, no entanto é ele próprio que continua a tomar as decisões, como se poderá verificar nas transcrições seguintes:

Académico A : (...) só vale a pena nos defendermos as decisões mais localizadas se forem mais democráticas, mais participadas, mais específicas e mais inovadoras, se não for assim não vale a pena.

Académico B : (...) uma diferenciação entre operacionalização da política e a sua definição. Aqui há vários níveis, portanto temos de ver objetivamente o que é que estamos a falar (...).

Académico C: Na descentralização existe uma transferência de competências para órgãos locais possuidores de poder próprio e não sujeitos à administração central. Outra coisa diferente é a desconcentração com a transferência de poderes da administração central para as suas delegações regionais ou locais. Isto significa que o poder que é delegado pode ser retirado a qualquer momento por iniciativa do próprio governo.

Académico D : (...) transferindo certas competências para o município, sob vigilância trata-se mais de uma monitorização e por isso trata-se mais de uma delegação de poderes do que uma transferência de poderes, (...).

Académico E : A descentralização poderá (re)significar um reforço do poder local se ela responder a uma transferência de decisão para o poder local e consequentemente uma transferência de meios financeiros que possam implementar essas decisões que o poder local possa começar a tomar.

A quarta pergunta presente na entrevista e que está inserida na segunda dimensão é sobre se existe, ou não, a necessidade de se implementar uma política de descentralização em matéria de educação, concluiu-se que:

Tanto o Académico A, como o Académico D, defendem e são adeptos da descentralização em educação, como se verifica pelas seguintes citações, respetivamente:

(...) planejar educação hoje é muito mais que pensar na escola é pensar a escola no seu contexto no seu território e é por isso que inevitavelmente temos que ter uma política local de educação.

(...) desde 1987 que sou grande adepto da descentralização e da intervenção dos municípios na educação, e escrevi nesse mesmo ano um texto de opinião muito curto onde eu afirmo com clareza que sou adepto de que os municípios tenham mais competências e que haja uma descentralização da educação também a nível municipal sem prejudicar a autonomia da escola (...).

Os Acadêmicos B e E, não depreendem que a descentralização seja necessária, no entanto, afirmam que, por vezes pode ser útil, devido à sua proximidade com o contexto, como se pode verificar em seguida, respetivamente:

(...) a descentralização pode ser útil para dar respostas às necessidades dos cidadãos mais específicas, de determinadas zonas, há zonas pelo país que são mais carenciadas, há zonas que estão mais próximas do tecido empresarial, da indústria e que faça mais sentido ter escolas direcionadas para formar pessoas (...).

É útil, não sei se é necessária, mas é útil porque a educação é uma daquelas funções sociais do Estado que quanto mais próximo da realidade tivermos melhor podemos decidir e implementar as melhores soluções, que podemos construir dentro dessa proximidade.

O Académico C aborda assuntos que os restantes Acadêmicos não trataram nas suas respostas, nomeadamente a administração em educação continuar a ser fortemente centralizada e que existem autarquias que recusa a acumulação de mais poderes por não terem em sua posse os recursos necessários, tal como se pode verificar na transcrição seguinte:

A administração da educação em Portugal continua fortemente centralizada, apesar de se verificar ultimamente uma tendência para o reforço de competências a nível local. (...) Por isso muitas autarquias preferem não ter mais competências para não terem mais compromissos, evitando assim serem responsabilizadas pelo seu eventual não cumprimento.

A quinta questão colocada aos entrevistados foi quais as vantagens que a descentralização poderá trazer à Educação. De salientar que, alguns dos Acadêmicos, ao mesmo tempo que apontaram vantagens apontaram também algumas desvantagens, ora veja-se:

Académico A : (...) precisamos que o espaço de educação das crianças e dos adolescentes não seja a escola, mas a escola num território educativo e a escola se quisermos no centro do território educativo que se alarga a todo o território para poder diversificar as experiências de vida das pessoas e dos jovens. (...) asseguram um conjunto de recursos logísticos em que as escolas acabam aqui por ter alguma influência. (...) depois ter aqui os municípios como cimento agregado e multiplicação de respostas educativas para os alunos, (...).

Académico C: Por isso, de uma forma ampla, pode-se dizer que a descentralização com todas as cautelas, reservas e equilíbrios indicados, permite aproximar o poder de decisão dos lugares onde se verificam os efeitos das medidas tomadas, com as vantagens inerentes para a sua adequação e controlo.

Acadêmico E : A questão da proximidade e da maior agilidade na identificação e na resolução de problemas que as comunidades são confrontadas, e esse é um grande benefício da descentralização (...).

Os Acadêmicos B e D apontam algumas desvantagens, para além das vantagens que já tinham sido identificadas pelos restantes académicos, tais como:

Acadêmico B : (...) nós sendo um estado unitário, definido na constituição, não temos enquanto estado unitário que garantir essa homogeneidade da política da educação em todo o território, é relativo mais uma vez se estamos a falar do extremo da descentralização em cada uma das autarquias sendo que existem mais de 300 municípios e cada um ter a sua própria política, teríamos 300 políticas de educação diferentes em cada quadrado deste país que já é pequeno por si só, temos que ter noção do que estamos aqui a falar”. “(...) se houvesse um melhor modelo, já estaria em implementação neste momento e em todo o mundo, só se falavam desses e não de outros. Não me parece que seja bom pensar só que a descentralização será sempre boa (...).

Acadêmico D : (...) os municípios vão ter que resolver uma série de questões nos recursos didáticos, na área da avaliação de gestão de pessoal, enfim em variadíssimas áreas e não estão preparados, não tem recursos próprios e vão terceirizar estas funções a empresas privadas, não é nada que já não tenham feito no passado.

A nona e décima questão, presentes na terceira e última dimensão da entrevista, tinham como intenção perceber se as autarquias estavam, ou não, preparadas para receber determinados poderes e se tinham os meios necessários para conseguir concretizar o que se comprometiam a fazer, e as respostas foram bastante unânimes.

Todos os Acadêmicos responderam que as autarquias não se encontram preparadas nem possuem os recursos necessários, como se demonstra em seguida:

Acadêmico A : (...) e a questão é eu não posso pôr um município com recursos, responsável pelas políticas educativas criando uma política nacional e igualando com outro que não tem os mesmos recursos, eu não posso estar a criar diferenças só porque o município não tem recursos, (...).

Acadêmico B : (...) agora importa dizer que Portugal tem uma tradição centralista e não descentralizada e portanto os próprios recursos e as próprias autarquias, a maioria e eu recorde que são mais de 300 os municípios e a maioria não tem essa capacidade, a descentralização pode ser vista como uma moda e de facto não é uma moda, há outras questões que têm que ser percebidas e se efetivamente for para avançar com a descentralização é necessário dotar de recursos, as autarquias dessa capacidade antes mesmo de haver essa descentralização.

Acadêmico C : As grandes autarquias (Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, por exemplo) já têm uma intervenção bastante extensiva na administração da educação. O principal problema é financeiro e de recursos humanos.

Acadêmico D : (...) a esmagadora maioria dos municípios em Portugal não está preparada para assumir responsabilidades em educação, não sabe nada do assunto, não têm técnicos superiores em educação, não sabe o que é uma escola, tem a mania que sabe e mesmo os grandes municípios, muitos deles não estão preparados.

Acadêmico E: Na minha opinião algumas estão e outras não estavam. Aqui o principal problema da descentralização é que nem todas as autarquias locais têm as

mesmas capacidades humanas e técnicas para assumir essas responsabilidades, portanto se nós distribuirmos tudo para as nossas autarquias locais iremos criar um país muito heterogêneo, muito diferente em que algumas autarquias têm condições para receber essas competências e para as implementarem entendendo a sua riqueza e os seus recursos humanos, outras autarquias com menos recursos humanos e com mais dificuldades financeiras terão muito poucas hipóteses de fazer um trabalho igual às suas congêneres, localizadas em territórios mais ricos e com uma maior preparação técnica e humana, portanto tem que se ter aqui muito cuidado para garantir que as autarquias têm todos os meios técnicos, financeiros e humanos para garantir igualdade de oportunidades em todo o território nacional para não estarmos numa situação de desigualdade territorial.

A décima primeira questão foi colocada com o intuito de compreender se as autarquias seriam ou não capazes de acumular ainda mais poderes ao nível da Educação, conseguiu-se concluir o seguinte:

Os académicos B e C concordam que as autarquias não deviam receber mais nenhum tipo de competências em matéria de Educação, como comprovado pelas transcrições seguintes, respetivamente:

Penso que não, visto que com as competências que já lhe foram transmitidas, as autarquias já sentem dificuldades, não vejo que atribuindo ainda mais funções fosse benéfico.

Por isso não defendo mais poderes do que os previstos na legislação. A função reguladora do estado a nível central continua a ser essencial, principalmente nos primeiros tempos de reforço dos poderes das autarquias e das escolas, até para ter uma função compensatória de eventuais desigualdades a nível nacional.

O Académico A defende que existem competências que podem ser planeadas pelo local e, por isso, é favorável a um aprofundamento da descentralização, defendendo que para que haja esse aprofundamento dever-se-á ter em conta estudos e testes pilotos já realizados, defendendo também que a autonomia das escolas não deve ser alterada, como se poderá verificar na seguinte transcrição:

(...) eu sou favorável a um aprofundamento desta descentralização, mas um aprofundamento é a ideia de ir aprofundar eu não sou, sendo por base um reformista, não sou nada adepto de coisas que mudam por decreto e por acender e desligar um interruptor acho que temos um caminho a fazer e neste quadro legislativo nós temos espaço para experimentar e para ir negociando sendo certo que não há autonomia sem recursos (...). “(...) se já temos experiências e se já temos algumas, o pior que podia ser feito é não olhar para aquilo que aconteceu e refletirmos com ponderação, uma reflexão sobre os pressupostos, sobre a transferência e os pressupostos de algumas ações que essa transferência permitiu e tendencialmente aprofundar mais a descentralização, sendo certo que essa descentralização não pode nunca desresponsabilizar o estado central.

O Académico D defende que as autarquias poderão acumular mais poderes, como se pode verificar em seguida:

Sim. Eu acho que o município deve ter um projeto educativo municipal que é a sua prerrogativa e que definitivamente ele deverá influenciar as escolas, não deverá ser de novo um poder centralizado exercido a partir da câmara municipal isso realmente seria lamentável, mas é importante que tenha prioridades, áreas de intervenção em que coloque os seus recursos, em que desafie as escolas a projetos, em que faça concursos de projetos educativos como forma de promoção em determinadas áreas, que utilize os recursos públicos para orientar a educação em certas áreas e em certos projetos até fora do ano letivo curricular em sentido amplo e isso é perfeitamente legítimo, agora tem é que saber fazer, em termos de capacidades e recursos.

O Acadêmico E também é concordante com a transferência de mais competências para as autarquias locais a um nível supramunicipal, ou seja:

Sim, eu penso que sim, pese embora eu aqui introduzisse uma dimensão que é o nível supramunicipal que é o das regiões, em particular das entidades intermunicipais (no resto do território do país) das áreas metropolitanas no caso de Lisboa e do Porto, eu penso que algumas competências pela sua natureza mais transversal, como é o caso do exemplo da organização e do controlo do sistema público de ensino serem transferidas teria lógica que fosse para um nível supramunicipal que tivesse uma dimensão regional para garantir aí alguma homogeneidade e algum carácter transversal a mais do que uma autarquia local.

4. CONCLUSÕES

Um dos objetivos do artigo era compreender o porquê de este ser um tema alvo de um extenso debate e existirem tantas e heterogêneas opiniões acerca do mesmo. Através da análise das entrevistas e da revisão da literatura ficou claro que esta ainda é uma temática bastante atual, mesmo já vindo a ser debatida há mais de duas décadas, no entanto, ainda pouco se ouviu falar sobre este modo de descentralização, pois, o que sempre aconteceu de forma recorrente foi uma mera desconcentração e delegação de poderes para as autarquias e nunca se tinha ouvido falar de descentralização, como está presente na legislação que vigora desde 2018.

Era possível antecipar que iriam surgir pontos de convergência entre os entrevistados e a revisão da literatura, pois, a partir desta ficou clara a existência de vários tópicos que ainda têm de ser estudados, discutidos e reorganizados para se conseguir chegar a uma desejavelmente profícua. Os aspetos destacados na revisão de literatura vão ao encontro dos destacados na maior parte das entrevistas realizadas, sendo possível verificar que existem Acadêmicos que não apontam qualquer tipo de desvantagem em relação à descentralização em matéria de Educação.

A descentralização em matéria de Educação ainda tem um longo caminho a percorrer se quer ser designada realmente e consensualmente por descentralização. A legislação em vigor nem sempre é seguida à regra, e neste tema não é exceção, sendo que o que é praticado fica aquém do que está legislado. A verdade é que o conceito de descentralização é tudo menos uma descentralização, pois, o que acontece é uma mera desconcentração de competências para as

autarquias locais, sendo que continua a ser o Estado o único com a autoridade para decidir. Outro dos conceitos que se tornou evidente é o da delegação de poderes, que é quando é dado o poder às autarquias de tomarem qualquer tipo de decisão, sendo que quando o Estado decidir que já não é necessário o apoio destas retira-lhes esse poder.

No entanto, há sempre pontos em que não se pode discordar totalmente, um deles é o facto de a proximidade que a descentralização veio trazer à tomada de decisão. É essencial que a tomada de decisão seja feita mais perto do local e tendo em conta as verdadeiras necessidades de determinada comunidade, sem existir uma generalização das necessidades, pois, o que pode ser a necessidade de uns pode não de outros.

Existe a noção prévia de alguns problemas relacionados com a descentralização, mas não da natureza que aqui foram encontrados. Um dos primeiros que se pode referir é o aspeto da coesão territorial, algo que nem se questionava, visto que, o que está presente na legislação é a responsabilização e garantia da coesão, no entanto, não é isso que é exercido na prática, pois, tal como foi apresentado ao longo do trabalho, é mais que evidente que autarquias mais desenvolvidas, com mais recursos têm uma maior probabilidade de virem a ter mais sucesso nas competências que foram transferidas devido às suas características, enquanto que autarquias mais pequenas, pouco desenvolvidas, têm várias dificuldades em implementar algumas decisões. Um dos problemas encontrados na descentralização é a falta de homogeneidade a nível nacional.

A terceirização é outro dos problemas encontrados, pois, demonstra-nos uma visão algo preocupante sobre o sistema de ensino público. A verdade, é que se as autarquias não possuem competências para exercer determinadas funções e, portanto, contratam empresas privadas que possuem os meios e os recursos para conseguir exercer determinadas funções, o que torna assim, o setor da Educação uma área de negócio, pois, funções que seriam da responsabilidade das autarquias passam a ser concretizadas por empresas privadas, o que leva a uma privatização gradual.

Outro dos problemas encontrados relaciona-se com a autonomia associada à descentralização. A autonomia que as escolas possuem é na maior parte das vezes monitorizada/ regulada pelo poder central, devido a todas as exigências que estes colocam no currículo nacional e pelo que a escola é obrigada a guiar-se.

Como janelas de oportunidade de investigação futura, consideramos pertinente a aplicação de estudos semelhantes que permitam uma abordagem multinível e multiagente inerente à descentralização no setor da educação. Analisar, descrever e mapear casos de sucesso de processos de descentralização no ensino na Europa e no Mundo é também uma mais-valia

para que seja possível captar, com base numa ótica comparada, os fatores potenciadores e bloqueadores de processos de descentralização nesta área.

Em suma, deve existir descentralização, mas sempre tendo em conta as várias realidades do nosso território nacional. Seria muito mais fácil fazer uma avaliação a nível territorial das autarquias, que melhores condições têm neste momento para assegurar determinadas competências, do que propriamente distribuir competências sem realizar uma avaliação prévia. Deveria ser implementado um programa de descentralização personalizado a cada autarquia, tendo em conta os recursos, o contexto e competências da mesma.

REFERÊNCIAS

- BAIXINHO, A. Os ciclos da descentralização de competências, no âmbito da educação, em Portugal. Uma análise a partir dos debates parlamentares. **Revista Iberoamericana de Educación**, Espanha, n. 50, p. 1-11, novembro 2009. Disponível em: <<https://rieoei.org/historico/deloslectores/2977Baixinho.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2020.
- BARROSO, J. **A Administração Local da Educação: Da Descentralização à Territorialização das Políticas Educativas**. Processos de Descentralização em Educação. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. 2016. p. 22-36.
- BATISTA, S. **A (Re)Distribuição de Responsabilidades entre Atores Educativos: Uma Perspetiva Europeia**. Processos de Descentralização em Educação. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. 2016. p. 38-49.
- BILHIM, J. A. D. F. **Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação**. Comissão Independente para a Descentralização. Lisboa, p. 263. 2019.
- CARVALHO, E. J. G. D. Gestão escolar: da centralização à descentralização. **Cadernos de Pesquisa em Educação - PPGE/UFES**, Vitória, v. 18, n. 36, p. 33-53, julho - dezembro 2012.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Transferência de Competências para as Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais no que se refere à rede pública de Educação Pré-escolar e de Ensino Básico e Secundário, incluindo o Ensino Profissional**. Conselho Nacional de Educação. Lisboa, p. 11. 2018.
- DOMINGOS, A. E. A Transferência de Competências para as Autarquias Locais Portuguesas: Uma Reflexão sobre o Processo em Curso. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 5, n. 5, p. 47-82, 2019. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_0047_0082.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2020.
- FERREIRA, J. B. **Políticas de descentralização e autonomia curriculares: o caso do PAE: Programa Aproximar Educação**. IV Conferência Internacional Investigação, Práticas e Contextos em Educação. Leiria: Escola Superior de Educação e Ciências Sociais - Instituto Politécnico de Leiria. 2015. p. 286-291.
- FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à democracia. In: _____ **Educação - Temas e Problemas**. Évora: Edições Pedagogo, 2013. p. 27-40. Acesso em: 31 out. 2020.
- LIMA, L. O Programa "Aproximar Educação", os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? In: OLIVEIRA, A. C. D., et al. **Questões Atuais de Direito Local**. Braga: Associação de Estudos de Direito Regional e Local - AEDRL, v. 5, 2015. p. 7-24.
- MACHADO, J. Descentralização e Administração Local: Os municípios e a educação. In: PINHAL, J., et al. **Município, Território e Educação - A Administração Local da Educação e da Formação**. Porto: Universidade Católica Editora - Porto, 2014. p. 39-56.

Disponível em: <[https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/22556/3/Introdução da obra Município Território Educação.pdf](https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/22556/3/Introdução%20da%20obra%20Município%20Território%20Educação.pdf)>.

MENDES, L. Arqueologia de uma Descentralização "recentalizadora": últimas notas subversivas sobre a reforma da Administração Local Portuguesa. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 5, n. 2, p. 252-283, 2016. Acesso em: 4 nov. 2020.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasil, v. 26, n. 3, p. 585-602, setembro/dezembro 2010. Acesso em: 25 nov. 2020.

SILVA, R. F. **Municipalização da educação, descentralização de competências ou tudo em nome da continuação da austeridade**. 5.º Congresso - Os desafios da docência perante o recuo dos direitos de cidadania. Lisboa: [s.n.]. 2015. p. 1-6.

TELES, F. **Descentralização e Poder Local em Portugal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021.