

**Abel Joaquim Taveira Moreira**

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
RESISTIR E MUDAR**

**Universidade Fernando Pessoa**

**Porto**

**2016**



**Abel Joaquim Taveira Moreira**

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
RESISTIR E MUDAR**

**Universidade Fernando Pessoa**

**Porto**

**2016**

**Abel Joaquim Taveira Moreira**

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
RESISTIR E MUDAR**

Trabalho apresentado à Universidade Fernando Pessoa como parte dos requisitos para a atribuição do grau de Mestrado em Docência e Gestão da Educação (Ramo: Administração Escolar e Administração Educacional).

## **Resumo**

A autonomia das escolas públicas constitui uma temática que tem vindo a ser amplamente discutida nas últimas décadas. Os sucessivos governos têm vindo a implementar um conjunto de reformas educativas destinadas a alterar o papel representado pelo Estado no que diz respeito à educação, o qual até então tinha sido o de principal provedor.

Essa mudança passa sobretudo por um maior envolvimento dos municípios no domínio da educação, os quais têm visto as suas competências alargadas através de processos de reestruturação interna à medida que se aprofundam as políticas de territorialização educativa e se procura uma reformulação organizacional, cabendo ao Estado definir os objetivos que se pretendem atingir e controlar os mecanismos de avaliação e de prestação de contas, de modo a que essas metas sejam alcançadas.

Com este projeto pretende-se caracterizar os conceitos que estiveram na base das políticas de descentralização do ensino, traçando um retrato da educação em Portugal que permita entender as dinâmicas que estão na base das reformas educativas conducentes à autonomia municipal na administração da educação.

***Palavras-chave:*** Educação; escola pública; descentralização; autonomia; municipalização.

## **Abstract**

The autonomy of public schools is a subject that has been widely discussed in recent decades. Successive governments have been implementing a set of educational reforms to change the role played by the State regarding the education, which until then had been its main provider.

This change pertains mainly for greater involvement of the municipalities in the field of education, which have seen their powers extended through internal restructuring by the deepening of the policies of territorial education, as well an organizational redesign, as the State sets the objectives to be achieved and control mechanisms of assessment and accountability, ensuring that these goals are achieved.

This project aims to characterize the concepts that formed the basis of the educational decentralization policies by drawing a picture of the education in Portugal that enable a better understanding of the dynamics that underlie the educational reforms leading to municipal autonomy in the administration of education.

**Keywords:** Education; public school; decentralization; autonomy; municipalisation.

**À estrela mais brilhante e inspiradora do  
firmamento da minha existência:  
Elvira Santos**

## **Agradecimentos**

Agradecer é uma manifestação de apreço por aqueles que, de uma ou outra forma contribuíram para levarmos a até ao fim algo a que nos propusemos.

O meu agradecimento muito especial à Dr.<sup>a</sup> Manuela Sampaio, pela forma como me orientou na elaboração deste projeto. Cada encontro, cada conversa que tivemos, resultaram sempre num enriquecimento para mim. As suas palavras eram sempre de incentivo e de motivação para a execução das práticas mais recentes e modernas de investigação com o objetivo de alcançar os melhores resultados na execução deste meu projeto.

Um agradecimento também para os meus colegas e amigos da Direção do Agrupamento de Escolas D. Sancho I, pelo apoio manifestado e incentivo à realização deste trabalho.

Agradeço, de igual modo, a todos os meus amigos, de modo particular à Glória Sousa ao Artur Passos ao Gregório Ribeiro e à Goreti Azevedo, pelo fantástico incentivo que me transmitiram ao longo de todo o percurso, em especial nos momentos mais desgastantes e desmotivadores.

Finalmente, o meu agradecimento muito especial para a minha mulher Elvira que, em todos os momentos sempre encontrou palavras de incentivo e de ânimo.

## Índice

Introdução.....	1
CAPÍTULO I - POLÍTICAS PÚBLICAS.....	6
1 - Políticas Públicas em Educação.....	6
1.1 - Políticas Públicas: perspectiva sociológica e política.....	6
1.2 - Modelos Teóricos.....	9
1.3 - O Processo Decisório.....	12
CAPÍTULO II - A MUDANÇA E A RESISTÊNCIA À MUDANÇA.....	15
2 - Tomada de Decisão e Mudança.....	15
2.1 - Conceito de Mudança.....	15
2.2 - Amplitude da Mudança.....	16
2.3 - Alguns Modelos de Mudança Organizacional.....	16
2.3.1 - O Modelo de mudança de Kurt Lewin.....	17
2.3.2 - O Modelo de Lippitt, Watson e Westley.....	18
2.3.3 - O Modelo de Warner Burke e George Litwin.....	19
2.3.4 - O Modelo das Seis Caixas Organizacionais.....	20
2.3.5 - O Modelo de Mudança de T. Shewhart.....	21
2.4 - Mudança Estratégica e Mudança Local.....	23
3 - Como lidar com a Resistência à Mudança.....	25
3.1 - Operacionalizar a cultura organizacional para facilitar a mudança.....	25

3.1.1 - Gerir a cultura organizacional durante a mudança .....	26
3.1.2 - Identificar as ações a implementar e desenvolver plano de ações .....	27
3.1.3 - Avaliar o impacto da mudança .....	32
3.2 - As forças de resistência à mudança.....	33
3.3 - Os fatores estruturais e comportamentais de resistência à mudança.....	37
3.4 - Como lidar com a resistência à mudança .....	40
<b>CAPÍTULO III - A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>43</b>
4 - Descentralização, Autonomia e Municipalização .....	43
4.1 - Definição de conceitos .....	43
4.1.1 - Descentralização .....	43
4.1.2 - Desconcentração .....	50
4.1.3 - Municipalização .....	53
5 - Breve história da descentralização e municipalização da educação em Portugal .....	57
6 - Municipalização como descentralização .....	68
7 - A "Municipalização" em contexto internacional: 2 exemplos .....	70
7.1 - Finlândia.....	70
7.2 - Estados Unidos da América .....	74
8 - A Municipalização em Portugal .....	81
8.1 - Potencialidades e limites no contexto atual.....	81
8.2 - O "Programa Aproximar Educação" (PAE) .....	83

9 - O Programa Aproximar Educação( PAE) em Vila Nova de Famalicão .....	87
CAPÍTULO IV - O PROJETO DE INTERVENÇÃO .....	94
10 - Plano Estratégico de Ação.....	94
10.1 - Contextualização do "Programa Aproximar Educação" (PAE) em Vila Nova de Famalicão.....	94
10.2 - Caraterização do concelho de Vila Nova de Famalicão.....	97
10.3 - Caraterização do Agrupamento de Escolas D. Sancho I.....	98
10.3.1 - Recursos Humanos.....	99
10.3.2 - Recursos Financeiros .....	100
10.4 - Plano de Ação .....	101
Conclusão .....	111
Referências Bibliográficas.....	115
Anexos.....	121

## **Índice de Figuras**

Figura 1 - Modelo de Mudança de Kurt Lewin .....	17
Figura 2 - Modelo das Seis Caixas Organizacionais .....	20
Figura 3 - Modelo de Mudança de T. Shewhart .....	21
Figura 4 - Modelos de Administração do Sistema Educativo .....	51

## **Índice de Quadros**

Quadro 1 - Mudança Estratégica e Mudança Local .....	23
Quadro 2 - Fatores de Resistência .....	38
Quadro 3 - Métodos para lidar com a resistência à mudança.....	41
Quadro 4 - Resenha jurídica .....	67
Quadro 5 - Domínio de Intervenção : Planeamento Estratégico .....	88
Quadro 6 - Domínio de Intervenção : Administração e Gestão Escolar .....	89
Quadro 7 - Domínio de Intervenção: Gestão dos Recursos .....	89
Quadro 8 - Domínio de Intervenção: Organização Administrativa .....	90
Quadro 9 - Domínio de Intervenção: Recursos Humanos .....	91
Quadro 10 - Domínio de Intervenção: Recursos Materiais .....	92
Quadro 11 - Domínio de Intervenção : Recursos Orçamentais .....	93
Quadro 22 - Fatores facilitadores da adesão .....	95
Quadro 33 - As principais resistências .....	96

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1 - Pessoal Docente/Grau Académico .....	99
Tabela 2 - Técnicos/ Funcionários .....	99
Tabela 3 - Total de Alunos por Agrupamento.....	100

Lista de Abreviaturas

AE - Agrupamento de Escolas

CAE - Centros de Áreas Educativas

CEF - Curso de Educação e Formação

CME - Conselho Municipal de Educação

DRE - Direções Regionais de Educação

EB1 - Escola Básica do 1º Ciclo

EUA - Estados Unidos da América

FNBE - Finnish National Board of Education

ME - Ministério da Educação

NPSDL - National Public School District Locator

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAE - Programa Aproximar Educação

PIEF - Programa Integrado de Educação e Formação

POCH - Programa Operacional Capital Humano

POPH - Programa Operacional Potencial Humano

TEIP - Território Educativo de Intervenção Prioritária

SABER - Systems Approach for Better Education Results

## **Introdução**

A temática da municipalização do ensino, ao promover a ligação do município à escola e à administração da educação, seja ela central, regional ou local tem estado ultimamente no centro de acesos debates, tal é a importância de que este assunto se reveste. Trata-se de uma decisão política que leva a mudanças na cultura das entidades e organizações envolvidas e que gera resistências nos mais variados níveis de implementação.

Este é um debate que se desenvolve com vista a uma maior autonomia das escolas, num contexto organizacional marcado pela constituição de agrupamentos de escolas que permitam melhorar a qualidade do ensino em Portugal. Discute-se o âmbito de intervenção das autarquias na educação e a criação de modelos organizacionais que permitam articular a ação dos vários organismos com competências para encontrar soluções para os problemas locais que afligem as crianças e os jovens, sem que esses modelos interfiram na autonomia de cada um desses organismos (Machado, Formosinho & Fernandes, 2000).

Nas últimas décadas o papel das autarquias no desenvolvimento do sistema educativo português tem vindo a crescer, extravasando as suas competências formais, como se pode comprovar pelo conjunto de ações, atividades e intervenções que os municípios têm promovido, e que rompem com a tradição existente de alheamento e passividade.

A qualidade do trabalho que tem sido desenvolvido pelos municípios em vários domínios atesta a sua capacidade para assumir novas competências, nomeadamente no que concerne à educação.

Portugal possui um sistema de administração pública, assim como um sistema educativo, cujas características remetem para os sistemas centralizados. No entanto, nas últimas décadas temos assistido a um crescente interesse por parte do Estado na promoção da autonomia das escolas, assim como na participação dos municípios na vida da escola.

Uma das razões para este interesse prende-se com a dimensão atual do parque escolar, que coloca problemas a um controlo eficaz por parte de um sistema centralizado, algo que não se verificava nos tempos do Estado Novo, quando existia basicamente em cada concelho apenas uma escola do ensino preparatório e escassos estabelecimentos do ensino secundário em cada distrito. Face ao desenvolvimento que se operou a partir do 25 de abril de 1974, este sistema deixou de ser o mais eficiente para gerir o significativo conjunto de estabelecimentos escolares que existem atualmente.

A questão da descentralização do ensino começou a ser visível a partir da década de 1980, com a Lei de Bases do Sistema Educativo, a qual preconizava uma maior participação das escolas na sua própria administração. Esta participação e a autonomia dada às escolas destinava-se também, em certa medida, a reduzir a responsabilização pelo Estado na crise social da educação (Formosinho, 2000).

Na opinião de Formosinho (2000) essa crise, que já dura há muito tempo, é no fundo uma crise artificial, fruto da expansão do parque escolar, com vista a abranger um maior número de pessoas. A democratização do ensino, ao estender a educação a todos, provocou a desvalorização de graus e diplomas, cuja importância assentava no facto de que, até então, só alguns terem a possibilidade de os obter, ao mesmo tempo em que a construção massiva de escolas reduziu a sua qualidade. Assim, “num sistema de construção que foi de expansão rápida e não pôde, de repente, ter em instalações, qualidade dos professores e outras, os mesmos recursos que tinham a escola de elites, que em Portugal não eram, no entanto, excessivos” (Formosinho, 2000:46).

Ao transferir a responsabilização pela crise para as escolas, o Estado não só partilhava a responsabilidade do ensino com elas, como admitia em simultâneo a sua falta de capacidade para as regular. Para esta transferência de responsabilidades contribuiu também a emergência do municipalismo em Portugal, que se operou após o 25 de Abril, e que fez com que os municípios ganhassem um significativo protagonismo noutras áreas, nomeadamente na educação.

Assim, segundo a perspetiva de um estado democrático descentralizado, os municípios adquirem legitimidade para uma intervenção direta na gestão da educação, integrando-a numa política educativa local, cabendo ao Estado o papel de regular e estimular a iniciativa local.

As normas reguladoras emitidas pelo Estado, os financiamentos disponibilizados e as práticas desenvolvidas pelos municípios e pelas escolas constituem indicadores elucidativos do crescimento progressivo da intervenção municipal na educação, ultrapassando mesmo as definições legais das suas atribuições educativas (Machado, Formosinho & Fernandes, 2000:6).

O papel atribuído às autarquias e às escolas dentro do estado democrático e a evolução das políticas educativas locais em articulação com o governo central, justifica a intervenção das mesmas na educação, contribuindo para o afastamento das incompatibilidades próprias dos sistemas centralizados

No entanto, ainda persistem algumas assimetrias nas relações entre os municípios, as escolas e a administração central o que justifica a necessidade de implementar políticas educativas locais que proporcionem uma relação mais equilibrada.

Assim, mais do que debater as competências atribuídas aos municípios é fundamental destacar a importância que a alteração do paradigma da educação comporta e as suas implicações para o futuro dos nossos jovens.

A crescente participação das autarquias nos processos educativos implica que estas deixam de ter um papel meramente contributivo no sistema educativo ou de gestão de interesses privados no âmbito da educação para ganharem estatuto de instituição

pública ao participarem diretamente na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado.

Este pode ser considerado como um primeiro passo para o início de um processo de devolução de competências conducente a uma territorialização e construção de uma política educativa local.

Com este projeto, pretende-se dar um pequeno contributo para a compreensão das dinâmicas que estão na base das reformas educativas conducentes à autonomia municipal na administração da educação.

Propomo-nos fazer uma caracterização dos conceitos que estiveram na base das políticas de descentralização do ensino, nomeadamente o próprio conceito de descentralização, assim como os de autonomia e municipalização.

Através de uma exaustiva revisão de literatura explorámos também os conceitos relacionados com a cultura organizacional e a resistência à mudança, de forma a munir o leitor das ferramentas necessárias que lhe facilitarão a compreensão dos fundamentos dos processos que estão na base deste trabalho.

Refletimos sobre a autonomia municipal na administração do ensino, começando por traçar um breve retrato da história da educação em Portugal, comparando-a com os sistemas de ensino vigentes noutros países e terminando numa análise ao programa “Aproximar”, a qual englobou uma exposição das posições favoráveis e das críticas que esse programa tem colhido junto da comunidade académica.

Por último, apresentamos um Plano Estratégico de Ação com o objetivo central de facilitar a adesão ao "Programa “Aproximar Educação” (PAE), tentando esbater as resistências à mudança dos vários intervenientes envolvidos nesta tentativa de descentralização educativa.

A elaboração deste Plano Estratégico de Ação teve sempre como horizonte de reflexão a sua exequibilidade, reflexão essa que foi sustentada na experiência do autor, uma vez que este se encontra numa posição privilegiada para a observação, quer de todo o processo de implementação do Programa Aproximar Educação PAE, quer dos seus

constrangimentos e resistências, pois exerce funções, há seis anos, enquanto Adjunto da Direção do Agrupamento de Escolas D. Sancho I., no concelho de V. N. de Famalicão, um dos dez municípios pioneiros na experiência piloto de implementação do PAE. O exercício destas funções proporciona-lhe os conhecimentos e meios necessários à implementação do projeto aqui apresentado.

No entanto, o facto de exercer as funções de Adjunto da Direção constitui também, um constrangimento à possibilidade aprofundar este trabalho, uma vez que se trata de um cargo extremamente absorvente, sem limite de horário e com uma multiplicidade de tarefas que exigem disponibilidade total e condicionaram uma abordagem mais aprofundada.

Do mesmo modo, o facto de se tratar de uma experiência com um ano de existência e com um âmbito de aplicação ainda muito restrito, limita a possibilidade de uma avaliação consistente, no referente aos efeitos produzidos no panorama da educação em Portugal. A esta dificuldade acresce o contexto político existente no país, pois a mudança de governo veio introduzir um novo dado, a saber, a ausência de definição clara de medidas conducentes à manutenção ou extinção do PAE, criando assim um impasse.

## **CAPÍTULO I – POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1 - Políticas Públicas em Educação**

#### **1.1 - Políticas Públicas: perspectiva sociológica e política**

Segundo Meny & Thoenig (1992:7) por estudo das políticas públicas entende-se o estudo das ações levadas a cabo pelas autoridades públicas no seio da sociedade. Apesar de parecer óbvia, os autores referem que esta perspectiva não nos surge logo, pois muitas vezes não conseguimos observar os factos como eles são no nosso quotidiano, apreendendo todos os pormenores.

A ciência administrativa, também denominada de *Public Administration Theory*, na sua versão americana, propunha um projeto inspirado na organização científica do trabalho de Taylor, com vista a tentar melhorar a gestão pública através de estruturas formais de autoridade e na especialização de tarefas (Meny & Thoenig, 1992:8).

A análise das políticas públicas faz-se segundo a perspectiva da sociologia e da ciência política, campos de conhecimento que têm registado o ressurgimento da sua importância.

Na Europa, os estudos sobre as políticas públicas surgiram na sequência das investigações baseadas nas teorias sobre o papel do Estado e do governo, a sua mais importante instituição, de onde emana a maior parte das políticas públicas. Em contrapartida nos EUA, a emergência deste campo da ciência política nos meios académicos não estabelece qualquer relação com as bases teóricas sobre o papel do Estado (Souza, 2006: 22).

Durante muitos anos, a variável política das políticas públicas foi descurada pelos economistas que consideravam a variável económica como o elemento determinante desta ciência, o que viria a gerar uma questão teórica de importância primordial: “*Does politics matter?*” Este debate viria a desencadear aquilo que Meny & Thoenig classificam de “guerra dos paradigmas” que produziu inúmeros estudos e

polêmicas sobre o papel desempenhado pelos fatores determinantes das políticas públicas. As principais questões que então se colocavam era se estas resultavam de eleições políticas, de obrigações económicas ou ecológicas, etc. O debate viria a radicalizar-se com algumas correntes defendendo que “tudo era económico”, e outras que “tudo é político” (Meny & Thoenig, 1992: 15).

Em 1972, um estudo levado a cabo por Fried sobre políticas urbanas concluiria que os imperativos socioeconómicos eram de tal ordem, que apenas importava saber “quem controlava o poder local, quais os seus valores, a percentagem da participação eleitoral, as preferências das elites ou dos eleitores, ou da organização do sistema político administrativo” (Fried, 1976: 71 cit. por Meny & Thoenig, 1992: 15).

Segundo Meny & Thoenig (1992: 17) o debate acerca do factor político nas políticas públicas tem se revelado bastante frutífero quando se coloca em termos teóricos, mas vazio quando se tenta extrair dados concretos, pois nem as eleições, nem os partidos, conseguem encontrar explicação para a “explosão” das políticas públicas do *Welfare State*, a partir da II Guerra Mundial.

A Encyclopedia Britannica define o *Welfare State* como sendo um conceito de governo em que o Estado desempenha um papel fundamental na proteção e promoção do bem-estar económico e social dos seus cidadãos. Baseia-se nos princípios da igualdade de oportunidades, a distribuição equitativa da riqueza, e responsabilidade pública para com aqueles que não dispõem do mínimo para poder levar uma vida condigna. Este termo, pode ainda, de um modo geral, servir para uma variedade de formas de organização económica e social<sup>1</sup>.

Segundo Room (1979), este conceito representa o esforço do Estado para proteger os indivíduos das consequências económicas que os poderiam afetar, através de uma alteração das condições do mercado (Meny & Thoenig, 1992: 19). Mas se tivermos uma visão mais restrita e limitada no tempo, poderemos verificar que este conceito também poderá ser utilizado para se descrever o cumprimento dos direitos sociais dos

---

<sup>1</sup> <http://www.britannica.com/topic/welfare-state> [consultado em 2016.03.29].

cidadãos, depois do “reconhecimento dos seus direitos políticos e civis” (Marshall, 1963 cit. por Meny & Thoenig, 1992: 19).

O *Welfare State* surgiu no Reino Unido, em 1941, no contexto da Segunda Guerra Mundial, como oposição ao *Warfare* nazi, justificando o desenvolvimento e a generalização das intervenções do Estado num país em guerra. Segundo Wilensky, 1975: 6 cit. por Meny & Thoenig, 1992: 20) a essência do *Welfare State* é a intervenção governamental: padrões mínimos de rendimento, nutrição, saúde, habitação e educação garantidos a cada cidadão como um direito político e não como caridade”. Hicks & Swank (1984) e Chevalier (1986, cit. por Meny & Thoenig, 1992: 20) salientam ainda o significativo crescimento das burocracias públicas gerado pelo *Welfare State*, que levou à criação de múltiplas estruturas e novas formas de intervenção e de gestão.

Um das perguntas que muitos investigadores têm colocado diz respeito à forma como o *Welfare State* foi influenciado pelos valores e pela cultura das nações afetadas e de que forma se explicam umas ou outras variações entre os diversos sistemas. Ultimamente, tem vindo a ser demonstrado que as alterações introduzidas nas políticas sociais têm a sua origem nas transformações dos valores dominantes. Um exemplo disso é o período de prosperidade que seguiu à Grande Guerra que impediu os beneficiários do *Welfare State* de se interrogarem sobre os valores como a igualdade, a liberdade e a segurança (Meny & Thoenig, 1992: 31)

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social (Souza, 2006: 22-23).

## 1.2 - Modelos Teóricos

Segundo Meny & Thoenig (1992: 45), são três os modelos teóricos que permitem compreender melhor as políticas públicas. O primeiro parte de uma perspectiva funcionalista e tem um âmbito social, privilegiando o indivíduo e o pluralismo social, cabendo ao Estado o papel de suprir as necessidades sociais.

O segundo modelo atribui ao Estado uma posição de instrumento ao serviço de uma classe ou de grupos específicos. Segundo esta visão, o Estado representa - segundo a ótica das teorias neomarxistas - os interesses do capital, ou - segundo as teorias neoweberianas - os interesses dos burocratas que o controlam desde o interior (Meny & Thoenig, 1992: 46).

Finalmente, o terceiro modelo opta por um caminho intermédio, procurando conjugar os equilíbrios existentes entre o Estado e a sociedade e que são traduzidos pelas políticas públicas (Meny & Thoenig, 1992: 46).

A teoria do *Public Choice* apoia-se em três princípios fundamentais. Em primeiro lugar pressupõe que as decisões que os indivíduos tomam se apoiam exclusivamente nos seus interesses pessoais, de modo a retirar benefícios das mesmas. O segundo princípio é o de distinguir entre bens privados, que são produzidos pelo mercado e bens públicos, provenientes dos serviços públicos e das administrações. Por último, esta corrente coloca uma questão fundamental que é a alocação dos recursos, por norma, escassos, como é o caso dos indivíduos que usufruem dos benefícios de um bem coletivo sem pagar os seus custos. Um exemplo ilustrativo destes casos é o dos trabalhadores que aproveitam as vantagens pelos sindicatos, quando se recusaram a sindicalizar-se (Meny & Thoenig, 1992: 48).

Num trabalho publicado em 1974, Ostrom apresentou uma nova teoria para substituir as “tradicional preocupações relativas à organização pelo interesse nas vantagens que os indivíduos poderiam obter de um ambiente multi-organizativo” (Ostrom, 1974: 132 cit. por (Meny & Thoenig, 1992: 50). Baseado na análise de políticas específicas, como a educação, o autor propõe um sistema fragmentado por

oposição às organizações públicas centralizada, para combater os desvios negativos.

De acordo com Meny & Thoenig (1992: 89), uma política pública é o “resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e legitimidade governamental”, enquanto o termo “política” define o guia que orienta essa ação, ou seja o programa dessas atividades, ou ainda, sob a perspectiva da análise, o conjunto de normas e práticas emanadas por um ou mais atores públicos.

Conceptualmente, podemos definir uma política pública como:

- a) Um conteúdo, onde se mobilizam recursos para gerar resultados
- b) Um programa, porque não se trata de um ato isolado, mas vários atos que se organizam em torno de um eixo específico que forma um denominador comum.
- c) Uma orientação normativa, pois não são respostas aleatórias mas sim a expressão de preferências ou objetivos que o decisor tem que assumir.
- d) Um fator de coerção, pois esta atividade provém da natureza autoritária de que o ator governamental está investido.
- e) Uma competência social, pois a forma como os seus atos afetam os comportamentos, a situação e os interesses dos cidadãos define a sua competência (Meny & Thoenig, 1992: 90-91).

Existem lugares-comuns para explicar a origem das políticas públicas que conduzem a uma visão muito limitada acerca do seu surgimento. O primeiro está relacionado com a “promoção democrática representativa” a partir de solicitações isoladas que são reunidas por grupos de interesses e pelos partidos, que interpelam os responsáveis governamentais (Meny & Thoenig, 1992: 110).

Por outro lado a “tirania da oferta” surge quando as autoridades públicas modelam as necessidades, com a oferta governamental a estruturar e condicionar as necessidades de ação pública. Segundo esta perspectiva, os indivíduos querem aquilo que lhe é dado e não o que lhe é recusado (Meny & Thoenig, 1992: 111).

Por último, a “ilusão natalista” tem sido um tema clássico, sobretudo pelos defensores da abordagem dos chamados “grupos de pressão”. A partir deste ponto de vista “ a cena política é um lugar de confrontos e de negociações entre grupos de interesses, partidos, sindicatos, órgãos económicos, associações, etc. Essencialmente cada grupo persegue o seu próprio interesse, refletido nas suas solicitações, declarações, alianças (Meny & Thoenig, 1992: 112).

Segundo Meny & Thoenig (1992: 129), “agir é tomar decisões” e estas representam o culminar do trabalho político e administrativo, pois quem decide “exerce o verdadeiro poder”. Hunter (1963), por seu turno, sustenta que a pessoa que decide não é autónoma, pois é um “joguete das forças sociais que a dominam. Segundo este autor, existe uma lógica dominada por interesses poderosos (financeiros, industriais, etc.) da qual resultam as opções (Meny & Thoenig, 1992: 130).

As ciências sociais têm procurado saber como se toma uma decisão em matéria de políticas públicas, investigando para o efeito as suas características mais profundas. O processo passa por selecionar os elementos característicos desse tipo de decisões e compará-lo com as decisões tomadas por outros sectores, como empresas e pequenos grupos (Meny & Thoenig, 1992: 135).

Entre os instrumentos conceptuais e analíticos utilizados para explicar o por que motivo e de que forma se produzem os comportamentos decisórios, selecionámos a teoria da racionalidade limitada.

O decisor racional comporta-se como se movesse no mundo da racionalidade triunfante ou absoluta. Nenhum condicionamento cognitivo ou político pesa sobre ele e sobre a sua situação. Resumindo: situa-se no universo da ilusão, o que quer dizer, no normativo (Meny & Thoenig, 1992: 141).

As obrigações de quem decide dependem de vários fatores:

- a) Da informação de que necessita e dos custos para a obter.
- b) Da escassez dos critérios de eleição.
- c) Da capacidade para criar um inventário exaustivo das alternativas
- d) Da tensão psicológica gerada pela necessidade de optar (Meny & Thoenig, 1992: 141).

### 1.3 - O Processo Decisório

Relativamente ao processo decisório, as ciências sociais identificaram quatro fatores que influenciam o mesmo. A saber:

- *O papel que o decisor desempenha*
- *Os procedimentos ocorridos durante o processo*
- *Os atores, as relações de poder e a forma como se influenciam mutuamente*
- *Fatores de ação, como a ambiguidade e os mal entendidos (Meny & Thoenig, 1992: 143).*

Mintzberg (1980) argumenta que o funcionário no topo da hierarquia, ao contrário do que suporia, dedica muito pouco tempo a tomar decisões, e quando o faz, age de modo intuitivo, sem possuir informações e sem antes de ter uma visão do conjunto. No entanto, mesmo quando se informa, opta pela informação verbal e concreta, sem perder tempo a ler os relatórios. Assim, o grande decisor atua através dos outros, passando na prática por ter um papel meramente protocolar – como um ministro que passa grande parte do seu tempo inaugurando monumentos – o qual, no entanto, legitima a sua ação perante a opinião pública (Meny & Thoenig (1992: 145-146).

Segundo Meny & Thoenig (1992: 158), “ a implementação designa a fase da política pública durante a qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos”. Trata-se, em suma, de colocar em prática ou executar as políticas públicas, aquilo que os franceses designam por “*mettre en oeuvre*”, ou os ingleses “*implementation*”. Aqui a questão que se coloca, segundo os autores, é se a execução de uma política pública deverá gerar necessariamente efeitos.

Com efeito, quem decide age na cena política, enquanto que quem executa se encontra afastado do aparelho administrativo. Segundo Meny & Thoenig (1992: 159) isso deve-se a três fatores essenciais. O primeiro está relacionado com a hierarquia da esfera pública, onde a administração aparece representada como uma “pirâmide hierarquizada e centralizada”, na qual os decisores, situados na cúpula, emanam ordens que vão descendo sucessivamente até chegar aos executantes, que se encontram na base.

O segundo fator tem a ver com a distinção entre mundo político e mundo administrativo. São duas esferas distintas, onde na primeira circulam os responsáveis eleitos e na outra os funcionários, e que se regem por normas específicas. Por último, existe a busca pela eficiência, que obriga a uma otimização dos recursos existentes para que haja uma boa gestão. Para que essa gestão seja eficiente é necessário a adoção de métodos de trabalho e de procedimentos cientificamente comprovados para gerar os melhores resultados (Meny & Thoenig, 1992: 159).

Assim, quem decide encarrega o executante de uma tarefa, “com base em critérios técnicos, impessoais, de competência e de legalidade”. Nesta perspectiva as políticas públicas são confiadas aos executantes sob a forma de “interações específicas detalhadas, procedimentos operacionais e programas de atividades”, que estes colocam em prática “conforme os objetivos” e de acordo com “as indicações dadas pelo decisor. Segundo esta ótica existe uma clara separação entre a concepção de uma política e a sua execução” (Meny & Thoenig, 1992: 159). Na literatura anglo-saxónica esta abordagem denomina-se de *top-down*.

A perspectiva *top-down* concede uma importante autonomia aos executantes, os quais se apropriam dos procedimentos técnicos para se apoiarem neles face aos seus superiores hierárquicos. Esta abordagem está baseada na capacidade de apresentar uma perspectiva dirigida para a ação e para responder a questões concretas. Assim sendo, por que motivo há tantos erros e tantas disfunções na execução das políticas públicas?. Dada a complexidade do mundo moderno, é possível haver uma implementação perfeita? Os autores apontam para uma revisão das condições que têm de ser satisfeitas para que as disfunções sejam minimizadas (Meny & Thoenig, 1992: 161).

Assim, algumas das alterações que podem ser aplicadas para melhorar a execução das políticas públicas passam por:

- Acesso a suficientes recursos;
- Um calendário adequado com prazos exequíveis;
- Encurtar o circuito entre o decisor e o executante;

- Um único executante para cada política pública, com autonomia e liberdade de movimentos;
- Tarefas e procedimentos bem especificados e corretamente organizados;
- Coordenação e comunicação perfeitas entre os executantes;
- Obediência às instruções emanadas do decisor (Meny & Thoenig, 1992: 161-162).

Relativamente ao controle da execução, verifica-se frequentemente que quanto mais os governos multiplicam as suas intervenções, menos resultados se produzem (Meny & Thoenig, 1992: 162).

Por outro lado, Barret & Hill (1982) argumentam que muitas políticas públicas baseiam-se em compromissos que podem apresentar diversas formas:

- a existência de normas, valores, visões objetivamente contraditórias entre e si e que se consideram conflituosas;
- a necessidade dos decisores de respeitar de antemão ou ganhar para a sua causa os atores e interesses que ocuparão um lugar chave no momento da execução;
- o facto de realizar concessões, e eliminar a possível oposição dos que se verão afetados pela execução e que podem “excitar os ânimos” politicamente nessa etapa do processo (Meny & Thoenig, 1992: 165).

Meny & Thoenig vão ainda mais longe ao afirmarem que “se, como se demonstrou anteriormente, toda a política pública esconde uma teoria de mudança social, a execução constitui, nesse aspeto, a sua prova de verdade” (Meny & Thoenig, 1992: 168).

## **CAPÍTULO II – A MUDANÇA E A RESISTÊNCIA À MUDANÇA**

### **2 - Tomada de Decisão e Mudança**

#### **2.1 - Conceito de Mudança**

A mudança tornou-se numa das principais preocupações para empresas e instituições em todo o mundo. Embora as organizações costumassem mudar esporadicamente, quando necessidades reais e urgentes assim o exigiam, hoje em dia, elas tendem a provocar a sua transformação incessantemente. Organizações mudam para fazer face à crescente competitividade, cumprir novas leis ou regulamentações, introduzir novas tecnologias ou atender a variações nos seus modelos organizacionais.

A mudança organizacional não é uma questão nova dentro da literatura sobre organizações. É possível visualizar uma grande convergência entre alguns dos textos mais antigos e outros mais recentes que tratam do assunto. A novidade é o ritmo, além da força, com que as alterações do ambiente vêm sendo impostas às organizações (Pinto & Couto-de-Souza, 2009). Não se pode considerar a mudança um facto novo a marcar o nosso tempo depois dos anos cinquenta, pois a mudança é um facto sempre presente na história do homem, em todos os períodos e registando alterações de toda ordem. O que se pode dizer que é novo, é o ritmo com que se passou a produzir na fase final da industrialização e, muito particularmente, depois dos anos cinquenta, onde, para referirmos a sua enorme velocidade, passámos a falar de aceleração de mudança. Assim, depois da década de sessenta, a mudança rápida dos padrões de vida, dos acontecimentos, dos conhecimentos, das tecnologias, das organizações, das pessoas, passou a ser um dado das sociedades ocidentais industrializadas (Tavares, 2004).

Segundo Chiavenato (1996), a mudança é a passagem de um estado para outro. É a transição de uma situação para outra situação diferente. Mudança representa transformação, perturbação, interrupção, fratura.

Para Lewin, o grupo é “alguma coisa” de diferente do conjunto de membros. É um campo social dinâmico cujos elementos estão em interação. Se modifica um só elemento privilegiado, pode-se modificar a estrutura, ou antes, a forma do conjunto. Entre estes elementos privilegiados figuram os subgrupos, certos membros influentes,

os canais de comunicação, as barreiras psicológicas. A ideia-força de Lewin à volta da mudança é mostrar que a maior parte das modificações de condutas não estão ligadas a um excesso de pressão (informação apropriada, estímulo financeiro ou ameaça-sanção). Pelo contrário, ao fazer diminuir as forças de resistência à mudança, é que um novo comportamento mais ajustado às exigências da realidade pode emergir e instalar-se de modo contínuo (Abramovici et al, 1989).

## **2.2 - Amplitude da Mudança**

A mudança de uma situação pode implicar uma alteração restrita ou ampla. A mudança organizacional pode visar também diferentes domínios e apresentar uma amplitude e profundidade muito variáveis, como por exemplo, o sistema de remuneração do pessoal, novas funções em decorrência de uma mudança tecnológica ou, pelo contrário, pode ser muito complexa, significando a mudança de objetivos, de estratégias que, por sua vez, implicarão a mudança da estrutura, da cultura, da liderança e do sistema de gestão dos recursos humanos. Esta situação, que se reflete em todos os sectores da vida humana e também no mundo das organizações, é a um tempo aliciante e preocupante, para que o homem possa sentir-se seguro; e leva ao seu interesse pela compreensão da própria mudança, para que esta possa ser por ele controlada. Tendo em conta a necessidade desta tarefa, de estudo e diagnóstico, certos autores construíram modelos de mudança organizacional que ajudam a compreender a magnitude e aspetos envolvidos nas situações de mudança (Tavares, 2004).

## **2.3 - Alguns Modelos de Mudança Organizacional**

Nadler (1983) aponta que as organizações se valem de modelos científicos e modelos experienciais para a gestão das mudanças. Os modelos científicos apresentam uma maior aplicabilidade em organizações complexas, porém os modelos experienciais são muito úteis para instituições mais simples, enquanto certos modelos científicos são complicados e quase impossíveis de serem usados. Apesar dos modelos científicos organizacionais e sua importância, adverte da imprescindibilidade da manutenção das

experiências historicamente construídas. Coloca que é imperioso o apoio nas descobertas científicas, mas, consistente com as suas próprias experiências. O resultado deste processo deverá ser o desenvolvimento de modelos válidos e utilizáveis, ou, em outras palavras, modelos pragmáticos de comportamento organizacional (cit in Marinelli et al, 2009).

De entre os modelos de mudança organizacional surgidos nos meados do século passado, um dos primeiros foi o de Lewin, o qual serviu de fonte de inspiração para muitos outros (Tavares, 2004).

### 2.3.1 - O Modelo de mudança de Kurt Lewin

Lewin contribuiu para os estudos da mudança quando relata que as organizações são sistemas dinâmicos que não conseguimos verdadeiramente compreender a menos que ocorra uma intervenção nessa dinâmica. Porém, essa intervenção não pode ser pautada no acaso, pois desse modo não será declarada a busca da eficiência (Amaral, 2010). Argumentava que as mudanças bem-sucedidas nas organizações deviam seguir três etapas ou fases distintas (Marinelli, 2009):

**Descongelamento** (esta etapa tende a provocar tensões e descargas emocionais fortes. Os valores e normas ligados aos métodos antigos são valorizados em prejuízo dos novos).

**Mudança** (neste caso existe a formulação em grupo das orientações de novos comportamentos, com decisão coletiva dos objetivos e dos limites da ação, e a aplicação temporária destas orientações).

**Consolidação** (o grupo mantém a sua nova implicação. Se o indivíduo tiver tendência a manter uma decisão pessoal, significa que adota os novos modelos do grupo como norma de referência).

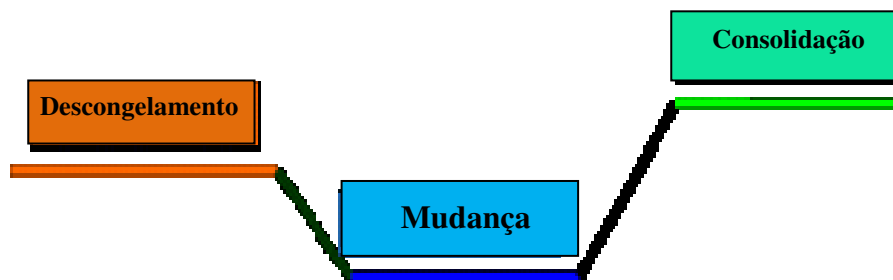


Figura 1 - Modelo de Mudança de Kurt Lewin

O primeiro passo, descongelamento, consistia em alterar os comportamentos. Esta mudança pode ocorrer de diversas formas, porém é importante que sejam adequados à situação em questão e ao que se pretende obter com a mudança; o segundo passo é a mudança para o comportamento desejado com o apoio, por exemplo, de formação a gestores, definir planos de ação para alterar procedimentos de trabalho, ou melhorar os sistemas de informação; por fim, a consolidação pretende estabilizar a mudança de modo a que esta seja assegurada futuramente através de forças que permitam direcionar os comportamentos para o nível desejado (Lewin, 1947, cit in, Amaral, 2010). Segundo o autor, todos os sistemas tendem a manter o seu estado de equilíbrio e a maximizar a sua autonomia face a um ambiente em mudança que compromete esse estado (Tavares, 2004).

### **2.3.2 - O Modelo de Lippitt, Watson e Westley**

Estes autores inspiraram-se no modelo Lewiniano e aplicam-no à descrição do processo característico de desenvolvimento organizacional que visa a mudança. O modelo é constituído por sete momentos (Tavares, 2004):

**1º Exploração** – é caracterizada pelo reconhecimento e pela organização (geralmente pelos seus líderes) da necessidade de mudar a organização; o que é acompanhado da consciência da incapacidade de o fazer sozinho e da necessidade de apoio de um consultor.

**2º Entrada** – caracteriza-se pelo estabelecimento duma relação de ajuda entre a organização e um ou vários consultores.

**3º Diagnóstico** – é constituído pelo diagnóstico da situação da organização realizada pelo consultor (dos seus pontos fracos e fortes) e sobre ele são apresentadas propostas de trabalho com vista à mudança da organização, as quais são submetidas à decisão da administração.

**4º “Planeado”** – consiste no exame e opção pela administração da solução que mais convém à organização.

**5º Ação** – corresponde à execução do plano escolhido.

**6º Estabilização e Evolução** – diz respeito à avaliação dos resultados obtidos e a sua consolidação.

**7º Terminação** – corresponde ao fim da relação de ajuda entre consultor e organização.

É possível verificar entre as setes fases do Modelo de Mudança característico do processo de desenvolvimento organizacional e as do Modelo de Lewin (Tavares, 2004).

### **2.3.3 - O Modelo de Warner Burke e George Litwin**

O modelo de Burke-Litwin, refletindo de forma insofismável a complexidade de uma organização. As setas bidirecionais mostram de forma clara o princípio dos sistemas abertos: a mudança em um fator implica os demais e fica patente ser este um modelo causal. Burke e Litwin consideram que o ambiente externo é o fator que mais significativamente impacta a organização e influencia uma mudança organizacional e a disposição do diagrama transmite exatamente essa convicção dos autores (Howard, 1994).

Em resumo, o modelo enfatiza as variáveis a serem consideradas na predição e explicação do comportamento individual e organizacional, as interações entre elas e a influência delas sobre a mudança (cit. in Filho, 2008).

### 2.3.4 - O Modelo das Seis Caixas Organizacionais

Este modelo, designado “*Six Boxes Model*”, apresenta-nos as realidades a ter em conta num diagnóstico, o qual se tornou muito popular entre os consultores de desenvolvimento organizacional (Tavares, 2004). Martin Weisbord desenvolveu em 1976 este modelo a partir da ideia que as organizações podem ser vistas como um organismo. Weisbord estabeleceu questões-chave para elaborar um diagnóstico de cada um dos seis componentes (Filho, 2008):

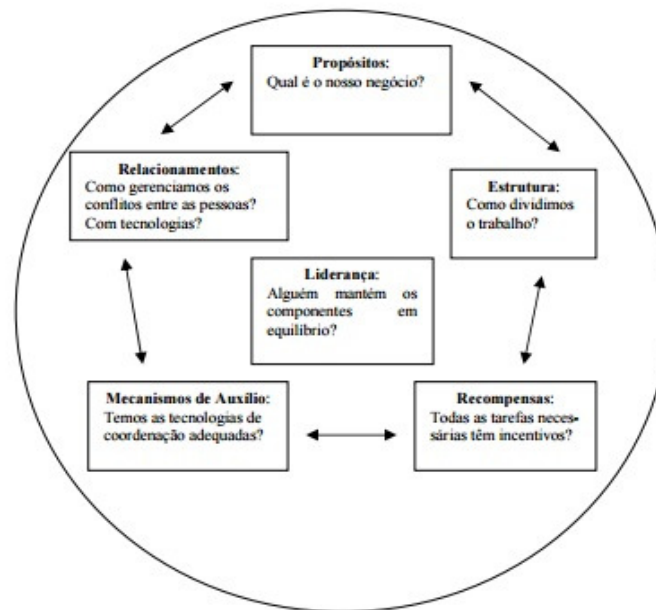


Figura 2 - Modelo das Seis Caixas Organizacionais

**“Propósito”** – (em que medida os membros da organização estão familiarizados com a missão e propósito da organização) e apoio às metas estabelecidas (os membros da organização apoiam ou não os propósitos da organização), são os dois mais importantes factores em relação ao componente “Propósitos”.

**“Estrutura”** – a questão primária é se existe uma adequação entre estrutura interna e o propósito.

**“Relacionamentos”** – o autor identifica três categorias ou tipos mais importantes: entre indivíduos, entre unidades ou departamentos que realizam tarefas distintas e entre as pessoas e a natureza dos requisitos necessários para realizar suas funções.

“**Recompensas**” – o essencial é diagnosticar as similaridades e distinções entre o que a organização oficialmente reconhece como merecedor de uma recompensa ou bonificação – o chamado pacote de incentivos – e o que os membros da organização percebem como sendo uma punição ou recompensa em resposta a seus atos.

“**Mecanismos de Auxílio**” – nada mais é do que o conjunto de processos (planeamento, orçamento, controle, sistemas de informação, etc.) que toda organização conduz para sobreviver no ambiente de intensa competição.

“**Liderança**” – ocupa uma posição central no esquema, porque ele considera que é a função primordial do líder observar a intensidade dos “bips” e mantê-los sob controle – em equilíbrio.

Há, pois, que ter em atenção estes aspetos organizacionais para os avaliar nos seus pontos fortes e fracos, procurando introduzir-lhes as mudanças que se considerem necessárias ao melhor funcionamento da organização (Tavares, 2004).

### 2.3.5 - O Modelo de Mudança de T. Shewhart

Thomas Shewart, que ao invés dos anteriores autores, não se preocupa em referir as realidades que poderão ser afectadas pela mudança, mas o processo em si próprio que Shewrt concebe de uma forma cíclica (Tavares, 2004).

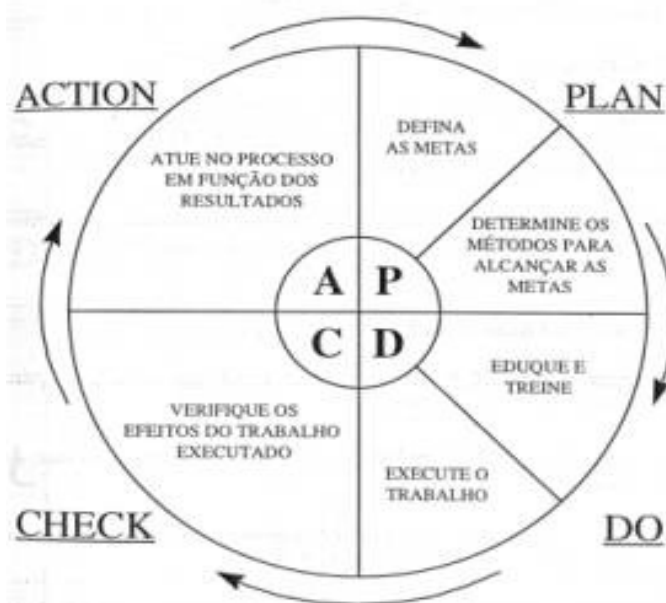


Figura 3 - Modelo de Mudança de T. Shewhart

O conceito PDCA é atualmente aplicado na melhoria continua de processos de gestão. Ele foi criado na década de 20 por Walter O PDCA é um ciclo que envolve 4 etapas (Moen & Norman, 2007): Plan, Do, Check e Act.

**Plan** (Planear) – este é o primeiro passo do ciclo de melhoria continua. Este passo é o responsável pelo desenho do processo ao qual se quer ter o conceito aplicado. Nesta fase é importante ressaltar 3 sub-etapas: Estabelecer objectivos, estabelecer o caminho de como este objectivo será alcançado e o método que será utilizado para chegar-se a este objectivo.

**Do** (Fazer) – esta etapa é a execução da etapa anterior de planeamento. Esta etapa consiste em treinamentos dos envolvidos, a execução do que foi planejado e a colecta de dados para futura análise.

**Check** (Avaliar) – aqui terão a análise e verificação dos dados colectados anteriormente. Nesta fase é onde serão detectados as possíveis falhas e erros que não estavam previstos no desenho do processo.

**Act** (Agir) esta é a última fase do ciclo, após esta fase ser concluída, o PDCA inicia um novo ciclo. Nesta fase serão aprimoradas as correções e também definidos os planos de ação para o melhoramento da qualidade, eficiência e eficácia. Este ciclo quando é repetido diversas vezes traz vantagens competitivas ao negócio, fazendo com que a qualidade e excelência sejam pontos estratégicos dentro da organização.

## 2.4 - Mudança Estratégica e Mudança Local

Na verdade, uma gestão eficaz a nível estratégico e operacional pode constituir a diferença entre o sucesso e o fracasso. Os requisitos, o nível de desenvolvimento e os objetivos de cada nível de mudança são fundamentalmente distintos. As diferenças-chave encontram-se representadas no quadro seguinte (Galpin 2000):

	<b>Mudança Estratégica</b>	<b>Mudança Local</b>
Liderança	Gestão de Topo	Gestão Local
Infraestrutura	Alguns eleitos	Quadros, Colaboradores em geral, pessoal mais indiferenciado
Diagnóstico	Toda a organização	Sectores específicos
Pontos de Comparação	<i>Benchmarking</i> externo e melhores práticas internas	Implementação das melhores práticas
Instrumentos (mapas de processo, inquéritos, custeio baseado na atividade, etc.)	Introdução e aplicação de instrumentos e técnicas de recolha de dados, acessíveis apenas a alguns	Aplicação dos métodos de implementação a todos os tipos de colaboradores
Formação	Diagnóstico das necessidades, algum <i>design</i> e concretização	Diagnóstico das necessidades, <i>design</i> e concretização de espectro alargado
Resultados Desejados	Recomendação para a mudança e criação da dinâmica para a mudança	Implementação das mudanças

Quadro 1 - Mudança Estratégica e Mudança Local (Galpin 2000)

As diferenças entre a mudança estratégica e a local residem no grau de esforço, nas pessoas que estão envolvidas e nos objetivos para cada nível de mudança. A liderança para a mudança estratégica provém dos níveis mais altos da organização. Muitas vezes são constituídas equipas pequenas que envolvem indivíduos selecionados, através de diagnósticos e análises alargadas em conjunto com exercícios de *benchmarking* externo e do estudo das melhores práticas, de modo a traçar um rumo, a fazer recomendações e a criar dinâmicas para a mudança. A liderança para mudança local envolve muitas mais pessoas, em que pode ser levado a cabo por executivos seniores, quadros médios ou chefias de primeira linha. Durante a mudança local, são definidos objetivos individuais e de equipa, desenvolvidos os processos de avaliação, as pessoas são treinadas e formadas em novas técnicas, procedimentos e tecnologias, os sistemas de reforço são estabelecidos e as mudanças são implementadas. Em suma, a mudança estratégica é caracterizada pelo início de esforço de mudança, pela liderança de gestão de topo, pelo envolvimento de poucas pessoas dentro da organização e por análises muito genéricas. A mudança a nível local consiste em levar avante o esforço pela mudança, na liderança dos quadros médios e supervisores e no envolvimento das pessoas aos vários níveis na organização.

### **3 - Como lidar com a Resistência à Mudança**

#### **3.1 - Operacionalizar a cultura organizacional para facilitar a mudança**

A cultura organizacional é um conceito essencial à construção das estruturas organizacionais. A cultura de uma organização será um conjunto de características que a diferencia em relação a qualquer outra, assumindo um papel de legitimadora do sistema de valores, expressos através de rituais, mitos, hábitos e crenças comuns aos membros de uma organização, que assim produzem normas de comportamento genericamente aceites por todos (Macedo & Pires, 2006). É possível isolar os componentes da cultura, mas nenhum deles é suficiente para caracterizar uma cultura organizacional. Na realidade, a cultura organizacional é uma mistura de elementos interrelacionados. À medida que os componentes individuais interagem todos os dias numa organização, eles vão coletivamente criando essa cultura organizacional (Galpin, 2000).

A cultura de uma organização sofre grande influência de seus fundadores e líderes, dos seus momentos críticos, do seu mercado etc. A partir da sua fundação, as organizações consolidam e perpetuam um padrão comportamental único, resultado das variáveis circunstanciais de sua história (Freitas, 1991; Freitas, 1997); contudo tal padrão não permanece estático; pelo contrário, está em contínua transformação. A mudança pode ocorrer por pressões externas à organização, ou por alterações internas (cit. in Saraiva, 2002). Podemos identificar dez componentes, que no seu conjunto, estabelecem uma descrição operacional da cultura organizacional que são (Galpin, 2000):

- Regras e Políticas;
- Objetivos e Avaliação;
- Hábitos e Normas;
- Formação;
- Cerimónias e Eventos;
- Comportamentos da Gestão;
- Remunerações e Recompensas;

- Comunicações;
- Ambiente Físico;
- Estrutura Organizacional;

Quando identificamos estes componentes da cultura organizacional, somos capazes de determinar os elementos tangíveis que podem ser geridos, de modo a contribuir para que a mudança seja implementada e sustentada. Temos de ter em atenção que apenas um ou dois aspectos da cultura de uma organização não é suficiente para implantação eficaz da mudança (Galpin, 2000).

### **3.1.1 - Gerir a cultura organizacional durante a mudança**

A função primordial da gestão da cultura durante o processo de mudança é a de implementar e apoiar as mudanças. Para escolher quais os componentes, anteriormente referidos, a utilizar de modo a implementar e sustentar a mesma, as mudanças desejadas têm que passar por um filtro cultural. Este procedimento permitirá identificar todos os elementos da cultura organizacional que podem ser potenciados para implementar e sustentar uma mudança de sucesso. Nem todos os dez componentes do filtro cultural são sempre aplicáveis na execução de toda e qualquer mudança; todas as mudanças devem ser “filtradas” de modo a selecionar os aspetos culturais que a empresa pode potenciar para uma melhor sustentação. A gestão contínua dos aspetos culturais do esforço de mudança reforça as alterações realizadas ao nível operacional, técnico e procedimental. Contribui para assegurar que a mudança é duradoura. A gestão continuada dos aspetos culturais deve ser inscrita no plano de ação para a implementação.

Segundo Nadler e Tushman (1990, cit. in Santos, 2014:10) existem mudanças incrementais e mudanças estratégicas. A mudança incremental tem menor impacto sobre a empresa, motivo pelo qual é mais frequente. Aplica-se a elementos específicos da organização, com a particularidade de ser efetuada no contexto da conceção estratégica vigente, do tipo de organização e dos valores predominantes na mesma.

Consiste em reformular estruturas, introduzir novas tecnologias e alterar as práticas de administração de pessoal, com o objetivo de aumentar as capacidades existentes na organização. Por outro lado, as mudanças estratégicas têm como objetivo modificar a organização como um todo, redefinindo o quadro de referência básica. Esta reformulação inclui a própria estratégia, a estrutura, as pessoas, os processos e até mesmo os valores que estiveram na origem da organização.

### **3.1.2 - Identificar as ações a implementar e desenvolver plano de ações**

Uma vez submetida a mudança desejada, ou seja, ao filtro cultural e selecionados os componentes culturais que irão facilitar a sua implementação, devem ser desenvolvidas ações específicas de implementação para cada um dos componentes referidos (Galpin, 2000):

- **Regras e Políticas:**

- ✓ Eliminar regras e políticas que dificultem o desempenho dos novos métodos e procedimentos;
- ✓ Criar novas regras e políticas que reforcem os modos operativos desejados;
- ✓ Desenvolver e documentar novos procedimentos operacionais padronizados;

- **Objetivos e Avaliação:**

- ✓ Desenvolver objetivos e indicadores que reforcem as mudanças desejadas;
- ✓ Definir objetivos específicos para as operações (estabelecer objetivos e indicadores para os procedimentos destinados aos colaboradores que conduzem o processo que está a ser mudado, em vez de objetivos económico-financeiros que são um subproduto da mudança, com os quais os colaboradores não conseguem facilmente relacionar as ações).

- **Hábitos e Normas:**

- ✓ Eliminar costumes e normas antigos que reforcem a velha maneira de trabalhar, substituindo-os por novos costumes e normas, que apoiem as novas formas (os memorandos por escrito por reuniões semanais face-a-face).

- **Formação:**

- ✓ Eliminar a formação que reforce a velha maneira de trabalhar e dar nova formação que reforce a nova forma de trabalhar;
- ✓ Dar formação *just-in-time*, de modo a que as pessoas possam imediatamente fazer uso prático dela (marcar a formação de modo a que esta ocorra antes de os colaboradores e chefes precisarem de aplicar as novas aptidões e técnicas.)
- ✓ Desenvolver formação experimental que proporcione a experiência de lidar com os novos processos e a noção de tempo real da sua duração.

- **Cerimónias e Eventos:**

- ✓ Estabelecer cerimónias e eventos para reforçar as novas formas de trabalhar (fazer entregas de prémios, cerimónias para as equipas que alcançaram os objetivos definidos, organizar eventos de reconhecimento que ponham em destaque os colaboradores e chefias que implementaram as mudanças de sucesso).

- **Comportamentos da Gestão:**

- ✓ Desenvolver objetivos e indicadores que reforcem os comportamentos de gestão desejados.
- ✓ Fornecer à gestão formação para os novos comportamentos.
- ✓ Reconhecer e recompensar publicamente os gestores que alteraram o seu comportamento de acordo com o desejado (associar promoções e recompensas aos comportamentos desejados).

- ✓ Personalizar os gestores que não alteraram os seus comportamentos (não promover, e não dar aumentos ou bónus àqueles que não revelaram os comportamentos desejados).

- **Remunerações e Recompensas:**

- ✓ Acabar com as antigas formas de recompensa e reconhecimento e substituí-las pelas formas atuais.
- ✓ Deixar claro que as recompensas e o reconhecimento são atribuídos para fazer com que as mudanças aconteçam (fazer com que as recompensas sejam específicas aos objetivos definidos para a mudança).

- **Comunicações:**

- ✓ Acabar com as comunicações que reforcem a antiga maneira de trabalhar e substituí-las por novas comunicações.
- ✓ Comunicar através de novas formas, de modo a mostrar o empenho nas mudanças (uso e canais múltiplos para a emissão consistente de mensagens antes, durante e após as mudanças).
- ✓ Fazer comunicações nos dois sentidos (solicitar feedback com regularidade da parte da gestão e dos empregados sobre as mudanças que estão a decorrer).

- **Ambiente Físico:**

- ✓ Definir um ambiente físico que reforce as mudanças (juntar chefias e colaboradores que precisarão de trabalhar em conjunto, para que as mudanças sejam feitas com sucesso, utilizar escritórios virtuais” para encorajar as pessoas a trabalhar fora do escritório com os clientes, usar telecomunicações para pôr em contacto as pessoas que precisem de se contactar e que estejam geograficamente dispersas).

- **Estrutura Organizacional:**

- ✓ Estabelecer uma estrutura organizacional que reforce as alterações operacionais (criar equipas de serviço a clientes, eliminar níveis hierárquicos, centralizar ou

descentralizar o trabalho conforme necessário, combinar departamentos que se sobreponham).

Uma vez desenvolvidas as ações de implementação apropriadas para cada componente cultural necessário para o reforço da mudança desejada, deverá ser delineado um plano de ação para a implementação. O plano de ação deverá procurar potencializar cada componente cultural para implementar e sustentar as alterações desejadas. O plano de ação deverá incluir as pessoas envolvidas, o calendário de implementação e os recursos necessários (Galpin, 2000).

Hayes (2002, cit. in Santos, 2014: 36), afirma que existem seis etapas essenciais no processo de mudança organizacional, as quais consistem em:

1. *Reconhecer a necessidade de mudança.* Esta etapa surge na sequência da identificação de um evento externo ou circunstância interna que reclamam a mudança.” (Adizes, 1995 e Kirkbridge, 1998 cit. in Santos, 2014:36).
2. *Iniciar o processo de mudança.* O início do processo ocorre quando a necessidade de mudança se transforma em desejo de mudar e se define quem irá gerir esse procedimento, efetuando-se também um estudo da viabilidade.” (Hoag, Ritschard & Cooper, 2002, cit. in Santos, 2014:36).
3. *Diagnóstico.* A terceira etapa consiste na análise da situação existente e identificação da situação futura. Através do reconhecimento das deficiências existentes que causam o problema, identificam-se as oportunidades de mudança e define-se os objetivos (Anderson & Anderson, 2001 e Hayes, 2002, cit. in Santos, 2014: 36).
4. *Preparar e planejar a implementação.* Nesta fase constroem-se planos de ação com o objetivo de fazer com que a organização saia do seu estado atual, avançando para a situação futura, ou seja, concretizando-se a proposta de mudança (Sellmann & Marcondes, 2010, cit. in Santos, 2014:36).

5. *Implementar a mudança.* É nesta etapa que se executa o plano de ação, elaborado no quarto passo. Requer controlo e supervisão constantes de forma a que tudo se processo de acordo com o que foi planeado (Stickland, 1998 e Sims & Sims, 2002 cit in Santos, 2014:37).
6. *Rever e consolidar.* A última fase do processo exige que seja feita a revisão dos resultados obtidos na etapa de implementação e que seja consolidada a mudança organizacional proposta através de sistemas de *feedback* e recompensas (Adizes, 1995 e Anderson & Anderson, 2001, cit. in Santos, 2014:37). Nesta etapa também se constrói e atualiza as mudanças sempre que necessário (Hayes, 2002, cit. in Santos, 2014:37).

Por seu turno, para que a implementação da mudança se torne efetiva, Kotter (1999, cit. in Santos, 2014: 37-38) identifica oito passos que considera fundamentais, os quais consistem no:

- ✓ Estabelecimento de um consumo de urgência. Neste passo examina-se o mercado e as realidades competitivas, identificando e analisando crises, ameaças e oportunidades.
- ✓ Criação de uma aliança para a liderança, que consiste em reunir um grupo com poder suficiente para liderar a mudança, garantindo que esse grupo trabalha com uma equipa.
- ✓ Desenvolvimento de visão e estratégia. Nesta fase é fundamental criar uma visão que ajude a direcionar os esforços de mudança, desenvolvendo em simultâneo estratégias que visem alcançar esses objetivos.
- ✓ Comunicação da visão da mudança. Importa comunicar constantemente a nova visão e as respetivas estratégias, recorrendo a todos os veículos ao dispor. O grupo encarregado da liderança do processo deverá delinear também o modelo de comportamento esperado dos funcionários.
- ✓ Reforço de *empowerment* aos funcionários para que estes possam realizar ações abrangentes, ao eliminar os obstáculos. Alterar os sistemas estruturais que

impedem a visão da mudança. Encorajar os funcionários a assumirem riscos e estimularem ideias, assim como exercerem atividades e ações não tradicionais.

- ✓ Criação de vitórias de curto prazo ao planejar ganhos ou melhorias de performance. Criação desses ganhos. Reconhecer visivelmente e recompensar as pessoas que possibilitarem que esses ganhos se tornassem uma realidade.
- ✓ Consolidação dos ganhos e produção de mais mudanças, com a utilização do aumento de credibilidade para modificar sistemas, estruturas e políticas que não estejam harmonizados entre si e não sejam adequados à visão da mudança. Contratar, promover e formar pessoal que possa implementar a visão da mudança. Revigorar o processo com novos projetos, temas e agentes de mudança.
- ✓ Incorporação das mudanças na cultura da organização, através da criação de melhorias de performance. Implementar um modelo de comportamento orientado para o consumidor e para a produção, aumentando e melhorando a liderança, através de um modelo de gestão mais efetivo.

### **3.1.3 - Avaliar o impacto da mudança**

Depois de os planos de ação terem começado, e uma vez iniciada a implementação, o impacto provocado pela realização das mudanças deve ser avaliado. Existem duas razões fundamentais para o fazer (Galpin, 2000):

- A organização deve ser capaz de determinar quando é que os objetivos de mudança foram atingidos.
- Quando uma empresa determina aquilo que deve fazer, ela poderá avaliar se está no caminho certo para o alcance dos seus objetivos. Avaliações periódicas permitem que as pessoas se apercebam do progresso que está a ser feito no sentido dos objetivos de mudança. Tanto a gestão como os colaboradores podem observar o progresso à medida que vão sendo cumpridas as metas de implementação. Os objetivos intermédios ajudam as pessoas a manterem-se motivadas e empenhadas no sentido dos objetivos finais de mudança.

### 3.2 - As forças de resistência à mudança

Para Kurt Lewin (1947 cit. in Hernandez & Caldas, 2001: 33), por muitos considerado o autor da expressão “resistência à mudança” as organizações podem ser vistas como processos que se encontram num equilíbrio quase-estacionário. Esse equilíbrio seria assim gerado por um sistema sujeito a um conjunto de forças opostas, existentes dentro da organização, forças essas que teriam a mesma intensidade, mantendo assim o sistema em equilíbrio ao longo do tempo. No entanto, esse equilíbrio não seria constante, pois esses processos apresentariam flutuações ao redor de um determinado nível e sempre que uma dessas forças superasse a outra em intensidade, deslocando o equilíbrio para um novo nível, ocorreria uma mudança. “Assim, a resistência à mudança seria o resultado da tendência de um indivíduo ou de um grupo de se opor às forças sociais que objetivam conduzir o sistema para um novo patamar de equilíbrio” (Lewin, 1947, 1951 cit. in Hernandez & Caldas, 2001: 33).

As resistências à mudança não são um fenómeno simples e independente da valorização de qualquer mudança. Existem fatores de resistência à mudança como aspetos sociológicos, organizacionais, estruturais e humanos (Correia, 1996):

- A nível sociológico, sobressai o desconhecimento da necessidade de mudança que se prende com variáveis psicológicas, como a rigidez da personalidade, o apego intenso à estabilidade e segurança, o medo do risco.
- A cultura organizacional pode ter peso, conforme a moral e a participação nas estruturas. É difícil produzir mudanças quando a cultura se encontra polarizada ou adaptada à estabilidade estrutural e ambiental.
- As organizações têm uma estrutura organizacional que tende à estabilidade e à inércia. Quanto maiores e mais formalizadas, maior é a probabilidade de sobredeterminação com os seus sistemas de distribuição de poder, riqueza, prestígio, recompensas e penalidades perante as normas estabelecidas, bem como nos seus processos de socialização, formação, seleção, promoção.

Para Correia (1996), o principal foco de resistência à mudança são os interesses que os indivíduos ou grupos sentem quando ameaçados pela mudança.

Lewin, no entanto, considerava que as forças sociais exerciam pressão tanto sobre o indivíduo, como sobre o grupo, influenciando o seu padrão de comportamento. Segundo este autor, o padrão de comportamento do indivíduo poderia ser diferente do grupo ao qual ele pertencia sendo que essa diferença seria permitida ou encorajada em culturas diferentes e em graus diferentes. No entanto, existiria sempre uma tendência dentro do grupo para exigir a uniformidade de comportamento dos seus elementos e sempre que um indivíduo apresentasse um padrão de comportamento diferente do padrão do grupo, ele correria o risco de ser ridicularizado ou até mesmo excluído do mesmo. Assim, segundo Lewin, “a resistência individual poderia ser diferente da resistência grupal, dependendo do valor social dado aos padrões de comportamento no grupo”. (Lewin, 1947 cit. in Hernandez & Caldas, 2001: 33).

Para Hernandez & Caldas (2001:34) existem cinco pressupostos de resistência à mudança, evidenciados pelas teorias da mudança organizacional.

O primeiro pressuposto baseia-se na afirmação de que “a resistência à mudança é um ‘fato da vida’ e algo que inexoravelmente irá ocorrer durante processos de transformação” (Hernandez & Caldas, 2001:34), tratando-se portanto, segundo afirmam Zander e Coghlan, (Zander 1950; Coghlan, 1993 cit. in Hernandez & Caldas, 2001:34) de um fenômeno natural. No entanto, existem diversos estudos sobre mudança organizacional que têm questionado essa premissa, sustentando que a resistência à mudança não é um fenômeno tão frequente quanto se possa imaginar (Kotter, 1995, cit in Hernandez & Caldas, 2001:34). Kotter baseou-se no estudo efetuado ao longo de um década, sobre mais de uma centena de organizações de diversas dimensões, para concluir que afinal a resistência é um fenômeno raro, pois normalmente os funcionários compreendem e aceitam essa mudança com naturalidade. Assim, quando a resistência ocorre, ela reside na mente do indivíduo e, quando tais impedimentos realmente ocorrem, estes devem-se à estrutura organizacional, que contempla um sistema de recompensa baseado em desempenho e que obriga os indivíduos a escolherem entre a nova visão e seus próprios interesses, ou ainda em líderes que se obstinam em recusar a

mudança e que exigem dos seus subordinados atitudes que são incompatíveis com todo esforço de mudança (Kotter, 1995, cit in Hernandez & Caldas, 2001:34).

Assim, em face deste primeiro pressuposto, Hernandez & Caldas respondem com três argumentos, ou, como os próprios os designam, com três contra-pressupostos, a saber:

1. “A resistência à mudança é rara e deverá ocorrer somente na presença de circunstâncias excepcionais.
2. Ao procurar evitar ou prevenir a resistência, os agentes da mudança acabam contribuindo para a sua ocorrência ou agravamento.
3. A resistência é um comportamento definido pelos detentores de poder quando são desafiados em seus privilégios ou posições.” (Hernandez & Caldas, 2001:34).

O segundo pressuposto defende que “resistência à mudança é nociva à organização”. (Hernandez & Caldas, 2001:35). Para estes autores esta premissa não leva em consideração que a resistência à mudança pode, de facto, constituir um fenómeno saudável e positivo. Segundo Zaltman & Duncan (1977 cit. in Hernandez & Caldas, 2001:35), em termos conceituais, a resistência poderá ser um fenómeno salutar se a mudança trazer prejuízos ao ambiente, ainda que este não seja o objetivo do agente da mudança. Neste caso, a resistência à mudança será benéfica porque obriga os agentes da mudança a serem mais cuidadosos a fim de torná-la mais adequada com o ambiente, ou mesmo em caso de resistência, por parte dos indivíduos, a situações consideradas opressivas (Agócs, 1997 cit. in Hernandez & Caldas, 2001:35).

Nesta perspectiva, os autores contra-argumentam a este segundo pressuposto, afirmando que:

- ✓ "A resistência é um fenômeno saudável e positivo.
- ✓ A resistência é utilizada como uma desculpa para justificar processos de mudança mal desenhados ou malsucedidos" (Hernandez & Caldas, 2001:35).

O terceiro pressuposto assenta na premissa de que “os seres humanos são naturalmente resistentes a mudanças”, pois estas representam uma ameaça a um equilíbrio preexistente, provocando, subsequentemente, incertezas. Face a essa ameaça, os indivíduos reagiriam naturalmente, adotando comportamentos resistentes, tal como o nosso corpo desencadeia defesas naturais para combater organismos intrusos. No entanto, Watson (1969 cit. in Hernandez & Caldas, 2001:35) apresenta evidências contraditórias, demonstrando que os seres humanos anseiam por estímulos. Segundo o autor, um dos quatro desejos básicos do comportamento do ser humano é precisamente o desejo por novas experiências. Com base neste argumento, Hernandez & Caldas (2001:35) refutam este terceiro pressuposto, sustentando que os “seres humanos anseiam por mudança, e tal necessidade comumente sobrepõe-se ao medo do desconhecido.

De acordo com o quarto pressuposto, “os empregados são atores organizacionais que têm maior probabilidade de resistirem à mudança” (Hernandez & Caldas, 2001:35). Esta premissa segue a teoria de que o conceito de resistência à mudança assume tendencialmente que compete ao líder ou ao agente de mudança a sua implementação, enquanto que os funcionários tendem a resistir à mesma. Contudo, tal como referimos anteriormente, o conceito original de resistência à mudança, postulado por Lewin na década de 1940 é bastante distinto, pois tal como Dent e Goldberg (1999 c referem, para Lewin, a resistência à mudança é um fenômeno sistêmico e, consequentemente tanto poderia ocorrer com empregados como com gerentes. Esta é também a opinião de outros autores como Spreitzer & Quinn (1996, cit. in. Hernandez & Caldas, 2001:36) que refutam a crítica de que “a culpa é dos funcionários”. Esses autores demonstraram

que, durante os processos de mudança das organizações, as chefias de nível médio tendiam a culpar os seus superiores hierárquicos por resistirem ao esforço de mudança.

Finalmente, no que concerne ao quinto e último pressuposto que sustenta que “a resistência é um fenómeno massificado”, diversos autores, entre os quais Watson (1969 cit. in. Hernandez & Caldas, 2001:36) afirmam que a resistência não é uniforme e varia de indivíduo para indivíduo de acordo com a fase em que se encontra o processo de mudança. Hernandez & Caldas (2001: 36) contrapõem a esta premissa, argumentando que a resistência tanto pode ser um fenómeno grupal como individual e que a sua variação depende de fatores pessoais e situacionais. Por outro lado Tajfel (1982) e Goffman (1968, ambos cit. in Hernandez & Caldas (2001: 36) defendem que, para um indivíduo a realidade não pode ser entendida somente como um fenómeno social e sociopsicológico, mas também como uma experiência pessoal, pois para um ser humano, ela é, no fundo, aquilo que ele pensa ser real.

Face ao exposto, é evidente que a resistência à mudança é um fenómeno que deve ser levado em consideração com algum cuidado, quando se quer implementar uma mudança organizacional. Os estudos versando esta temática são numerosos e estão sempre gerando novas teorias. Importa pois conhecê-los para que se possa planear adequadamente o processo de mudança, reduzindo as probabilidades de um fracasso e evitando as indesejáveis consequências.

### **3.3 - Os fatores estruturais e comportamentais de resistência à mudança**

A variável estrutural diz respeito a aspetos da organização formal: organigramas, métodos, processos, rotinas, procedimentos de trabalho, alterações no projeto de trabalho. A comportamental respeita atitudes assumidas nas organizações: relacionamento interpessoal e intergrupar, cultura organizacional. Assim, os aspetos fulcrais situam-se ao nível das organizações, das estruturas administrativas, dos fatores económicos e sociais e das condicionantes impostas quer pelo conjunto dos recursos humanos quer pelos indivíduos.

O esquema seguinte apresenta uma síntese dos fatores de resistência (Correia, 1996):

Aspetos	Estruturais	Comportamentais
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de política de privatização</li> <li>- Manutenção dos modelos tradicionais</li> <li>- Centralização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controlo da agenda política</li> <li>- Oposição à perda de poder</li> <li>- Falta de delegação de poderes</li> </ul>
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbitrariedade económica do Estado</li> <li>- Falta de concorrência, de diminuição os preços, de aumento da qualidade, de competitividade</li> <li>- Criação de mercados artificiais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perdas de satisfação</li> <li>- Perda de benefícios</li> <li>- Competição e uso de mercado</li> <li>- Disfuncionamento produtivos</li> </ul>
Sociais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oposição e evolução social</li> <li>- Incentivos à inércia social e individual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratamento despersonalizado e não audição dos clientes</li> <li>- Permeabilidade aos grupos de interesse</li> </ul>
Organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrutura fixa das organizações</li> <li>- Concentração de poderes</li> <li>- Aumento dos níveis hierárquicos</li> <li>- Regulação e responsabilidades vagas</li> <li>- Burocracia como desejo e modelo de gestão</li> <li>- Complexidade de medidas e projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não querer pôr em jogo a forma como o sistema funciona</li> <li>- Burocracia como desejo de gestão</li> <li>- Modo como as mudanças são introduzidas</li> <li>- Estimular processos de deterioração</li> <li>- Oposição entre dirigentes e executantes de gestão</li> </ul>
Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planeamento prolongado</li> <li>- Imobilidade estatutária entre os corpos</li> <li>- Técnicas de gaveta (pormenores)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atitudes pelo cumprimento das regras</li> <li>- Mecanismos de inércia e apatia</li> <li>- Poder de contra-implementação</li> <li>- Minimizar a influência dos líderes</li> <li>- Gerar a antiparticipação</li> <li>- Apego a culturas existentes</li> <li>- Complexidade doas condutas humanas com as emoções</li> </ul>
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pouca oposição ao projeto de mudança</li> <li>- Funcionários com papel ímpar</li> <li>- Pegar pelos pormenores das questões sem atender ao fundamental</li> <li>- Explorar a ausência de conhecimentos internos dos agentes da ação de mudança</li> <li>- Relações hostis entre administração e trabalhadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de liberdade para exercer autoridade</li> <li>- Ameaça ao poder de cada um</li> <li>- Direito de escolher e não ser imposto</li> <li>- Abandono da empresa por parte dos trabalhadores</li> </ul>
Individuais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ameaça à sua sobrevivência na empresa/organização</li> <li>- Mudança pode sabotar o futuro</li> <li>- Geração de feudos</li> <li>- Atitudes de conservadorismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de liberdade para exercer autoridade</li> <li>- Ameaça ao poder de cada um</li> <li>- Direito de escolher e não ser imposto</li> <li>- Abandono da empresa por parte os trabalhadores</li> </ul>

Quadro 2 – Fatores de Resistência (Correia 1996)

- ✓ As organizações podem possuir uma estrutura fixa que crie dificuldades à mudança, provocada por uma forte concentração de competências, funções e poderes, pela falta de delegação de poderes ou uma vaga distribuição das responsabilidades, pelo aumento dos escalões e níveis hierárquicos, pela manutenção da burocracia como modelo de gestão. A nível comportamental, cria-se igual situação ao não se refletir sobre o funcionamento do sistema, ao incentivarem-se processos de deterioração da mudança, ao existir oposição entre os pequenos executantes e os dirigentes dos serviços.
- ✓ Quanto aos aspetos administrativos, as resistências à mudança, a nível estrutural, acontecem com apoios e incentivos que estas estruturas dão aos planeamentos demorados e prolongados, aos impedimentos hierárquicos e obstáculos estatutários, às técnicas de gaveta.
- ✓ Os recursos humanos podem não criar uma oposição aberta ao projeto de mudança, mas podem exaltar o papel impar dos opositores à mudança, podem pegar em pormenores de questões que não interessam ao projeto e explorar a ausência de conhecimento por parte dos agentes da ação à mudança, criando muitos focos e situações de oposição, podem criar focos de rebeldia em vários pontos da organização. O comportamento dos recursos humanos pode resistir através da avaliação feita apenas em função do cumprimento de regras, da valorização das situações de inércia, ou de variadíssimos mecanismos de rejeição pura e apatia.
- ✓ Por último, os problemas surgidos com os indivíduos. Quando se geram feudos individuais nas organizações ou a pessoa sente que a mudança é uma ameaça à sua sobrevivência, então o individuo reage contra a organização ou pessoas que lhe querem impor uma mudança. O individuo pode ver a mudança como uma ameaça à sua liberdade para exercer a sua autoridade, como uma ameaça ao poder individual de cada um, como uma sabotagem do futuro esperado pelas

pessoas, como a negação do direito de cada um escolher o que quer e não lhe ser imposto pelos outros. Ou o trabalhador pode assumir a posição de abandonar a organização.

Assim podem-se sintetizar as ações dos resistentes em cinco eixos: evitar saber e não reagir, promover a inércia e trabalhar à regra; manter o projeto complexo, difícil de coordenar e vagamente definido; minimizar a influência dos líderes da mudança; e explorar a ausência de conhecimentos internos dos agentes de ação.

### **3.4 - Como lidar com a resistência à mudança**

A resistência à mudança nem sempre pode ser antecipada, no entanto é essencial conhecer alguns dos fatores que a podem condicionar, colocando-a em risco. As causas desta resistência podem ter várias origens e ser de índole diferente. O indivíduo, naturalmente reage com ansiedade a qualquer tipo de mudança e tende a criar resistências a estas alterações que podem incidir sobre marcadores temporais, espaciais, emocionais, comportamentais, ou mesmo interferindo na sua atividade laboral. No entanto se analisarmos a dificuldade em implementar a mudança num contexto mais lato, podemos constatar que as causas mais coletivas também não são de descurar e traduzem-se numa alteração de valores comuns ou direitos sociais adquiridos. São premissas muito sensíveis e que criam forte resistência a qualquer mudança. Quando a mudança é mais conjuntural e estrutural, alterando a estrutura da organização funcional e piramidal de uma empresa, organização ou instituição torna-se mais complexa e necessita da implementação de estratégias e métodos para ser possível acomodar a mesma. Deste modo parece-nos pertinente a inclusão deste quadro que sintetiza os métodos mais profícuos para lidar com a mudança.

<b>MÉTODOS PARA LIDAR COM RESISTÊNCIA À MUDANÇA</b>			
<b>ABORDAGEM</b>	<b>USADA EM SITUAÇÕES</b>	<b>VANTAGENS</b>	<b>DESVANTAGENS</b>
Alocação + Comunicação	Onde há falta de informação e análise inexatas	Uma vez persuadidas, as pessoas geralmente ajudarão na implementação da mudança	Pode consumir muito tempo se um número muito grande de pessoas for envolvido
Participação + Envolvimento	Onde os iniciadores não possuem toda a informação que necessitam para projetar a mudança, e onde outros têm considerável poder para resistir	As pessoas que participam estarão comprometidas com a implementação da mudança, e qualquer informação relevante que possuam será incorporada ao plano de mudança	Pode consumir muito tempo se os participantes projetarem uma mudança inadequada
Facilitação + Apoio	Onde as pessoas resistem devido a problemas de ajustamento	Nenhuma outra abordagem funciona tão bem com problemas de ajustamento	Pode consumir muito tempo, ter alto custo, e ainda assim fracassar
Negociação + Acordo	Onde alguém ou algum grupo sairá claramente perdedor em consequência de uma mudança e onde esse grupo tem grande poder para resistir	Algumas vezes constitui uma maneira relativamente fácil de evitar resistências importantes	Pode ser muito cara e em muitos casos precisar de outras pessoas para negociarem a concertação
Manipulação + Acordo	Onde outras táticas não funcionarão, ou são de custo excessivamente elevado	Pode ser uma solução rápida e barata para problemas de resistência	Pode conduzir a problemas futuros se as pessoas se sentirem manipuladas
Coação explícita + implícita	Onde a rapidez é essencial, e os promotores da mudança contam com considerável poder	É rápida e pode superar qualquer tipo de resistência	Pode ser muito arriscada se deixar as pessoas irritadas com os promotores

Quadro 3 – Métodos para lidar com a resistência à mudança

Fonte: Quadro policopiado distribuído nas aulas de Administração Escolar (s. ref.)

Se as estratégias encetadas com vista à concretização da mudança organizacional forem inconsistentes, muito provavelmente acarretarão problemas. Por exemplo, esforços que não sejam fruto de um planeamento atempado e que sejam introduzidos apressadamente, terão indubitavelmente associados uma série de transtornos e retrocessos. Os esforços que envolvem um grande número de pessoas, todavia, são implementados rapidamente, geralmente contam com pouca adesão e participação sendo um dos desfechos mais prováveis, o da paralisação de todo o processo.

Neste sentido sendo notório o grau de resistência e de complexidade que a reforma educativa consubstanciada no "Programa Aproximar Educação" (PAE) poderá representar, consideramos pertinente e apropriado, elaborar um Plano Estratégico de Ação (ponto 10.4) com o objetivo de minimizar e limitar os fatores de resistência a esta mudança de natureza estrutural administrativa e funcional. Neste plano foram contemplados as três primeiras formas de abordagem presentes no quadro síntese, comunicação para tentar esbater as resistências iniciais, envolvimento para comprometer os agentes educativos no projeto e facilitação que é a forma de abordagem que melhor funciona quando existem problemas de ajustamento. No decorrer do processo de implementação do plano, perante avaliações que forem entretanto realizadas, se necessário poderemos recorrer às formas de negociação e acordo, com o objetivo de evitar o recurso à forma de imposição que levaria à coação, o que teria como resultado previsível a irritação e bloqueio das pessoas envolvidas no plano de implementação do "Programa Aproximar Educação" (PAE).

## **CAPÍTULO III – A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

### **4 - Descentralização, Autonomia e Municipalização**

#### **4.1 - Definição de conceitos**

##### **4.1.1 - Descentralização**

A descentralização contempla uma variedade de entendimentos e de concepções ‘valorativas’ que torna controvertido e polêmico o debate desta temática na literatura internacional e nacional (Guimarães, 2002). É um tema de grande interesse no campo da educação. Não é, entretanto, um tema novo, nem desfruta de consenso acerca do seu significado, nem sequer no campo da administração ou da política de onde partem as suas raízes (Novaes & Fialho, 2010).

Descentralizar, em sentido comum, é afastar do centro; descentralizar, em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outrem poderes de administração. A descentralização administrativa pressupõe, a existência de uma outra pessoa, distinta do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exerce atividade pública ou de utilidade pública (Meirelles, 1977). O conceito começa por ter uma definição relacionada com a sua dimensão administrativa, que se refere à transferência de atribuições ou competências (no sentido de uma faculdade reconhecida) de planificação, gestão e financiamento do governo central para níveis mais baixos ou unidades de governo especializadas (Rondinelli, 1980). Porém, a descentralização comporta igualmente uma dimensão política: mais do que mudanças técnicas, estes processos constituem formas políticas de reorganização do Estado (Barroso e Pinhal, 1996), afetando a maneira como o sistema é gerido e como as responsabilidades de decisão sobre diversos domínios são distribuídas entre as diferentes instituições (Maroy, 2004), incitando também a participação de outros organismos locais (McGinn e Welsh, 1999). Nesse sentido, para além da transferência de competências, o que está em causa é uma redistribuição de poder, recursos e autoridade (Batista, 2014).

Primeiramente, ao analisar o conceito de descentralização, importa esclarecer os conceitos de centralização e desconcentração, tendo em conta que todos se referem ao modo como é repartido o poder entre a administração central e local, diferindo no grau e no modo de concentração ou de distribuição dos poderes e responsabilidades (Esteves, 2009).

O conceito de centralização significa que a responsabilidade e o poder de decidir concentram-se no Estado ou na administração pública, pertencendo às restantes estruturas da administração apenas a função de executar as diretivas e ordens provenientes do poder central (Fernandes, 2005). Ou seja, a centralização administrativa típica corresponde a uma orgânica em que, na gestão dos interesses locais, prevalece a hierarquia dos serviços e das competências, de tal modo que os serviços locais e as respectivas chefias estejam sempre subordinados aos serviços das chefias centrais (Caetano, 1980). Desta forma, na centralização o Estado promove, por meio dos serviços centrais e exteriores, todas as ações administrativas, enquanto que os serviços locais têm como tarefa executar as ordens ou instruções vindas do Estado (Gournay, 1978).

A desconcentração é uma parte atenuada da centralização, ou seja, as principais características da centralização mantêm-se, mas algumas decisões são tomadas por agentes em posições intermédias ou numa posição inferior da hierarquia (por exemplo, as Direções Regionais de Educação) que resultam da desconcentração da administração da educação, sendo identificadas como serviços regionais do Ministério da Educação. As Autarquias Locais, enquanto promotoras, são dotadas de autonomia administrativa, assegurando a orientação, coordenação e apoio às escolas a nível regional (Esteves, 2009). A desconcentração é uma forma limitada de distribuição de poderes quanto ao seu conteúdo e quanto à sua autonomia. Desconcentram-se poderes predominantemente executivos e mantem-se o controlo hierárquico sobre os órgãos desconcentrados através do instituto de delegação de poderes (Sousa Fernandes, 1988).

Assim, a descentralização administrativa acontece na medida em que certos interesses locais sejam atribuídos a pessoas coletivas territoriais cujos órgãos sejam dotados de autonomia, podendo atuar livremente no desempenho dos poderes locais apenas sujeitos à fiscalização da legalidade dos seus atos pelos tribunais. A

centralização processa-se, pois, pela hierarquia, enquanto os processos descentralizadores são a personalidade jurídica e a autonomia (Caetano, 1980).

Para Gourney, citado por Fernandes (2005), na descentralização as decisões são confiadas a agentes que não dependem do governo mas de órgãos colegiais que representam uma parte da população. De referir que têm sido apontadas várias modalidades de descentralização que assentam em critérios políticos, administrativos e científico-pedagógicos. Deste modo, podemos falar de descentralização política, administrativa, territorial e funcional (Esteves 2009). Segundo Justino & Batista (2013), o conceito de descentralização educativa tem estado associado, indevidamente, ao conceito de territorialização das políticas públicas de educação. Os sistemas de ensino e as políticas públicas de educação são por natureza territorializados, desde a sua formação e desenvolvimento até ao presente. O que há de novo, pelo menos desde a década de 80 do século passado, é o resultado da combinação de políticas descentralizadoras com políticas diferenciadas e de discriminação positiva, em função de contextos sociais espacialmente identificados. A ideia de uma identidade territorial, social e culturalmente diferenciada, especialmente as representações dos chamados territórios de exclusão social, esteve na origem da elaboração de orientações específicas, visando o combate ao abandono e insucesso escolares e que se traduziu em delegar na escola e nas autoridades locais uma maior responsabilidade e liberdade de adoção dos instrumentos de resposta a esses problemas. Nestes casos, poderemos falar em descentralização diferenciada, tal como noutros se poderá falar de descentralização competitiva, as quais tendem a potenciar as identidades locais com vista a promover a maior eficácia das políticas. Para todos os efeitos, estamos a falar de descentralização, mobilizando os diferentes atores e organizações para um maior envolvimento e responsabilização.

Segundo Weiler (1990), associam-se ao conceito de descentralização três modelos, nomeadamente:

- a) O modelo de redistribuição, que está relacionado com a divisão do poder;
- b) O modelo de eficiência, que, mediante uma gestão eficiente dos recursos disponíveis, relaciona a eficácia com o custo do sistema educativo;

- c) O modelo das culturas de aprendizagem, que se empenha na descentralização dos recursos educativos.

Estamos a falar de descentralização cuja causa tanto pode decorrer da iniciativa do Estado central, quanto da reivindicação dos níveis inferiores da administração do Estado ou de organizações públicas e privadas (Justino & Batista, 2013). A descentralização pode ser instrumentalizada como um mecanismo discreto para gerir a política oficial, sendo, ao mesmo tempo, a expressão de uma tendência neoconservadora para desregular a educação, aproximando-a duma certa “privatização” (Bolivar, 2005).

Os processos de descentralização são normalmente sustentados através de normas de carácter coercivo e contratual, decorrentes ou não de uma negociação. Quando se define um novo quadro jurídico de delegação de poderes e competências nas autarquias, quando se atribui maior grau de autonomia a uma escola, quando se reconhece o papel de uma associação de estudantes ou de pais e encarregados de educação, estamos perante medidas que tendem a expressar um processo de descentralização. Mas em todos estes casos, a concretização dos objetivos subjacentes a esse processo passa pelo reconhecimento do Estado Central, através de lei ou norma jurídica de carácter coercivo ou contratual (Justino & Batista, 2013).

Descentralizar é, então, dar mais poder ao denominado Poder Local, sendo o Ministério da Educação aquele que se encontrava em melhores condições para dar os primeiros passos, ao inserir as escolas nas comunidades e ao transferir para a administração local a gestão dos recursos (Baixinho, 2009). Este fenómeno da descentralização educativa é comum a vários países, e segundo a UNESCO e a OCDE, citados por Labelle (2001) resultam de uma evolução histórica no domínio da educação. A descentralização ousada e uma regionalização conferem mais liberdade aos cidadãos que assim poderão, através das instituições autárquicas e regionais, assegurar de perto o controlo político sobre as decisões e os programas (Barreto & Ferreira, 1979). Assim, a descentralização pressupõe a existência de competências que nenhum outro órgão pode desempenhar (Formosinho, 1986). Para além disso o Estado através de mecanismos de desorçamentação consegue diminuir as despesas com a educação a nível central.

Entre os defensores da descentralização, destacamos António Barreto (1995: 159), que considerou que a centralização foi útil tanto à sociedade portuguesa, como

também a outras sociedades ocidentais, durante certos períodos. No entanto, e dado que já estão garantidos todos ou quase todos os objetivos pretendidos através dessa centralização, a mesma será agora razoavelmente inútil, transformando-se por isso numa obstrução ao desenvolvimento educativo, que resulta num prejuízo social.

Para este autor a centralização já só satisfaz interesses e necessidades de grupos restritos, incluindo nesses grupos certos professores, burocratas e governantes e até mesmo alguns sindicatos, em prejuízo de interesses mais vastos e gerais, como a sociedade civil, o poder local, as regiões, os pais, eventualmente os alunos e, possivelmente, o progresso do saber e da formação.

Por centralização entende-se o estabelecimento de uma autoridade governamental que regula as atividades de todas as unidades do sistema integrado, homogeneizando métodos e regras, programas e objetivos, com o objetivo de facultar uma aprendizagem de saberes homogênea em todo o território de uma nação.

Esta prática ajuda na consolidação dos Estados nacionais, expandindo as doutrinas nacionalistas, em prejuízo dos particularismos locais e regionais, ou seja, contrariando o espírito autárquico e as tradições comunitárias. Decorrem da democratização das sociedades, no sentido do estabelecimento de princípios de cidadania, da igualdade entre os cidadãos, da liberdade do indivíduo e da ruptura dos vínculos pessoais e sociais e advêm da ideia de que os governos devem zelar pela formação de consciências individuais, tanto no plano cultural como cívico. Assim, tanto os responsáveis políticos pelo Estado moderno, como as elites culturais sentem-se responsáveis pela educação dos cidadãos (Barreto (1995: 161).

No quadro da evolução histórica, Barreto destaca um aspeto essencial no que concerne ao papel do Estado na educação dos seus cidadãos, como direito social protegido pela lei: o da escolaridade obrigatória. Assim, se há algumas décadas atrás, os pais eram responsáveis pelos seus filhos, para que estes cumprissem com a obrigatoriedade de frequentar a escola, hoje em dia a responsabilidade destes cumprimentos cabe às autoridades públicas, na medida em que lhes compete satisfazer as aspirações dos cidadãos, criando as condições necessárias para que o direito de todos

à educação esteja assegurado. Ou seja, o conceito de escolaridade obrigatória, originalmente criado “como uma imposição do Estado, na tentativa de convencer ou forçar os pais a levar os filhos à escola, transformou-se num direito dos cidadãos a satisfazer pelo Estado. Melhor ainda: o dever da escola transformou-se no direito à educação. Também esta tendência contribuiu para o reforço dos três princípios organizadores mencionados: integração, centralização e unificação” (Barreto (1995: 162).

Também no campo da educação devem ser aplicados os princípios igualitários e democráticos, pois a educação deve ser universal e aplicar-se a todos os cidadãos. O Estado deve garantir um mínimo de educação para todos. Se a escolaridade é obrigatória, prevendo-se inclusive penalizações para os pais que, por qualquer motivo, não queiram cumprir essa regra, então, também na educação a igualdade deve imperar, pois todos têm, como cidadãos, direitos iguais. (Barreto, 1995: 163).

Sendo a escolaridade obrigatória uma das traves-mestras do estabelecimento da instrução pública, esta, assim como a homogeneização do sistema de ensino aparece ligada a necessidades práticas relacionadas com a política nacionalista e a economia. Assim, a ideia de liberdade de ensino surge, paradoxalmente, ligada à escolaridade obrigatória e à defesa do papel do Estado.

Neste contexto, importa referir o papel dos professores, que, de modo geral, defenderam a centralidade. Esta reivindicação assumiu formatos diferentes consoante os tempos, os regimes políticos e as circunstâncias concretas, mas competiu muitas vezes aos professores, às suas associações e sindicatos a defesa da unidade, integração e centralidade do ensino. Os motivos são variados.

De um modo geral, o sindicalismo não confia na diversidade e na descentralização, que classifica como ameaças. Além disso, existe vantagens em ter um só «patrão», o governo, pois permite concentrar forças e não dispersar meios. De igual modo, a estatização da instrução, ao torná-la uma realidade política, e subsequentemente recetiva a toda a espécie de argumentos eleitorais, contribuiu para aumentar o poder negocial dos professores. A mobilidade dos professores, a sua liberdade de circulação

entre escolas e entre regiões, exige um grau elevado de homogeneidade e integração: programas, calendários escolares, vencimentos, condições contratuais, manutenção de direitos de carreira, etc. O estabelecimento de uma carreira docente, com segurança e garantia de emprego, foi sempre entendido pelos professores como uma consequência da unidade do sistema. Por último, os professores sempre recearam qualquer eventual dependência funcional ou contratual de outras entidades que não o Estado: pais, comunidades locais, autarquias, associações, empresas privadas e igrejas não são bem vistos, pelos professores, como eventuais substitutos do Estado central e do Ministério da Educação (Barreto, 1995, 166).

Em Portugal, desde os anos 80 do século passado, a descentralização se torna uma palavra-chave de quase todos os programas de governo, embora com reduzidos efeitos práticos, muitas vezes com recurso a argumentos contraditórios (desde a promoção do mercado e da concorrência, ao reforço da democracia local e da participação) (Barroso, 2013: 16).

Segundo João Barroso, apesar de se ter verificado uma crescente descentralização ao longo dos anos, a autonomia das escolas em termos decisórios, presente dos discursos políticos, tem tido poucos resultados práticos. Este autor chega mesmo a caracterizá-la como “uma mistificação”, cujo objetivo seria utilizar este “discurso da libertação” para justificar o aumento do controlo sobre a escola, através “do discurso da libertação”( Barroso, 2013: 2).

Para Barroso (2013: 13) o processo de descentralização faria com que o Estado diminuísse a sua “função de prestador direto de serviço público”, mas mantivesse a sua responsabilidade de garantir a integridade da oferta educativa, assegurando a coesão nacional. Assim, descentralizar contribuiria para a redução da burocracia estatal, libertando a criatividade e estimulando a inovação pedagógica, ao “aproximar o local de decisão do local de aplicação,” levando em linha de conta as “especificidades locais e promovendo a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão” (Barroso, 2013: 17).

#### 4.1.2 - Desconcentração

O modelo de desconcentração foi aplicado em Portugal, no sistema educativo a partir da instauração da democracia.

##### A Administração Centralizada Desconcentrada do Sistema Escolar

A administração do sistema escolar pode ser centralizada ou descentralizada.

**Administração centralizada** – todas as decisões importantes são tomadas no topo do sistema, isto é, nas chefias dos serviços centrais do ME.

- Os serviços locais e as chefias locais estão sempre subordinados aos serviços e chefias centrais.
- No topo formula-se, nos escalões inferiores executa-se apenas.
- A **administração centralizada** pode ser **concentrada** ou **desconcentrada**.
  - (...) **Concentrada** – quando o superior hierárquico dos serviços centrais é o único competente para tomar decisões, limitando-se os agentes dos escalões inferiores a informar e a executar.
    - Gestão pedagógica das escolas – estas limitam-se a implementar o currículo, as circulares do ME sobre a distribuição do serviço docente, feitura das turmas, dos horários, etc. Têm algum poder no âmbito da avaliação.
    - Escolas Preparatórias (atuais estabelecimentos de Ensino Básico 2º Ciclo) e as Escolas Secundárias.
- **Desconcentrada** – existem graus intermédios de inferiores, isto é, chefes com competência para decidir imediatamente, embora sujeitos à direção e à inspeção dos superiores, que podem modificar as decisões tomadas.
- **Desconcentração ORIGINÁRIA** – quando a própria LEI dá competência aos chefes subalternos para tomar decisões.

- **Desconcentração por DELEGAÇÃO DE PODERES** – quando o superior delega certas competências no inferior (hierarquicamente falando). Delegação que pode cessar a todo o tempo (ex.: Delegações das Direções Gerais de Ensino Básico e Secundário, etc.).

O processo de desconcentração destina-se a descongestionar os serviços centrais e a possibilitar decisões mais rápidas e mais próximas dos problemas.

- A **desconcentração** pode ser **FRAGMENTADA** – se em cada distrito ou região os diversos departamentos centrais tiverem uma delegação que comunica diretamente com eles (ex.; serviços locais de diversas Direções Gerais).
- A **desconcentração** pode ser **COORDENADA** – quando existe a nível local futuros Serviços Regionais de Educação ou Direção Regional de Educação dirigida por um Diretor Regional.

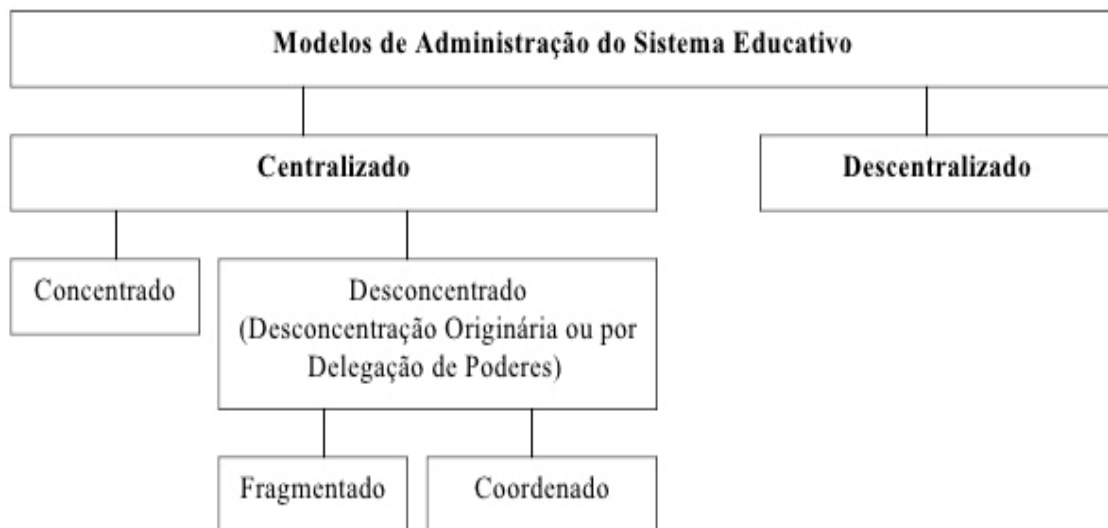


Figura 4 – Modelos de Administração do Sistema Educativo

Em qualquer das modalidades, o processo de desconcentração é uma forma de aumentar a eficiência da atividade de administração pública dentro do modelo centralizado.

**VANTAGENS:**

1. Aumentar a adequação da organização. A execução das normas centrais por quem está perto dos problemas é mais rápida porque há menos distância geográfica entre os problemas e quem os decide. Contudo, não está em causa o controlo central.
2. Incapacidade dos serviços centrais de preverem com exatidão certos problemas que surgirão a nível local.
3. Impossibilidade de os serviços centrais assegurarem o volume de resposta a todos os serviços locais.
4. Reforçar o controlo central – uma rede desconcentrada multiplica a presença do poder central em todos os locais, mantendo-se a cadeia hierárquica de comando e proporcionando-se a possibilidade de ação de controlo indireto.

### 4.1.3 - Municipalização

Existem dois conceitos geralmente associados às políticas e aos processos de descentralização educativa: o de municipalização, quando aplicado à transferência de poderes e competências nas autarquias locais, especialmente os municípios, e o de autonomia quando essa transferência se processa para as escolas. Independentemente da natureza, âmbito e relevância dessa transferência, trata-se de duas tendências distintas de descentralização. Mas, em qualquer dos casos, estamos perante processos mais ou menos negociados e consagrados por norma coerciva do poder central (Justino & Batista, 2013).

Fernandes (1992) e Both (1986) distinguem várias dimensões de autonomia ligadas principalmente à organização e à administração da escola, mas que podem ser ajustadas à municipalização da educação:

**Autonomia Política** – decorrente dos processos de descentralização, através do alargamento ou distribuição de poderes e competências. Trata-se, pois, de uma dimensão onde o exercício do poder político é assumido enquanto autonomia de orientação". Inclui-se, ainda, nesta dimensão, a possibilidade de criar "leis" e "regras próprias", ou seja, a ocorrência de produção normativa de âmbito local.

**Autonomia Financeira** – existe quando a pessoa colectiva possui receitas próprias e pode aplicá-las livremente segundo orçamento que livremente elabora.

**Autonomia Administrativa** – implicando a capacidade de tomar decisões administrativas e de praticar atos entendidos como "executórios e insusceptíveis de recurso hierárquico». Trata-se, pois, de uma dimensão onde o poder próprio de tomar decisões se alarga a várias modalidades de autonomia administrativa, a saber: financeira, regulamentar, patrimonial e de gestão de pessoal.

**Autonomia Científica e Pedagógica** – resultante da aplicação do conceito de função técnica às atividades administrativas. A precisão do conceito ao nível científico e pedagógico resulta do desenvolvimento dos próprios projetos de nível científico-pedagógico local, com intervenção na dimensão curricular e na gestão autónoma de currículos e programas.

A reforma do Sistema Educativo desencadeada em Portugal, a partir de meados dos anos 80, à semelhança do que se verificou noutros países, pretendeu valorizar a construção de uma autonomia de escolas. Esta nova política educativa visou reconhecer uma maior capacidade de decisão e autonomia à escola (Aguiar 2013). A escola, sendo o centro das políticas educativas, deve construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que permitirá uma melhor resposta aos desafios da mudança. A maior autonomia das escolas não deve constituir uma forma de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas antes pressupõe o reconhecimento de que as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projeto educativo. A autonomia das escolas permitirá que estas desempenhem melhor o seu papel de serviço público de educação. Por sua vez, a administração educativa central tem o dever e o poder de regulação de maneira a garantir a igualdade de oportunidades e a correção das desigualdades existentes. A autonomia constitui, enfim, um investimento nas escolas e na qualidade da educação, devendo ser acompanhada, no dia-a-dia, por uma cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa (Ferreira & Teixeira, 2010). Conceder autonomia às escolas levará a um processo de “singularização”, em oposição à uniformização ainda prevalecente do nosso sistema educativo, que tornará as escolas em lugares de maior eficiência e de encontro com as necessidades e desejos das famílias nas quais encontra a sua razão de ser (Cabral & Bessa, 2014). Assim, a autonomia administrativa, com recursos e apoios, torna-se instrumento indispensável ao sucesso de uma municipalização da educação. Dessa forma, município, Estado e poder central são três dependências administrativas detentoras de amplos recursos e experiências para administrar e desenvolver o ensino (Both, 1986). O sistema educativo e as escolas enfrentam pressões constantes de natureza tecnológica ou financeira. Neste sentido estas precisam adaptar os seus paradigmas organizacionais e estarem recetivos à mudança

para poderem responder a estes desafios. No entanto a mudança nem sempre é pacífica e está envolta em contornos de resistência.

A municipalização da educação para além da componente administrativa centra-se especialmente no homem como questão pluridimensional. Pode ser entendida municipalização da educação como a transferência de competências administrativas e da responsabilidade pela administração e pelo desenvolvimento do ensino para os municípios, de forma gradual, progressiva e diferenciada, acompanhada dos necessários apoios e recursos por parte do Estado. Uma municipalização por certo torna-se um esforço de ampliação do raio de atuação administrativa do município, sendo a este necessário o investimento naquilo que mais se identifica com a população que a compõe. Assim, cabe ao município o acompanhamento, a capacidade e a competência na tomada de decisão e no gerenciamento dos componentes que integram a realidade administrativa local, procurando manter estreita relação com a vocação regional e a política nacional de desenvolvimento socioeconómico. A municipalização da educação, não se arvora a garantir a solução de todos os problemas educacionais, mas acredita-se ser ela o caminho mais curto de intermediação entre a realidade existente e a solução plausível.

Uma municipalização da educação requer de seus profissionais «, por certo, perfil adequado e específico quando da sua implementação e desenvolvimento, e convergente, tratando-se do objetivo comum a ser alcançado: a educação. Existem recursos indispensáveis a uma municipalização da educação, que são (Both, 1986):

- Recursos Humanos
- Recursos Físicos e Materiais
- Recursos Financeiros
- Recursos Normativo-Legais

A municipalização da educação permite um considerável número de vantagens, tais como, maior racionalização de recursos, mecanismos de ação e solução mais rápidos, possibilita a desburocratização do sistema; assegura maior conhecimento por parte da administração municipal da realidade física, social, económica e cultural em que o município se situa; e facilita o acompanhamento e a avaliação de todas as

atividades, permitindo assim ao município assumir gradual e progressivamente a responsabilidade do ensino. O ensino municipal, quando desenvolvido com o sentido de educação, dá a possibilidade à população oportunidade de crescimento cultural, elemento indispensável dos componentes que integram o rol do que servem de parâmetro para caracterizar o grau de desenvolvimento de uma população. Então, deve o município, com o conhecimento de causa que possui, gerir integralmente as ações e identificar as necessidades. Desta forma, o Estado deve prover recursos e condições necessárias para o desenvolvimento municipal. Uma efetiva municipalização da educação, com o desenvolvimento de uma educação com qualidade, subentende a suficiente e adequada presença de recursos humanos, físicos, materiais e financeiros, bem como necessário apoio político, administrativo e de legislação pertinente. O sucesso de uma municipalização da educação depende de um bom uso dos recursos colocados à sua disposição. Ou seja, uma municipalização requer estar acompanhada de autogestão para que o resultado possa ser positivo. A autogestão compreende todos os passos de um processo administrativo e de gerenciamento, de uma autonomia de ação. Ao falar-se de autogestão e autonomia, a primeira subentende a segunda. E assim, a autonomia representa a base para atuação da autogestão, portanto, é indispensável ser o município possuidor de autonomia administrativa, financeira, cultural e patrimonial. A autonomia científica e pedagógica só pode ser reconhecida à escola e aos órgãos escolares. A autogestão não pode ser confundida com repasse de encargos e serviços, mas entendida como gestão de competências que se identificam com a realidade social da comunidade, com condição e autonomia administrativa (Both, 1986).

## **5. Breve história da descentralização e municipalização da educação em Portugal**

Em termos estritamente administrativos da educação, o município português ainda pouca competência possui, visto que Portugal traz em si desde sempre uma excessiva centralização do poder depositado no governo central.

Um dos primeiros acenos sobre a atribuição de competência municipal relativos à educação consta da Constituição Portuguesa de 1822, quando foi atribuída às Câmaras cuidar das escolas primárias e de outros estabelecimentos de educação, que fossem pagos pelos rendimentos públicos. E nesta situação, trata-se dos cuidados com o estabelecimento e não propriamente com o ensino.

Desde a primeira proposta de Rodrigo da Fonseca Magalhães (1835) até à criação da Direção-Geral de Instrução Pública (1859) a regulação estava centralizada num Conselho Superior de Instrução Pública. Durante este período, a conceção dominante era claramente centralista, a qual se manteve até à legislação de Rodrigues Sampaio (1878).

A primeira formulação de uma política descentralizadora foi proposta por D. António da Costa, através do Decreto de 16 de Agosto de 1870. No parecer que acompanha o diploma, aquele que passou por ser o primeiro-ministro da instrução pública apontava como a primeira, entre as mais importantes causas do atraso educativo, a “organização centralizadora” que bloqueava a concretização do desígnio de uma “educação nacional”. Por isso, enunciava como objetivo principal do seu diploma a descentralização da instrução primária para a “localidade”. Este diploma não conheceu a regulamentação necessária à sua implementação e sucumbiu.

A crise financeira em 1876 faz com que António Rodrigues Sampaio decida retomar o diploma de D. António da Costa, reformulando-o e fazendo-o aprovar em 1878 sob a forma de Lei de 2 de Maio, completada pela Lei de 11 de Junho de 1880 e, no ano seguinte, regulamentando-a. A década de 80 vai ser marcada pela descentralização, com a especial transformação do pagamento dos professores passar a ser feito pelas Câmaras Municipais e pelas Juntas de Paróquia (Justino, 2012). Esta descentralização financeira, segundo Nóvoa, constitui um problema pela falta de pagamento aos professores por parte de muitas estruturas municipais.

Em 1911, o Governo Provisório da República Portuguesa que tratava do ensino infantil e primário, estabelece no seu artigo 62 que a administração do ensino infantil e primário e a proteção dos alunos ficam a cargo das câmaras municipais e dos conselhos de assistência escolar. O referido decreto dá a oportunidade às Câmaras Municipais de terem uma ampla autonomia na administração e no desenvolvimento dos ensinos infantil, primário e normal.

Em 1914, na proposta de Reforma Administrativa discutida pelo Parlamento, o estatuto de autonomia dos municípios foi revisto, dado que o então Ministro da Instrução, Sobral Cid, considerava que a oferta escolar enfermava de irregularidades geradas pela legislação municipalista de Rodrigues Sampaio, prejudicando a instrução. Segundo Cid “a administração do ensino primário, que no último período da monarquia estava organizado como serviço do Estado pago pelos municípios, passou a ser, sob a República, um serviço municipal largamente subvencionado pelo Estado” (Cid, 1984: 423, cit. in Magalhães, 2013:37).

A proposta de Sobral Cid implicava que o estabelecimento de critérios diferenciados para os municípios. Assim, os do Porto e de Lisboa poderiam manter-se inteiramente autónomos, enquanto que nos municípios das capitais de distrito e nas cidades, a exemplo do que sucedia em Coimbra, seriam criados órgãos aptos a gerir a instrução. A maioria dos municípios, no entanto, teriam um sistema administrativo que passaria a incluir a província escolar, órgão intermédio entre o Estado e o Município, e junto do governo central uma comissão permanente de instrução primária. Contudo, seria sobretudo na aquisição, adaptação, construção e administração de edifícios escolares que se esperava uma maior intervenção municipal (Magalhães, 2013:37-38).

Assim, na segunda década do século XX, o estatuto e a ação dos municípios s variaram, de acordo com as prerrogativas e as iniciativas locais, assim como com as circunstâncias históricas. As Escolas Primárias Superiores, as Escolas Móveis, as Escolas Centrais são alguns exemplos de assuntos de diversificação municipalista.

O Decreto-Lei de 5 de maio de 1919, assinado por Leonardo Coimbra, converteu as Escolas Normais de Lisboa, Porto e Coimbra, bem como as das sedes de distrito em Escolas Primárias Superiores e autorizou os municípios a criarem Escolas Primárias Superiores, que em alguns casos poderiam servir mais que um município.

A 7 de janeiro de 1924, António Sérgio assinaria um decreto suprimindo as Escolas Primárias Superiores, entretanto criadas. No entanto, aquelas que fossem integralmente suportadas pelos municípios, ou pelas Juntas Gerais de Distrito poderiam subsistir. Seriam, contudo, definitivamente encerradas a 15 de junho de 1926, por força de um Decreto-Lei emitido nessa data. Em 1911, o total de municípios era de 291. Esse total tinha sido ampliado para 300 em 1920 (Magalhães, 2013:38).

O municipalismo iria cumprir funções de complemento da ação cultural e educativa do Estado, dando concordância à sociedade corporativa, instituída no quadro do Corporativismo centralizado, assumido pela Ditadura Militar e consolidado pelo Estado Novo. A Constituição de 1933, promulgaria “o movimento federativo de base autonómica, tendente à integração das freguesias nos concelhos, dos concelhos nos distritos e dos distritos nas províncias, que tinha vindo a desenvolver-se na década de vinte e que inspirou o regionalismo universitário e educativo previsto na Reforma João Camoesas de 1923”, o qual viria a ceder face ao regionalismo oficial (Magalhães, 2013:39).

Por volta de meados do século XX, competia aos municípios suprir as necessidades educativas, escolares e culturais junto de públicos específicos, incluindo a supressão de carências no âmbito escolar. Ciclicamente seriam os municípios a providenciar o suplemento pedagógico e cultural das populações que representavam, incluindo novos públicos e novas carências geradas pela evolução das circunstâncias históricas.

Entre finais da década de cinquenta e ao longo da década de sessenta do século XX, a iniciativa municipal ficou associada à oferta de cursos profissionais, à ampliação e à organização da oferta escolar e a políticas de fomento da frequência escolar. Na década de sessenta, com o estabelecimento da universalização da Instrução primária para o público infantil, foi decretada a obrigatoriedade escolar de 6 anos, onde os municípios tiveram um papel de relevo, providenciando solução para que as crianças vissem assegurada a escolaridade nos locais de origem. A intervenção dos municípios foi extensiva à formação profissional e à alfabetização de adultos. Com o Marcelismo (1968-1974), a ação dos municípios retomou algum pendor de integração regional (Magalhães, 2013:40).

O município jamais teve tarefa fácil, vivendo administrativamente e financeiramente sufocado pelo governo central até a data de 25 de Abril de 1974, quando Portugal, a partir daí, procura trilhar caminhos mais democráticos. É a Constituição da República Portuguesa de 1976 que institucionaliza o exercício democrático do poder, mediante a consagração da descentralização administrativa (Both, 1986).

Barreto e Fernandes (1979) defendem uma política reformadora para o sistema de ensino, dizem que é preciso garantir a autonomia das universidades, a descentralização dos serviços educativos, a municipalização dos ensinos básicos e a regionalização dos ensinos técnicos e superiores. Uma descentralização ousada e uma regionalização conferem mais liberdade aos cidadãos que assim poderão, através das instituições autárquicas e regionais, assegurar de perto o controlo político sobre as decisões e os programas.

Os municípios intervieram na expansão do ensino e na oferta local de cultura. A eles se ficou a dever um reforço da ação social e da melhoria de condições materiais e logísticas para o efetivo cumprimento da Escolaridade Obrigatória (Magalhães, 2013:40).

A década de 80 vai ser marcada pela descentralização, com a especial transformação do pagamento dos professores passar a ser feito pelas Câmaras Municipais e pelas Juntas de Paróquia (Justino, 2012).

De facto, é aprovada na Assembleia da República, e posteriormente publicada em 1984, legislação que atribui aos municípios do Continente novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares, assim como a definição e aplicação da ação social escolar. Passam a estar previstas formas de descentralização e desconcentração da administração educativa, prevendo também a possível regionalização do território nacional.

Todavia, para além da descentralização, esta legislação privilegia também a participação comunitária com a renovação do serviço público educativo. Baseadas numa lógica cívica e comunitária de renovação da escola pública, estas estratégias visavam um aumento das políticas de descentralização e reforço da autonomia das escolas, em

que o papel do Estado passa a ser, essencialmente, o de estabelecer e regular as orientações básicas da educação.

O conceito de autonomia foi implementado com o decreto-lei n.º 48/ 89 de 3 de Fevereiro, que consagra a desconcentração de funções e poderes e o reforço da autonomia, através da elaboração de um projeto educativo próprio, por oposição à prática tradicional na organização de administração educacional, a qual era caracterizada pela centralidade. Assim, segundo o referido diploma, essa autonomia manifestava-se em vários domínios, incluindo a gestão de currículo e programas e atividades de complemento curricular, assim como na gestão administrativa e financeira. Neste contexto o capítulo III do referido decreto-lei estabelecia os aspetos referentes à autonomia pedagógica, enquanto que o capítulo IV dizia respeito à autonomia escolar.

Esta autonomia viria a ser reforçada anos mais tarde em 1991, com o decreto-lei n.º 172 de 10 de Maio.

Os conceitos de autonomia e descentralização também estiveram presentes no decreto-lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio, que reforçou os poderes das escolas e dos seus órgãos, ao delegar competências específicas na comunidade local, através por exemplo da figura jurídica do “contrato de autonomia”.

Durante a década de 90 do século XX, assistiu-se em Portugal à descentralização político-administrativa de base territorial, aos níveis nacional, regional e local/municipal, através da criação das Direções Regionais de Educação (D.R.E.) e dos Centros de Áreas Educativas (C.A.E.) (Figueiredo, 2001: 484).

No entanto, segundo Barroso (2013:18), essa política não teve o efeito pretendido, tendo ditado a “morte” dessas estruturas regionais, as quais se foram esvaziando, tornando-se irrelevantes e desnecessárias, porque as decisões políticas estruturais foram no sentido de reforçar os poderes e responsabilidades das escolas, das suas direções e das respetivas autarquias. Assim, a política de descentralização administrativa, com o subsequente reforço da autonomia das escolas, que deveria garantir a concorrência e a liberdade de escolha resultou na redução do mercado educativo, enquanto que a diminuição de intervenção do Estado na provisão direta do serviço educativo, teve como resultado o reforço do seu controlo sobre os processo e dispositivos de avaliação (Barroso, 2013: 18-19).

A política de descentralização educativa foi implementada através da contratualização, tendo-se estabelecido um conjunto de parcerias entre os vários agentes públicos e privados, onde o controlo anteriormente efetuado através das normas foi substituído pelo controlo pelos resultados, assistindo-se ainda ao desenvolvimento de uma regulamentação das boas práticas, dos contratos e da avaliação. Neste contexto surgiram os Contratos de Autonomia e a territorialização das políticas educativas, através dos T.E.I.P. (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) (Barroso, 2013: 18).

A estratégia de redução do peso do Estado no setor de educação passou por instituir uma política de autogestão destinada à otimização dos resultados, tanto pedagógicos como financeiros ou outros. Assim cada escola foi responsabilizada, tendo de prestar contas pelo sucesso ou insucesso da mesma, transformando por completo a orgânica da escola pública e o seu modo de funcionamento. Passou a existir um diretor, eleito pela comunidade escolar, responsável e responsabilizável perante o Conselho Geral pela política seguida na instituição. Nesta perspetiva, estabeleceu-se um modelo de gestão orientado para os resultados e o controlo da qualidade, o cidadão passou a ser considerado como um cliente ou um utilizador e definiram-se planos estratégicos com indicadores mensuráveis, através de uma visão que contemplava a autonomia da gestão através da descentralização (Barroso, 2005:59).

Esta visão empresarial da educação, obrigou a um controlo da qualidade do serviço prestado, assim como à autoavaliação e autorregulação dos métodos de gestão, gerando também práticas de autorreflexão, visando a melhoria contínua dos sistemas educativos e das organizações escolares. Em Portugal, o modelo de autoavaliação orientado para a noção de qualidade, permitiu diagnosticar pontos fracos e áreas possíveis de serem melhoradas.

A criação das Provas Globais e dos Exames Nacionais do Ensino Básico e do Secundário, tornam possível medir qualidade educativa, visível através do sucesso dos alunos e a realização dos testes intermédios e das Provas de Aferição, reforçaram as práticas de controlo de qualidade no que toca à aprendizagem dos alunos.

O Projeto Qualidade XXI e o Programa de Avaliação Integrada das Escolas, implementados a partir de 2001/2002, assim como o Programa Aferição da Efetividade da autoavaliação das Escolas, em 2005, serviram como reforço das inspeções periódicas

e sistematizadas às escolas, avaliando os pontos fracos e fortes de cada organização e medindo a eficácia de vários elementos da escola, de acordo com uma escala pré-definida.

No mesmo contexto foram criados *rankings* nacionais, os quais suscitaram e ampliaram a competição e a concorrência entre as escolas, nomeadamente através da publicitação dos resultados escolares obtidos pelos alunos nos diferentes exames realizados nos vários ciclos de ensino.

Por fim, em 2003, na sequência de uma mudança da maioria política da Assembleia da República (e da composição do Governo), é publicado um novo quadro normativo – que estatui o Conselho Municipal de Educação (CME), em substituição do CLE, e consagra a carta educativa de acordo com o Plano Diretor Municipal. Este novo modelo apresenta algumas diferenças em relação ao anterior, pretendendo ser, no entanto, mais abrangente, pois, para além da educação escolar, engloba agora todas as formas de educação. O que há de novo e interessante neste modelo são as competências relacionadas com a participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, a análise do desempenho do pessoal docente e não docente, e a assiduidade e sucesso escolares, aliando ainda, a forte representação autárquica (Presidente da Câmara Municipal, Presidente da Assembleia Municipal, Vereador da Educação e Presidente de uma das Juntas de Freguesia do Concelho) neste órgão, o que de certa forma, pode perspetivar uma municipalização da educação. Ao limitar pela imposição da lei, o CME na sua composição, presidência e distribuição dos seus membros, o Estado centraliza juridicamente e impõe uma normalização nacional para este órgão, que é reforçado com o facto de este diploma não ser da responsabilidade do Ministério da Educação, mas do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente (Justino & Batista, 2013).

No entanto, o primeiro contrato de autonomia celebrado entre o Ministério da Educação e uma escola (Escola da Ponte) só viria a verificar-se em 2004, justificado pelo particular interesse do projeto de organização pedagógica e administrativa apresentado por este estabelecimento de ensino.

Seria, contudo apenas no ano letivo 2006/2007, que se viria a estabelecer uma nova relação entre a gestão das autoridades de administração educativa e as escolas, através do contrato de autonomia.

A portaria n.º 1260/2007 de 26 de Setembro, apresentaria uma primeira versão de um contrato de autonomia, no âmbito de uma experiência piloto para a qual foram selecionadas 24 escolas.

A última versão desta portaria data de 30 de agosto de 2012 - portaria n.º 265/2012 – e apresenta uma regulamentação mais exaustiva, delimitando os contornos de uma parceria estratégica para o desenvolvimento da organização escolar, através de metas e compromissos de ambas as partes, claramente definidos e estrategicamente delineados.

Este diploma salienta ainda os ganhos de autonomia concedidos a essas escolas, por exemplo, ao conferir-lhe poder para adotar procedimentos próprios sobre “horários, tempos letivos, constituição de turmas ou grupos de alunos e ocupação de espaços” (alínea c), ou no “recrutamento e seleção do pessoal docente e não docente, nos termos da legislação aplicável”, (alínea d) ou ainda ao contemplar a “possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas que lhe estão consignadas” (alínea g) previstas no artigo 4.º-Desenvolvimento da autonomia.

Com feito, antes deste diploma, nenhuma escola podia adotar normas próprias sobre horários, tempos letivos ou constituição de turmas, nem contratar de forma específica pessoal docente ou não docente, e muito menos dispor de financiamento próprio, que não fosse autorizado previamente pelos respetivos serviços do M.E..

Esta opção política da celebração de Contratos de Autonomia entre as escolas e o M.E. constituiu assim um marco histórico na estratégia de descentralização progressiva das decisões para as organizações escolares.

Com a publicação da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro foi estabelecido o enquadramento legal para a descentralização de competências, prevendo e regulamentando dois mecanismos jurídicos de descentralização do Estado nos municípios e entidades intermunicipais: a transferência de competências através de lei e a delegação de competências através da celebração de contratos interadministrativos.

Posteriormente com a publicação do Decreto-Lei nº 30/2015, de 12 de fevereiro criou o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, dando origem no caso da educação ao Programa Aproximar Educação (PAE) em experiência piloto em dez municípios lançada pelo XX Governo Constitucional

Apesar de o município português não manter nem administrar de forma formal o ensino básico, todavia presta apoio considerável ao seu desenvolvimento, integrando ações de benefício social, como apoio logístico e financeiro a associações de estudantes; programas de visitas guiadas a centros, lugares e monumentos históricos; ofertas de bolsas de estudos a estudantes de comprovada carência económica; concessão de subsidio financeiro na aquisição de material bibliográfico e escolar a estudantes comprovada carência económica; transporte gratuito; entradas gratuitas em feiras e parques específicos; redução de preços em espetáculos artístico-culturais e de lazer específicos. Na sua individualidade cada um desses benefícios não seja tão importante, mas no seu conjunto constituem grande soma de aspetos positivos que deixam transparecer integração entre as diferentes áreas sociais, com perspectivas que resultam em educação (Both, 1986).

## **Municipalização da educação no período após 1996 Resenha jurídica**

**Despacho n.º147-B/ME/96**, de 1 de agosto, complementado pelo Despacho Conjunto n.º73/SEAE/SEEI/96, de 3 de setembro – cria a possibilidade de constituição dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP);

**Lei n.º5/97**, de 10 de fevereiro - Lei-quadro da Educação Pré-Escolar;

**Decreto-Lei n.º147/97**, de 11 de junho – estabelece o regime jurídico do desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar, mantendo a responsabilidade do município ao nível da construção, remodelação e equipamento e integração dos jardins-de-infância municipais na rede pública nacional (artigo 3.º);

**Decreto-Lei n.º27/97**, de 2 de junho – criação dos agrupamentos de escolas, horizontais ou verticais – procura promover a autonomia das escolas – centro privilegiado das políticas educativas – mas mantém a participação das autarquias nos Conselhos Consultivos dos Conselhos Pedagógicos;

**Decreto-Lei n.º115-A/98**, de 4 de maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar dos ensinos básico e secundário – visa promover a descentralização e o reforço da autonomia das escolas, tendo em vista a democratização, a igualdade de oportunidades e qualidade do serviço público de educação;

**Lei n.º42/98**, de 6 de agosto – nova Lei das Finanças Locais;

**Lei n.º159/99**, de 14 de setembro – consolida o quadro de transferências de atribuições e competências para o poder local;

**Lei n.º169/99**, de 18 de setembro – estabelece o novo quadro de competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos municipais e das freguesias;

**Decreto-Lei n.º12/2000**, de 29 de agosto – fixa os requisitos necessários para a formação de agrupamentos de escolas, cuja responsabilidade é da comunidade educativa com presença nos órgãos de administração e gestão e com projetos educativos comuns;

**Decreto-Lei n.º7/2003**, de 15 de janeiro – criação dos Conselhos Locais de Educação, prevendo a elaboração da Carta Educativa, substituindo a Carta Escolar;

**Despacho n.º14 753/2005**, de 5 de julho – cria o Programa de Generalização do Ensino do Inglês, nos 3.º e 4.ºanos do 1º Ciclo do Ensino Básico, no qual se prevê o envolvimento das escolas, dos agrupamentos, das autarquias, das associações de pais, entre outros, *na construção de respostas diversificadas, em função das realidades locais*;

**Decreto-Lei nº 75/2008**, de 22 de abril - aprova o regime autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

**Decreto-Lei n.º144/2008**, de 28 de julho – transfere para os municípios atribuições e competências na área da educação: pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; componente de apoio à família; atividades de enriquecimento curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico; gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico; ação social escolar nos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico; transportes escolares relativos ao 3.º Ciclo do Ensino Básico;

**Portaria n.º759/2009**, de 16 de Julho – aprova o sistema de avaliação do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;

**Decreto- Lei n.º 137/2012**, de 2 de julho - republica o Decreto-Lei nº 75/2008 de 22 de abril que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da rede pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

**Lei n.º 75/2012**, de 12 de setembro - prevê a delegação de competência através de contratos interadministrativos a celebrar entre o governo e cada um dos municípios;

**Decreto- Lei n.º 30/2015**, de 12 de fevereiro - estabelece o regime de delegação de competências do estado nos municípios nas áreas sociais nomeadamente na educação;

**Contrato n.º 562/2015**, de 28 de julho - Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências entre o Ministério da Educação e o Município de Vila Nova de Famalicão.

## **6 - Municipalização como descentralização**

A descentralização, sob o âmbito de uma municipalização, apresenta vantagens de ordem política e técnica. Politicamente, a descentralização entrega às comunidades locais a gestão dos seus interesses próprios, o que resulta num aprofundamento da democracia. A nível técnico permite decisões mais adequadas às necessidades locais por serem formadas por pessoas que melhor conhecem e estão sintonizadas com a vontade das populações (Formosinho, 1986). A descentralização não se constitui em objetivo fácil de ser alcançado, visto as resistências que a ela se antepõem. No entanto, a descentralização administrativa pressupõe componentes que lhe dão a necessária garantia de subsistência (Both, 1986). A Administração Central, ao libertar-se de algumas tarefas transferidas para o poder local e que aí podem ser efetuadas com mais eficiência e qualidade, menos custos e maior rapidez, de acordo com o princípio da subsidiariedade, cria condições para um reforço do poder local. Desta forma, fica assegurada uma maior qualidade na prestação de serviços, uma intervenção mais ativa no tecido económico e social, um melhor aproveitamento de potencialidades naturais. Se isto supõe uma solidariedade e uma libertação de interesses espúrios, por outro lado conduz à necessidade de reforçar a atuação do poder autárquico de modo a responder às necessidades de mudança (Correia, 1996).

Chiavenato (1983) defende que o grau de descentralização ou de centralização de uma organização depende de certos fatores, como: tamanho da organização; tipo de negócio (ramo de atividade) da organização; tendências económicas e políticas do país; filosofia da alta administração e personalidades envolvidas; competência dos subordinados e confiança dos superiores nessa competência; e facilidade de informações que permitam as tomadas de decisões. Dale (1955) mostra que o grau de descentralização administrativa de uma organização é maior:

- Quanto maior for o número de decisões tomadas nas escalas mais baixas da hierarquia administrativa;
- Quanto mais importantes forem as decisões tomadas nas escalas mais baixas da hierarquia administrativa;

- Quanto maior for o número de funções afectadas pelas decisões nas escalas mais baixas;
- Quanto maior for a supervisão.

A descentralização permite que as decisões sejam tomadas pelas unidades situadas nos níveis mais baixos da organização, proporcionando um considerável aumento da eficiência Chiavenato (1983). Como vantagens individualizadas, Dale (1955) expõe as principais:

- As chefias ficam mais próximas do ponto de tomar decisões;
- Permite aumentar a eficiência aproveitando melhor o tempo e a aptidão dos funcionários;
- Permite melhorar a qualidade das decisões à medida que o seu volume e complexidade reduzem;
- A quantia e os gastos de papelaria do pessoal dos escritórios centrais podem ser consideravelmente reduzidos;
- Os gastos de coordenação podem ser reduzidos em virtude de maior autonomia para tomar decisões;
- Permite a formação de executivos locais ou regionais mais motivados e mais conscientes dos seus resultados operacionais.

Dale (1955) também cita algumas limitações que podem, eventualmente, proporcionar uma outra desvantagem da descentralização administrativa, tais como:

- Falta de uniformidade nas decisões;
- Insuficiente aproveitamento dos especialistas;
- Falta de equipa apropriada ou de funcionários no campo de atividades.

Apesar destes dois autores referidos anteriormente, falarem de descentralização reportando-se principalmente à administração de empresas, não quer dizer que não possa ser aplicado a uma descentralização administrativa requerida para uma municipalização da educação. Muita da generalidade concernente a uma empresa igualmente pode ser aplicado à especificidade do município, que, na verdade, não deixa de ser uma organização (Both, 1986).

## **7 - A “Municipalização” em contexto internacional: 2 exemplos**

### **7.1 - Finlândia**

Atualmente, as escolas finlandesas ocupam o primeiro lugar no ranking do Pisa, considerado o sistema de avaliação internacional de educação mais abrangente, implementado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Mas afinal o que caracteriza aquele que é considerado hoje em dia o melhor sistema educacional do mundo? O avanço tecnológico e a sofisticação do seu equipamento didático? Surpreendentemente, o segredo do sucesso finlandês está na simplicidade do seu sistema educacional que se baseia sobretudo em duas importantes premissas: um currículo amplo, abrangendo o ensino da música, da arte e de, pelo menos, duas línguas estrangeiras. A segunda, é a aposta na formação dos docentes, a quem é exigido o mestrado até para os educadores do ensino básico. Além disso, existe um número limitado de vagas nos cursos de formação de professores que garante que apenas os melhores conseguem aceder à profissão. Em Portugal, em contrapartida, esses cursos, muitos deles de qualidade duvidosa, ficam frequentemente com vagas por preencher, pois existe uma grande percentagem de professores, em especial os recém-formados, no desemprego. E mesmo aqueles que conseguem colocação enfrentam uma grande instabilidade laboral, podendo passar vários anos até conseguirem entrar no quadro de efetivos.

Segundo o relatório de 2012 do SABER (Systems Approach for Better Education Results), existem dois fatores principais que podem explicar o sucesso do sistema educacional finlandês: o primeiro é que a educação desde há décadas que é uma prioridade nacional na Finlândia e o segundo é que o sistema opera numa base de confiança. Apesar do Ministério da Educação ser responsável pela oferta de educação geral e pelo desenvolvimento educacional, incluindo o currículo, a implementação a nível escolar é da responsabilidade dos governos municipais que atuam através do Conselho Escolar Municipal. Assim, enquanto a política de educação é definida a nível

central, incluindo as orientações sobre o que as crianças precisam saber em cada nível, as escolas possuem autonomia e têm liberdade para usar o seu próprio método para cumprir com as normas nacionais (SABER, 2012).

O principal objetivo da política de educação finlandesa é oferecer a todos os cidadãos a igualdade de oportunidades e a estrutura do sistema de ensino reflete esses princípios. O sistema é altamente permeável, ou seja, não há impasses que impeçam a progressão para níveis mais elevados de educação. Na educação o foco é mantido sobre a aprendizagem e não na avaliação. Na Finlândia, não existem exames nacionais para os alunos do ensino básico. Em vez disso, os professores são responsáveis pela avaliação das matérias com base nos objetivos incluídos no currículo (Finnish national board of education, [s.d.]).

Na Finlândia, as crianças iniciam a escolaridade obrigatória aos sete anos, idade considerada aquela em que atingem o desenvolvimento necessário para se poderem concentrar e aprender. A escolaridade obrigatória é de nove anos, após a qual, e já com 16 anos de idade os alunos podem optar pelo ensino secundário, pelo ensino vocacional ou entrar no mercado de trabalho. Em Portugal, a escolaridade inicia-se aos seis anos, e por vezes até aos cinco, prolongando-se obrigatoriamente até aos 18 anos. O ensino regular não tem qualquer componente de educação tecnológica e o trabalho oficial está excluído dos programas.

O único exame nacional a que os estudantes finlandeses estão obrigados realizam no final do ensino secundário geral. A admissão ao ensino superior baseia-se nos resultados deste exame, assim como nos dos testes de admissão (FNBE, [s.d.]).

Desde a década de 1990, que a administração escolar na Finlândia se encontra descentralizada e as escolas, assim como os politécnicos e as universidades, desfrutam de uma ampla autonomia. Esta era de uma cultura escolar baseada na cultura de confiança, significou que as autoridades educacionais e líderes políticos acreditaram que os professores, juntamente com os diretores, pais e as suas comunidades, saberiam como proporcionar a melhor educação possível para as suas crianças e jovens. Na Finlândia, esta transição da administração central burocrática para uma cultura descentralizada de confiança aconteceu durante cortes profundos no orçamento público

da educação, isto na década de 90. Argumentou-se que a cultura de confiança foi introduzida porque as autoridades locais não querem burocratas centralistas, a tomarem decisões financeiras difíceis que tem repercussão direta nas suas crianças e escola. Esta realidade de proximidade acaba por ser mais realista e eficiente quando à gestão de questões orçamentais, uma vez que a gestão de novas realidades orçamentais se coaduna com as dificuldades que se encontram no terreno e não num controlo distante e muitas vezes desfasado da realidade dos burocratas centralistas. A própria formação de professores contempla já algumas ações de formação voltadas para aspetos específicos das realidades municipais e também para gestão de escolas, para que os professores sejam mais capacitados e autónomos para resolver os problemas das escolas, ao invés de transferi-los para as autoridades educacionais centralistas. Como consequência da gestão descentralizada da educação e maior autonomia das escolas, as autoridades educacionais e responsáveis políticos, passaram a exigir às escolas que cumprissem determinados resultados de aprendizagem, numa espécie de responsabilização recíproca. A atribuição da responsabilidade de resultados às estruturas locais significou uma contrapartida assente na definição do currículo, de horários e uma completa reorganização geral da escolaridade. No fundo existe um currículo nacional onde constam os princípios orientadores para os municípios e para as escolas. As escolas munidas da sua autonomia estabelecem métodos de ensino e proporcionam os ambientes de aprendizagem que considerarem mais profícuos. A educação e a formação profissional na Finlândia são financiadas por fundos públicos, não havendo lugar a pagamento de propinas, seja qual for o nível de ensino. No ensino básico, a alimentação, o material escolar e os transportes são fornecidos gratuitamente, e apenas os estudantes do ensino secundário é que pagam livros e transporte. No entanto, existe um sistema eficiente para proporcionar ajuda financeira para estudantes em tempo integral, quer no ensino secundário, como no ensino superior (FNBE, [s.d.]).

As aulas começam normalmente por volta das 09:00h./09:45h.. Na Finlândia está atualmente em estudo uma lei para proibir que as escolas comecem antes das 9:00h., pois vários estudos provaram a necessidade de os adolescentes terem um sono de qualidade. Os alunos têm geralmente três a quatro aulas de 75 minutos por dia, com

várias pausas no meio. Este sistema permite que, tanto os alunos, como os professores possam estar descansados e aptos a ensinar e a aprender.

Por oposição a Portugal, onde alguns professores se deslocam entre vários estabelecimentos, na Finlândia nenhum professor dá aulas em mais de uma escola. A jornada laboral dos professores também é mais curta. De acordo com a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), um professor finlandês ensina em média cerca de 600 horas por ano ou cerca de 4, ou menos, aulas diárias. Nos EUA, em média, um professor ensina quase o dobro do tempo, com uma média de mais de 1.080 horas de ensino em sala de aula por ano. Além disso, na Finlândia, os professores não têm que estar na escola, quando não têm aulas agendadas. Este sistema permite que os professores finlandeses possam ter mais tempo para planear cada lição.

Comparado com Portugal, caracterizado pela existência de mega-agrupamentos de escolas, as escolas finlandesas, para além de autónomas, são também pequenas. As turmas também são pequenas, com menos de 20 alunos – em Portugal estas podem ter até 30 alunos - e sempre que é necessário apoiar alunos com necessidades especiais existem professores de apoio para esse efeito. Nas escolas portuguesas, em contrapartida, são raras as situações de co-docência, pois para além da falta de recursos, os últimos anos têm sido marcados pelos cortes nos apoios educativos.

Recentemente, os *media* portugueses têm denunciado situações caricatas geradas pelas políticas de favorecimento público de negócios privados na educação que em nada contribuíram para o aumento da qualidade do ensino no nosso país. Na Finlândia, o ensino privado é residual, assim como o número de retenções, pois as escolas têm autonomia para intervir e mobilizar os recursos necessários para resolver os casos de insucesso escolar. Em Portugal, no entanto, a situação é claramente diferente, não só devido à falta de recursos e de autonomia das escolas, geradas por uma gestão burocrática e centralista, como as retenções se têm tornado rotina, acentuadas pelos exames eliminatórios que se realizam no final de cada ciclo e que os alunos com dificuldades não conseguem superar. A partir do 2º ciclo e dos 13 anos de idade, os alunos problemáticos são encaminhados para o ensino vocacional.

## 7.2 - Estados Unidos da América

O sistema de ensino nos EUA compreende cerca de 130.000 instituições individuais, entre as quais cerca de 117 mil escolas primárias e secundárias, cerca de 6.000 escolas profissionais e técnicas de nível superior, e pouco menos de 4.000 instituições que concedem um grau de ensino superior. Essas instituições variam muito quanto ao tipo, propriedade e os regulamentos que as regem (USNEI, 2008).

Nos EUA, são os distritos escolares locais quem administra as escolas públicas primárias e secundárias. Apesar das políticas educativas e respetiva regulamentação tenderem a ser uniformes em todas as escolas dentro de um distrito, pode haver variações das mesmas entre os distritos. Nas escolas, de um modo geral a autonomia é limitada. Nos diferentes Estados existem variações no que respeita à liberdade curricular que é dada às escolas locais. No entanto, na maioria as escolas regem-se por uma estrutura curricular básica, e no que respeita aos manuais escolares estes são selecionados a partir de uma lista estadual de livros didáticos aprovados para cada nível (USNEI, 2008).

Nos EUA, quase todas as comunidades dispõem de Educação pré-escolar, considerada parte da chamada Educação Infantil, constituída por creches, jardins-de-infância ou pré-escolas. A maior parte dos Estados exigem que essa oferta escolar na primeira infância seja pública, disponibilizada pelos distritos escolares. No entanto, em quase toda a parte existem prestadores pré-escolares privados (USNEI, 2008).

Nos EUA existe uma grande oferta de escolas primárias e secundárias privadas. São administradas por conselhos de curadores nomeados pelas próprias instituições e cujo financiamento provém dos rendimentos que elas próprias geram, não beneficiando, ao contrário do que sucede em Portugal, de qualquer tipo de apoio por parte do governo estadual ou local. Estas escolas têm as suas próprias políticas de contratação e admissão e inclusive autonomia para definirem o seu próprio currículo e outras políticas académicas. No entanto, as escolas privadas prestam muita atenção às políticas

curriculares públicas, não só a fim de facilitar a transferência de alunos de e para escolas públicas, como também para garantir que os seus alunos conseguem alcançar ou mesmo ultrapassar os requisitos exigidos para a admissão a instituições de nível superior (USNEI, 2008).

O sistema de ensino nos EUA reconhece também outros tipos de escolas, para além das públicas e privadas, existindo várias outras formas de ensino que são legalmente reconhecidas e que servem como modelos de sucesso para os pais que procuram diferentes experiências educacionais para crianças em idade escolar. É o caso das escolas “Charter”, ou escolas autónomas, que recebem fundos públicos mas operam autonomamente. Este tipo de escolas públicas são criadas por grupos de pais, comunidades ou organizações para atender a necessidades específicas, servir populações especiais, ou aderir a currículos ou práticas de ensino especiais. Apesar de receberem financiamento público, não estão obrigadas aos regulamentos do distrito escolar e podem receber estudantes de qualquer lugar num distrito. Estas escolas operam através de um contrato de desempenho, ou “charter”, que estabelece a missão, programa, população estudantil e os métodos de avaliação. Esses contratos duram geralmente de 3 a 5 anos e são renováveis. Desde a sua criação no início da década de 1990, já abriram nos EUA mais de 3.000 escolas “Charter” (USNEI, 2008).

As escolas “Magnet” são programas de educação especial, caracterizados por práticas pedagógicas ou temáticas curriculares diferentes que operam dentro de escolas regulares e aceitam a inscrição de alunos de todo o distrito escolar. São escolas que promovem a igualdade de acesso a oportunidades educacionais exclusivas - como artes ou ciência e tecnologia - a estudantes minoritários que de outra forma seriam confinados às escolas regulares baseadas na sua área de residência.

Os EUA têm também um longo historial no que se refere à instrução individual de crianças e jovens em casa e atualmente mais de um milhão de estudantes recebem educação em casa anualmente. Este tipo de educação caseira, geralmente levada a cabo pelos próprios pais é legalmente reconhecida e encontra-se regulamentada em todos os estados dos EUA, até pelo isolamento de algumas comunidades e grande dispersão da urbanização em alguns estados. Existe uma ampla variedade de serviços, materiais e

recursos para ajudar os pais e as crianças que estudam em casa, e os jovens que se graduam podem ser admitidos nas instituições de ensino superior americanas (USNEI, 2008).

Como mencionado anteriormente, a educação nos Estados Unidos é altamente descentralizada. Cada Estado tem autoridade para tomar e implementar a política de educação dentro de sua jurisdição, desde que tal política não viole as disposições da Constituição dos EUA ou a lei federal.

### **O papel dos governos estaduais**

Na maioria dos estados, o tema da educação é tratada na Constituição do Estado, com o poder legislativo estadual a ter a autoridade final sobre assuntos de educação. Esta autoridade inclui a aprovação de legislação relacionada com a educação e apropriar os fundos do Estado para a educação.

Geralmente, os normativos legislativos estaduais delegam uma quantidade significativa da autoridade e da tomada de decisões ao Conselho Estadual de Educação. Os conselhos estaduais de educação são corpos de cidadãos designados pelo legislador ou governador, ou popularmente eleitos, dependendo do estado (National Public School District Locator).

O conselho de educação estadual é responsável por aprovar as políticas educacionais estaduais e determinar prioridades orçamentais. Em alguns casos, o conselho de educação estadual é responsável por todos os níveis de ensino, incluindo o ensino profissional e o de nível superior, enquanto em muitos outros estados o conselho concentra-se na educação dos níveis básicos e secundário.

### **As Secretarias Estaduais de Educação.**

A maioria dos estados tem um departamento de estado de educação que atua como agência executiva para a educação. Um oficial da escola estadual chefe é geralmente responsável por supervisionar o departamento de estado de educação e de comunicar periodicamente à secretaria estadual de educação e ao governador.

Dependendo do estado, esta pessoa pode ser chamada de um superintendente, comissário, diretor ou secretário da educação. A maioria dos oficiais de escolas estaduais principais são nomeados pelo Conselho Estadual de Educação ou o governador, enquanto alguns são eleitos popularmente.

Na maioria dos casos, os governos estaduais são responsáveis pelo seguinte:

- Desenvolver diretrizes curriculares e padrões de desempenho;
- Fornecimento de assistência técnica para os distritos escolares e escolas;
- Licenciamento de escolas primárias e secundárias privadas para operar dentro da sua jurisdição;
- Licenciamento e certificação de professores e administradores escolares;
- Gere os testes de aproveitamento dos alunos em todo o estado;
- Desenvolvimento de planos de prestação de contas e apresentação de relatórios sobre o desempenho dos estudantes ao Departamento de Educação EUA;
- Definição de requisitos mínimos para a conclusão do ensino secundário;
- Financiamento federal para os distritos escolares; e
- Estabelecer o número mínimo de dias letivos por ano (NPSDL).

## **O papel dos governos locais**

Embora os governos estaduais tenham a autoridade final sobre a educação, a maioria dos estados delega alguns poderes de decisão e do funcionamento das escolas primárias e secundárias públicas nas agências locais de educação, ou distritos escolares. Há aproximadamente 15.000 distritos escolares nos Estados Unidos supervisionando as escolas da sua jurisdição.

O grau de controlo exercido pelos distritos escolares locais é diferente de estado para estado. A maioria dos estados concede considerável autoridade para determinar os orçamentos das escolas e implementar o currículo. Na verdade, muitos distritos escolares delegam a tomada de decisões e a autoridade orçamental às escolas, uma prática conhecida como a gestão local com base (ou com base escolar) (NPSDL).

### **Conselhos escolares locais.**

Cada distrito escolar é regido por um conselho escolar local, cujas políticas geralmente devem estar em conformidade com os regulamentos do conselho escolar do Estado e os estatutos do normativo legislativo estadual. Os membros do conselho escolar são geralmente eleitos, embora, em alguns distritos, eles podem ser nomeados por outros funcionários do governo. O conselho escolar seleciona e contrata o superintendente distrital, que é responsável pela implementação da política e gerir as operações do dia-a-dia do distrito escolar.

Na maioria dos casos, os distritos escolares são responsáveis pelo seguinte:

- A determinação do orçamento;
- Alocar dinheiro para escolas e programas individuais;
- A contratação de professores e outro pessoal;
- Preparação e disseminação de relatórios anuais sobre o desempenho dos alunos;

- Selecionar professores e administradores e estipular os respectivos salários;
- Planejar e administrar a formação em serviço dos professores;
- Coordenar o transporte de estudantes em autocarros escolares;
- Construção e manutenção de edifícios escolares;
- Compra de equipamentos e material escolar (NPSDL).

### **O papel do governo federal**

A educação é principalmente uma responsabilidade do Estado local. No entanto, o governo federal, embora com um papel limitado, supervisiona e legisla sobre a política e a prática da educação em todos os níveis e em todo o país.

O Congresso é o órgão legislativo supremo do país e passou inúmeras leis que afetam direta e indiretamente educação. Por exemplo, no final de 2001, o Congresso aprovou a No Child Left Behind Act, que reformou a Lei de Educação Primária e Secundária para refletir princípios fundamentais promovidos pelo presidente George W. Bush, incluindo orientação da política mais voltada para os resultados escolares.

O Departamento Federal de Educação é a principal agência do governo federal que implementa as leis que o Congresso aprova e apoia a educação ao nível federal. Ao fazê-lo, o Departamento estabelece a política para, administrar e coordenar a maior parte da ajuda financeira federal para a educação, isto de acordo com essas leis. Em 2005, o Departamento teve mais de 4.400 funcionários e um orçamento de mais de 72,8 bilhões de dólares. A sua missão passa por "assegurar a igualdade de acesso à educação e promover a excelência educacional em todo o país" (NPSDL).

O Departamento realiza a sua missão essencialmente em dois aspetos. Primeiro, o secretário e o Departamento desempenham um papel de liderança no diálogo nacional sobre a forma de melhorar a educação para todos os alunos.

Isso envolve atividades tais como a sensibilização nacional e comunitária dos desafios educacionais enfrentados pela nação, difundindo as últimas descobertas sobre o que funciona no ensino e aprendizagem e ajudando as comunidades a encontrar as soluções para os problemas educacionais difíceis. Em segundo lugar, o Departamento persegue os seus objetivos individuais de acesso e de excelência através da administração de programas que cobrem todas as áreas da educação e que vão desde a educação pré-escolar até ao de pós-doutorado (NPSDL).

### **Financiamento da educação**

O financiamento da educação nos Estados Unidos é altamente descentralizado, e as fontes de financiamento incluem os governos federais, estaduais e locais, bem como contribuintes privados e não governamentais. Dos aproximadamente 780 bilhões de dólares gastos em todo o país sobre a educação em todos os níveis, aproximadamente 59 por cento das despesas de educação totais ocorrem nos níveis básico e secundário, enquanto 41 por cento estão no nível pós-secundário. Esses gastos na sua globalidade, representam cerca de 8 por cento do produto interno bruto dos EUA.

As escolas primárias e secundárias públicas recebem a maior parte do seu financiamento dos governos estaduais e locais, embora os fundos adicionais são fornecidos pelo governo federal e, em alguns casos, através de subvenções ou doações de corporações e fundações e fundos de atividades coordenadas por pais-ou iniciadas por estudantes. Os governos estaduais são geralmente a maior fonte de financiamento da educação.

Como podemos constatar, a educação nos Estados Unidos depende de muitas pessoas em muitos níveis de governo. Mas a mesma é projetada para levar a um resultado: a educação de qualidade para cada criança (NPSDL).

## **8 – A Municipalização em Portugal**

### **8.1 - Potencialidades e limites no contexto atual**

A bibliografia demonstra haver um maior número de defensores da municipalização do ensino sobre as vozes mais ou menos discordantes em torno dela, ao longo dos tempos. Todavia, os eventuais posicionamentos que não se identificam com ela são considerados elementos indispensáveis a uma constante retroalimentação que se estabelece em torno da temática. Por isso, é necessário, serem considerados, os diferentes posicionamentos sob as mais diversas angulações, como elementos enriquecedores (Both, 1986).

As principais objeções à municipalização do ensino vão desde o mandonismo e o clientelismo locais, passando por uma eventual fragmentação classista do magistério, pela pulverização cultural, desembocando na incapacidade administrativa municipal. Outras questões podem ser apontadas como desfavor, como as relacionadas com campos financeiros, sociais, dos recursos humanos, sindical-classista, político e pedagógico. Relativamente a questão do mandonismo e clientelismo, os recursos podem ser manipulados segundo os interesses políticos daqueles que querem se perpetuar no poder, e longe da possibilidade de vigilância do povo (Both, 1986).

Os defensores da municipalização do ensino têm como pressuposto básico a melhoria administrativa e qualitativa do ensino, mas sem descuidar da valorização e do bem-estar dos recursos humanos responsáveis pelo seu desenvolvimento. Um dos argumentos utilizados é o fator da proximidade da administração municipal às escolas e a comunidade como sendo um aspeto relevante.

A participação da comunidade, em geral, poderá facilitar a administração e o desenvolvimento da educação, através da centralização nas preocupações e interesses locais mais prementes das populações. A participação da comunidade e/ou sociedade, no caso, compreende todas as pessoas que se sintam capazes de participar em questões que evidenciam posicionamento diante da realidade do meio, da definição de prioridades e de decisão a ser tomada. São elas parte integrante das forças vivas da comunidade ou sociedade. Podem ainda, tais forças vivas manifestar-se sob várias

formas, integrando um Conselho Municipal de Desenvolvimento, por exemplo, como órgão integrador e dinamizador (Both, 1986):

- Centro de Estudos Municipais;
- Associação de Bairro;
- Associação de Zona Rural
- Cooperativas;
- Sindicato ou Representação Profissional;

A municipalização da educação implementada com critérios e condições adequadas, com o apoio participativo e vigilante da sociedade, tem condições amplas para o cumprimento de seu papel de bem-estar social (Both, 1986).

Segundo Licínio Lima (2015: 10), a centralização e a normatização excessiva da educação escolar têm transformado as escolas numa espécie de extensões do Ministério da Educação, cuja direção se encontra fora da própria escola ou do agrupamento escolar a que pertence. Este sistema de administração escolar centralizado não obedece aos princípios da descentralização democrática propalados na legislação, nem reforça a “autonomia das escolas”, intenção que tem sido insistentemente difundida nos discursos políticos reproduzidos desde a vigência do XX Governo Constitucional.

De acordo com este autor, as plataformas eletrônicas, que articulam, de forma subordinada, as periferias ao centro, reforçaram a dependência direta das escolas e agrupamentos, transformando-se numa forma de controlo remoto, em vez de contribuírem para a desmaterialização de processos ou para a modernização e desburocratização da administração escolar. Assim, estas práticas de recentralização do poder através de regras padronizadas e cibervigilância inviabilizaram a descentralização da administração local criando aquilo a que o autor denominada de “centralidade periférica da escola”, transformando-as em serviços periféricos do ME. Neste contexto “a escola é central do ponto de vista educativo-pedagógico, pois aí ocorre a ação educativa concreta, sendo porém periférica do ponto de vista político-administrativo; ao invés os departamentos (centrais e pericentrais) do Ministério da Educação são dotados

de grande centralidade político-administrativa, contrastando com o seu caráter periférico em termos de ação educativa” (Lima, 2015: 12).

Para Lima, o programa “*Aproximar Educação*” destaca-se mais pela lógica da delegação de competências a nível municipal ou intermunicipal do que com os processos de descentralização democrática através da transferência de competências, mantendo por outro lado mais semelhanças com os processos de desconcentração administrativa levados a cabo, ao longo das últimas décadas, pelo Ministério da Educação. Assim, para este autor, este programa “fica muito aquém da condição de uma nova dinâmica descentralizadora e autónoma, capaz de reconhecer o papel dos municípios e de reforçar a autonomia das escolas, criando condições para amplificar as vozes educativas e para dotar as dinâmicas pedagógicas de uma centralidade e legitimidade que o poder central se tem recusado a admitir e a valorizar”. Um dos motivos apontados prende-se com a tradição centralista da educação portuguesa que faz com que se invoque a lógica de “*aproximar a educação*”, para reforçar o controlo sobre as organizações educativas (Lima, 2015: 23).

## **8.2 - O Programa Aproximar Educação (PAE)**

O "Programa Aproximar Educação" (PAE) concebe um novo modelo de organização dos serviços públicos, cuja distribuição pelo território privilegia a proximidade da Administração Pública aos cidadãos e às empresas. Ou seja, consiste em aproximar o Estado daqueles para quem o Estado existe. A implementação do Programa Aproximar Educação (PAE) contará com o envolvimento e o empenho de todos os ministérios e entidades sectorialmente competentes, mas também com os parceiros locais, privilegiando, de entre estes, a Administração Local. Trata-se de uma reforma dos serviços do Estado central, feita em conjunto com quem melhor conhece as populações, as suas necessidades e o seu território.

Este programa teve início no ano letivo de 2014/2015 e terá numa fase piloto uma duração inicial de quatro anos. No entanto, prevê-se que se possa prolongar no tempo. Tem como objetivos descentralizar a educação, no contexto institucional português, projeto para o qual conta com o apoio de um conjunto de municípios, os quais foram previamente selecionados.

A seleção dos municípios que participam neste projeto foi feita com base na vontade própria dos autarcas que os lideram, mas também levou em consideração outros factores como o comprometimento que esses municípios tenham demonstrado na prossecução da sua missão educativa, no passado, assim como o rigor manifestado na gestão dos recursos públicos. Esta seleção visa também a constituição de um grupo de autarquias que apresentem no seu todo uma diversidade não só territorial, como também política e sociodemográfica.

O “Programa Aproximar Educação” (PAE) visa, em última análise:

- ✓ Gerir de forma eficaz e eficiente os recursos educativos disponíveis – recursos humanos, equipamentos e infraestruturas - assim como os recursos financeiros;
- ✓ Desenvolver projetos de excelência, de melhoria e inovação orientados para padrões elevados de eficácia, dos resultados escolares e da qualidade do serviço público de educação, direcionados para diferentes perfis de alunos;
- ✓ Promover condições para a melhoria do sucesso escolar das crianças e jovens, tendo em vista a prevenção da retenção, do absentismo e do abandono escolar, através da adaptação e diversificação das ofertas formativas concertadas a nível local;
- ✓ Diversificar a oferta educativa e formativa e definir planos curriculares próprios, com criação de modalidades flexíveis de gestão do currículo e dos programas disciplinares e não disciplinares de modo a atuar precocemente sobre o risco de abandono e insucesso escolar, no município;
- ✓ Fomentar a ligação ao mundo do trabalho por via da cooperação entre os intervenientes e demais parceiros para apoio e encaminhamento vocacional e profissional, e organizações de trabalho, de forma a orientar o ensino para o empreendedorismo nas diferentes áreas de exercício profissional.
- ✓ Incluir componentes locais na oferta educativa, respeitando os núcleos essenciais definidos a nível nacional;

- ✓ Oferecer cursos com planos curriculares próprios, no respeito pelos objetivos do sistema nacional de educação;
- ✓ Adotar procedimentos inovadores e diferenciados de gestão pedagógica, estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Com particular preocupação pela proximidade e sustentabilidade dos serviços de atendimento, o Programa Aproximar baseia-se em três pilares de reorganização da rede física de serviços:

- a integração dos serviços de atendimento em Lojas do Cidadão (com pelo menos uma por concelho);
- a reorganização e otimização dos *back offices* dos serviços públicos;
- o alargamento da rede complementar dos Espaços do Cidadão, com soluções de atendimento digital assistido (com um objetivo de cerca de mil em todo o território nacional).

Complementarmente, o Programa Aproximar contempla ainda duas soluções de mobilidade que reforçam o objetivo de aproximação dos serviços públicos aos cidadãos

- O transporte a pedido do «Portugal Porta-a-Porta»;
- «Carrinhas do Cidadão», funcionando como Espaços do Cidadão móveis, que permitirão levar os serviços até às regiões de menor densidade populacional;

Com a implementação da Estratégia do “ Programa Aproximar” (PAE), Portugal ficará dotado de serviços públicos mais modernos e mais próximos de quem deles necessita. São abrangidos por esta Estratégia os serviços prestados por um espectro alargado de entidades da Administração Pública, a saber, os seguintes:

- IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I. P.
- AICEP Portugal Global, E. P. E., Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
- Agência para a Modernização Administrativa, I. P.
- Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.
- Autoridade para as Condições de Trabalho
- Autoridade Tributária e Aduaneira

- Direções Regionais da Agricultura e Pescas
- Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.
- Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P.
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P.
- Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P.
- Instituto dos Registos e Notariado, I. P.
- Instituto da Segurança Social, I. P.
- Serviços de Estrangeiros e Fronteiras
- Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, do Algarve, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte.

A reorganização promove, desta forma, a proximidade e a qualidade de serviços ao utente (cidadão e empresa), na medida em que permite a presença física dos serviços da Administração Pública ao nível dos vários concelhos (inclusive em locais onde previamente não estavam disponíveis). Complementarmente, garante que os mesmos se aproximam dos utentes, através de soluções de mobilidade para localizações de média/baixa densidade populacional. Este projeto tem como visão uma administração pública sustentável e próxima dos cidadãos e das empresas, assente numa rede eficiente de serviços, na otimização ao nível dos recursos e na contratualização de proximidade (Governo de Portugal, 2014). Segundo o articulado legal os benefícios deste programa para a educação são múltiplos, dos quais se destacam:

- ✓ A melhoria da qualidade das aprendizagens e do sucesso escolar dos alunos;
- ✓ A promoção da eficácia e eficiência na gestão dos recursos educativos;
- ✓ O combate à saída precoce dos alunos do sistema educativo;
- ✓ O combate ao abandono escolar;
- ✓ O controlo sobre as práticas, os processos e os resultados do Projeto Educativo Municipal;
- ✓ O aumento da participação da comunidade educativa e a sua corresponsabilização com base no compromisso;
- ✓ A satisfação das necessidades e expectativas da comunidade educativa.

## **9 - O Programa Aproximar Educação (PAE) em Vila Nova de Famalicão**

A concretização do Programa Aproximar Educação (PAE) nos dez municípios aderentes à experiência piloto lançada pelo XX Governo Constitucional, consubstancia-se através de um contrato de Educação e Formação Municipal que integra uma Matriz de Responsabilidades que contempla cinco áreas de atuação: Políticas Educativas que compreende três domínios de intervenção - Planeamento Estratégico, Políticas de Avaliação Institucional e Relação Escola/Comunidade; Administração do Agrupamento de Escolas com dois domínios de intervenção - Administração e Gestão Escolar e Gestão dos Recursos; Currículo com também, dois domínios de intervenção - Desenvolvimento do Currículo e Avaliação Pedagógica; Organização Pedagógica e Administrativa igualmente com dois domínios de intervenção - Organização Administrativa e Organização Pedagógica; Gestão de Recursos com quatro domínios de intervenção - Humanos, Materiais, Orçamentais, Gestão do Espaço e do Tempo.

Foi utilizada neste estudo a matriz de responsabilidades referentes ao concelho de Vila Nova de Famalicão e as áreas de atuação relacionadas com o planeamento estratégico e a administração e gestão contemplam as ações e responsabilidades constantes nos quadros síntese que se seguem:

**Área de atuação: Políticas Educativas**

Ação concreta/competências		AE	Município	MEC
Definição geral de políticas educativas nacionais		Informado	Informado	Responsável
Definição de projeto educativo municipal e do plano de desenvolvimento educativo e formativo		Consultado	Responsável	Informado
Carta Educativa		Consultado	Responsável	Informado
Definição de projeto educativo escola		Responsável	Consultado	Informado
Plano anual de atividade		Responsável	Consultado	
Plano de formação contínua de professores		Responsável	Consultado	
Plano de formação de funcionários, pais e encarregados de educação		Responsável	Responsável	
Definição dos limites referência quantitativos e financeiros anuais para a rede escolar e recursos humanos		Informado	Informado	Responsável
Definição anual de rede escolar e de oferta educativa e formativa*		Responsável	Responsável	Consultado
Elaboração e aprovação de recomendações para o Plano Diretor Municipal no que se refere a ações imateriais, espaços públicos e equipamentos de educação formal e não formal		Consultado	Responsável	
Definição de projetos para construção e requalificação de equipamentos escolares, quando participado pelo MEC *		Consultado	Responsável	Aprova
Definição de projetos para construção e requalificação de equipamentos escolares, quando baseado em receita do município*		Consultado	Responsável	Consultado
Elaboração de pareceres e recomendações para a melhoria da educação *		Consultado	Responsável	

Quadro 5 - Domínio de intervenção: Planeamento Estratégico

Fonte: Matriz de responsabilidades do Programa Aproximar Educação (PAE) de Vila Nova de Famalicão

Nesta matriz de responsabilidades constatamos que algumas competências antes alocadas ao Ministério da Educação são transferidas para a alçada da Câmara Municipal de Famalicão, registando-se uma partilha de responsabilidades entre o Agrupamento de Escolas e o Município.

\* Competências transferidas para o município.

**Área de atuação : Administração do Agrupamento de Escolas**

Ação concreta/competências		AE	Município	MEC
Definição de princípios orientadores para administração das escolas		Informado	Informado	Responsável
Criação de estruturas de gestão suplementares de apoio a nível municipal		Consultado	Responsável	
Decisão sobre recursos apresentados na sequência disciplinar a alunos e aplicação de sanção de transferência de estabelecimento		Responsável	Responsável*	
Definição da regulação da ação disciplinar de pessoal não docente		Responsável	Responsável	
Identificação e criação das estruturas de gestão curricular (organização do processo de ensino, equipas educativas...)		Responsável	Consultado	
Definição do perfil profissional e funcional dos coordenadores e supervisores pedagógicos		Responsável	Consultado	
Seleção e designação dos coordenadores e supervisores		Responsável	Informado	
Definição dos perfis profissionais e funcionais de coordenadores de equipas docentes, orientadores educativos, tutores, etc.		Responsável	Informado	
Definição de critérios para a organização dos grupos de alunos (ciclo, ano...)		Responsável	Consultado	
Criação de equipas de projeto		Responsável		

\* A comunicar só em caso de transferência de escola

Quadro 6 - Domínio de intervenção: Administração e Gestão Escolar

Fonte: Matriz de responsabilidades do Programa Aproximar Educação (PAE) de Vila Nova de Famalicão

**Área de atuação: Administração do Agrupamento de Escolas**

Ação concreta/competências		AE	Município	MEC
		Informado	Informado	Responsável
Criação de estruturas de gestão suplementares de apoio a nível municipal		Consultado	Responsável	
Decisão sobre recursos apresentados na sequência disciplinar a alunos e aplicação de sanção de transferência de estabelecimento		Responsável	Responsável*	
Definição da regulação da ação disciplinar de pessoal não docente		Responsável	Responsável	
		Responsável	Consultado	

Quadro 7 - Domínio de Intervenção: Gestão dos Recursos

Fonte: Matriz de Responsabilidades do Programa Aproximar de Vila Nova de Famalicão

Nestes quadros podemos constatar que devido ao carácter mais técnico e específico as responsabilidades permanecem essencialmente no domínio do Agrupamento de Escolas.

**Área de atuação: Organização Pedagógica e Administrativa**

Ação concreta/competências		AE	Município	MEC
Definição de vagas por ano de escolaridade em cada AE/E	*	Responsável	Consultado	Informado
Emissão de parecer sobre o número de vagas por ano de escolaridade em cada AE/E em função do valor referência estabelecido		Informado	Informado	Responsável
Definição das regras, procedimentos e prioridades no processo de matrícula dos alunos*		Responsável	Responsável	
Gestão e implementação do processo de matrícula		Responsável		
Autorização de matrícula fora de prazo e cobrança de emolumentos		Responsável		
Gestão do processo de colocação de alunos		Responsável		
Autorização de dispensa de EMRC / outras e de Língua Estrangeira a alunos vindos do estrangeiro		Responsável		
Decisão sobre suspensão e reduções curriculares em casos excepcionais e autorização de permutas de frequência de língua estrangeira *		Responsável	Informado	
Decisão de lavrar certidões a partir dos termos de avaliação arquivados		Responsável		

Quadro 8 - Domínio de Intervenção: Organização Administrativa

Fonte: Matriz de responsabilidades do Programa Aproximar Educação (PAE) de Vila Nova de Famalicão

Neste quadro podemos constatar que devido ao carácter mais administrativo e específico as responsabilidades permanecem essencialmente no domínio do Agrupamento de Escolas, contudo passa a ter de partilhar algumas competências com o município.

\* Competências transferidas para o município.

## Área de atuação: Gestão de Recursos

Ação concreta/competências	AE	Município	MEC
Recrutamento de pessoal docente para projetos específicos de base locais *	Consultado	Responsável	Informado
Alocação de pessoal docente a tarefas e funções de acordo com o projeto de AE/E	Responsável	Consultado	
Alocação de pessoal não docente a tarefas e funções de acordo com o projeto de AE/E *	Consultado	Responsável	
Recrutamento de pessoal não docente *	Consultado	Responsável	
Avaliação do desempenho do pessoal docente *	Informado	Responsável	Informado
Avaliação do desempenho do pessoal não docente	Responsável	Responsável	
Definição e realização de programas de formação contínua para pessoal docente *	Responsável	Responsável	
Definição e realização de programas de formação contínua para pessoal não docente *	Responsável	Responsável	
Autorização de acumulação de funções de pessoal não docente *	Consultado	Responsável	
Contratualização de serviços educativos especializados a afetar a determinados projetos de AE/E (autoavaliação, SPO) *	Consultado	Responsável	
Organização e manutenção atualizada de banco de dados do pessoal não docente das AE/E *	Consultado	Responsável	Informado
Recolher os dados estatísticos do pessoal docente e não docente	Consultado	Consultado	Responsável
Coadjuvação, quando necessária, em disciplinas estruturantes no 1.º Ciclo e em qualquer disciplina dos 2.º e 3.º Ciclo, de acordo com os Recursos Humanos disponíveis	Responsável		
Substituição de serviço letivo entre docentes, por ausência de algum professor, com o objetivo de, no final de cada ano letivo, ter completado o número de aulas previstas	Responsável		
Atribuição da redução da componente letiva, para garantir o desempenho eficaz e eficiente de determinados cargos de administração e gestão escolar, bem como de coordenação curricular e pedagógica	Responsável		
Atribuição de prémios de desempenho, no âmbito de ganhos de eficiência *	Responsável	Responsável	Aprova

Quadro 9 - Domínio de intervenção: Recursos Humanos

Fonte: Matriz de responsabilidades do Programa Aproximar Educação (PAE) de Vila Nova de Famalicão

No domínio da gestão dos recursos humanos, regista-se uma concentração das responsabilidades sob a tutela do município, recebendo áreas importantes anteriormente atribuídas ao Ministério da Educação, entre as quais, as referentes ao pessoal não docente.

\* Competências transferidas para o município.

**Área de atuação: Gestão de Recursos**

Ação concreta/competências		AE	Município	MEC
Definição de tipologias-base de equipamentos fixos		Consultado	Responsável	Informado
Definição de normas para aquisição de equipamento fixos		Consultado	Responsável	
Seleção e aquisição de equipamentos fixos		Consultado	Responsável	
Definição de regulamentos para a utilização dos equipamentos		Consultado	Responsável	
Decisão sobre a realização de obras de manutenção e conservação dos estabelecimentos de ensino		Consultado	Responsável	
Realização de projetos e obras de construção e ampliação de escolas		Consultado	Responsável	Consultado
Decisão sobre a realização de obras de remodelação e ampliação dos estabelecimentos de ensino		Consultado	Responsável	Informado
Seleção e aquisição de mobiliário e equipamento escolar		Consultado	Responsável	
Seleção e aquisição de material pedagógico, de desgaste, de secretaria e papel *		Responsável	Responsável	
Realização dos concursos e processos de aquisição de bens de consumo para as AE/E *		Responsável	Responsável	
Autorização de transferência de bens móveis e equipamentos entre AE/E		Consultado	Responsável	

Quadro 10 - Domínio de Intervenção: Recursos Materiais

Fonte: Matriz de responsabilidades do Programa Aproximar Educação (PAE) de Vila Nova de Famalicão

Analisando o domínio de intervenção dos recursos materiais para o ensino secundário, parece-nos que replica o modelo de gestão das escolas do 1º ciclo, que já se encontram sob a alçada dos Municípios. Ficando o Município com a responsabilidade total em todas as áreas contempladas na matriz, partilhando apenas duas áreas com o Agrupamento de Escolas.

\* *Competências partilhadas entre o município e o agrupamento de escolas.*

**Área de atuação: Gestão de Recursos**

Ação concreta/competências	AE	Município	MEC
Recebimento de verbas do OE para pagamento de RH e outras despesas *	Consultado	Responsável	Informado
Concessão e elaboração de protocolos de apoio financeiro ao projeto da escola (mecenato) *	Responsável	Responsável	Informado
Acceptação de liberalidades ao AE/E *	Consultado	Responsável	
Geração e gestão de receitas próprias	Responsável	Informado	
Gestão plurianual do Orçamento *	Consultado	Responsável	Informado
Utilização até 10% de excedentes orçamentais, com obrigatoriedade de parte dessa percentagem ser investida em melhorias logísticas *	Consultado	Responsável	Informado
Realização de correções excepcionais dos Apoios Sócio Económicos, decorrentes de alterações sócio económicas, ou outras que possam condicionar a obtenção de sucesso escolar	Responsável	Informado	

Quadro11 -Domínio de intervenção: Recursos Orçamentais

Fonte: Matriz de responsabilidades do Programa Aproximar Educação (PAE) de Vila Nova de Famalicão

Podemos constatar através desta análise que a Câmara Municipal funciona como uma espécie de entidade intermédia, uma vez que inicialmente estas verbas eram diretamente transferidas do ministério da educação para as escolas que os recursos orçamentais.

Podemos afirmar que a Câmara Municipal, acaba por ser o grande catalisador e beneficiário de todo este processo. Com a descentralização de competências, as escolas acabam por ver esvaziadas muitas das suas competências, sendo substituídas por uma espécie de “ministério de proximidade”, neste sentido o centro do poder desloca-se da capital política para os Municípios, a escola fica despojada da sua autonomia.

\* Competências transferidas para o município.

## **CAPÍTULO IV – O PROJETO DE INTERVENÇÃO**

### **10 - Plano Estratégico de Ação**

O Plano Estratégico apresentado será implementado em três anos letivos e visa ser um facilitador da implementação do Programa Aproximar (PAE) no Agrupamento de Escolas D. Sancho I, no concelho de Vila Nova de Famalicão, tentando ultrapassar as diferentes resistências à sua concretização pelos diversos intervenientes: agrupamentos de escolas, docentes, pessoal não docente, alunos, pais e encarregados de educação.

#### **10.1 Contextualização do "Programa Aproximar Educação" (PAE) em Vila Nova de Famalicão**

Desde o ano de 2015, o "Programa Aproximar Educação" (PAE), consubstanciado na prática num Contrato ou em diversos Contratos Interadministrativos de Transferência de Competências entre o Estado e os Municípios a ele aderentes. Em Vila Nova de Famalicão, trata-se do Contrato com o número 562 desse ano de 2015, celebrado entre a Presidência do Conselho de Ministros e o Município de Vila Nova de Famalicão, celebrado entre as Partes em 18 de maio de 2015 e publicado em Diário da República de 28 de julho de 2015, o qual entrou, plenamente, em vigor em 2 de setembro de 2015, ou seja no início do ano letivo 2015/2016. (Anexo 1)

A deslocalização da esfera de decisão da Administração central para uma Autarquia Local foi, com este instrumento jurídico, um passo gigantesco em mais de 40 anos de regime democrático como, de resto, se pode constatar pelo objeto das competências delegadas no Município e que vêm enunciadas na Cláusula Segunda do Contrato: Políticas Educativas, Administração Educativa, Gestão e Desenvolvimento do Currículo, Organização Pedagógica e Administrativa, Gestão de Recursos (humanos, materiais e financeiros) e relação Escola/Comunidade. Para sistematizar esta transferência de Competências, as partes concordaram na aprovação de uma Matriz de Responsabilidades que constitui Anexo ao texto integral do Contrato e que esmiúça e especifica cada uma das Competências delegadas, agrupando-as em cinco Domínios: Políticas Educativas; Administração do Agrupamento de Escolas ou da Escola não agrupada; Currículo; Organização Pedagógica e Administrativa; Gestão de Recursos.

## Fatores facilitadores da adesão

94

Município	Agrupamento	Docentes	Pessoal não docente	Alunos	Encarregados de Educação
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Passar a deter mais competências no domínio da educação e da gestão financeira das escolas.</li> <li>➤ Gestão direta do pessoal não docente.</li> <li>➤ Proximidade: Município – agrupamento (decisões mais céleres).</li> <li>➤ Solidariedade institucional e funcional.</li> <li>➤ Contratação de docentes para projetos educativos de carácter local.</li> <li>➤ Escolha até 25% do currículo.</li> <li>➤ Passa a contar com o apoio do corpo docente para dinamizar atividades da Câmara Municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Proximidade: Município – agrupamento (decisões mais céleres).</li> <li>➤ Contacto informal facilitado.</li> <li>➤ Solidariedade institucional e funcional.</li> <li>➤ Vantagens técnicas proximidade / previsibilidade / flexibilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Maior projeção nos projetos de empreendedorismo, beneficiando do apoio e estrutura do Município.</li> <li>➤ Maior facilidade na organização de visitas de estudo contando com o apoio do município no acesso a transporte.</li> <li>➤ Possibilidade de aceder a material promocional do Concelho cedido pela Câmara municipal para a concretização de projetos.</li> <li>➤ Possibilidade de ministração de novas práticas desportivas, beneficiando do acesso facilitado (por exemplo às piscinas municipais.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Alguma possibilidade de mobilidade funcional nos serviços municipais.</li> <li>➤ Possibilidade de novos lugares de colocação e respetiva progressão na carreira.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mediação por parte da autarquia na resolução e análise dos recursos dos processos disciplinares.</li> <li>➤ Maior diversidade de apoios escolares e sociais.</li> <li>➤ Envolvimento em projetos municipais de promoção do sucesso escolar.</li> <li>➤ Maior apoio ao movimento associativo (Ex. Associações de Estudantes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Proximidade do centro decisor das políticas educativas.</li> <li>➤ Maior envolvimento e apoio das associações de pais e encarregados de educação.</li> <li>➤ Maior capacidade de influência das políticas educativas do município.</li> </ul>

95

## As principais resistências

Município	Agrupamento	Docentes	Pessoal não docente	Alunos	Encarregados de Educação
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dificuldade de coordenação das estruturas educativas muito diversificadas.</li> <li>➤ Dificuldade de articulação com os organismos intermédios do Ministério da Educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ O Projeto Educativo do agrupamento passa a ter de estar adaptado ao Projeto Educativo Municipal.</li> <li>➤ Perda de autonomia para o Município.</li> <li>➤ Perda progressiva de identidade do Agrupamento.</li> <li>➤ Politização do meio escolar.</li> <li>➤ Possibilidade de subcontratação de serviços (serviço de bar, papelaria) por parte da autarquia.</li> <li>➤ Perda de decisão na escolha da oferta educativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Receio da contratação de docente passar para o município.</li> <li>➤ Suspeita da instalação de um clima clientelar na colocação de docentes.</li> <li>➤ Apreensão da passagem do vínculo estatal para um vínculo municipal.</li> <li>➤ Perda de direitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Descontentamento pela avaliação de desempenho e ação disciplinar estar sob alçada do Município em detrimento do diretor da escola.</li> <li>➤ Dificuldade em aferir de quem emanam as diretrizes sobre alguns aspetos do âmbito laboral/funcional</li> <li>➤ Polivalência exacerbada (passagem de tarefas ligadas à jardinagem e limpeza para tarefas de alimentar crianças em refeitórios)</li> <li>➤ Falta de preparação / formação dos recursos humanos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dificuldade na deteção das entidades responsáveis por alguns aspetos relacionados com transporte, alimentação e aquisição de livros.</li> <li>➤ Sentimento de menor proximidade no tratamento de alguns assuntos por contraponto à escola gerida pelo agrupamento.</li> <li>➤ Necessidade de dirigir-se a mais instâncias para resolução de problemas.</li> </ul>

## **10.2 - Caracterização do concelho de Vila Nova de Famalicão**

Vila Nova de Famalicão é uma cidade portuguesa localizada no distrito de Braga, situando-se no Baixo-Minho, mais precisamente no Vale do Ave. Nasceu para a história a 1 de Julho de 1205, com o Foral de D. Sancho I, contudo, só em 1835 é criado como concelho moderno por carta de foral da rainha D. Maria. Cidade desde 1985 é sede de concelho e comarca. O núcleo urbano de Famalicão desenvolveu-se na confluência de eixos rodoviários fundamentais, transversais e paralelos ao rio Ave. No entanto, a definição do itinerário principal na ligação Braga-Porto, cruzando o Ave na Trofa e atravessando o próprio núcleo urbanizado de Famalicão, é posterior à fixação da sede do concelho. Nos seus limites estão os concelhos de Barcelos, Braga, Guimarães, Trofa, Santo Tirso, Vila do Conde e Póvoa de Varzim.

O Município está subdividido em 49 freguesias, possuindo no total uma área de 212,16 km<sup>2</sup>. Segundo os censos de 2011, apresenta uma população residente de cerca de 133.832 pessoas, com idades inferiores a 65 anos, destacando-se 34,36% de jovens até aos 24 anos.

O denso tecido industrial (setor têxtil, indústrias da borracha, das tecnologias de ponta, agroalimentar), embora implantado de forma dispersa, resulta desta posição geoestratégica. Esta cidade aposta na reconversão tecnológica, apoiada por instituições de investigação científica, pela duradoura capacidade inovadora da classe empresarial, apresentando uma forte atividade comercial que tem seduzido grande número de instituições bancárias e os mais variados serviços.

Deste modo, Famalicão é hoje uma cidade significativamente desenvolvida e fortemente industrializada, frequentemente mencionada como um dos principais centros culturais, comerciais e industriais da região norte. Sectores como o têxtil, vestuário, alimentação, eletrónica, metalomecânica e a construção civil são exemplos reveladores da atividade empresarial do concelho e que assinalam a evolução económica da área.

No concelho de Vila Nova de Famalicão, o Programa Aproximar aplica-se aos Agrupamentos de Escolas públicos, a saber: Agrupamento de Escolas Padre Benjamim Salgado, Agrupamento de Escolas D. Maria II, Agrupamento de Escolas de Gondifelos, Agrupamento de Escolas de Pedome, Agrupamento de Escolas de Ribeirão, Agrupamento de Escolas Camilo Castelo Branco e Agrupamento de Escolas D. Sancho I.

### **10.3 - Caracterização do Agrupamento de Escolas D. Sancho I**

A Escola Secundária D. Sancho I, situada em Vila Nova de Famalicão, foi fundada como Escola Comercial e Industrial no ano letivo de 1956/57. No ano letivo de 1962/63, muda-se para o atual edifício, que é inaugurado a 16 de março de 1963. O Agrupamento adotou o nome da Escola Secundária, visto ser a edificação com uma raiz histórica mais significativa. Esta denominação foi adotada no ano letivo de 1987/88, em homenagem ao Rei de Portugal D. Sancho I.

O atual Agrupamento de Escolas de D. Sancho I foi criado a 4 de Julho de 2012, disponibiliza um serviço público de educação e ensino que se propõe seguir os objetivos da educação pré-escolar, do ensino básico, do ensino secundário (cursos científico humanísticos e cursos profissionais) e do ensino noturno estabelecidos na Lei de Bases do Sistema Educativo.

O Agrupamento de Escolas D. Sancho I abrange o território geográfico da freguesia de Calendário, Cabeçudos e Esmeriz e é constituído pelas seguintes instituições de ensino:

- Escola Secundária/3 D. Sancho I;
- E.B. 2/3 Dr. Nuno Simões, Calendário;
- E.B.1 Fontelo, Calendário;
- E.B.1/JI Louredo, Calendário;
- E.B.1 Magida, Calendário;
- E.B.1 Meães, Calendário;
- E.B. 1 São Miguel, Calendário;
- E.B. 1 Estrada, Cabeçudos;
- E.B.1 São Marçal, Esmeriz;
- Jardim de infância de Lage, Calendário;
- Jardim de infância de Igreja Cabeçudos;
- Jardim de infância de Esmeriz, Esmeriz.

Presentemente, o Agrupamento de Escolas D. Sancho I compõe-se por um conjunto de infraestruturas escolares ao serviço dos seus alunos, das suas famílias e da comunidade em que se insere, provido das condições necessárias que permitem proporcionar um ensino de qualidade.

### 10.3.1 Recursos Humanos

O corpo docente do Agrupamento de Escolas D. Sancho I, caracterizado pela estabilidade e experiência profissional conta com 225 educadores e professores, repartidos pelos diferentes níveis/ciclos de ensino, do pré-escolar ao secundário. Do Departamento de Educação Especial fazem parte 4 professores de Educação Especial.

Grau Académico	Professores do Quadro	Professores Contratados
Bacharelato	3	-
Licenciatura	168	21
Mestrado	5	-
Pós-Graduação	25	2
Doutoramento	2	-

Tabela 1- Pessoal Docente/Grau Académico

Assistentes Técnicos	17
Assistentes Operacionais	48
Assistentes Operacionais (colados pelo Município de Vila Nova de Famalicão)	12
Contratos Emprego e Inserção	13
Funcionários Tarefeiros	3

Tabela 2 - Técnicos/ Funcionários

Níveis de Escolaridade	Número de Alunos
Pré-Escolar	115
1º Ciclo	440
2º Ciclo	209
3º Ciclo	432
Outros percursos (CEF e PIEF)	52
Cursos Científicos Humanísticos	597
Cursos Profissionais	439
Cursos Noturnos	297
Total	2581

Tabela 3 - Total de Alunos por Agrupamento

### 10.3.2 Recursos Financeiros

O financiamento que suporta toda a estrutura operante do agrupamento centra-se nos seguintes vetores fundamentais:

- Orçamento Anual;
- Orçamento com Compensação em Receitas;
- Fundos de financiamento providos pelo P.O.P.H./P.O.C.H.;
- Fundos financeiros oriundos da Autarquia.

#### **10.4 Plano de Ação**

O plano de ação pretende promover a municipalização do ensino, alicerçada num conjunto de princípios definidores e facilitadores de melhoria educativa, a partir de cinco eixos estratégicos:

- Identificar as vantagens do "Programa Aproximar Educação" (PAE);
- Esbater as resistências à mudança;
- Dotar de competências os agentes abrangidas pela municipalização;
- Conseguir uma maior participação e envolvimento de todas as unidades orgânicas concelhias no "Programa Aproximar Educação" (PAE);
- Incorporar o modelo de gestão baseada na avaliação e qualidade do "Programa Aproximar Educação" (PAE).

#### **Objetivos Estratégicos:**

- Explicar a forma de implementação;
- Melhorar a articulação entre as escolas e a autarquia;
- Fomentar o sentimento de comprometimento com o projeto para melhorar a qualidade de ensino;
- Aproximar as partes intervenientes, mostrando total transparência para a aplicação das decisões.

**Plano de Ação para o 1º ano**

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Ações	Avaliação
<p><b>1. Esbater as resistências à mudança</b></p>	<p>Explicar a forma de implementação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos a alcançar</li> <li>- Metodologia a seguir</li> </ul>	<p>Diminuir resistências</p> <p>Sensibilizar e envolver os atores educativos no projeto que vai ser implementado</p> <p>Obter a máxima colaboração de todos</p>	<p>Implementação de para dar a conhecer o que se pretende com a mudança;</p> <p>Aumentar o grau de participação do AE em atividades promovidas pela Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão;</p> <p>Estabelecimento de relações colaborativas da escola com personalidades/ instituições do meio, para realizar atividades com a comunidade educativa;</p> <p>Organização de parcerias com as várias entidades envolvidas no projeto.</p>	<p>Realização de relatórios periódicos de acompanhamento</p> <p>As estruturas de decisão do AE devem tomar conhecimento de todas as conclusões e ordena-las por prioridade de intervenção</p> <p>Recolha informal do “Feedback” das parcerias realizadas</p> <p>Dar Feedback junto de todos os parceiros das informações recolhidas</p>

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Ações	Avaliação
<p>2. Identificar as vantagens do programa “Aproximar Educação” PAE</p> <p>3. Dotar de competências os agentes abrangidos pela municipalização</p>	<p>Melhorar a articulação entre as escolas e a autarquia;</p> <p>Fomentar o sentimento de comprometimento com o projeto para melhorar a qualidade de ensino</p>	<p>Transmitir a todas as partes uma imagem de abertura e clareza dos processos</p> <p>Combater a saída precoce dos alunos do sistema educativo</p>	<p>Concretização de um plano de formação de acordo com as necessidades sentidas para:</p> <p>Pessoal docente,</p> <p>Pessoal não docente.</p> <p>Identificação dos alunos em risco de aprendizagem e conceção e concretização de estratégias de prevenção e ação</p>	<p>Construção de instrumentos que permitam uma efetiva e rápida consulta do Pessoal Docente e Não Docente</p> <p>Aplicação de instrumentos que permitam uma efetiva e rápida consulta das necessidades sentidas de formação por parte: Docentes; Pessoal não Docente</p>

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Ações	Avaliação
<p><b>4. Conseguir uma maior participação e envolvimento de todas as unidades orgânicas concelhias no Programa Aproximar Educação PAE</b></p>	<p>Aproximar as partes intervenientes, mostrando total transparência para a aplicação das decisões</p>	<p>Promover a eficácia e eficiência da gestão dos recursos educativos</p> <p>Corresponder às necessidades e expectativas da comunidade educativa</p> <p>Adequar a oferta formativa e qualificante às necessidades da comunidade educativa, reforçando a identidade do Agrupamento de Escolas</p>	<p>Estabelecimento de protocolos de cooperação, parcerias para contexto de trabalho e protocolos socioeducativos na escola e entre a escola e a comunidade</p> <p>Apresentação de uma oferta formativa qualificante adequada às necessidades do meio</p> <p>Divulgação de oferta formativa junto da comunidade</p> <p>Abertura de um período de discussão das propostas aos interessados</p>	<p>Recolha de feedback junto de todos os parceiros do desenvolvimento das parcerias</p> <p>Realização de relatórios periódicos de acompanhamento dos protocolos e parcerias</p> <p>Recolha das opiniões da comunidade educativa sobre a oferta educativa</p>

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Ações	Avaliação
<p><b>5.</b> Incorporar o modelo de gestão baseada na avaliação e qualidade do Programa Aproximar Educação PAE</p>	<p>Organizar a escola para o sucesso educativo</p>	<p>Desenvolver o processo de avaliação para os alunos</p> <p>Desenvolver a coerência entre ensino e avaliação</p>	<p>Aplicação de critérios de avaliação, tendo em vista os objetivos curriculares, conteúdos de cada programa oficial e metas de aprendizagem de cada disciplina</p> <p>Consolidação de práticas de análise consequente dos resultados académicos, do cumprimento dos programas e das estratégias de ensino e aprendizagem implementadas envolvendo o todo o concelho</p>	<p>Realização de registos expositivos sobre a aplicação dos critérios de avaliação do processo educativo</p> <p>Aplicação de instrumentos que permitam uma efetiva e rápida consulta aos dados recolhidos</p> <p>Recolha das atas e elaboração de um documento com as conclusões a divulgar pelos parceiros</p> <p>Realização de relatórios anuais de avaliação do projeto</p> <p>As estruturas de decisão dos AE devem tomar conhecimento de todas as conclusões e ordena-las por prioridade de intervenção no ano seguinte</p>

## Plano de Ação para o 2º ano

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Ações	Avaliação
<p><b>1.</b> Esbater as resistências à mudança;</p> <p><b>2.</b> Dotar de competências os agentes abrangidos pela municipalização</p>	<p>Explicar a forma de implementação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos a alcançar</li> <li>- Metodologia a seguir</li> </ul> <p>Melhorar a articulação entre as escolas e a autarquia</p>	<p>Rentabilizar os recursos humanos do Agrupamento de Escolas</p> <p>Rentabilizar os recursos e equipamentos do AE</p> <p>Definir os canais pelos quais as informações são divulgadas e as suas inter-relações;</p> <p>Definir os responsáveis pelo projeto na autarquia e em cada um dos AE/E</p>	<p>Distribuição do serviço do pessoal docente e não docente de acordo com critérios definidos e o perfil de competências de cada docente numa perspetiva concelhia</p> <p>Formação dos vários intervenientes no projeto</p> <p>Dinamização e promoção da importância das reuniões do Conselho Municipal de Educação e o seu papel na definição das estratégias de intervenção</p> <p>Reunião nas escolas para eleger uma comissão que irá receber todos os dados e monitorizá-los em articulação com o município</p>	<p>Realização de relatórios periódicos de acompanhamento</p> <p>Recolha das atas do Conselho Municipal da Educação e elaboração de um documento com as conclusões atingidas que será divulgado por todos os parceiros do projeto</p> <p>Recolha informal do “feedback” das parcerias realizadas</p> <p>Dar "feedback" junto de todos os parceiros das informações recolhidas</p>

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Ações	Avaliação
<p><b>3.</b> Identificar as vantagens do Programa Aproximar Educação (PAE)</p> <p><b>4.</b> Conseguir uma maior participação e envolvimento de todas as unidades orgânicas concelhias no Programa Aproximar (PAE)</p>	<p>Fomentar o sentimento de comprometimento com o projeto para melhorar a qualidade de ensino;</p> <p>Aproximar as partes intervenientes, mostrando total transparência para a aplicação das decisões</p>	<p>Combater o abandono escolar</p> <p>Valorizar os sucessos dos alunos e a qualidade do agrupamento</p> <p>Promover a aceitação do PAE por parte dos docentes dos AE através da comunicação</p> <p>Promover o envolvimento da comunidade educativa nas estruturas de gestão e coordenação do Agrupamento de escola</p>	<p>Promoção de debates nas reuniões de grupo disciplinar sobre os temas que suscitam mais dúvidas</p> <p>Definição de estratégias para a promoção de uma imagem de qualidade do agrupamento junto da comunidade</p> <p>Definição de princípios orientadores para o estabelecimento de parcerias</p>	<p>Recolha das atas e elaboração de um documento com as conclusões atingidas que ficará na página da escola e será também enviado por e-mail a todos os docentes</p> <p>Construção de instrumentos que permitam uma efetiva e rápida consulta da Comunidade Educativa</p> <p>Recolha das opiniões dos parceiros envolvidos no projeto</p>

<b>Eixos Estratégicos</b>	<b>Objetivos Estratégicos</b>	<b>Objetivos Operacionais</b>	<b>Ações</b>	<b>Avaliação</b>
<p><b>5.</b> Incorporar o modelo de gestão baseada na avaliação e qualidade do Programa Aproximar Educação PAE</p>	<p>Organizar a escola para o sucesso educativo</p>	<p>Desenvolver o processo de avaliação para os alunos</p> <p>Promoção da coerência entre ensino e avaliação</p>	<p>Aplicação de critérios de avaliação, tendo em vista os objetivos curriculares, conteúdos de cada programa oficial e metas de aprendizagem de cada disciplina</p> <p>Consolidação de práticas de análise consequente dos resultados académicos, do cumprimento dos programas e das estratégias de ensino e aprendizagem implementadas a nível concelhio.</p>	<p>Aplicação de instrumentos que permitam uma efetiva e rápida consulta aos dados recolhidos</p> <p>Recolha das atas e elaboração de um documento com as conclusões a divulgar pelos parceiros</p> <p>Realização de relatórios anuais de avaliação do projeto.</p> <p>As estruturas de decisão dos AE devem tomar conhecimento de todas as conclusões e ordena-las por prioridade de intervenção no ano seguinte</p>

**Plano de Ação para o 3º ano**

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Ações	Avaliação
<p><b>1. Esbater as resistências à mudança</b></p> <p><b>2. Dotar de competências os agentes abrangidos pela municipalização</b></p>	<p>Explicar a forma de implementação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos a alcançar</li> <li>- Metodologia a seguir</li> <li>- Recursos Humanos e Equipamentos</li> </ul> <p>Melhorar a articulação entre as escolas e a autarquia</p>	<p>Adquirir um conhecimento mais aprofundado dos documentos estratégicos da Escola</p> <p>Promover do trabalho cooperativo entre docentes</p>	<p>Divulgação dos documentos estratégicos da Escola, através da comunicação digital: plataforma moodle, página eletrónica da escola e correio eletrónico</p> <p>Criação tempos específicos para trabalho cooperativo docente, sob supervisão do coordenador e articulação concelhia entre os diferentes Agrupamentos de Escola.</p>	<p>Realização de relatórios periódicos de acompanhamento</p> <p>As estruturas de decisão do AE devem tomar conhecimento de todas as conclusões e ordena-las por prioridade de intervenção</p> <p>Recolha informal do “Feedback” das parcerias realizadas</p> <p>Aplicação de instrumentos que permitam uma efetiva e rápida consulta das necessidades sentidas de formação por parte: Docentes, Pessoal não Docente</p>

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Ações	Avaliação
<p>3. Identificar as vantagens do Programa Aproximar Educação (PAE)</p> <p>4. Conseguir uma maior participação e envolvimento de todas as unidades orgânicas concelhias no Programa Aproximar (PAE)</p> <p>5. Incorporar o modelo de gestão baseada na avaliação e qualidade do PAE</p>	<p>Fomentar o sentimento de comprometimento com o projeto para melhorar a qualidade de ensino</p> <p>Aproximar as partes intervenientes, mostrando total transparência para a aplicação das decisões</p> <p>Organizar a escola para o sucesso educativo</p>	<p>Adequar as atividades educativas e do ensino às capacidades e aos ritmos de aprendizagem das crianças e dos alunos</p> <p>Promover a exigência e incentivo à melhoria de desempenhos</p> <p>Fomentar a partilha de experiências entre as empresas e as instituições de ensino</p> <p>Promover a autoiniciativa empresarial e o empreendedorismo</p> <p>Avaliar do desempenho e gestão das competências</p>	<p>Promoção da diversificação e diferenciação curricular em sala de aula, através de formação de professores, momentos de reflexão em reuniões de departamento curricular, de grupo disciplinar, de professores que lecionam o mesmo ano de escolaridade e sua partilha entre escolas do município.</p> <p>Distinção dos alunos e turmas com desempenhos relevantes, através de quadros de mérito e prémios de incentivo</p> <p>Promoção do diálogo entre sectores (educativo e empresarial) através de reuniões de contacto</p> <p>Promoção da interação dos jovens com as empresas, criando programas de intercâmbio e visita empresarial a nível nacional e internacional envolvendo a participação do município.</p> <p>Definição de competências e quadros de desempenho e responsabilização pelo seu cumprimento</p>	<p>Recolha das atas e elaboração de um documento com as conclusões a divulgar pelos parceiros do projeto</p> <p>Construção de instrumentos que permitam uma efetiva e rápida consulta da Comunidade Educativa</p> <p>Realização de relatórios anuais de avaliação final do projeto.</p>

## **Conclusão**

Após o 25 de abril de 1974, Portugal tem assistido a sucessivas reformas educativas que visam sobretudo a partilha de responsabilidades relativamente à administração da educação, tendo como objetivo o reforço das competências das autarquias e o recurso aos órgãos diretivos das escolas, reforçando a autonomia destas instituições com vista a melhorar a qualidade do ensino.

A esta vaga reformadora associam-se conceitos como descentralização, autonomia, municipalização e integração, com vista a uma maior participação das comunidades nos processos educativos e uma maior aproximação aos jovens a quem estas reformas no fundo se destinam, reduzindo as distâncias entre os órgãos decisores e a comunidade estudantil.

A descentralização do ensino, ao conferir uma maior autonomia às escolas e aos municípios onde estas se inserem aumenta a proximidade entre os alunos, os professores e a escola e permite experiências educativas mais enriquecedoras e personalizadas, propiciando uma maior motivação e empenho, com a subsequente diminuição de comportamentos violentos e indisciplinados.

Desta forma, a autonomia das escolas públicas tem sido objeto de um debate exaustivo, nos últimos anos, gerando um conjunto de políticas com vista a uma alteração do papel do Estado, de provedor principal para definidor de objetivos e controlador dos mesmos.

Através da revisão da literatura foi possível recolher um conjunto de abordagens teóricas, pressupostos e avaliações, algumas favoráveis e outras negativas, sobre a descentralização e municipalização do ensino e sobre a autonomia das escolas.

A exaustiva revisão bibliográfica efetuada permitiu-nos concluir que, no que respeita à municipalização do ensino, a maior parte dos autores mostra-se favorável à implementação deste modelo, enquanto que os seus detratores se apoiam sobretudo na eventual incapacidade administrativa dos municípios e na ameaça representada por

clientelismos locais e questões financeiras, em especial a possibilidade de manipulação de recursos com vista a beneficiar interesses políticos de manutenção do poder.

Por outro lado, os defensores da municipalização argumentam principalmente com uma eventual melhoria administrativa e qualitativa do ensino proporcionada pela proximidade da administração municipal às escolas e a comunidade, que lhe permite um maior conhecimento acerca das preocupações e interesses mais prementes das populações locais.

Sendo que a autonomia do ensino assenta num princípio de confiança nas escolas públicas para melhorar a qualidade da prestação do serviço público de educação junto da comunidade em que estas escolas se inserem, a sua concretização parece-nos compatível com mecanismos tanto de desconcentração como de descentralização de educação.

Neste momento, o processo de municipalização do ensino público, não parece corresponder a uma verdadeira reforma do modelo de gestão de escolas, uma vez que está limitado e circunscrito a um número reduzido de municípios. Esta celebração de contratos interadministrativos entre o Estado e as autarquias ou comunidades intermunicipais, independentemente do mérito ou falta dele, traduz um modelo de descentralização administrativa. Na nossa ótica, o modelo de descentralização adotado, procurou dar preferência a uma transferência de competências da educação, percebendo e negociando as especificidades de cada Município. Ora, a esta estratégia, não estará alheia a dificuldade de vencer as resistências que refletem o *status quo* de todos os agentes do sistema educativo, tal como abordamos neste trabalho. Este procedimento deu origem, ainda, ao temor da entrada de mecanismos de influência política, uma vez que salta à vista a execução destas disposições de autonomia, com a intervenção direta dos decisores políticos dos municípios. Não espanta assim, que a transferência seja de cariz piloto e parcelada e não feita em bloco, e esteja assente na duração de quatro anos. No entanto, a análise levada a cabo por nós, para a construção deste trabalho, também detetou aspetos que nos parecem positivos e que passam sinergias que resultam na facilitação do trabalho cooperativo e em rede. A uniformização e normalização dos processos de avaliação interna e a partilha de experiências e procedimentos, facilitará a sua monitorização e permitirá o acesso a informação mais rigorosa dos alunos e

avaliação dos agrupamentos de escola em todos os domínios. Este processo embora faseado, corresponde a uma verdadeira municipalização do ensino, no sentido de que um vasto conjunto de atores locais passou a decidir sobre aspetos muito importantes da vida das escolas.

Parece-nos ainda de sobeja importância realçar os incentivos à eficiência que o processo de municipalização contempla e que será medido pela poupança gerada com a otimização dos recursos educativos e uma série de outras variáveis assentes na transferência de várias competências para os municípios.

Após uma minuciosa análise de todos os documentos e articulados legais que regem o modelo de descentralização educativo, conseguimos perceber que na implementação do “Programa Aproximar” não existe um enquadramento da definição da linha estratégica a nível regional, uma vez que o modelo ainda está num estado muito embrionário. Seria importante por isso, elaborar uma perspetivação estratégica, nomeadamente, quando fosse possível fazer uma avaliação, com dados concretos da implementação deste projeto experimental, no sentido de permitir um salto qualitativo quer a nível regional, quer a nível local do sistema educativo.

Embora possa parecer que com a vigência deste projeto educativo de maior proximidade, a identidade municipal possa ser ampliada e preservada, tememos uma rutura com a linha até agora adotada e que a perda de identidade das escolas e de estatuto próprio no panorama da administração pública seja irreversível, entrando-se numa lógica de municipalização pura e dura. No fundo com o despoletar de todo este processo, independentemente de concordarmos ou não com a sua implementação nada ficará como antes, uma vez que nos parece irreversível a alteração considerável da esfera do poder de decisão em matéria educativa.

Face a esta evidência, o projeto que aqui se apresenta, estabelece eixos estratégicos conducentes à promoção da municipalização do ensino, identificando as suas vantagens e esbatendo as resistências que a ela se opõem. Para tal, exige-se a adoção de políticas participativas, em que os agentes envolvidos sejam esclarecidos e implicados na tomada de decisão. Do mesmo modo, importa identificar claramente as competências exigíveis a todos os intervenientes, no sentido de lhes proporcionar a

formação adequada e assim, estabelecer compromissos; promover um maior envolvimento de todas as unidades orgânicas do concelho; criar uma cultura de gestão fundada na avaliação e promoção da qualidade.

Fica assim a possibilidade da realização de um estudo mais aprofundado no âmbito da municipalização e dos efeitos que a mesma poderá aportar ao panorama da educação em Portugal. Futuros estudos poderão contar com um objeto de investigação mais lato, uma vez que a realização de uma avaliação mais detalhada do projeto permitirá obter dados mais concretos e as consequências no quotidiano das escolas da implementação do processo de descentralização.

Neste contexto, afigura-se-nos possível que num futuro próximo as escolas possam apresentar um projeto educativo próprio direcionado especificamente para as comunidades em que estas se encontram inseridas, atuando o Estado como regulador e fiscalizador do serviço público de educação.

Em suma, sejam quais forem os rumos que as políticas governamentais tomem relativamente à educação e à autonomia e municipalização do ensino, estas deverão ter sempre em vista o serviço de valores mais elevados, que em última análise é a prestação de um ensino de qualidade que permita às nossas crianças uma melhor educação e um futuro mais auspicioso.

## Referências Bibliográficas

- Aguiar, S. (2013). *O reforço da autonomia e gestão escolar no 1º Ciclo do Ensino Básico da RAM: Estudo de caso no concelho da Ribeira Brava*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Abramovici, N. B., Amblard, H., Livian, Y. F., Poirson, P. & Roussilion, S. (1989). *Gestão de Recursos Humanos*. Lisboa: Editorial Presença.
- Amaral, A. (2010). *Empenhamento organizacional e empenhamento para a mudança organizacional: Estudo de caso na Câmara Municipal do Porto*. Braga: Universidade do Minho.
- Baixinho, A. F. (2009). Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e aos micro-poderes locais. In Ana Sofia António, Elsa Estrela, Carla Galego & António Teodoro (Eds). *Educando o Cidadão Global: Globalização, Educação e Novos Modos de Regulação* (pp. 141 – 161).
- Barreto, A. & Ferreira, J. M. (1979). *Manifesto Reformador*. Lisboa: Gráfica.
- Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. *Análise social*, vol. XXX (130), pp. 159-173.
- Barroso, J. (2013). A Emergência do Local e os Novos Modos de Regulação das Políticas Educativas. Educação: Temas e Problemas. N.º 12 e 13. *A escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*. Évora. CIEP (Centro de Investigação em Educação e Psicologia), pp. 13-25.
- Barroso, J. (2005). Nova gestão pública e autonomia das escolas in *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa, Universidade Aberta.
- Batista, S. (2014). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspectiva comparada*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.

- Both, I. J. (1986). *Municipalização da educação: Sua gestão integral no e pelo município*. Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa.
- Cabra, M. O. & Bessa, A. R. (2014). Sobre a autonomia das escolas públicas. *Revista Eletrónica do Direito Público*, 2.
- Caetano, M. (1980). *Manual de direito administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Chiavenato, I. (1983). *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo: McGraw Hill.
- Dale, E. (1955). *Planning and developing the company organization structure*. Research Report, 20.
- Correia, D. (1997). *Resistência à mudança e estratégia de superação*. Porto: Universidade Fernando Pessoa.
- Esteves, T. (2009). *A descentralização da administração da educação: as autarquias locais enquanto promotoras do programa das actividades de enriquecimento curricular no 1º CEB*. Universidade de Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.
- Fernandes, A. S. (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário. Evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836 – 1926)*. Braga: Universidade do Minho.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado e F. I. Ferreira. *Administração da Educação – Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação* (pp. 53 -87).
- Ferreira, I. & Teixeira, A. R. (2010). *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, 20, 331-350.
- Figueiredo, M. I. M. L. (2001) Terceira parte – o governo da educação em Portugal e Espanha: do sistema e das instituições educativas. In *Las reformas educativas*

*portuguesa e espanhola a finales del siglo XX – Uno estudio comparativo* (dissertação de Doutoramento), Departamento de Historia de la educación e educación comparada, Madrid, pp. 479 – 511.

Filho, L. F. R. (2008). *Um estudo do emprego do modelo da congruência de Nadler-Tushman na transformação organizacional do OGMO-RJ*. FGV: Rio de Janeiro.

Finnish national board of education ([s.d.]) Education system. Disponível em: [http://www.oph.fi/english/education\\_system](http://www.oph.fi/english/education_system) [consultado em 2016.04.17].

Formosinho, J. (2000) A Autonomia das Escolas: Lógicas Territoriais e Lógicas Afinitárias, in Machado, Formosinho & Fernandes,. *Autonomia Contratualização e Município*. Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul

Formosinho, J. (1986). A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais*, 38-39.

Galpin, T. J. (2000). *O lado humano da mudança: um guia prático para a mudança organizacional*. Lisboa: Edições Silabo.

Guimarães, M. (2002). O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Revista Organizações & Sociedade*, 8 (23), 01-17.

Gournay, B. (1978). *Introdução à ciência administrativa*. Lisboa: Europa-América.

Governo de Portugal. (2014). A reorganização dos serviços de atendimento da administração pública. *Programa Aproximar, 1- 163*.

Hernandez, J. M. C. & Caldas, M. P. (2001) Resistência à Mudança: uma revisão crítica. *RAE: Revista de Administração de Empresas*, 41 (2) pp. 31-45.

Kotter, J. P. (1999) Liderando a mudança: por que fracassam as tentativas de transformação. In: *Mudança: Harvard Business Review*. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus.

- Justino, D. (2012). Descentralização: Políticas e Dinâmicas Escolares em Contextos Municipais. In Áurea Adão & Justino Magalhães (Eds.), *História dos Municípios na Educação e na Cultura: Incertezas de ontem, desafios de Hoje* (pp. 93-118). Lisboa: IIE-UL.
- Justino, D & Batista, S. (2013). *Redes de Escolas e Modos de Regulação do Sistema Educativo*. Évora: Universidade de Évora.
- Lima, L. C. (2015) O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões Atuais de Direito Local*, 5, pp. 7-24.
- Macedo, K. B. & Pires, J. C. de S. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *RAP Rio de Janeiro*, 40 (1), 81-105.
- Machado, J.; Formosinho, J. & Fernandes, A. S. (2000) *Autonomia Contratualização e Município*. Actas do Seminário realizado em 24 de Maio de 2000, no Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul
- Magalhães, J. (2013) Atlas-Repertório dos Municípios na Educação e na Cultura em Portugal (1820-1986). Perspetiva histórica. Adão, A. & Magalhães, J. (Org.) *História dos Municípios na Educação e na Cultura: incertezas de ontem, desafios de hoje*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, pp. 13-52.
- Marinelli, M., O. Júnior, C. A. & Pinto, M. V. (2009). Cultura e Mudança Organizacional: Abordagens, Modelos e Críticas. *Revista Eletrônica do Mestrado Profissional em Administração da Universidade Potiguar*, 1 (2), 61-74.
- Meirelles, H. L. (1977). *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Meny, I. & Thoenig, J.-C. (1992) Las políticas públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata. Barcelona: Talleres Gráficos Hurope, SA.
- Moen, R. & Norman, C. (2007). Evolution of the PDSA Cycle. *Disponível em: <http://deming.ces.clemson.edu>*.

- National Public School District Locator. Disponível em : <http://nces.ed.gov/ccd/districtsearch/>, [consultado em 2016.10.20].
- Novaes, I. L. & Fialho, N. D. (2010). Descentralização educacional. Características e perspectivas. *Revista Brasileira de Pesquisa em Administração e Educação – RBPAD*, 26 (3), 585-602.
- Pinto, M. C. S. & Couto-de-souza, C. L. (2009). Mudança organizacional em uma empresa familiar brasileira. *Revista de Administração Pública*, 43 (3), 609-634.
- SABER – Systems Approach for Better Education Results (2012) *Finland: School Autonomy and Accountability: SABER Country Report*. The World Bank.
- Santos, M.S.S. (2014). *Gestão da mudança organizacional: uma revisão teórica*. Dissertação de mestrado em Gestão Empresarial. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11826/Gest%C3%A3o%20da%20Mudan%C3%A7a-](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11826/Gest%C3%A3o%20da%20Mudan%C3%A7a)
- Saraiva, L. A. S. (2002). Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Rev. adm. contemp.*, 6 (1), 187-207.
- Sousa Fernandes, A. (1988). Energia e democracia. In: A. P. Torres (Ed.), *Município*. Lisboa: Revista da Associação Nacional de Municípios Portugueses.
- Souza, Celina (2006) Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, pp. 20-45
- Tavares, M. (2004). *Desenvolvimento organizacional: gerir as organizações em tempo de mudança*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- USNEI (2008). *Organization of U.S. Education: The School Level*. International Affairs Office, U.S. Department of Education. Disponível em: <http://www.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/edlite-index.html> [consultado em 2016.04.17].

Weiler, H. N. (1990). Perspectivas comparadas em descentralização educativa. In M. J. Sarmiento (ed.). *Autonomia da escola, políticas e práticas*. Edições Asa.

Väljörvi, J., Linnakylä, P., Kupari, P., Reinikainen, P. & Arffman, I. (2002). Finnish success in PISA. Some reasons behind it. Jyväskylä: Institute for Educational Research, University of Jyväskylä.

## Anexos