

EDUCAÇÃO, TERRITÓRIO E GOVERNAÇÃO – O PROGRAMA APROXIMAR E A TERCEIRA MARGEM

*José Matias Alves**

*Ilídia Cabral**

RESUMO: O presente texto elege como objeto de análise o Programa *Aproximar Educação* e sua execução nos quinze municípios que foram convidados pelo Governo para a ele aderir. Procede-se a uma breve análise de conteúdo da Resolução Ministerial, analisa-se de modo genérico os quinze contratos interadministrativos de delegação de competências, descendo-se ao particular em relação a dois deles, e procura-se analisar a distribuição de poderes entre o centro e as periferias, aqui incluindo o município, o Conselho Municipal de Educação e o agrupamento de escolas. Sustenta-se que, no plano das orientações para a ação, é visível a vontade política de instituir um novo modelo de governação local da educação que designaremos de regulação sociocomunitária, embora esta leitura não possa ser generalizada. Analisam-se sumariamente alguns discursos críticos que veem neste processo uma forma de desresponsabilização do Estado, de “privatização” da educação e de municipalização. Conclui-se que o desenvolvimento deste programa se inscreveu num paradigma de conflito de visões, poderes e contrapoderes, sendo incerto o seu futuro.

PALAVRAS-CHAVE: regulação, governação, descentralização, município.

* Centro de Estudos para o Desenvolvimento Humano, Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa (jalves@porto.ucp.pt; icabral@porto.ucp.pt).

1. O PONTO DE PARTIDA

O sistema educativo português é marcado por um elevado grau de centralização, de concentração de poderes e de recursos no centro político e administrativo (Formosinho, 2005). Este modelo tem uma longa duração e tem-se mantido inalterado desde os tempos do Marquês de Pombal, que protagonizou o incremento deste modo de governo. Nos inícios do século XXI assistiu-se, no campo da educação, a um fenómeno de reforço da centralização através da extinção das Direções Regionais da Educação¹, da centralização de serviços (cujo exemplo maior é a criação da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares – DGEstE), da criação de plataformas digitais que obrigam as escolas a prestar contas *online* e estabelecem mecanismos de *controlo remoto* da vida das escolas (Lima, 2001). Paradoxalmente, este movimento coexiste com a encenação dos contratos de autonomia entre a DGEstE e as Escolas e Agrupamentos, que se traduzem, em termos substantivos, na dádiva de mais um ou outro *recurso humano*, mais um pequeno pacote de horas de crédito, não transferindo qualquer poder de deliberação substantivo para a esfera curricular, pedagógica ou organizacional.

Reforça-se, deste modo, um sistema marcado pela *hipocrisia organizada* (Brunsson, 2006), pela uniformidade, pelo modelo único *pronto a vestir* (Formosinho, 1987), pelo comando e controlo centralizados, por um modo de governo operado através do *Diário da República* e pela parafernália de normativos de diferente natureza e feitio.

Ora, diversos autores (Crozier, 1995; Formosinho, 2005; Formosinho, Ferreira e Machado, 2000; Alves *et al.*, 2014) têm assinalado a falência deste modelo, demonstrado a ficção dos contratos de autonomia (numa suposta regulação por contratualização), referenciado a necessidade de se aplicarem novos modelos de governação que acentuem a democracia participativa e deliberativa e instituem uma regulação sociocomunitária da educação (Barroso, 2005; Azevedo, 2007; Alves, 2014).

A persistência de um modelo centralizado e centralista vive da ilusão de que é possível governar a partir do centro político e administrativo, prever *a priori* todos os problemas e decretar através do *Diário da República* a

1 As direções regionais da educação chegaram, na década de 90 do século XX, a assumir elevada relevância política e administrativa, pois eram equiparadas a direções-gerais, despachando diretamente com o poder político central. Progressivamente, foram perdendo centralidade periférica até serem extintas e se transformarem em delegações da DGEstE – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

solução ótima (e única), instituir a matriz da uniformidade, confundindo justiça e equidade com a igualdade formal das respostas, desconfiando das vontades e das inteligências das pessoas e das organizações, argumentando com o caciquismo municipal ou mesmo com a falta de elites locais em número e qualidade suficientes retomando teses que já Marcelo Caetano defendia antes do 25 de Abril de 1974 (cf. Formosinho, 2005).

É neste quadro que se defende a isenção iluminada do centro e se tem mantido um programa de ação que nos mantém presos num labirinto e nos anestesia, arruinando a hipótese de futuros sociais e educativos mais participativos, mais libertos e mais democráticos.

Um pouco para iludir este bloqueio e fazer de conta, o Ministério da Educação reinventou a figura dos contratos de autonomia entre a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares e as escolas. Como toda a gente sabe, estes contratos tendem a ser uma ficção². Desde logo, porque não há partes autónomas juridicamente constituídas. E depois porque a autonomia não tem substância real. Uma escola sem contrato pode fazer praticamente tudo o que uma com contrato faz. Então, estes instrumentos servem, objetivamente, para amarrar ainda mais as escolas, colocando-as explicitamente sob o controlo de uma direção-geral da qual dependem hierárquica e funcionalmente.

2. O PROGRAMA APROXIMAR

O Programa Aproximar, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013 de 19 de março, parece ser a tentativa do Governo para responder ao estado de quase-calamidade pública em que se encontra a gestão de instituições centrais periféricas, como são as escolas. Não porque estas, na sua generalidade, não saibam ou não queiram assumir um novo protagonismo na direção das suas práticas educativas. O estado em que se encontram deriva, em larga escala, de continuarem reféns de um poder que as ignora e desautoriza, que age a destempo e muitas vezes sem critério e que as asfixia na parafernália de plataformas e de controlo. Anote-se, no entanto, que a execução deste programa, no que à educação diz respeito, tem sido particularmente desastrosa, por muitas razões.

² Os autores enunciam a hipótese (que carece de estudo empírico) de que os contratos de autonomia são uma forma de manter as escolas diretamente subordinadas à DGEstE, reforçando-se desta forma os mecanismos de controlo. Daí um número indeterminado de diretores recusar assinar este tipo de instrumento.

Destacam-se algumas: porque, num contrato de descentralização de competências entre o Governo e os municípios, se faz depender a sua aprovação do consentimento de todos os conselhos gerais das escolas de um concelho (como se a legitimidade política das escolas fosse sequer parecida com a de um município); porque para haver contrato todas as escolas do município têm de ter *desejavelmente* um “contrato de autonomia” com a Direção-Geral (supostamente para ficarem protegidas pelo centro contra as investidas da *prepotência* do local)³; porque equipara, em termos de legitimidade política, uma escola a uma autarquia; porque a matriz que regula a distribuição de competências entre o Ministério da Educação, o território municipal e as escolas não prevê explicitamente um órgão local (que não o executivo municipal) que assuma essas competências; porque se funda em preconceitos e desconfianças que destroem qualquer hipótese de contrato. Infelizmente, os negociadores do Governo não viram o que vê, por exemplo, um presidente da Câmara Municipal (de Óbidos, neste caso): “não concordamos com a lógica da municipalização, porque o que nós procuramos é um novo modelo de governação assente numa certa territorialização através do Conselho Municipal da Educação, cujas competências e composição terão de ser distintas do que são hoje” (Marques, 2014: 6).

Isto é: o que o presidente da Câmara de Óbidos diz querer é um outro modelo de governação da educação, liberto da asfixia do poder central e do arbítrio do executivo municipal (leia-se do presidente da Câmara). Porque reclama um conselho municipal de educação com poderes deliberativos e onde têm assento os diretores das escolas, representantes de professores, representantes das associações de pais, do Centro de Emprego e Formação Profissional, da autoridade de saúde municipal e naturalmente do executivo e da assembleia municipal. Porque sabe que a educação tem de ser uma responsabilidade efetiva de todos. E é deste poder real de deliberação que o Ministério de Educação parece ter medo. Tem medo de que as escolas se associem a todos os *stakeholders* municipais e participem de forma ativa e deliberativa na construção do seu futuro. Em última instância, o Governo parece ter medo da liberdade, da democracia e da deliberação. Em última instância tem medo da soberania popular, tendo neste receio muitos aliados:

3 Refira-se a aberração conceptual de haver um município que celebrou um contrato interadministrativo de delegação de competências com o Governo, envolvendo apenas um Agrupamento de escolas (dos sete) do seu território, tornando desta forma impossível de concretizar o plano de ação pressuposto em contrato.

Receamos que se trate de um perigoso retrocesso na prossecução de um objetivo de educação de qualidade com igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, tendo em atenção as desigualdades de capacidades que se conhecem entre regiões e municípios e que se repercutirão necessariamente, na qualidade das respetivas ofertas educativas e na disponibilidade dos apoios sociais. (Silva, 2015: 125)

E curiosamente, decalcando um argumentário de que já Marcello Caetano se fazia eco:

A entrega de numerosas e complexas atribuições às autarquias locais requereria [...] a existência de um escol dirigente capaz de orientar sob todos os aspectos a administração autárquica: ora a verdade é que nas localidades de província sente-se cada vez mais a tendência de elementos de maior valia se deslocarem para as grandes cidades. Por este tipo de argumento a centralização perpetua-se, alimentando-se a si mesma: a fuga de pessoal qualificado causada pela centralização provoca um certo vazio cultural e social e nível local que reforça ainda mais a centralização. (Marcello Caetano, 1970, citado por Formosinho, 2005: 33-34)

Neste quadro, também se foi agitando o fantasma da municipalização e a ameaça da *privatização*. Como refere o Conselho das Escolas:

Em suma, estes Contratos de Educação e Formação Municipal terão como consequência uma progressiva e inexorável indiferenciação e uniformização de projetos educativos e das próprias Escolas públicas, deixando-as à mercê da concorrência das Escolas privadas que terão caminho aberto para apresentar às comunidades educativas projetos suficientemente diferenciados para, facilmente, atraírem os alunos e as famílias. (Conselho das Escolas, 2015)

Poderá contra-argumentar-se que este programa não tem, necessariamente, a ver com a municipalização e a privatização da escola pública. E pode ter a ver com a revitalização da democracia e da escola realmente pública que poderá dar respostas mais consistentes, localizadas e personalizadas aos seus múltiplos públicos (cf. Alves, 2014).

Sob este ponto de vista, é paradigmática a visão de Baptista Machado, quando afirma:

Salientemos mais uma vez esta conclusão que se extrai de tudo o exposto: a «descentralização» engendra um espaço de participação e de negociação que, dando voz e peso às diversas autonomias sociais, opõe uma barreira ao totalitarismo das maiorias (à «autocracia electiva») e torna a democracia mais rica e mais humana, impedindo a «estatização». (Baptista Machado, 1982)

De qualquer modo, o Programa Aproximar foi-se desenvolvendo de forma lenta e difícil sendo admissível a existência de conflitos de visão e de poder no interior do próprio governo. De facto, tendo o referencial para a ação sido aprovado em março de 2013, só em maio de 2015 (mais de dois anos depois e já sob a pressão das eleições legislativas de 4 de outubro de 2015) é que se vieram a assinar os contratos interadministrativos de delegação de competências entre o governo e as quinze câmaras municipais que o subscreveram. Durante este processo, foram públicas as divergências entre os dois ministérios envolvidos (com o Ministério da Educação a entrar e colocar múltiplos obstáculos ao avanço das negociações com os municípios, querendo manter as escolas sob a sua competência e propriedade jurídica e governativa).

O quadro da página seguinte explicita os Municípios envolvidos na contratualização e referencia o número de escolas/agrupamentos implicados.

Analisando o referencial normativo e as ações por ele induzidas, pode sustentar-se a opacidade dos critérios da seleção dos municípios (apenas foi claro o critério de diversificação da cor partidária no governo dos municípios), a conflitualidade tendencialmente geral aos vários níveis (dentro do Governo, entre municípios e Governo, entre municípios e escolas), o que justificaria uma análise de caso, a coexistência de múltiplas lógicas de ação que apenas se podem enunciar como hipóteses de pesquisa: *i)* delegação de competências nos municípios como forma de descentralização experimental ou de controlo do centro sobre os poderes municipais; *ii)* delegação de competências nos territórios locais podendo neste cenários ocorrerem três situações-tipo, que poderão variar de território para território: *a)* instituição de dispositivos de regulação sociocomunitária da educação com um reforço do poder de deliberação dos atores e das instituições locais (escolas, instituições de formação, etc.); *b)* reforço das competências dos conselhos municipais da educação, possível plataforma de participação e deliberação local; *c)* reforço dos poderes municipais sobre as escolas;

Quadro I.
Municípios e número de escolas por município
incluídas no processo de contratualização

Municípios	Número de Escolas/ Agrupamentos
<i>Águeda</i>	4
<i>Amadora</i>	12
<i>Batalha</i>	1
<i>Cascais</i>	12
<i>Crato</i>	1
<i>Maia</i>	1
<i>Matosinhos</i>	12
<i>Mealhada</i>	1
<i>Óbidos</i>	1
<i>Oeiras</i>	11
<i>Oliveira de Azeméis</i>	5
<i>Oliveira do Bairro</i>	1
<i>Sousel</i>	1
<i>Vila Nova de Famalicão</i>	7
<i>Vila de Rei</i>	1

(Fonte: contratos de delegação de competências)

d) instituição de dinâmicas de concorrência entre as instituições educativas do território.

Isto é: em 2015 não é possível afirmar qual dos sentidos vai dominar e quais as gramáticas do seu exercício. Afirmar o contrário é um mero exercício ideológico de especulação.

3. O CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Os contratos foram todos publicados no *Diário da República*, II Série, n.º 145 de 28 de julho de 2015, sendo genericamente assinados em maio de 2015. O contrato identifica as partes (Ministério da Educação e Ciência, Presidência do Conselho de Ministros e município respetivo); enuncia um conjunto de pressupostos políticos decorrentes do Programa, a saber: a) a “descentralização aproxima as decisões dos problemas”; b) “o Governo entende que deve aprofundar significativamente a descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais, por via legal ou contratual”; c) “a descentralização em matéria da educação dos serviços centrais do Estado para os municípios reconhece, respeita e procura aprofundar a autonomia e a diversidade das unidades orgânicas [...] num quadro de articulação entre agentes e entidades locais (Municípios, AE/E)”; d) “articulação estratégica do ensino, pretendendo-se aprofundar a responsabilidade dos municípios no compromisso com a qualidade da educação, reconhecidos não só pelos resultados escolares, pelo desenvolvimento humano, mas também pelos seus valores”; e) “maior valorização do papel dos municípios, das escolas, dos diretores dos AE/E e da comunidade na tomada de decisões através de um contrato contextualizado, consistente e fundamentado no quadro da ação local que possibilita o desenvolvimento de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa”; f) “crença das partes num contínuo processo de aperfeiçoamento do serviço público de educação no desiderato estratégico de promoção da qualidade da aprendizagem das crianças e dos jovens, através de respostas mais eficazes e mensuráveis que permitam uma melhoria contínua nas suas práticas pedagógicas e de um crescente envolvimento da comunidade educativa designadamente, por via de uma maior participação das comunidades na gestão dos sistemas educativos locais e do reforço da responsabilização dos atores educativos pela qualidade do serviço educativo oferecido”. O contrato-tipo acentua ainda que se trata de g) “um projeto-piloto de cariz pedagógico e administrativo [...] que permita adquirir conhecimento e experiência para preparar decisões futuras tendo como missão contribuir para o desenvolvimento humano e da comunidade por meio da educação e da inovação, tendo em conta as potencialidades do Município”; h) é um “ponto de referência para um modelo de gestão articulado e integrado na área da educação no território do Município, potenciando uma unidade na ação das diferentes dimensões da escola e apoiando a contextualização curricular dos cursos, turmas e

percursos educativos, adequando o ensino às características dos alunos, bem como harmonizando a atuação do pessoal docente e não docente”. Por fim, o preâmbulo do contrato explicita que *i)* “constitui um pressuposto do projeto-piloto que os AE por este abrangidos, da rede escolar pública do MEC da área geográfica do Município tenham celebrado ou possam vir a celebrar contrato de autonomia com o MEC durante a vigência do presente contrato”.

Como se pode observar, no plano das orientações para a ação são visíveis três linhas básicas de sentido: *i)* uma profissão de fé na mais-valia técnica e política da descentralização de competências para o território municipal, *ii)* a manutenção da ideologia da performatividade e dos resultados, ainda que moderada pela atenção à qualidade dos processos educativos, *iii)* a ênfase na centralidade dos contratos de autonomia entre as escolas e o MEC, procurando inscrever a escola em duas lógicas de ação simultâneas – uma inserção territorial local e uma vinculação ao Ministério da Educação.

O contrato abrange seis áreas de delegação de competências e 129 competências, até ao momento matricialmente inscritas num processo de deliberação central:

Quadro II.
Áreas de delegação de competências e número

Áreas de delegação de competências	Número de competências tendencialmente centralizadas
1. Políticas educativas	20
2. Administração educativa	15
3. Gestão e desenvolvimento do currículo	26
4. Organização pedagógica e administrativa	14
5. Gestão de recursos	46
6. Relação escola/comunidade	13
	134 *

(Fonte: contratos de delegação de competências)

* O número total de competências por município oscila entre 132 e 134.

Em relação aos princípios, as partes contratantes identificam onze, nos quais se baseiam os contratos:

- a) igualdade de oportunidades e equidade;
- b) eficácia e melhoria dos resultados educativos;
- c) estabilidade;
- d) prossecução do interesse público;
- e) continuidade da prestação do serviço público;
- f) necessidade e suficiência de recursos;
- g) subsidiariedade;
- h) não aumento da despesa pública global;
- i) eficiência da gestão dos recursos;
- j) articulação entre os diversos níveis da administração pública;
- k) participação da comunidade na gestão do sistema educativo local.

No campo do discurso estão salvaguardadas as dimensões de relevante interesse público, sendo difícil questionar a sua pertinência e relevância.

No capítulo dos objetivos (Cláusula 6.^a) do contrato, enunciam-se onze objetivos, sendo de destacar a ênfase “na melhoria do sucesso e desempenho escolar dos alunos, tendo em vista a prevenção da retenção, do absentismo, do abandono escolar e saída precoce dos alunos do sistema educativo, a melhoria contínua das práticas pedagógicas, o crescente envolvimento e participação da comunidade na gestão do sistema educativo local e no reforço da responsabilização dos atores educativos pela qualidade do serviço educativo oferecido”, bem como a relevância de uma territorialização das práticas educativas que cuide de uma gestão mais integrada de recursos, articulação da ação dos diferentes AE/E, apoio à contextualização curricular dos cursos, criando “sinergias e potencialidades resultantes do envolvimento da comunidade local no plano estratégico educativo municipal”.

Anota-se ainda o reforço do papel do conselho municipal da educação (revisto pelo Decreto-Lei n.º 72/2005 de 11 de maio) que pode passar a emitir pareceres vinculativos e obrigatórios nas competências que forem objeto de contratualização.

No desenrolar do articulado do contrato, regulamentam-se de forma pormenorizada as formas de operacionalizar e avaliar a “melhoria de desempenho e eficiência do projeto-piloto” (Cláusula 41.^a), “os incentivos à eficiência” (Cláusula 42.^a), o “acompanhamento e avaliação do projeto, a criação de uma comissão de acompanhamento, mecanismos de monitorização e avaliação externa” (Cláusula 45.^a).

Os contratos, para além do corpo contratual, incluem os seguintes anexos: anexo I – Número de AE/E abrangidos; anexo II – Matriz de

responsabilidades/competências; anexo III – Infraestruturas escolares transferidas, a transferir após reabilitação e as pertencentes à Parque Escolar, E.P.E; anexo IV – Indicadores de monitorização do contrato por AE/E; Anexo V – Transferências financeiras; Anexo VI- Transferências de pessoal.

Em síntese, o articulado dos contratos enuncia, em termos discursivos uma expressiva delegação de competências para o território municipal, sendo admissível que possa vir a ser um processo de descentralização de poderes de deliberação e de recursos, ainda que tutelado pelo Governo.

4. A MATRIZ DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Todos os contratos possuem, como se referiu, um Anexo II onde se discriminam as competências (as que se mantêm no poder central e as que são colocadas na esfera do local). Como refere o n.º 2 da Cláusula 13.ª, “a matriz de responsabilidades constantes no Anexo II constitui título bastante para a eficácia da delegação de competências”, podendo ainda o município subdelegar nos AE/E por acordo mútuo.

No âmbito da contratualização, o Conselho Municipal da Educação é chamado a pronunciar-se previamente sobre o Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM), sobre a participação do Município em projetos e programas formativos de âmbito intermunicipal e em medidas de promoção do sucesso escolar e prevenção do abandono escolar precoce. Este parecer prévio pode ser estendido a outros domínios segundo o que ficar estabelecido no Anexo II e é vinculativo e obrigatório.

Vejamos uma primeira distribuição de competências por entidade considerando a totalidade das áreas:

Quadro III.
Total de competências deliberativas por entidade

Município	Resumo do total de competências de deliberação por entidade				
	Escola	Município (Executivo Municipal)	Município (Conselho Municipal de Educação)	Ministério	Total
<i>Águeda</i>	86	41	22	19	168
<i>Amadora</i>	57	41	0	15	113
<i>Batalha</i>	82	52	0	24	158

<i>Cascais</i>	73	53	0	25	151
<i>Crato</i>	58	71	0	20	149
<i>Maia</i>	90	53	0	20	163
<i>Matosinhos</i>	88	17	15	20	140
<i>Mealhada</i>	83	73	0	21	177
<i>Óbidos</i>	67	32	16	16	131
<i>Oeiras</i>	73	55	0	21	149
<i>Oliveira de Azeméis</i>	72	36	13	18	139
<i>Oliveira do Bairro</i>	80	71	0	20	171
<i>Sousel</i>	71	74	0	21	166
<i>Vila Nova de Famalicão</i>	82	64	0	19	165
<i>Vila de Rei</i>	74	76	0	20	170

(Fonte: contratos de delegação de competências)

Nota: há competências que estão atribuídas a mais do que uma entidade, não sendo claro a quem compete predominantemente exercê-las. A diferença de total é explicada pela duplicação de competências em mais do que uma entidade. Residualmente, há contratos que têm um número de competências diferentes (132 a 136).

Este quadro permite que se conclua o seguinte:

- a) Em termos de distribuição geográfica a grande maioria das competências desloca-se do centro para o território local;
- b) a grande maioria das competências delegadas para o território municipal é subdelegada nos AE/E, oscilando entre 57 (Amadora) e 90 (Maia⁴);
- c) o Conselho Municipal de Educação (CME), definido como “espaço institucional de diálogo e envolvimento entre o Município, os responsáveis dos AE e a comunidade educativa”, assume relevante protagonismo em quatro municípios – Águeda, Matosinhos, Óbidos e Oliveira de Azeméis –, sendo chamado a emitir pareceres obrigatórios e vinculativos num número considerável de matérias;

⁴ Como se referiu, só para um dos sete Agrupamentos do Município da Maia.

- d) por outro lado, a maioria dos municípios não atribui, em sede de matriz de responsabilidades, qualquer papel ao CME;
- e) apenas três municípios detêm mais competências/responsabilidades do que os AE/E (Vila de Rei, Sousel e Crato).

Estes dados permitem sustentar a tese de que no plano das orientações para a ação há uma deslocação do poder de deliberação para o território local.

Vejamos, a título indicativo, dois municípios e de que forma estão distribuídas as competências por áreas de decisão:

Quadro IV.
Número de competências por áreas, comparando dois municípios

Número de competências deliberativas por área de decisão								
(* as competências consignadas ao Conselho Municipal de Educação significam parecer vinculativo e obrigatório)								
Áreas	Município de Óbidos				Município de Famalicão			
	Escola	Município (Executivo Municipal)	Município (Conselho Municipal de Educação)	Ministério	Escola	Município (Executivo Municipal)	Município (Conselho Municipal de Educação)	Ministério
<i>A1 - Planeamento estratégico</i>	3	5	4	1	5	9	0	2
<i>A2 - Políticas de avaliação institucional</i>	3	0	1	3	4	1	0	3
<i>A3 - Relação Escola/ Comunidade</i>	9	1	2	1	12	10	0	1
Somatório da Área A	15	6	7	5	21	20	0	6

	Escola	Município (Executivo Municipal)	Município (Conselho Municipal de Educação)	Ministério	Escola	Município (Executivo Municipal)	Município (Conselho Municipal de Educação)	Ministério
<i>B1 - Administração e gestão escolar</i>	6	4	2	1	6	3	0	1
<i>B2 - Gestão de recursos</i>	2	2	1	0	1	5	0	0
Somatório Área B	8	6	3	1	7	8	0	1
<i>C1 - Desenvolvimento do Currículo</i>	15	1	4	1	18	9	0	1
<i>C2 - Avaliação Pedagógica</i>	4	0	0	2	4	1	0	3
Somatório Área C	19	1	4	3	22	10	0	4
<i>D1 - Organização administrativa</i>	6	1	1	1	8	1	0	1
<i>D2 - Organização pedagógica</i>	3	0	1	1	3	0	0	2
Somatório Área D	9	1	2	2	11	1	0	3
<i>E1 - Humanos</i>	10	6	0	1	9	9	0	1
<i>E2 - Materiais</i>	2	8	0	1	2	11	0	0
<i>E3 - Orçamentais</i>	3	3	0	0	2	5	0	0
<i>E4 - Gestão do Espaço e Tempo</i>	8	1	0	3	8	0	0	4
Somatório Área E	23	18	0	5	21	25	0	5
Somatório Geral	74	32	16	16	82	64	0	19

(Fonte: contratos de delegação de competências)

As principais evidências deste quadro são as seguintes:

- a) os municípios atribuem às escolas um grande número de competências até ao momento exercidas pelo poder central;
- b) o município de Famalicão reserva para o poder executivo um número muito elevado de competências (64 contra as 32 do município de Óbidos);
- c) o município de Famalicão não convoca expressamente o Conselho Municipal da Educação para o exercício de qualquer parecer vinculativo e obrigatório;
- d) desenha-se uma maior concentração de poderes no executivo municipal de Famalicão comparando com Óbidos.

Considerando as ênfases por área, podemos sintetizá-las no quadro seguinte:

Quadro V.

Ênfases na distribuição de competências: X – Escola; Y – Município; O – Ministério
(a frequência dos símbolos revela maior número de competências)

	Óbidos	Famalicão
1. Políticas educativas	XX	XY
2. Relação escola/comunidade	XX	XYY
3. Administração educativa	XX	XY
4. Gestão e desenvolvimento do currículo	XXX	XXY
5. Organização pedagógica e administrativa	XXX	XXX
6. Gestão de recursos	XY	XY

A comparação das tendências revela que o município de Vila Nova de Famalicão assume um maior protagonismo na assunção de competências, parecendo querer assumir uma liderança mais expressiva em relação às escolas que operam no seu território.

5. CONCLUSÃO

O Programa Aproximar inicia um processo de delegação de competências que pode caminhar no sentido da descentralização e de novas formas de regulação local da educação. Ao propiciar a emergência de um Plano Estratégico de Educação Municipal e ao convocar para a ação educativa um conjunto mais ou menos alargado de atores, os contratos celebrados em 2015 podem ser uma forma de contextualizar e localizar as políticas e a ação educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos a heterogeneidade das formas e das situações; conciliar interesses públicos (na busca do “bem comum” para o serviço educativo) e interesses privados (para a satisfação de interesses próprios dos alunos e suas famílias); fazer com que, na definição e execução das políticas educativas, a ação dos atores deixe de ser determinada por uma lógica de submissão para passar a subordinar-se a uma lógica de implicação [i.e., de cidadania, de autoria...]. E pode ainda afirmar-se, na senda de Barroso (2012), que pode permitir passar de uma relação de autoridade baseada no controlo “vertical”, monopolista e hierárquico do Estado, para uma relação negociada e contratual, baseada na desmultiplicação e “horizontalização” dos controlos (centrais e locais). [Porque é aqui que podemos *desenvolver* a nossa humanidade e a nossa *comunidade*.]

Embora este sentido seja claro, não podemos ignorar zonas de sombra e de tensão: sombra porque se ignoram os jogos de influência e de poder que vão ser exercidos no território local, e tensão no âmbito das micropolíticas que vão ser geradas no plano das relações locais e das relações com o centro político e administrativo, sejam as assumidas pelas escolas sejam as assumidas pelo Município.

De qualquer modo, pensamos que este processo pode desencadear a emergência de uma terceira margem nos modos de governação da educação: uma margem que convoque os cidadãos e as instituições locais a cooperarem na construção de projetos educativos mais inseridos territorialmente, mais empenhados na promoção de dinâmicas efetivas de inclusão através do conhecimento. E que reconfigure o lugar e o papel da administração central, colocando-a realmente ao serviço da salvaguarda e da garantia do serviço público de educação e dispensando-se do comando e do controlo que atrasa, desautoriza e desresponsabiliza.

Referências bibliográficas

- Alves, José M.; Formosinho, J.; Fernandes, A.; Vieira, I.; Machado, J. (2014). *Municípios, educação e desenvolvimento local – Projetos educativos municipais*. ed. 1, 1 vol., ISBN: 978-989-8151-29-2. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Alves, J. M (2014). Municipalização da Educação? Um novo paradigma para o governo da educação. *Público*, 24 novembro 2014 (<http://www.publico.pt/sociedade/noticia/municipalizacao-da-educacao-um-novo-paradigma-para-o-governo-da-educacao-1677262>).
- Azevedo, J. (2007). A autonomia das escolas e a regulação sócio-comunitária da educação. Comunicação aos Encontros da Arrábida [...]. http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/3078/1/Autonomia%20das%20Escolas_regula%C3%A7%C3%A3o%20Sociocomunit%C3%A1ria.pdf.
- Baptista Machado (1982). *Participação e descentralização. Democratização e neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina.
- Barroso, J. (2005). A regulação da educação. In Barroso, J. (org.). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2012). La gestion scolaire, entre modernisation et exigence démocratique. Le cas de Portugal. In *Revue Internationale d'Éducation – Sévres*, n.º 60, septembre 2012, pp. 55-64.
- Brunsson, N. (2006). *A Hipocrisia Organizada – Os grupos em ação: dialogar, decidir e agir*. Porto: Edições ASA.
- Conselho das Escolas (2015). Parecer 1/2015, http://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2015/02/Parecer_01_2015_Municipaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf.
- Crozier. M. (1995). *La Crise de l'intelligence – Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*. Paris: InterEditions.
- Formosinho, J. (1987). O currículo uniforme pronto a vestir de tamanho único. In Vários, *O Insucesso Escolar em Questão. Cadernos de Análise Social da Educação*. Braga: Universidade do Minho, pp. 41-50.
- Formosinho, João (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In *Administração da Educação – Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J.; Ferreira, F. e Machado, J. (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- Lima, L. C. (2001). *A Escola como Organização Educativa – Uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez.
- Marques, Humberto (2014). *Público*, 20 de novembro, p. 6.
- Silva, M. (2015). Por uma sociedade educativa – discurso de encerramento, *Pensar a educação*. Lisboa: Educa, pp. 119-134.

ABSTRACT: This text elects as an object of analysis the Program “Aproximar Educação” (decentralization of educational competencies to the local power) and its execution in the 15 municipalities that were invited by the government to join the program. A brief content analysis of the Ministerial Resolution is done, as well as a generic analysis of the 15 interadministrative contracts of competency delegation, particularizing two of them and trying to analyse the distribution of power between the centre and the peripheries, including the municipality, the municipal council of education and the school grouping.

It is sustained that, in the field of the orientations towards action, the political will to institute a new local governance model, which we designate as socio communitarian regulation, is visible, although it cannot be generalized. Some critical discourses that look at this process as a way of contributing to take away the State’s responsibility, of “privatizing” education and of municipalisation are summarily analysed.

It can be concluded that the development of this Program has inscribed itself in a paradigm of conflict of visions, powers and counter powers, what contributes to the uncertainty of its future.

KEYWORDS: regulation, governance, decentralization, municipality.