



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

Transferência das competências de educação para as autarquias locais:  
contributos ex ante para uma avaliação de processo

Catarina de Jesus Neves Mateus

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:  
Doutor Sérgio Caramelo, Professor Auxiliar,  
Iscte- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Transferência das competências de educação para as autarquias locais:  
contributos ex ante para uma avaliação de processo

Catarina de Jesus Neves Mateus

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:  
Doutor Sérgio Caramelo, Professor Auxiliar,  
Iscte- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024

*“Apaguei o candeeiro,  
Fechei a porta.  
Disse adeus ao cão pastor.  
Pus a manta ao ombro e fui p estrada fora,  
Procurar vida melhor.  
Já corri o mundo inteiro a trabalhar,  
Para ganhar o meu pão.  
Esqueço sempre quando mudo de lugar,  
Só o meu montinho é que não.”*

- Grupo Banza





## Agradecimentos

Um percurso académico é um trilha de aventuras e emoções, ora composto por momentos difíceis, ora composto pelos melhores momentos de uma vida, e como tal, agora que chego ao fim desta etapa é fundamental agradecer a todos aqueles que fizeram parte dela.

Em primeiro lugar, um agradecimento à CIMBAL, à Câmara Municipal de Beja, à Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo, à Câmara Municipal de Moura, à Câmara Municipal de Serpa e à Câmara Municipal da Vidigueira, pelo seu importante contributo para a realização desta investigação.

Agradeço ao professor Sérgio Caramelo pela dedicação com que orientou a elaboração da minha dissertação de mestrado. Estou imensamente grata por me ter desafiado constantemente a dar o meu melhor, bem como por todo o conhecimento e tempo que despendeu com a minha investigação. Agradeço ainda à professora Eva Gonçalves pela colaboração no desenvolvimento desta dissertação.

Um agradecimento do fundo do coração aos amigos que preencheram este caminho com memórias inesquecíveis. Ao meu Margato, obrigada por todos os momentos em que alegremente me levaste sempre contigo numa dança popular, e por todas as horas em que me ouviste e incentivaste a fazer melhor. À minha Inês, obrigada por cada cante alentejano entoado nas travessas lisboetas, e por todas as vezes em que foste colo e me arrancastes gargalhadas. Às minhas amigas Ju, Bia e Madalena, obrigada por estarem sempre lá a colorir este percurso. Aos meus eternos meninos, Bea, Teresa, Miguel e Tó, obrigada por terem confiado em mim e por terem estado presente em todos os momentos, onde muitas vezes os papéis se inverteram e foram vocês quem cuidou de mim. Ao primo Pedro, obrigada por cada alegre madrugada em que vimos nascer o sol no nosso cantinho alentejano.

O agradecimento mais especial, e impossível de expressar em palavras, vai para os seis pilares da minha vida, sem os quais não teria concluído esta jornada. Ao meu Gui, obrigada por todas as doses de amor diárias e por todos os momentos em que amparaste as minhas fraquezas e acreditaste que eu conseguia ir mais além. À mana Bia, obrigada por seres a eterna “melguinha” da minha vida e pela tua prática maneira de resolver os meus momentos de “stress”. À avó Toia e ao avô Neni, obrigada por serem o meu eterno porto seguro, onde posso rir e chorar sem medo, a casa onde sei que encontrarei sempre alegria, colo e doses de amor intermináveis. À minha Mãe e ao meu Pai, sem vocês não me teria tornado na pessoa que sou hoje, obrigada por terem sempre acreditado em mim e por me apoiarem na construção de um futuro risonho, e acima de tudo obrigada por serem o lar onde o amor nunca termina.



## Resumo

A descentralização administrativa é uma das principais preocupações políticas em Portugal, pois pretende-se combater a tradição administrativa centralista característica em várias áreas de política pública. Deste modo, ocorreu um esforço legislativo, cujo diploma mais recente é a *Lei n.º 50/2018 da Assembleia da República (2018)*, para atribuir mais responsabilidades ao poder local, sobretudo às autarquias, que passam a envolver-se no desenho e implementação de um leque mais alargado de áreas de atuação política, garantindo uma tomada de decisão adaptada aos municípios. Neste processo, um dos domínios mais complexos tem sido a educação, já que, tradicionalmente, o Estado era o ator responsável pela promulgação de políticas de educação nacionais, que deveriam ser implementadas localmente. Assim, assiste-se, desde a década de 70, e mais recentemente com o *Decreto-Lei n.º 21/2019 da Presidência do Conselho de Ministros (2019)*, a uma progressiva transferência de competências de educação para as autarquias, que se assumem como atores fundamentais no processo elaboração de políticas de educação adequadas às necessidades dos seus territórios. Perante esta conjuntura, interessa analisar o processo da política de transferência das competências de educação para as autarquias, em particular no Baixo Alentejo, com o objetivo de estabelecer um contributo para a definição de um marco conceptual, composto por uma Teoria da Mudança e um Modelo Lógico, para a análise de processo desta política nesta região. Em termos metodológicos o modelo será desenhado com base na *Avaliação Centrada no Utilizador* de Patton, e recorrendo à análise documental da legislação e a entrevistas aos atores locais.

**Palavras-Chave:** Análise de Processo de Políticas Públicas; Descentralização Administrativa; Transferência de Competências de Educação; Autarquias Locais; Baixo Alentejo



## Abstract

Administrative decentralization is one of the main political concerns in Portugal, as it aims to combat the centralist administrative tradition that is characteristic of various areas of public policy. As such, there has been a legislative effort, the most recent of which is *Assembly of the Republic Law No. 50/2018 (2018)*, to assign more responsibility to local authorities, especially municipalities, which are now involved in the design and implementation of a wider range of policy areas, guaranteeing decision-making that is tailored to municipalities. In this process, one of the most complex areas has been education, since traditionally the state was the actor responsible for enacting national education policies, which had to be implemented locally. Thus, since the 1970s, and more recently with *Decree-Law No. 21/2019 of the Presidency of the Council of Ministers (2019)*, there has been a progressive transfer of education powers to local authorities, who have become key players in the process of drawing up education policies tailored to the needs of their territories. Given this situation, it is interesting to analyze the process of transferring education competencies to local authorities, particularly in Baixo Alentejo, with the aim of establishing a contribution to the definition of a conceptual framework, consisting of a Theory of Change and a Logic Model, for analyzing the process of this policy in this region. In methodological terms, the model will be designed based on Patton's *Utilization-Focused Evaluation*, using documentary analysis of legislation and interviews with local actors.

**Keywords:** Public Policy Process Analysis; Administrative Decentralization; Transfer of Education Competences; Local Authorities; Baixo Alentejo.



# Índice Geral

<i>Agradecimentos</i> .....	v
<i>Resumo</i> .....	vii
<i>Abstract</i> .....	ix
<i>Glossário de Siglas</i> .....	xv
<i>1. Introdução</i> .....	1
<i>2. Análise de Processo de Políticas Públicas</i> .....	3
2.1 A análise de processo de políticas públicas de descentralização .....	5
<i>3. O Processo da descentralização administrativa da Educação em Portugal</i> .....	7
3.1. A intervenção dos municípios na regulação da educação .....	11
<i>4. Metodologia</i> .....	17
4.1. Objeto de Investigação .....	17
4.2 Objetivos e Questões de Investigação .....	17
4.3. Abordagem Metodológica.....	18
<i>5. Resultados da investigação</i> .....	25
5.1. As perceções dos atores locais sobre a mais recente transferência de competências de educação: uma análise das entrevistas .....	26
5.2. Uma análise documental do percurso legislativo rumo à descentralização da educação em Portugal. ....	31
5.3. Uma proposta de marco conceptual para a análise de processo desta política pública no Baixo Alentejo.....	34
<i>6. Conclusão</i> .....	39
<i>Bibliografia</i> .....	41
Fontes .....	41
Referências Bibliográficas .....	42
<i>Anexos</i> .....	47
Anexo A- Ciclo das Políticas Públicas.....	47

Anexo B – Guião da entrevista ao representante da CIMBAL .....	48
Anexo C- Guião das entrevistas aos Presidentes e Vereadores de Educação das autarquias do Baixo Alentejo.....	50
Anexo D- Matriz de códigos para a análise de conteúdo em MaxQda da entrevista ao representante da CIMBAL .....	52
Anexo E- Matriz de códigos para a análise de conteúdo em MaxQda das entrevistas aos Presidentes e Vereadores da Educação das autarquias do Baixo Alentejo .....	53
Anexo F- Matriz de códigos para a análise documental em MaxQda da legislação sobre a descentralização da educação em Portugal .....	54

## **Índice de Figuras e Quadros**

Figura 1- Lógica da territorialização das políticas de educação decorrente do novo quadro normativo do processo de descentralização da educação.....	15
Figura 2-Metodologia para o desenvolvimento da teoria da mudança para a análise do processo da transferência de competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo, a partir de uma avaliação centrada no utilizador.....	22
Quadro 1. Atividades e Estratégias decorrentes da implementação da transferência de competências de educação para as autarquias.....	28
Figura 3- Teoria da Mudança para a transferência de competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo.....	36
Figura 4- Modelo Lógico da transferência de competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo.....	38



## **Glossário de Siglas**

ACF- Advocacy Coalition Framework

ACU- Avaliação Centrada no Utilizador

AE- Agrupamentos de Escolas

ANMP- Associação Nacional de Municípios Portugueses

CDU- Coligação Democrática Unitária

CIM- Comunidades Intermunicipais

CIMBAL- Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo

DGEstE- Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

DL- Decreto-Lei

FFD- Fundo de Financiamento da Descentralização

FSM- Fundo Social Municipal

LBSE- Lei de Bases do Sistema Educativo

ME- Ministério da Educação

ML- Modelo Lógico

OE- Orçamento de Estado

PS- Partido Socialista

PSD- Partido Social-Democrata

PT2020- Portugal 2020

RCM- Resolução do Conselho de Ministros

TM- Teoria da Mudança

UE- União Europeia

UPP- Utilizadores Primários Previstos



# 1. Introdução

A descentralização administrativa tem-se afirmado preponderantemente no debate e na agenda política nacional da atualidade, uma vez que, tendencialmente, a estrutura administrativa portuguesa é predominantemente centralizada, isto é, o Estado central é ainda o principal ator no desenho e implementação das políticas públicas. Deste modo, torna-se interessante analisar como tem ocorrido este processo a nível nacional.

A análise de processo das políticas públicas é, segundo autores como Dunn (2018), Dye (2017) e Cairney (2023), uma forma de compreender as etapas do seu processo de formulação, já que a partir do ciclo das políticas é possível identificar os problemas e as respetivas soluções, algo que afetará os resultados das políticas. No caso das políticas de descentralização, em que o universo de atores envolvidos no processo é amplo, autores como Hill (2005) e Weible e Jenkins-Smith (2016) sugerem que o exercício analítico deve recorrer à abordagem da *Advocacy Coalition Framework*, uma vez que esta é capaz de contemplar uma multiplicidade de atores.

Ao nível europeu, tal como destaca Teles (2021), Portugal é dos países mais centralizados administrativamente, o que se reflete na escassa atribuição de competências às autarquias locais (pp.18-21). Esta característica tem conduzido nos últimos anos a um processo de descentralização administrativa, sobretudo ao nível da transferência de competências para as Autarquias Locais e para as Comunidades Intermunicipais (CIM), que ao serem instâncias próximas dos cidadãos, poderão exercer uma tomada de decisão adaptada à realidade dos seus territórios, promulgando desta forma políticas em harmonia com as várias realidades nacionais. A educação apresenta-se como uma das áreas em que historicamente o Estado se assume como o principal ator administrativo. De facto, autores como Barreto (1995), Formosinho e Machado (2013) e Barroso (2016), enfatizam que o sistema de educação português apresenta uma tradição de centralização, pois as competências de educação mais relevantes pertenciam à administração central, algo que tem sido combatido desde a década de 70, com a promulgação de medidas descentralizadoras que atribuem progressivamente mais competências às autarquias. Todavia, o processo de descentralização da educação nacional revelou-se limitado e moroso, sendo que apenas recentemente as autarquias locais se tornaram aptas para potenciar políticas de educação adaptadas às suas comunidades. Deste modo, sobretudo desde os anos 2000, promulgaram-se vários diplomas legislativos descentralizadores, sendo o mais recente, a *Lei n° 50/2018 da Assembleia da República (2018)*, que “...estabelece o quadro da

*transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais*” (Lei nº 50/2018, da Assembleia da República, 2018, art.1, p.4102). Na sequência desta lei, surgiu o *Decreto-Lei (DL) nº 21/2019, da Presidência do Conselho de Ministros (2019)*, que concretizou a transferência de novas competências da educação para os municípios, aumentando a responsabilidade autárquica nesta área.

Perante este cenário, a presente dissertação focará o processo da política de transferência das competências de educação para as Autarquias Locais, tendo como caso de estudo a região do Baixo Alentejo, já que tais instâncias de poder desenvolvem as políticas municipais de educação e estas se configuram como um instrumento crucial para compreender o processo. O objetivo principal desta dissertação será estabelecer um contributo para a definição de um marco conceptual para a análise de processo da política pública de transferência das competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo. Assim, pretende-se construir uma Teoria da Mudança (TM) e um Modelo Lógico (ML) que se constituam enquanto instrumentos analíticos deste processo, e identificar os objetivos (de curto, médio e longo prazo) pretendidos com a transferência das competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo.

A nível metodológico a definição do marco conceptual inspirar-se-á na *Avaliação Centrada no Utilizador* de Patton (2012), sendo a TM construída através de uma abordagem indutiva, que fomenta o contacto com os atores locais da região envolvidos no processo de transferência de competências de educação, contemplando como instrumentos de recolha de informação a análise documental da legislação e entrevistas aos principais atores locais.

A dissertação organizar-se-á em cinco capítulos, sendo o primeiro a Introdução, que apresentará a investigação, e o último a Conclusão, que sintetizará as principais ideias alcançadas. No Capítulo II apresentar-se-á o estado da arte sobre a análise de processo de políticas públicas, focando-se também a aplicação deste tipo de análise em políticas de índole descentralizadora. No Capítulo III destacar-se-á o processo de descentralização administrativa da educação em Portugal, abordando-se a principal legislação promulgada neste campo, bem como expondo-se a evolução da intervenção dos municípios na regulação da educação portuguesa, nomeadamente em termos da regulação do sistema educativo e da elaboração das políticas de educação a nível municipal. Por fim, o Capítulo IV expõe a metodologia utilizada, e no Capítulo V serão apresentados os resultados da investigação, realizando-se, a análise das entrevistas realizadas, a análise documental da legislação descentralizadora da educação, e apresentando-se uma proposta de modelo conceptual para a análise de processo desta política no Baixo Alentejo.

## 2. Análise de Processo de Políticas Públicas

Segundo Birkland (2019), a análise das políticas públicas permite um entendimento aprimorado sobre as mesmas, já que o analista participa no processo político (p.458). Tal atividade é apresentada por Dunn (2018) como um processo de inquérito multidisciplinar e pragmático cuja finalidade é expor e avaliar criticamente os principais conhecimentos acerca das políticas, por exemplo, no que respeita à sua performance ou aos resultados observados (pp.3-5). Assim, Hill (2005) enaltece que o foco desta análise serão as ações e as decisões adotadas ao longo do processo (p.8). Destaque-se ainda, em linha com o trabalho de Dunn (2018), que a análise de políticas assume um caráter descritivo e normativo, isto é, descreve as suas causas e consequências com base nas ciências sociais, mas também emite juízos de valor sobre a política, ao selecionar entre as consequências desejadas e os meios preferenciais de ação (p.4). Durnová e Weible (2020) defendem ainda que tal análise enfoca os instrumentos que permitem aos decisores políticos tomar as suas decisões, sendo que quando uma análise tenta descrever e explicar uma dada política, passamos a estar perante um estudo do processo político (p.573).

Neste contexto, Dye (2017) sugere o recurso à análise de processo das políticas públicas como modelo analítico que permite conhecer os vários elementos do *policymaking* (p.10). Tal modelo pode partir, por exemplo, do ciclo das políticas (Anexo A), que segundo Birkland (2019) surge como uma forma de conceber o processo das políticas públicas num ciclo contínuo, onde vários atores interagem ao longo de seis etapas: emergência do problema; agendamento; seleção da alternativa; promulgação; implementação e avaliação (p.76). Lindquist e Wellstead (2021) reforçam esta ideia ao indicar que a heurística do ciclo deve orientar a análise de processo das políticas, fornecendo questões base para se conhecer o problema e concomitantemente permitindo trabalhar concertadamente com os decisores políticos (pp.306-307).

O ciclo das políticas inicia-se com a perceção de um problema social, a partir do qual, segundo Grossman e Richter (2021), se desenrola o agendamento, isto é, o momento em que, os atores políticos direcionam a atenção para um problema em detrimento de outros, passando a considerá-lo no debate público (p.293). Segundo Birkland (2019), os grupos de interesse são cruciais nesta fase, já que exercem pressão para que os seus problemas entrem na agenda política, e quando um problema se destaca é inserido na agenda institucional onde tem maior probabilidade de ser solucionado (pp.339-342). A esta fase seguem-se a seleção das alternativas e a promulgação, isto é, de acordo com Howlett e Giest (2013), a fase da formulação da política na qual os decisores formulam várias opções de política, e a fase da tomada de decisão onde

adotam um curso de ação (p. 17). Finalmente, segundo também Howlett e Giest (2013), ocorre a fase de implementação onde, utilizando vários instrumentos, as novas políticas são efetivadas, e ainda a fase da avaliação na qual as políticas são monitorizadas, para que, atendendo aos seus resultados, seja possível ajustá-las o melhor possível aos problemas (p.17).

A análise de processo é, portanto, conduzida pelo ciclo das políticas, podendo, todavia, realizar-se através de vários métodos. De entre estes, nesta dissertação será tido em conta o método da *Previsão*, que conforme Dunn (2018) permite conhecer os *outcomes* de uma política, ajustando-a com base nos conhecimentos adquiridos (p.120). De facto, Dunn (2018) afirma que tal método permite prever as consequências das políticas executadas e em implementação, bem como os seus conteúdos e o possível apoio dos *stakeholders* às mesmas (pp.124-125).

Baseado neste método, destacam-se duas formas de análise enunciadas por Dunn (2018), isto é a análise prospetiva / *ex ante* que produz conhecimento acerca da política e a análise descritiva que descreve e explica o seu processo de implementação, identificando mecanismos causais (pp.10-13). Dunn (2018), tal como Cairney (2023), enaltece na análise *ex ante* das políticas, o seu papel na identificação dos problemas e a sua capacidade de gerar soluções para os mesmos, podendo por isso ser combinada com a forma mais clássica da análise de processo, ou seja, a descritiva. Desde logo, porque esta última coloca o foco no ambiente de interação dos atores políticos, bem como nos problemas que estes debatem (p.1822). Cairney (2023) menciona que tal ambiente é iminentemente político, tendo capacidade para condicionar ou facilitar o processo de tomada de decisão dos atores (p. 1825). Complementarmente, Mayer *et al.* (2013) afirmam ainda que este método de análise das políticas públicas assenta essencialmente na ideia de que os aspetos substantivos de um problema político são coordenados pelos seus aspetos processuais, ou seja, o modo como os decisores interagem no processo de tomada de decisão, algo que determinará a possibilidade de dar respostas aos problemas em agenda (pp.260-261).

Cairney (2023) destaca também que analisar o processo das políticas públicas implica considerar que a sua elaboração é extremamente complexa, já que são vários os atores envolvidos e estes não conseguem controlar os ambientes em que se inserem (p.1826). Ademais, conforme menciona Dunn (2018), os decisores políticos são racionalmente limitados, ou seja, a forma como realizam as suas escolhas políticas ao longo do processo será racional, mas limitada pelas circunstâncias com que se deparam (p.50).

Por fim e uma vez expostos os principais pressupostos associados ao modelo de análise de processo de políticas públicas, importa ainda ter em consideração, tal como Hill (2005) salienta, que este exercício depende sempre da interpretação que os analistas fazem das

informações que recolhem sobre uma política, já que recorrem sobretudo a métodos qualitativos de recolha de dados (pp.14-15).

## **2.1 A análise de processo de políticas públicas de descentralização**

Uma vez expostas as orientações gerais do modelo de análise de processo das políticas adotado neste trabalho, importa observar como este pode ser aplicado quando os objetos de análise são as políticas de descentralização.

Primeiramente, ao nível da gestão pública, Marlowe (2021) menciona que se assiste à emergência de políticas de descentralização, ou seja, há uma tendência para transferir para níveis inferiores de governo o poder de decisão (p.231). Tal deve-se segundo Marlowe (2021), ao facto do *New Public Management* reconhecer que a descentralização, ao fomentar a interação entre o governo e vários *stakeholders* de relevo, cria soluções mais adequadas para os problemas sociais (p.231). Além disso, conforme Cairney (2023), o desenvolvimento de políticas desta índole permite aos vários níveis de poder assegurar a implementação das políticas centrais, combatendo-se o desafio inerente à dimensão do Estado que dificulta a plena implementação das políticas, e por outro lado, permite que as instâncias de governo inferiores elaborem algumas políticas, mitigando o efeito da limitada capacidade de resposta aos problemas por parte dos decisores políticos (p. 1827). Efetivamente, Durose e Richardson (2016), afirmam que os governos têm apostado no desenho de políticas públicas para a coprodução, isto é, políticas onde vários atores interagem e contribuem reciprocamente para cocriarem resultados (p.65). As políticas de coprodução interessam aos governos, pois segundo Durose e Richardson (2016), possibilitam uma participação legítima das comunidades no processo de tomada de decisão, o qual passa a considerar as necessidades das mesmas (pp. 57-58). De facto, também Rutherford e Spurling (2016) enfatizam que estas políticas permitem melhorar a prestação dos serviços públicos ao cidadão, já que entendem os atores locais como as entidades mais bem preparadas para responder às necessidades das suas populações (p.106).

Outro ponto fundamental, igualmente destacado por Cairney (2023), é a participação de vários atores, tanto do governo, como externos, no próprio desenho de políticas de descentralização. Trata-se de mais uma das características fundamentais a ter em conta quando se analisa o processo das mesmas, não só porque este se torna num espaço de amplo debate, mas também porque faz com que a sua aplicação seja da responsabilidade de vários níveis de poder (p.1826).

Perante isto, e considerando que as políticas de descentralização se caracterizam pela sua implementação ser realizada por atores de diferentes níveis de poder, interessa conhecer a

abordagem do modelo da análise de processo denominada *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que se revela potencialmente adequada para a realização deste tipo de exercícios no âmbito das políticas públicas de descentralização. De acordo com Hill (2005), esta abordagem da análise de processo das políticas foi desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) com o intuito de melhorar a análise do processo de implementação de uma política (p.73). Segundo Weible e Jenkins-Smith (2016), o posterior desenvolvimento da ACF assentou no pensamento de que o subsistema político, por se focar em apenas um local e nos temas aí determinantes, seria o elemento primário, isto é, o mais adequado para analisar os processos políticos (pp.16-18). Já Weible e Nohrstedt (2013) vêm acrescentar que esta abordagem assenta nos pressupostos de que tais subsistemas são interdependentes, bem como são definidos territorialmente pelos atores relevantes nele envolvidos, sendo que tais atores são todos os que tentarem influenciar as decisões do sistema (p.126). No fundo, Weible e Jenkins-Smith (2016), sublinham que esta abordagem não se deve circunscrever apenas à análise das políticas públicas a partir do prisma linear do ciclo das políticas, devendo incorporar uma leitura mais realista do processo (p.17). De facto, esta abordagem potenciará que no exercício de análise de processo das políticas de descentralização se contemplem os vários níveis de poder que nele participam, comparando-se a atuação de duas instâncias do mesmo nível de poder, por exemplo, de dois municípios de uma mesma região, relativamente à implementação de uma mesma política.

Desta forma, a ACF concebe o processo político como uma “coligação de advocacia” (Hill, 2005) onde os atores dos vários níveis de governo atuam de modo coordenado, gerando consensos acerca das respostas oferecidas aos problemas que emergem nos diferentes subsistemas (p.73). Contudo, Weible e Nohrstedt (2013) alertam que nesta abordagem é fulcral entender que os indivíduos são racionalmente limitados, estando à mercê de um sistema de crenças e como tal das próprias “coligações de advocacia” em que se agregam, que, por sua vez, são definidas pelas crenças que os grupos de atores que as integram partilham sobre uma dada política (p.126). Na verdade, segundo Weible e Nohrstedt (2013), isto leva a que as políticas postulem as crenças das coligações, pois os atores que as integram atuam para influenciar os resultados das políticas a favor das suas preferências, olhando a ACF para os *outputs* políticos como um espelhar das crenças da “coligação” preponderante num determinado domínio social (pp.126-127). Assim, Weible e Jenkins-Smith (2016) atestam que as coligações recorrem a estratégias que influenciam as decisões governamentais, bem como as decisões e resultados dos seus subsistemas, algo que depende dos efeitos do ambiente contextual em que se enquadram os seus subsistemas (p.18).

Por fim, e no contexto da presente dissertação, advogamos que a análise de processo de políticas de descentralização poderá ter como referencial a uma abordagem da ACF, uma vez que esta irá considera o papel dos atores dos diferentes níveis de poder na implementação das novas competências para eles transferidas. Na realização deste exercício, em linha com Weible e Nohrsted (2013), deve-se olhar para o processo político numa perspetiva de longo prazo, na qual o aspeto da política que se está a estudar deve ser entendido como um momento do desenvolvimento da mesma (p.127).

### **3. O Processo da descentralização administrativa da Educação em Portugal**

Como já referimos anteriormente, Portugal configura-se como um dos países mais centralizados da Europa em termos administrativos, e segundo Teles (2021) está parcamente classificado nos Índices de Descentralização da União Europeia (UE), algo que coloca a descentralização administrativa no centro da agenda política nacional, assistindo-se ao reforço das competências atribuídas ao poder local em várias matérias (pp.17-19). De acordo com este autor, as despesas públicas locais portuguesas são aplicadas essencialmente em competências de âmbito geral, algo que contrasta com a tendência da UE, onde estas despesas são inerentes a competências em áreas como, por exemplo, a educação (p.21). Tenha-se em conta também, tal como salientam Oliveira *et al.* (2023), que o impulso descentralizador que surge com a Revolução de 1974 potenciou a visão do poder local como um instrumento para a prossecução dos interesses das populações (p. e2534-345), desde logo, segundo Teles (2021), porque a proximidade do poder local aos cidadãos garante-lhe a capacidade de desenvolver políticas públicas eficazes na resposta às necessidades das suas comunidades (pp. 47-48). Deste modo, a descentralização foi consagrada no 237º artigo da *Constituição da República Portuguesa*, estando-lhe associados os princípios da autonomia local e da subsidiariedade, que conforme Domingos (2019), determinam que os níveis autárquicos devem deter competências que lhes permitam responder às realidades locais (pp.54-55).

Diante desta conjuntura, traçou-se um caminho pautado pela promulgação de diplomas como a *Lei n° 159/99 da Assembleia da República (1999)*, a *Lei n° 75/2013 da Assembleia da República (2013)* e a *Lei n° 50/2018, da Assembleia da República (2018)*, que fomentaram a intervenção do poder local, especialmente das autarquias, em distintos domínios políticos, ao transferirem para este nível, de forma definitiva e universal, novas competências. Segundo

Oliveira *et al.* (2023) tal caráter universal é contestado por não permitir considerar as especificidades dos municípios, algo que pode condicionar as respostas municipais às suas populações (p. e2534-355).

Perante este panorama, Barreto (1995) atesta que a administração do sistema educativo português era centralizada, algo que apenas se começou a alterar a partir de 1974, aquando da descentralização funcional do sistema, nomeadamente com a criação das Direções Regionais de Educação e a atribuição de responsabilidades do ensino básico às autarquias (p.170). Fernandes (1995) evidencia, que nesse momento se valorizou a ação do poder local ao nível da educação, algo que derivou da crise do Estado Educador, oriundo do período ditatorial, e conseqüente convergiu para o estabelecimento de relações horizontais entre as escolas e as suas comunidades, que passam a estar em permanente interação (pp.46-47). Com efeito, Barroso (2013) afirma que o local passou a ser entendido como o espaço de regeneração das políticas de educação (p. 13).

A mudança no paradigma administrativo estabeleceu-se na *Lei de Bases do Sistema Educativo* (LSBE), que segundo Formosinho e Machado (2013), definiu também as linhas estruturais e de funcionamento e os princípios administrativos do sistema, espelhando tanto a pretensão de reestruturação orgânica do Ministério da Educação (ME), como o aumento da sua eficiência administrativa (pp. 31-32). O robustecimento da intervenção autárquica tinha então como lógica que “*O sistema educativo organiza-se de forma a: (...) g) Descentralizar (...) e diversificar as estruturas e ações educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, (...), uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes*” (Lei nº 46/86 da Assembleia da República, 1986, art. 3º, p. 3068). No entanto, para que tal se concretizasse, Barreto (1995) acredita que o sistema de educação nacional tinha de se desintegrar, procedendo-se à descentralização de competências e meios para as autarquias (p.173). Em linha com este raciocínio, Martins (1981), acrescenta a necessidade de uma gestão racional dos recursos existentes, em conjunto com uma transformação participada do sistema de ensino, para que se superasse em pleno a crise do sistema de ensino português (pp.108-109).

Deste modo, logo com a promulgação do *DL nº 172/91 do Ministério da Educação (1991)*, postulou-se a integração das escolas nas comunidades, instituindo os Conselhos de Escolas, onde as câmaras municipais tinham assento, podendo aí deliberar sobre os projetos educativos. Neste ponto, destaque-se que Machado (2015) identificou uma tendência para revalorizar o local administrativamente enquanto definidor de políticas de educação (p.11). Tal confirma-se no *DL nº 115-A/98 do Ministério da Educação (1998)*, que expunha a preocupação legal de valorizar a intervenção do poder local na educação, garantindo uma dimensão local às

políticas de educação. Fernandes (2014) salienta ainda o *Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-Escolar e Ensinos Básico e Secundário*, que previa a criação dos Conselhos Locais de Educação, isto é, de um órgão consultivo onde os atores locais discutiam a política educativa, convertendo os municípios nos coordenadores locais da mesma, devendo, por isso, estimular os projetos e parcerias locais (p. 48).

Assim, venceu-se a necessidade de transferir poderes para o nível local, algo que se consubstanciou no *19º artigo da Lei nº159/99 da Assembleia da República (1999)*, que transferiu para as autarquias as seguintes competências de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico: planear e gerir os equipamentos educativos, investindo na construção e manutenção dos estabelecimentos, elaborar a carta escolar, criar os Conselhos Locais de Educação, assegurar os transportes escolares, a gestão dos refeitórios e o alojamento, participar os apoios da ação social escolar, apoiar o desenvolvimento de atividades complementares e gerir o pessoal não docente. Esta lei foi complementada com o *DL nº 7/2003 do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (2003)*, que transferiu efetivamente as competências relativas aos Conselhos Municipais de Educação e à elaboração da carta educativa, regulamentando ainda os investimentos dos municípios para a construção e manutenção dos estabelecimentos escolares e para a gestão do pessoal não docente.

Tal leque de competências de educação transferidas foi ampliado, pelo *DL nº 144/2008 da Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação (2008)*, que estendeu as responsabilidades municipais a todos os ciclos do ensino básico e pelo *DL nº 30/2015 da Presidência do Conselho de Ministros (2015)*, que esmiuçou tais competências, passando os municípios a ser responsáveis pela definição do plano estratégico educativo municipal e das componentes curriculares locais, bem como pela gestão orçamental dos recursos.

Neste contexto, destaca-se o *Programa Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas*, promovido pela *Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº15/2013 da Presidência do Conselho de Ministros (2013)*. Segundo Alves e Cabral (2015) este potenciou a celebração de contratos interadministrativos de delegação de competências, nomeadamente na área da educação, entre o governo e 15 autarquias (p. 40). Lima (2015) destaca ainda que este programa tinha uma conceção instrumental da descentralização administrativa (p.14). Algo que, de acordo com Alves e Cabral (2015), se deve ao facto destes contratos seguirem princípios como a igualdade de oportunidades, a eficácia e melhoria dos resultados educativos e a participação da comunidade na gestão do sistema de educação, que em conjunto permitiriam concretizar os objetivos de melhorar o sucesso escolar a fim de combater o abandono escolar, bem como o aumento da participação da comunidade na gestão da educação local (p.44).

Segundo Alves e Cabral (2015) este programa motivou um processo de delegação de competências assente na criação de um plano estratégico de educação municipal, no qual atuam diversos atores, com destaque para os cidadãos e as organizações locais, o que permitiu localizar as políticas de educação e redefinir o papel dos Estado na provisão da educação pública (p.50).

De facto, o governo português entendeu o processo de descentralização como um elemento central da atual reforma do Estado, algo que, de acordo com Silva e Gonçalves (2019), desencadeou a apresentação da *Proposta de Lei n° 62/XIII*, que graças aos votos favoráveis do PS e do PSD foi aprovada, originando a promulgação da *Lei n° 50/2018 da Assembleia da República (2018)*, que previa a transferência de novas competências para as autarquias locais e para as CIM através de diplomas setoriais (p.14). Andrade (2018) frisa que esta Lei tinha em vista garantir o princípio da subsidiariedade ao atribuir as competências às entidades mais bem preparadas, a preservação da autonomia das autarquias, a prossecução dos interesses públicos em termos de qualidade e igualdade no acesso aos serviços públicos e a sustentabilidade financeira e administrativa (pp.272-273). Realce-se que Oliveira *et al.* (2023) indicam que a transferência prevista assumia um carácter universal e definitivo, pois as competências eram entregues, de modo não reversível, a todos os municípios, independentemente das suas particularidades, sendo que para se adaptarem às novas exigências estas instâncias de poder podiam aceitar as competências de forma progressiva até 2021, altura em que estas se efetivavam por via da lei (pp. e2534-353-e2534-354). Oliveira *et al.* (2023) acrescentam ainda que, devido ao contexto pandémico, as autarquias puderam adiar aqueles processos até ao fim do primeiro trimestre de 2022, momento em que todas as câmaras municipais portuguesas viram o seu processo de transferência de competências ser concretizado (p. e2534-354).

Além da transferência prevista para os municípios, importa salientar que o *30° artigo da Lei n° 50/2018 da Assembleia da República (2018)*, também determinava a transferência de novas competências para as CIM, mediante um acordo prévio dos municípios que a compõem. Tal promove uma ação concertada entre os municípios e as suas CIMs, algo que reforça a intervenção do poder local nos vários domínios das políticas públicas. No caso da educação, o *31° artigo da Lei n° 50/2018 da Assembleia da República (2018)*, promulgava que as CIM passavam a ser responsáveis pelo planeamento intermunicipal da rede de transportes escolares e da oferta educativa supramunicipal.

Perante isto, torna-se perceptível um incentivo para alargar as competências, sobretudo, municipais nas várias áreas políticas, o que segundo Domingos (2019) estava relacionado com a visão do município enquanto entidade de relevo na prestação de serviços (p.69), nomeadamente do serviço público de educação.

Por último, e apesar dos municípios já possuírem um leque considerável de competências educativas, na sequência desta lei de 2018 surge para a área da Educação o *DL n.º 21/2019 da Presidência do Conselho de Ministros (2019)*, que promulgava que *"O novo quadro de competências das autarquias locais (...) em matéria de educação concretiza um modelo de administração e gestão do sistema educativo que respeita a integridade do serviço público de educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, bem como a tomada de decisões numa lógica de proximidade."* (DL n.º 21/2019 da Presidência do Conselho de Ministros, 2019, p.674).

### **3.1. A intervenção dos municípios na regulação da educação**

A conjuntura legislativa apresentada revela que a descentralização fomentou o progressivo aumento da intervenção das autarquias na educação. Tal afeta a forma como é regulado o sistema de educação português, já que promove a participação de várias instâncias de poder neste processo, deixando este de ser um âmbito exclusivo do Estado Central. Assim sendo, importa ter presente que *"...a regulação dos sistemas de educação implica um enquadramento cognitivo, uma regulação normativa ou política, bem como regulações locais"* (Batista, 2014, p.182).

Neste contexto, Barroso (2013) alerta para o facto dos sistemas educativos se terem complexificado, algo que originou o colapso do modelo de regulação burocrático profissional, trazendo um modelo de regulação pós-burocrática distanciado da lógica racional e legal, que defende a descentralização, pois esta aproximará a tomada de decisão ao local de aplicação das políticas, potenciando a participação dos cidadãos no processo (pp.16-17). Assiste-se, portanto, ao surgimento de uma nova gestão pública, que segundo Barroso (2016) vislumbrava o local como um espaço para modernizar e melhorar o serviço educativo público, algo que suscitou novos modos de regulação da educação e cujo principal objetivo era modificar as responsabilidades do Estado sobre as políticas educativas (pp.23-24).

A regulação do sistema educativo nacional, segundo Batista (2014) caracterizava-se como um espaço em que os níveis inferiores de poder possuíam responsabilidades limitadas, algo que foi sendo contrariado pela emergência de tendências descentralizadoras que ao favorecerem o aumento das responsabilidades, converteram o poder local no coordenador das políticas de educação de carácter social e financeiro (pp.186-187). Nesta linha, Fernandes (2014) menciona que ao assumir o papel de coordenador das políticas educativas o município pode

desenvolver um projeto que, ao fomentar as características locais, melhore a rede educativa autárquica.

Esta dinâmica, de acordo com Barroso (2016), promove uma regulação multipolar da educação, que impulsiona a ideia da territorialização das políticas educativas, cuja elaboração e implementação passam a estar à mercê dos atores locais (p.25). Assim, Barroso (2018) menciona que a multiregulação da educação se deve pautar por um equilíbrio entre: i) o Estado que deve definir centralmente a regulação política; ii) o Município que de modo descentralizado deve assegurar a gestão administrativa e financeira da educação com base no financiamento estatal; iii) e a Escola que autonomamente deve definir e aplicar as questões pedagógicas (pp.1081-1082). Este mesmo autor alerta também para o facto da multirregulação da educação implicar a coexistência de vários tipos de regulação transversais, que devem convergir para uma regulação compósita que considere a ação de todos os atores envolvidos (pp.1093-1094).

Relativamente à regulação da educação executada pelas autarquias, Pinhal (2006) frisa que esta é informal, difusa, realizada no ambiente de negociação entre a administração central e local, e centralmente condicionada, ou seja, depende da transferência de competências de educação instrumentais e operacionais, sendo muitas vezes realizada fora do contexto de uma política educativa local concreta (pp.125-127). De facto, Machado (2015) afirma que predomina uma conceção dos municípios enquanto uma administração periférica com responsabilidades limitadas, ao nível da gestão da educação, bem como um agente educativo supletivo e um interveniente público envolvido na ampliação da rede escolar através da criação do Conselho Municipal da Educação e da elaboração da carta educativa municipal (p. 15).

Neste contexto ressurgem a ideia da territorialização das políticas públicas de educação, que, como Barroso (2016) defende, convertem “o local” num espaço de tomada de decisão onde se origina uma nova ordem educativa de base local, capaz de atenuar as dificuldades de articulação entre as decisões centrais e territoriais (p.22). Assim, de acordo com Pinhal (2014), este fenómeno político deve potenciar uma ação concertada de todos os atores locais, incluindo as organizações locais, de modo a que se produzam políticas educativas territoriais enquadradas nos processos de desenvolvimento local (p.10). Além disto, Pinhal (2014) destaca ainda que a territorialização da educação pode manifestar-se, por um lado, através de medidas de desconcentração, que apenas permitem que as políticas nacionais sejam adaptadas e implementadas localmente, e por outro lado, através da descentralização administrativa que ao conferir uma base comunitária à territorialização, responsabiliza a comunidade pela decisão e desenho de políticas locais de educação de execução autónoma e que respondam aos seus interesses (pp.10-11).

Numa perspetiva nacional, Formosinho e Machado (2013) defendem que a territorialização das políticas educativas permite ao poder local atuar neste domínio, por exemplo, em termos de reformulação das cartas escolares municipais e da reordenação da rede escolar (p.35). Em Portugal este processo assume várias formas, entre as quais se destacam “...a transferência de novas competências e recursos para os municípios alargando o campo da sua intervenção na educação (...); 5) a celebração de contratos com escolas ou municípios para apoio a projetos de desenvolvimento local da educação...” (Machado, 2015, pp.13-14). Veja-se que no 48º artigo do DL nº 115-A/98 do Ministério da Educação (1998), surgem os contratos de autonomia, que são acordos entre a escola, o ME e os municípios, onde são definidos objetivos e condições para realizar o projeto educativo de uma escola ou agrupamento de escolas (AE), bem como são definidas as competências a transferir. Segundo Pinhal (2006), estes deviam ser negociados e executados pelos Conselhos Municipais da Educação, no entanto nunca foram regulamentados (p.113). Posteriormente, no 12º artigo do DL nº144/2008 da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério da Educação (2008), surgem os Contratos de Execução, entre o ME e os municípios, que definem as condições das transferências, clarificando os recursos a transferir para o exercício das novas competências, bem como os instrumentos financeiros a utilizar. Na Lei nº 75/2013 da Assembleia da República (2013), surge a delegação de competências por via dos contratos interadministrativos e por via legislativa. Machado (2015), menciona que os Contratos de Educação e Formação Municipal são exemplos deste vínculo, no qual o ME delega competências nos municípios em áreas como as políticas e administração educativa e ainda a gestão dos recursos (pp.19-20).

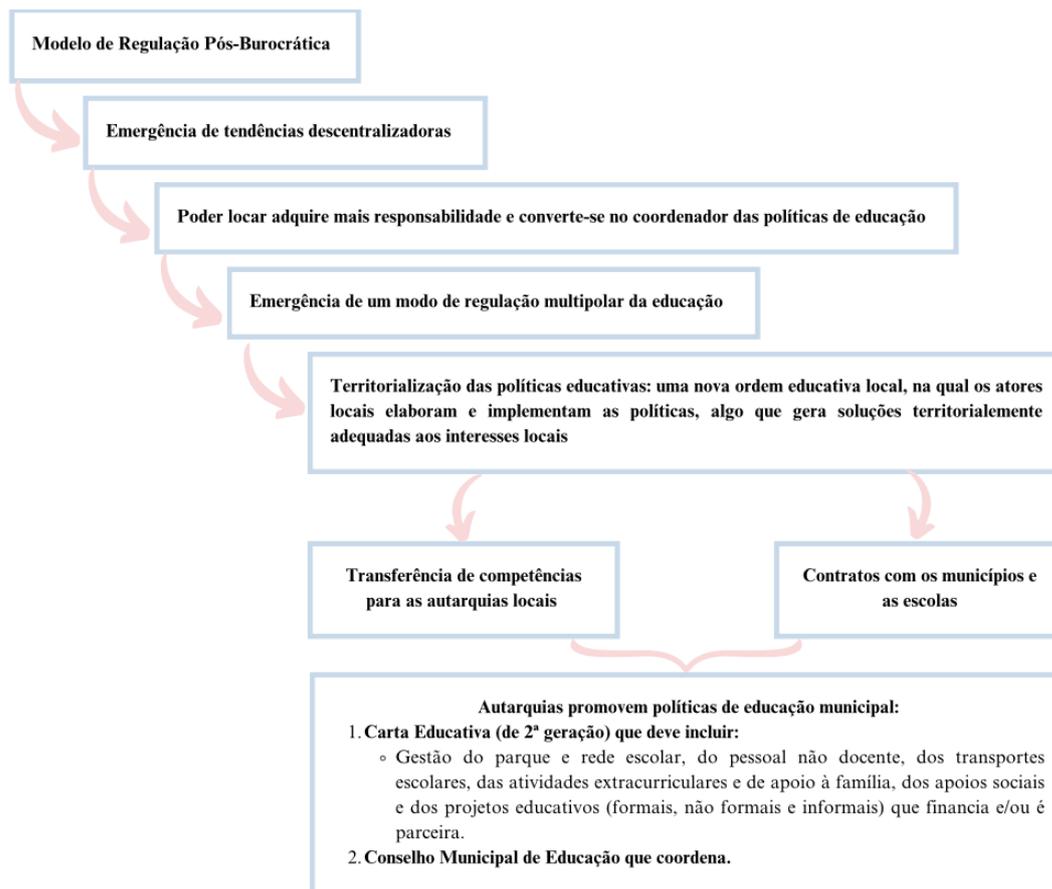
Associado à territorialização das políticas surgem os territórios educativos, que segundo Barroso (2013), se consubstanciam como locais de construção das políticas públicas uma vez que, ao serem definidos pelos interesses individuais de uma multiplicidade de atores, acabam por estar sob a influência de vários tipos de regulação, nomeadamente a nacional e a sub-nacional (p.21).

De acordo com Pinhal (2006), o quadro normativo e instrumental exposto anteriormente contribui para aumentar a intervenção dos municípios na educação, numa tentativa de colocar os autarcas a criar soluções territorialmente adequadas aos interesses populacionais, algo que o ME se vinha a revelar incapaz de realizar (p.104). Assim, as autarquias passam a ser responsáveis pela elaboração de políticas de educação municipal, sendo que Machado (2015) frisa que o município tem de elaborar, de modo participado, a carta educativa e o Plano Estratégico Municipal, que são os instrumentos de política que lhe conferem legitimidade de atuação (pp. 27-28). Ainda segundo este autor os municípios surgem assim como atores

fundamentais na implementação das políticas públicas de educação, pois possuem instrumentos adequados e conhecem o seu território educativo (p.28).

De facto, em termos de política pública educativa, de acordo com Pinhal (2006) as autarquias são as responsáveis pela criação do Conselho Municipal da Educação e pela elaboração da carta educativa concelhia, devendo participar nas assembleias de escolas (pp.108-109). No que concerne aos Conselhos Municipais da Educação, estes revelam-se fundamentais para a intervenção autárquica na educação, pois segundo Machado (2015), são um órgão de consulta e coordenação local das políticas de educação (p.25). Acrescente-se que, segundo Pinhal (2006), estes órgãos são responsáveis por planear o serviço municipal de educação, potenciando a articulação da intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais (p.108). Os Conselhos Municipais da Educação, na ótica de Formosinho e Machado (2013), são parte de uma política de desconcentração, que aproxima os serviços das populações, pois, as funções deste órgão passam por elaborar a carta educativa, bem como deliberar e adequar as decisões às necessidades locais em matérias como a ação social escolar, os projetos educativos a desenvolver ou as intervenções no edificado do parque escolar (p.36). Por seu lado, a carta educativa concelhia, conforme Pinhal (2006) é uma ferramenta com a qual a autarquia planeia a oferta educativa municipal, bem como garante uma correta utilização dos recursos educativos, de modo a atualizar a oferta à procura municipal (pp.109-110). Pinhal (2006) destaca que os municípios são ainda responsáveis por promulgarem políticas de construção e gestão dos equipamentos e serviços, isto é, são as autarquias que devem estabelecer os planos de construção e manutenção do parque escolar, bem como efetuar a gestão do pessoal não docente, e de serviços, como os refeitórios escolares onde devem assegurar refeições a todos os alunos (pp. 113-116). Os municípios devem então elaborar políticas, que como menciona Pinhal (2006), os permitam apoiar os alunos dos seus territórios, nomeadamente em termos de disponibilização de um serviço de transportes escolares e do financiamento dos passes (pp.117-118). Além disso, este mesmo autor advoga que os municípios devem encetar políticas que facultem aos alunos apoios de cariz económico (p.e, para apoiar a aquisição de materiais escolares), bem como devem promover a realização de atividades extracurriculares e apoiar as atividades educativas complementares a realizar nas escolas com o intuito de inserir alguns elementos locais nos currículos (pp.118-122).

Observe-se, então, a Figura 1, que esquematiza a lógica da territorialização das políticas de educação decorrentes do novo quadro normativo do processo de descentralização da educação, acima descrito.



**Figura 2- Lógica da territorialização das políticas de educação decorrente do novo quadro normativo do processo de descentralização da educação. Fonte: Elaboração Própria**

Perante isto, importa considerar que os municípios necessitam de um investimento volumoso para realizarem as novas competências e promoverem políticas de educação locais. Assim, Martins (1981) alerta que é necessário garantir que o município tem capacidade para alocar recursos e para gerir o seu património (p.112). Esta questão é fundamental, pois segundo Pinhal (2014), alguns municípios podem não ter capacidade financeira para investir na educação e como tal é importante adequar o Orçamento de Estado (OE), de forma que este delegue os recursos de acordo com a dimensão financeira de cada município (p.13). Apenas deste modo, Barroso (2018) afirma ser possível adequar os recursos aos objetivos do sistema educativo, de modo que as estratégias de financiamento sejam adequadas às de governação (p. 1081).

Sobre este tema, Silva e Gonçalves (2018/9) destacam ainda que vários municípios recusaram a transferência de competências, sobretudo na educação, por considerarem que existia uma indefinição na correta repartição de competências e um financiamento estatal insuficiente para responder às novas atribuições (pp.16-17). Apesar de a lei garantir a

“transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados...” (Lei nº 50/2018 da Assembleia da República, 2018, art.2, p.4102), segundo Domingos (2019), os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) não foram adequados às novas despesas, algo que aumentou a dependência financeira das autarquias face ao Estado (pp.73-74). De facto, Lima (2015) afirma também que as autarquias passam na realidade a ser o objeto de um processo de desconcentração, ficando à mercê do ME, algo que culmina num maior número de competências educativas, mas que só serão concretizadas com acesso a novos recursos, tornando a política educativa municipal dependente do orçamento e do empenho municipal neste domínio (pp.16-17).

Em suma, Fernandes (2014) realça que a efetividade da política local depende da descentralização efetiva e da autonomia do sistema educativo, para que se elaborem projetos e utilizem racionalmente os recursos, bem como da criação de um fórum local onde se discutam os projetos educativos (p.42). Conforme Andrade (2018), a complexidade da transferência proposta pela *Lei nº 50/2018 da Assembleia da República (2018)*, bem como o facto de esta não considerar as distintas naturezas e dimensões das várias autarquias nacionais, confere-lhe uma fraca viabilidade técnico-política (p.276). Tudo isto, leva, de acordo com Fernandes (2014), a que para alguns municípios a educação ainda não constitua uma prioridade (p.58), porém, tal não corresponde a um não investimento nesta área, pois, atualmente, todas as autarquias devem investir na educação, pelo menos dentro do limite das suas competências.

## 4. Metodologia

### 4.1. Objeto de Investigação

A dissertação aqui apresentada tem como objeto de investigação o processo em curso da política pública de transferência das competências de educação para as autarquias locais, focando o caso do Baixo Alentejo. Apesar deste processo em curso ocorrer à escala nacional, optou-se por centrar o estudo na região do Baixo Alentejo por ser um território do interior português e periférico face às instâncias centrais de decisão da educação. Além disso, esta região é composta por municípios de média, e principalmente, pequena dimensão, que partilham a demanda de criar condições atrativas, por exemplo, através da educação, para fixar as crianças e jovens nos seus territórios, mas que diferem em termos das estratégias que adotam e dos recursos de que dispõem. Assim, será possível tentar compreender como os atores das várias autarquias desta região percebem a forma como decorre este processo nos seus territórios, bem como os resultados do mesmo, e ainda averiguar como estes municípios diferem ou convergem nas estratégias e recursos que detêm para concretizar as novas competências de educação.

Saliente-se que neste processo foram transferidas competências para as autarquias do Baixo Alentejo, mas também para a CIM da região (CIMBAL), porém nesta dissertação focar-se-á como objeto de estudo apenas a transferência de competências de educação para as autarquias. Tal justifica-se por este processo ter sido mais significativo para estas entidades, já que para além de receberem as competências mais relevantes, são também as promotoras das políticas municipais de educação, políticas estas que se configuram como um instrumento crucial para compreender o processo. Ademais, a CIMBAL reúne todos os municípios da região, logo, se apenas considerássemos as transferências para esta entidade, só seria possível obter uma visão geral de como está a decorrer o processo no Baixo Alentejo, não permitindo conhecer as especificidades e visões dos atores dos vários municípios que o compõem.

### 4.2 Objetivos e Questões de Investigação

Primeiramente, define-se como objetivo geral desta dissertação estabelecer um contributo para a definição de um marco conceptual para a análise de um processo da política de transferência das competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo, inspirado na proposta de Patton (2012), a *Avaliação Centrada no Utilizador*, de modo a analisar como as estruturas locais estão a implementar a política central de descentralização administrativa, ou seja, averiguar as estratégias locais adotadas neste contexto.

Em linha com o objetivo geral acima mencionado, surgem ainda os seguintes três objetivos específicos que se pretendem concretizar nesta dissertação:

1. Construir uma teoria da mudança e um modelo lógico que se constituam instrumentos analíticos do processo da política pública em questão;
2. Conhecer quais os recursos, estratégias/atividades e resultados (de curto, médio e longo prazo), que os atores locais, identificam como decorrentes da implementação desta política pública nas autarquias do Baixo Alentejo;
3. Identificar claramente os objetivos prioritários pretendidos com a transferência das competências de educação para as autarquias, especificamente no Baixo Alentejo;

Na sequência dos objetivos elencados, a principal questão de investigação desta dissertação é a seguinte: Que marco conceptual pode ser adequado para analisar o processo relativo à transferência das competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo?

Deste modo, identificam-se ainda duas subquestões de investigação que permitirão estabelecer o marco conceptual de análise de processo desta política pública:

1. Quais os recursos, atividades/estratégias e resultados (de curto, médio e longo prazo) expectáveis do decorrer da implementação desta política pública nas autarquias do Baixo Alentejo?
2. Quais os objetivos pretendidos com a transferência das competências de educação para as autarquias locais, especificamente na região do Baixo Alentejo?

### **4.3. Abordagem Metodológica**

A presente dissertação enquadra-se na corrente do realismo crítico, que segundo Fleetwood (2014) estuda a realidade através da interpretação crítica, e a ontologia associada, considera a existência de entidades, e avalia as relações e os processos que ocorrem (p.182). Considerando que se pretende uma análise de processo da transferência das competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo, será necessário interpretar criticamente o modo como o processo ocorre na região, bem como o papel das entidades locais na sua implementação.

No que concerne ao tipo de análise, pretende-se contribuir para uma análise de processo da política em questão. De acordo com Dye (2017), este é um modelo analítico que permite conhecer as várias fases da elaboração de uma política (p.10). Consequentemente, segundo Dunn (2018), a análise de processo, ao descrever o processo de implementação das políticas propicia o conhecimento dos seus *outcomes*, algo que permitirá o ajuste contínuo das políticas públicas (p.120). Assim sendo, será crucial realizar uma análise de processo da política pública em estudo, para conhecer o modo como os atores locais dos municípios do Baixo Alentejo, a

estão a implementar nos seus territórios, e consecutivamente perceber quais os *outcomes* que já se percecionam. Note-se, que na formulação da legislação da descentralização é notória a ausência de objetivos prioritários claros, algo que pode dificultar os exercícios analíticos sobre este processo. Como tal, esta dissertação pretende desenhar o marco conceptual, composto por uma TM e por um ML, que facilitará os exercícios de análise da transferência de competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo, já que este marco por um lado, esquematizará as estratégias de implementação que estão a ser desenvolvidas pelos autarcas da região, delineando os objetivos inerentes ao processo, e por outro, tentará sistematizar a forma como tais estratégias estão a originar vários resultados na política educativa dos seus municípios.

No que respeita à abordagem utilizada, adotou-se como inspiração a *Avaliação Centrada no Utilizador* (ACU) proposta por Patton (2012), pois esta foca os utilizadores primários previstos (UPP) de uma política, identificando as suas perspetivas e valores (p.4). Esta abordagem, ao contemplar a auscultação dos principais atores envolvidos, enquadra-se com o objetivo de definir o marco conceptual para a análise de processo de transferência das competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo. Efetivamente, só é possível concretizar este objetivo caso se conheçam as perspetivas dos atores responsáveis pela implementação desta política no Baixo Alentejo, ou seja, das autarquias da região responsáveis pela implementação do processo de descentralização da educação nos seus territórios.

Saliente-se que esta dissertação pretende definir um marco conceptual que contribua para uma análise de processo da política em estudo, no entanto este será construído com base nas etapas da ACU, uma abordagem mais comum na avaliação das políticas públicas. A ACU surge então em articulação e de forma complementar à ACF explanada no capítulo 2. Como referido anteriormente, a ACF centra-se nos atores que tentam influenciar a tomada de decisão de um subsistema político com as suas crenças, isto é, analisa o processo como uma “coligação de advocacia”, na qual os atores partilham consensos sobre as políticas apresentadas. Tal pressuposto é compatível com a ACU de Patton (2012), na medida em que esta foca, para fins avaliativos, os UPP de uma política, tendo em consideração as perspetivas que estes detêm sobre a mesma. No fundo, tanto a ACF como ACU, atuam em ambientes com múltiplos atores, contemplando o modo como estes, através dos seus valores, participam nos processos políticos.

Por outro lado, o marco conceptual para a análise de processo da transferência de competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo, também terá em conta o método da Previsão (descrito no capítulo 2), que segundo Dunn (2018), ao permitir conhecer os *outcomes* de uma política, potencia os seus ajustes no futuro (p.120). Segundo Dunn (2018) a este método analítico associam-se as formas de análise prospetiva */ex ante* e descritiva, que

respetivamente, geram informações sobre uma política e descrevem o seu processo de implementação, tendo em conta o modo como os atores aí interagem (pp.10-13). Assim, também este método está em harmonia com a ACU, ao privilegiar o papel dos atores nos processos de decisão e implementação das políticas. Além disso, a ACU ao potenciar o desenvolvimento da TM e do ML, permitirá sistematizar o processo da política, algo que identificará os resultados dela decorrentes, facilitando o desenvolvimento de uma análise prospetiva /*ex ante* e descritiva.

Com a utilização da ACU na definição de um marco conceptual para a análise de processo, consideramos possível triangular as abordagens e métodos específicos da análise das políticas anteriormente referidos, na medida em que a ACU permitirá que uma análise deste processo assente no marco conceptual proposto, sistematizando o processo de implementação da política no Baixo Alentejo, focando os seus resultados, e considerando o modo como os UPP identificados influenciaram o processo.

O construto da tese foi orientado ainda por um racional de causalidade sucessiva, que segundo Pawson (2007) identifica os atores como variáveis, de modo a perceber as interações entre estes e estabelecer influências causais (p.1). Segundo Jenal e Liesner (2017), esta opção concebe que as variáveis independentes afetam as dependentes, isto é, as primeiras relatam uma causa que tem como efeito as segundas, permitindo observar a existência de relações de causa e efeito (p.12). Neste sentido, adotou-se a lógica do contributo, que segundo Jenal e Liesner (2017), infere se existe atribuição em ambientes complexos, ou seja, gera causalidade entre uma mudança observada e uma política quando existem diversas variáveis independentes (pp.5-6). Conforme, Wimbush *et al.* (2012) a análise do contributo é um processo analítico, que infere se uma intervenção contribuiu para o *outcome* desejado, permitindo testar a TM, onde constam atividades e os resultados esperados (p.312). De facto, a análise do contributo é útil para alcançar o objetivo de construir uma TM para uma análise de processo da política. Além disso, Patton (2012) afirma que esta opção enquadra-se na ACU, pois atua num sistema complexo com múltiplas variáveis, isto é, com vários UPP que interagem dinamicamente para compreender como uma atividade gera um resultado (pp.367-368).

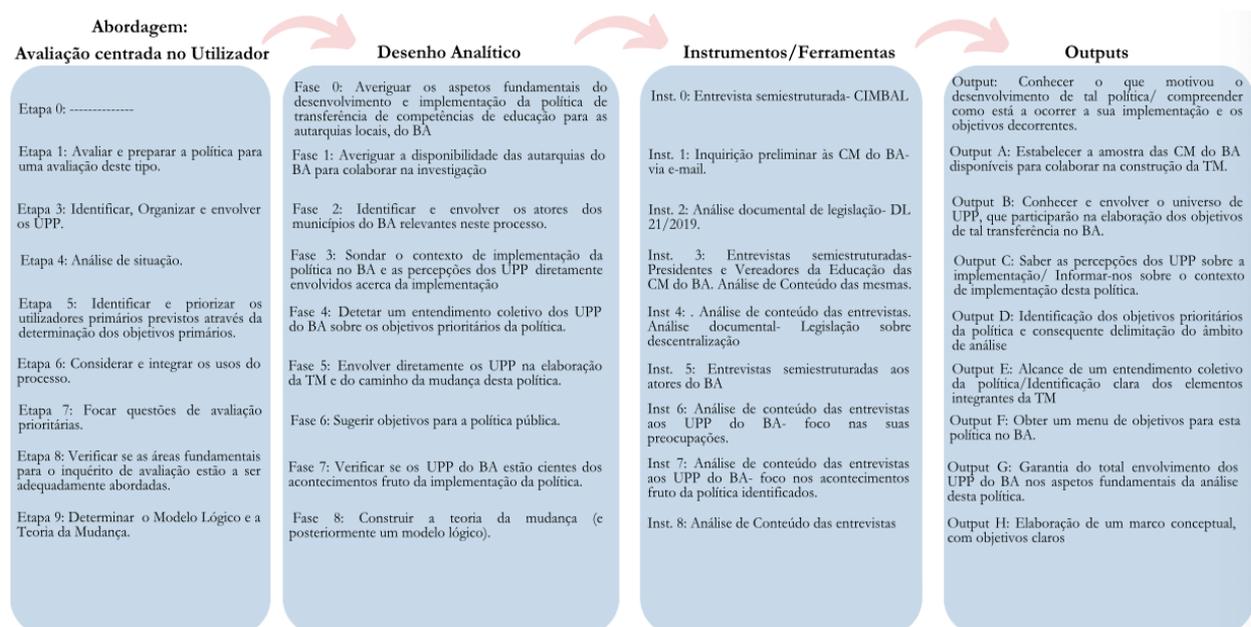
Uma vez que se utilizou a ACU, a TM pretendida foi construída com recurso à metodologia da abordagem indutiva que segundo Olsson *et al.* (2023), se baseia na observação contínua do processo político e prevê uma interação contínua com os *stakeholders* envolvidos, fomentando a maior proximidade dos UPP (p. 647). Neste ponto, Locke e Latham (2020) alertam para que os atores podem ter distintas visões sobre um tema e que estas são mutáveis no tempo, de modo que a observação contínua inerente à indução deverá permitir um

conhecimento atualizado das mesmas (p.227). Assim, a construção desta TM inspirou-se em exemplos de TM desenhadas através da indução. Por exemplo, seguiu-se a proposta de DuBow e Litzler (2019), que recorreram a entrevistas para compreender expectativas e de Doherty *et al.* (2022), que delimitaram o âmbito, através da análise documental. De modo a concretizar a metodologia adotada, utilizaram-se os seguintes instrumentos de recolha de informação:

*Entrevistas* - A escolha por este instrumento decorre em primeiro lugar do facto de permitir obter as informações necessárias acerca da implementação desta política nos vários municípios do Baixo Alentejo do ponto de vista dos atores locais. Segundo McHugh *et al.* (2016), há que seleccionar os atores a entrevistar, sobretudo os envolvidos na elaboração/implementação da política e definir o local e guião da entrevista (p.5). Assim, neste caso definiu-se que seriam entrevistados todos os Presidentes de Câmara e Vereadores da Educação dos treze municípios do Baixo Alentejo, por serem os atores diretamente responsáveis pela implementação da política central de descentralização da administração da educação nas suas autarquias. Além disso, considerou-se pertinente entrevistar um representante da CIMBAL, já que a sua visão fomentaria um conhecimento sobre o panorama regional da implementação da transferência de competências de educação para as autarquias. No total pretendia-se realizar 26 entrevistas, no entanto apenas foi possível contar com a participação de 1 representante da CIMBAL, e de 1 representante de cada uma das seguintes 5 autarquias do Baixo Alentejo: Beja; Ferreira do Alentejo; Moura; Serpa e Vidigueira. Apesar da amostra de UPP entrevistados ter sido menor do que o estipulado, a heterogeneidade das autarquias entrevistadas permitiu obter informações igualmente ricas e diversas que ofereceram uma visão ampla da implementação desta política no Baixo Alentejo, permitindo, por exemplo conhecer padrões de atuação comuns a vários municípios, bem como delinear os elementos que deram corpo ao marco conceptual para a análise desta transferência para as autarquias da região. Ademais, Cheyne *et al.* (2013) aconselha a realização de entrevistas semiestruturadas, que devem ser gravadas (p.1114). Desta forma, elaboraram-se dois guiões de entrevista (um para a entrevista à CIMBAL, outro para as entrevistas aos autarcas), compostos por questões semiestruturadas (Anexos B e C), que permitiram aos entrevistados liberdade de resposta relativamente aos vários aspetos que lhes foram questionados acerca da implementação da política. Por fim procedeu-se à realização destas entrevistas *online*, tendo estas sido gravadas, para posteriormente proceder à sua transcrição e análise de conteúdo, exercício que foi realizado no MAXQDA com base na matriz de códigos dos Anexos D e E. Note-se ainda que para efeitos da análise de conteúdo, os municípios entrevistados foram codificados como CM1; CM2; CM3; CM4 e CM5, de acordo com a ordem pela qual foram entrevistados, de modo a garantir o anonimato dos participantes.

*Análise Documental* - Segundo McHugh *et al.* (2016) esta consiste em analisar o conteúdo de documentos pertinentes para conhecer o contexto de desenvolvimento/implementação da política, bem como os principais atores e expectativas (pp.4-5), algo que contribui para o desenho da TM. Neste caso definiu-se que seriam alvo da análise os diplomas legislativos sobre a descentralização da educação promulgados entre 1986 (*Lei de Bases do Sistema Educativo* que apresenta a necessidade de uma educação mais descentralizada) e 2019 (*DL n° 21/2019, da Presidência do Conselho de Ministros (2019)*, que é o diploma mais recente neste âmbito), já que é a partir deles que é possível conhecer como se tem vindo a desenvolver este processo a nível nacional. A análise documental de todos os documentos foi feita com recurso ao MAXQDA de acordo com a matriz de códigos do Anexo F.

Perante isto, com base na abordagem indutiva e no racional dos instrumentos de recolha de informação, seguiu-se parte do protocolo metodológico da ACU para a construção da TM para a análise de processo da transferência de competências de educação no Baixo Alentejo. A aplicação da abordagem de Patton (2012) prevê a realização de 17 fases, contudo, nesta dissertação apenas se executaram as 9 primeiras etapas, pois estas apresentam um caminho que auxiliou a construção da TM e do ML que serviram de instrumentos analíticos deste processo, enquanto as restantes se destinam à concretização de uma avaliação da política, algo que não se constitui um objetivo desta investigação. O processo de construção da TM e do ML, ocorreu segundo a lógica metodológica apresentada na Figura 2 e cujos passos são explicados adiante.



Legenda de abreviaturas: AC- Administração Central; AM- Assembleias Municipais; BA- Baixo Alentejo; CM- Câmaras Municipais; TM- Teoria da Mudança; UPP-Utilizadores Primários Previstos

**Figura 2 - Metodologia para o desenvolvimento da TM para a análise do processo da transferência de competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo, a partir da ACU.**

**Fonte: Elaboração Própria**

A etapa prévia averiguou os aspetos fundamentais do desenvolvimento e implementação da política de transferência de competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo. Assim, realizou-se uma entrevista semiestruturada a um representante da CIMBAL, orientada pelo guião do Anexo B, que foi alvo de uma análise de conteúdo, para se conhecer o que motivou o desenvolvimento da política e se compreender como está a ocorrer a sua implementação, bem como os objetivos dela decorrentes. Já a primeira etapa da abordagem de Patton (2012) consiste na avaliação e na preparação de uma política para uma avaliação deste tipo, para que se conheçam as atitudes e comportamentos face à avaliação (pp.15-16). Assim, averiguou-se a disponibilidade das autarquias da região para colaborar nesta investigação. Para recolher a informação, utilizou-se a inquirição preliminar através do envio de e-mail às autarquias, solicitando-se a colaboração das mesmas na dissertação através da realização de uma entrevista. A concretização desta etapa permitiu estabelecer a amostra das autarquias da região, disponíveis para colaborar no desenvolvimento deste marco conceptual.

Na presente dissertação interessa recorrer também à terceira etapa da abordagem de Patton (2012), que pretende identificar, organizar e envolver os UPP, através do fator pessoal (pp.61-62). A fim de responder a esta etapa, identificaram-se e envolveram-se os atores relevantes relacionados com este processo nos municípios do Baixo Alentejo. Para tal, recorreu-se à análise documental do *DL n° 21/2019 da Presidência do Conselho de Ministros (2019)*, pois nele são elencados atores cruciais na política educativa municipal, e através desta análise delimitou-se o universo de UPP, tendo sido selecionados como UPP alguns dos atores que integram o Conselho Municipal da Educação (Presidentes de Câmara e Vereadores da Educação), já que neste órgão tais atores analisam o sistema educativo municipal. De facto, com esta etapa conheceu-se e envolveu-se o universo de UPP, que participaram na conceção dos objetivos pretendidos com esta transferência no Baixo Alentejo.

Patton (2012) afirma que a quarta etapa da ACU deve consistir numa análise de situação a realizar em conjunto com os UPP identificados, para esclarecer o contexto de aplicação da política (p.88). Perante isto, sondou-se o contexto em que se aceitaram as competências de educação no Baixo Alentejo e as perceções dos UPP destes municípios acerca da implementação. A análise de situação realizou-se através de entrevistas semiestruturadas segundo o guião do Anexo C. Estas foram alvo de uma análise de conteúdo destinada a recolher as perceções dos atores sobre esta política na região. Tal viabilizou conhecer o contexto financeiro, político e social dos municípios aquando da aceitação das competências, bem como conhecer as perceções dos UPP acerca da sua implementação, em termos de recursos, estratégias/atividades e dos resultados.

A quinta etapa da abordagem de Patton (2012) passa por identificar e dar prioridade aos UPP através da determinação de objetivos prioritários que serão definidos pelos próprios utilizadores (pp. 113-114). Deste modo, pretendeu-se detetar um entendimento coletivo por parte dos UPP do Baixo Alentejo sobre os objetivos prioritários da política em estudo. Para tal, procedeu-se à análise de conteúdo das entrevistas realizadas na etapa anterior, a fim de recolher um conjunto de objetivos prioritários que estes atores consideram que esta política pretende atingir. Para complementar a informação obtida nas entrevistas procedeu-se à análise documental da legislação sobre a descentralização. Desta fase resultou como *output* a identificação dos objetivos prioritários desta política e consequentemente a delimitação do âmbito da análise, uma vez que um dos objetivos deste exercício será identificar de forma clara os resultados de curto, médio e longo prazo desta transferência de competências,

Para Patton (2012) o sexto passo consiste em integrar as utilizações do processo, ou seja, o objetivo da ACU é estimular os UPP a raciocinar como avaliadores, para que estes se envolvam na identificação dos objetivos da política, processo que pode alterar as suas atitudes face à mesma (p.140). Assim, envolveram-se diretamente os UPP do Baixo Alentejo na elaboração da TM da política em estudo, tendo estes um papel ativo no delinear dos mecanismos e do caminho da mudança. A concretização desta fase ocorreu ao longo da realização das entrevistas, já que as questões colocadas induziam os UPP a raciocinarem como analistas na construção do caminho da mudança, ao solicitarem aos atores que identificassem recursos, estratégias e objetivos, e ainda ao conduzi-los a raciocinarem sobre resultados de curto, mas sobretudo, de médio e longo prazo. Com esta etapa clarificaram-se os elementos integrantes da TM e do ML.

Segundo Patton (2012), a sétima etapa da abordagem foca-se nas questões de avaliação prioritárias, que interessem aos UPP, algo que permite também recentrar o exercício analítico (p.169). No presente caso, uma vez que se pretende contribuir para uma análise de processo, a sétima fase do desenho analítico, incidiu particularmente sobre os aspetos principais da implementação desta política mencionados pelos UPP do BA e a partir daí sugeriu-se um conjunto de objetivos para a política em estudo. Por sua vez, a oitava etapa da ACU promovida por Patton (2012) consiste em verificar se as áreas fundamentais da avaliação estão a ser adequadamente abordadas, ou seja, envolver os UPP nos aspetos fundamentais da avaliação (p. 192). Assim, como o objetivo passa por construir um marco conceptual para uma análise de processo, os UPP devem estar envolvidos e conhecerem bem a implementação da política. Perante isto, verificou-se se os UPP do Baixo Alentejo estão cientes dos acontecimentos derivados da implementação da transferência de competências de educação para as suas autarquias, ou seja, se estão cientes do processo. Tal verificação efetuou-se por meio da análise

de conteúdo das entrevistas realizadas, focando os acontecimentos e atividades derivados da implementação desta política que os UPP identificaram. Assim, garantiu-se o total envolvimento dos UPP do Baixo Alentejo nos aspetos fundamentais desta análise de processo.

Finalmente, a nona etapa da abordagem de Patton (2012), consiste em determinar o ML e consequentemente a TM, que especificarão os *inputs*, atividades, objetivos e resultados do programa (p.231). Como tal, esta fase assentou na construção dos dois instrumentos com base nos elementos inferidos ao longo do desenho analítico. Com esta etapa, alcançou-se o *output* final, a elaboração de um marco conceptual, com objetivos claros, que permitam uma análise de processo da transferência de competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo.

A construção da TM e do ML seguem um modelo em *pipeline*, que segundo Funnell e Rogers (2011), concebe um processo linear da política, que se inicia com *inputs* e atividades e culmina em *outcomes* (pp. 387-388). Consideramos este modelo adequado e em consonância com o racional de causalidade sucessiva, pois permite delinear sequencialmente os vários elementos que dão corpo à política em estudo (i.e., os recursos, as atividades e os resultados). Com estes conteúdos desenhou-se o caminho da mudança, estabelecendo os objetivos que permitirão uma análise de processo desta política. Segundo Knowlton e Phillips (2013), há que entender que o ML é composto por recursos/*inputs* que concretizarão a política, atividades que são intervenções que lhe dão corpo e *outcomes* que são as mudanças que resultam da implementação da política (p.58). Portanto, a construção do ML seguiu os passos recomendados pelos autores, isto é, identificaram-se os resultados que as estratégias geraram, descreveram-se os *outcomes* e identificaram-se as atividades que geraram tais *outcomes*, e definiram-se os *inputs* necessários ao processo. O ML seguiu o exemplo do que Knowlton e Phillips (2013) construíram para as iniciativas “*Promoting Preschool Change*” e “*Public Health Research*”, e como tal, possui três colunas: *inputs*, atividades e estratégias e *outcomes*, dividindo-se a última coluna em curto, médio e longo prazo.

## 5. Resultados da investigação

A questão de investigação que orienta a presente dissertação pretende identificar um marco conceptual que se adegue à análise o processo de transferência de competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo. Assim sendo, a resposta à mesma apenas será apresentada no campo 5.3. Tal sucederá, uma vez que, a resposta a esta questão consiste na identificação de uma TM e de um ML, cuja construção foi realizada com base nos elementos identificados nos resultados da análise de conteúdo das entrevistas e da análise documental de

legislação. Deste modo, tais resultados serão expostos nos campos 5.1 e 5.2, nos quais se apresenta a resposta às subquestões de avaliação identificadas no capítulo anterior.

### **5.1. As percepções dos atores locais sobre a mais recente transferência de competências de educação: uma análise das entrevistas**

Com a entrevista à CIMBAL, inferiu-se desde logo que a aceitação da transferência de competências de educação para a CIM e autarquias foi motivada pela lógica de que as competências instrumentais de educação deviam estar sob a alçada das entidades locais, dado que a proximidade contribuiria para a sua realização de forma mais eficaz. Conheceu-se ainda uma percepção sobre a implementação da política, tanto a nível nacional, onde o entrevistado considera que deveria ter existido uma fase de transição com mais partilha de informação, como a nível da região em estudo, onde considera que o processo foi bem-sucedido, apesar de ter decorrido em “diferentes velocidades”, já que quatro dos municípios rejeitaram as competências por questões político-partidárias, até estas se efetivarem pela lei.

Conclui-se também que a maioria dos UPP consideram que este processo decorreu pacificamente, algo que na opinião dos autarcas da CM1 e da CM2, se justifica pelo facto de tal processo ser entendido como um legitimar das competências que os municípios já desempenhavam. Todavia, a CM4 e a CM5 enfatizam que este processo não considerou plenamente a autonomia local, pois pautou-se pela ausência de esclarecimento e de auscultação dos autarcas. Tal não permitiu considerar as particularidades de cada um dos territórios, algo que se revela crucial num contexto geográfico como o do território do Baixo Alentejo, ou seja, uma área grande, dispersa e rural. Deste modo, a maioria dos municípios entrevistados apenas aceitou as competências perto da data-limite, a fim de alcançar as condições e orçamentos necessários para desempenhar as novas despesas com a educação. Veja-se que, apesar das CM1, CM3 e CM4 frisarem que já antes da transferência promoviam apoios sociais para a educação (p.e. a oferta dos manuais escolares) e mantinham relações próximas com os AE, apenas a CM3 aceitou as novas competências logo na primeira fase, pois já possuía um contrato de execução com o AE e como tal via este processo numa lógica de continuidade.

Veja-se então, como estas entrevistas respondem à subquestão: Quais os recursos, atividades/estratégias e resultados (de curto, médio e longo prazo) expectáveis do decorrer da implementação desta política pública nas autarquias do Baixo Alentejo?

Em primeira instância importa focar que as autarquias necessitam de mobilizar diversos tipos de recursos para conseguirem dar resposta às novas atribuições, e consequentemente

implementar esta política pública nos seus territórios. Ao nível dos recursos materiais, destaca-se o facto das autarquias passarem a ter na sua tutela todo o edificado do parque escolar, bem como a responsabilidade, urgente, de adquirirem mais veículos para a rede de transportes escolares. Efetivamente, a questão dos transportes é determinante, pois como frisam a CM3 e a CM4, a dispersão das escolas nesta região potencia desafios logísticos, obrigando à procura de soluções, como por exemplo a contratação de táxis que assegurem os circuitos aos quais a rede de transportes escolares municipal não consegue dar resposta.

No que concerne aos recursos humanos, com a transferência de competências de educação, os municípios passaram a ser responsáveis pela gestão do pessoal não docente, algo que segundo a CIMBAL, apresentou grande complexidade, já que os assistentes técnicos e operacionais passaram a fazer automaticamente parte dos quadros municipais. Tal, segundo a CM1 e CM5, provocou nos quadros de pessoal das autarquias um aumento exponencial de recursos humanos afetos à educação. A título de exemplo, veja-se o caso da CM1 que possuía no seu AE 50 assistentes operacionais e com esta transferência passou a ter 80.

Perante isto, torna-se claro que a resposta às novas competências de educação exige aos municípios uma elevada alocação de recursos financeiros. Na verdade, a CM4 afirma que, desde 2017, triplicou o orçamento para a educação, que atualmente ronda os 2 milhões de euros do orçamento municipal. Atente-se que a maioria das câmaras afirma estar sobrecarregada financeiramente com novas despesas de educação, tais como os gastos com consumíveis e os investimentos na manutenção das escolas. De facto, a CIMBAL e a maioria das Câmaras entrevistadas afirmam que o edificado do parque escolar transferido necessitava de dispendiosas obras de intervenção, cujo custo recaiu inteiramente sobre os municípios, pois de acordo com a CM5, apesar do acordo entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e o ME em 2023, no qual este se responsabilizava a 100% pelos custos das grandes obras, o governo não assumiu o financiamento destas intervenções, nem captou fundos comunitários que as financiassem. Os entrevistados afirmam ainda que grande parte dos orçamentos são investidos nas despesas com o pessoal não docente.

Deste modo, a CIMBAL considera que a questão financeira deveria ter sido afinada antes da implementação da política, já que os municípios do Baixo Alentejo entendem que as verbas transferidas eram baixas face às novas exigências. Saliente-se que a CM5 critica o facto do mapa do FFD ter tido como referência os valores de 2018, que se revelavam desatualizados e insuficientes para dar uma resposta eficaz aos novos desafios. Assim, desencadearam-se negociações com o governo e a ANMP no sentido de aumentar as tranches provenientes do Estado para a educação. Com efeito, a CM2 afirma que a negociação do envelope financeiro

foi crucial, tanto que Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) deve revê-lo e ajustá-lo anualmente. Nesta linha, a CM4 realça que a DGEstE solicita aos municípios os seus mapas de gastos com as novas competências, para que estes sejam ressarcidos pelos seus investimentos. Contudo, apesar destas negociações, a CM1 afirma que a transferência lhe tem sido financeiramente prejudicial, pois em 2023 havia um défice de 533 646 euros entre as receitas e as despesas para cumprir com as novas competências de educação.

Sob outra perspetiva, a implementação desta política obrigou as autarquias a planearem atividades e estratégias, que fomentassem a concretização plena da transferência de competências de educação. O Quadro 1 destaca as atividades e estratégias decorrentes da implementação desta política, adotadas pela CIMBAL e pelas CM entrevistadas:

***Quadro 2. Atividades e Estratégias decorrentes da implementação da transferência de competências de educação para as autarquias***

<b>Atores Entrevistados</b>	<b>Atividades e Estratégias Decorrentes da Implementação da Transferência de Competências de Educação para as Autarquias Locais</b>
<b>CIMBAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captação de planos de promoção do sucesso escolar financiados pelo PT2020;</li> <li>• Criação da Rede Intermunicipal da Educação que envolve as escolas, os municípios, a DGEstE, a Comissão de Promoção do Sucesso Escolar, os Centros de Formação de Professores e o Instituto Politécnico.</li> </ul>
<b>CM1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenho do projeto de requalificação da EB2.3 e criação de um novo Centro Escolar;</li> <li>• Criação de bolsa de recrutamento do pessoal não docente;</li> <li>• Reuniões periódicas com as direções dos agrupamentos de escolas;</li> <li>• Criação da figura do Dirigente para a Educação;</li> <li>• Delegação nos agrupamentos de escolas da gestão do pessoal não docente.</li> </ul>
<b>CM 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de bolsa de recrutamento do pessoal não docente;</li> <li>• Realização de Contratos de Execução com as freguesias para que estas possam resolver problemas mais imediatos;</li> <li>• Investimento na aquisição de materiais escolares;</li> <li>• Utilização do financiamento do Mais Sucesso Educativo no Baixo Alentejo do PT2020;</li> <li>• Criação de espaços para alunos com necessidades específicas;</li> <li>• Contratação de técnicos de áreas diversas da saúde para acompanharem os alunos;</li> <li>• Promoção de projetos educativos, em parceria com entidades locais para fomentar o conhecimento dos alunos sobre o território.</li> </ul>
<b>CM 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação como bandeira do mandato;</li> <li>• Reorganização dos serviços municipais - educação passa para a divisão da cultura;</li> <li>• Esquematização das intervenções no edificado do parque escolar;</li> <li>• Colocação de mais assistentes operacionais nas escolas;</li> <li>• Candidaturas intermunicipais, municipais e CLDS-4G;</li> <li>• Integração da Rede de Escolas de Excelência e fomento de projetos educativos diversos;</li> <li>• Criação de um Plano Estratégico Educativo Municipal;</li> <li>• Contrato Interadministrativo, delegando na direção da escola a contratação do pessoal não docente;</li> <li>• Oferta dos cadernos de atividades a todos os alunos;</li> <li>• Criação de apoios ao ensino superior.</li> </ul>

<b>CM 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocação do refeitório escolar exclusivamente no âmbito municipal;</li> <li>• Contratação de técnicos de várias áreas da saúde para acompanharem os alunos;</li> <li>• Adaptação da frota de transportes escolares a alunos com necessidades específicas;</li> <li>• Obtenção de financiamento comunitário para projetos;</li> <li>• Trabalho conjunto com a escola;</li> <li>• Promoção de atividades para envolver os alunos na comunidade;</li> <li>• Oferta dos cadernos de atividades a todos os alunos;</li> <li>• Investimento no ensino superior, com a atribuição de auxílios económicos.</li> </ul>
<b>CM 5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganização dos serviços municipais;</li> <li>• Promoção de conteúdos relacionados com a arte e a cultura que permitam aos alunos conhecer melhor o território;</li> <li>• Inclusão da CERIC Beja no Conselho Municipal da Educação;</li> <li>• Promoção de atividades para motivar os alunos.</li> </ul>

**Fonte: Elaboração própria**

De um modo geral, verifica-se que a transferência de competências de educação nas autarquias entrevistadas levou à adoção de estratégias em quatro campos de atuação: i) a requalificação do parque escolar; ii) a gestão do pessoal não docente; iii) a promoção de projetos educativos, que englobem conteúdos locais, permitindo novas aprendizagens aos alunos; iv) os apoios aos alunos/famílias. Além disso, todos os entrevistados reconhecem a necessidade de fixar os alunos nos seus territórios, adotando para tal estratégias que forneçam apoios sociais aos alunos (sobretudo no ensino superior), bem como estimulem a sua participação cívica e envolvimento na comunidade.

Neste panorama, destacam-se ainda, a preocupação de várias câmaras municipais e da CIMBAL com a captação de investimentos europeus para financiar a sua atuação na educação, bem como com a promoção de melhores condições aos alunos através da contratação de diversos profissionais de saúde (por exemplo: nutrição, psicologia, entre outros) e da criação de condições para melhorar o ensino específico.

Perante isto, os atores auscultados já conseguem elencar alguns resultados de curto prazo da transferência de competências de educação. Por um lado, todos enaltecem que esta permitiu uma maior proximidade da autarquia às escolas e à comunidade, algo que tem facilitado a comunicação e o trabalho conjunto na procura por políticas de educação e respostas adequadas às realidades municipais. Por exemplo, a CM3 afirma que a proximidade tem gerado uma maior confiança e abertura da escola à comunidade. Por outro lado, a CM1 e a CM3 expõem que esta transferência permitiu requalificar o edificado escolar, bem como apoiar as escolas com o fornecimento dos materiais necessários para as suas atividades e adaptar a rede de transportes escolares à dispersão geográfica da região. Além disso, a CM2 e a CM4 declaram que a transferência possibilitou aos municípios contratarem vários profissionais de saúde para

acompanharem os alunos dos seus AE, especialmente, em termos de apoio aos alunos com necessidades específicas.

Os atores acreditam ainda que a médio prazo, esta política melhorará a qualidade do ensino municipal, dada a relação de proximidade que se está a construir entre a autarquia, as escolas e a comunidade. Perante isto, a CM4 menciona que tal estimulará um sentimento de pertença dos alunos à sua autarquia, e consecutivamente uma participação cívica mais ativa. A CM2 afirma ainda que será possível oferecer aos alunos uma educação mais informal, e também dar resposta aos fluxos de migrantes característicos do Baixo Alentejo, ao criar uma escola mais inclusiva na qual sejam ultrapassadas as barreiras linguísticas e culturais. A CM3 evidencia que desde a aceitação das competências, já se verifica não só um aumento dos alunos na autarquia, mas também um aumento das suas médias escolares. Quando questionados acerca dos resultados que esperam que esta política potencie a longo prazo, a maioria dos entrevistados enuncia uma melhoria acentuada da qualidade do ensino, que vai combater o insucesso escolar e o absentismo, e que permitirá criar condições para fixar os alunos no Baixo Alentejo.

Importa agora entender como estas entrevistas permitiram também responder à subquestão: Quais os objetivos pretendidos com a transferência das competências de educação para as autarquias, especificamente na região do Baixo Alentejo?

A análise de conteúdo das entrevistas pretendia obter, a partir dos atores auscultados, um menu de objetivos prioritários e claros da transferência de competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo. Assim, o representante da CIMBAL considera que o desenho da política foi impulsionado pelo princípio da subsidiariedade, algo que lhe reconhece o seguinte objetivo: atribuir às entidades mais próximas dos cidadãos as competências que permitam uma intervenção mais rápida e eficaz. No caso das competências de educação, o representante da CIMBAL afirma que tal tinha por objetivos oficializar as competências que as autarquias já realizavam neste domínio dado a sua proximidade, bem como assegurar uma melhor identificação e resolução dos problemas das suas comunidades escolares. Saliente-se que todos os entrevistados focam como principal objetivo a proximidade, isto é, serem os decisores locais a optar por políticas de educação que atendam às características territoriais, sociais e financeiras da autarquia, pois todos consideram que quem está mais próximo, ao conhecer melhor a sua realidade populacional e geográfica, oferece melhores respostas. Além deste objetivo prioritário, a presente análise detetou que os autarcas do Baixo Alentejo reconhecem ainda outros objetivos, sistematizados no seguinte menu para esta política pública:

- Aproximar as políticas de educação da comunidade escolar;
- Oferecer respostas rápidas e eficazes às realidades concretas educativas de cada autarquia;

- Fortalecer o sentimento de pertença ao território por parte das crianças e jovens;
- Reorganizar a educação municipal (rácios do pessoal não docente, níveis de escolaridade);
- Melhorar a educação municipal, tendo em vista a promoção do sucesso escolar;
- Oferecer respostas educativas inovadoras e concertadas com várias entidades locais;
- Reduzir as desigualdades e assimetrias dos territórios.

As entrevistas aos representantes da CIMBAL e de algumas câmaras municipais do Baixo Alentejo potenciaram ainda a identificação de outros elementos (p.e. recursos, estratégias, resultados e objetivos) que são cruciais para a elaboração da TM e do ML e que irão ajudar a dar forma ao marco conceptual que se irá propor para a análise de processo da política de transferência das competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo.

## **5.2. Uma análise documental do percurso legislativo rumo à descentralização da educação em Portugal.**

A fim de consubstanciar os resultados anteriores, procedeu-se, através do MaxQda e de acordo com a matriz do Anexo F, à análise documental dos principais diplomas que foram robustecendo o caminho da descentralização da educação portuguesa.

Aferiu-se como um aspeto crucial desta transferência de competências a alocação de recursos para a sua implementação, pois apesar deste processo permitir uma melhor gestão dos recursos, as novas competências acarretavam novas exigências financeiras, humanas e materiais para as autarquias. Tal apresenta-se como uma das principais preocupações dos entrevistados, que afirmam necessitar do apoio do governo. Com a análise documental da legislação, entendeu-se que logo com a *Lei n.º 159/99, da Assembleia da República (1999)* previa-se que tal transferência fosse acompanhada pelos recursos adequados às exigências das novas competências. A *Lei n.º 75/2013 da Assembleia da República (2013)*, no 15.º artigo preconizava que os vários tipos de recursos necessários ao exercício das novas competências das autarquias, deviam ser previstos na lei, especificando as fontes de financiamento e a forma de afetação, para garantir que isto aumentaria a eficiência da gestão dos recursos autárquicos.

As entrevistas revelaram que o edificado do parque escolar passou na totalidade para a tutela das autarquias, de facto, verifica-se que todos os diplomas legais analisados que tocam tal aspeto (*Lei n.º 159/99 da Assembleia da República (1999)*; *DL n.º 7/2003 do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (2003)*; *Lei n.º 50/2018 da Assembleia da República (2018)*), estipulam que os bens imóveis e equipamentos afetos a investimentos públicos transferidos para as autarquias, passam a ser parte do seu património, sendo por elas geridos. Relativamente aos recursos humanos, a análise da *Lei n.º 159/99 da Assembleia da*

*República (1999)*, permite constatar que a transferência obrigou à transição de pessoal, algo que era realizado conforme os diplomas legais, que criaram no ordenamento autárquico carreiras para integrar este pessoal. No *DL n.º 7/2003 do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (2003)*, estipulou-se que em articulação com a ANMP se adaptariam as necessidades financeiras à gestão deste pessoal pelas autarquias. Portanto, a *Lei n.º 50/2018 da Assembleia da República (2018)*, determinou a transição dos recursos humanos para as autarquias, sendo que o *DL n.º 21/2019 da Presidência do Conselho de Ministros (2019)*, previa que as câmaras recrutassem o pessoal não docente, sendo que aqueles que exercessem funções nos agrupamentos da rede escolar pública, e tivessem vínculo de emprego público da carreira de chefe de serviço de administração escolar e das carreiras de assistente técnico e operacional, transitariam para os mapas de pessoal das câmaras municipais.

De acordo com os entrevistados, a alocação de recursos financeiros para as novas competências é a mais complexa, pois tem fortes implicações nos orçamentos municipais, sendo necessário um apoio do Estado neste sentido. Assim, o governo estipulou que "*A transferência de atribuições e competências não pode determinar um aumento da despesa pública global prevista no ano da concretização.*" (Lei 159/99 da Assembleia da República, 1999, p.6302), algo que foi sendo corroborado ao longo da legislação promulgada neste âmbito. A análise da *Lei n.º 159/99 da Assembleia da República (1999)* e do *DL n.º 144/2008, da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério da República (2008)* informou que os recursos inerentes a esta transferência são identificados e alocados anualmente às autarquias, para cobrir despesas, por exemplo, com a manutenção e a gestão dos transportes. Estes diplomas apontam que os montantes e as condições da transferência destes recursos são fixados no OE, e que a partir de 2010 passavam a estar incluídas no Fundo Social Municipal (FSM). O *DL n.º 7/2003 do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (2003)*, destaca que o custo da carta educativa municipal é partilhado pela câmara municipal e pelo ME, e que os municípios podem aceder a apoios financeiros (nacionais e europeus) para investir nas infraestruturas. Já o *DL n.º 30/2015 da Presidência do Conselho de Ministros (2015)* alerta que também nos contratos interadministrativos está prevista a transferência de recursos financeiros. Recentemente, na *Lei n.º 50/2018 da Assembleia da República (2018)*, estipulou-se que o financiamento das novas competências se realiza através da inscrição no OE dos montantes do FFD, os quais englobam os valores a transferir para as autarquias, no que respeita à transferência de recursos financeiros para as freguesias, esta é proveniente do orçamento municipal. O *DL n.º 21/2019 da Presidência do Conselho de Ministros (2019)*, estipulou ainda que no caso do investimento em equipamentos escolares este podia ser financiado por verbas

dos fundos europeus, que se devia proceder à atualização anual do financiamento das despesas com o pessoal não docente, e ainda que se apresentariam às câmaras para deliberação os mapas com os montantes do FFD e a listagem de todo o património a transferir para as mesmas.

De facto, a análise documental da legislação, evidencia que desde cedo o Estado previu a necessidade de apoiar financeiramente as autarquias para que estas pudessem fazer face às novas despesas com a educação, tendo lançado diplomas que estipulavam os procedimentos da transferência destas verbas. Todavia, segundo os UPP entrevistados, esta afetação de recursos do Estado para os municípios ainda é um processo pautado por debilidades.

Nesta dissertação pretende-se clarificar os objetivos da transferência de competências de educação para as autarquias, que segundo os entrevistados não estavam plenamente explícitos nos diplomas sobre este processo. Ainda assim, a análise documental efetuada demonstrou que apesar da ausência de objetivos específicos, são vários os diplomas que enunciam alguns objetivos gerais pretendidos. De acordo com o *DL n.º 7/2003 do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (2003)*, o XV Governo, entendia como objetivo deste processo, o alcance do princípio da subsidiariedade, bem como de um modelo administrativo que satisfizesse as necessidades dos cidadãos. Assim, o XVII Governo, no *DL n.º 144/2008 da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério da Educação (2008)*, ao potenciar políticas locais e sociais de proximidade, reconheceu ao processo o objetivo de reforçar o poder local. Dando seguimento a tal, a *RCM 15/2013 da Presidência do Conselho de Ministros (2013)*, cria o *Aproximar- Programa de Descentralização de Políticas Públicas*, cujo objetivo era aproximar as políticas aos seus destinatários, aumentando a qualidade e eficácia das mesmas. Note-se que nesta análise se verificou que os *artigos 112.º e o 118.º da Lei n.º 75/2013 da Assembleia da República (2013)* elencam como objetivos inerentes à descentralização, e por inerência à delegação de competências, a aproximação aos cidadãos, a promoção da coesão territorial e a racionalização dos recursos. Neste sentido, a legislação mais recente, entenda-se a *Lei n.º 50/2018 da Assembleia da República*, afirma que este processo pretende atribuir as competências às entidades mais aptas ao seu exercício.

No domínio da educação, a análise da LSBE, permitiu inferir um caminho para um sistema educativo mais descentralizado, com estruturas administrativas locais, com o objetivo de o adaptar às diversas realidades nacionais e conseqüentemente mitigar as assimetrias locais. Em resposta a estes objetivos surge, por exemplo, o *Despacho 147-B/ME/96 do Ministério da Educação (1996)*, que cria os Territórios de Intervenção Prioritária.

Por seu lado, a transferência de competências de educação para o poder local, foi motivada, segundo o *DL n.º 43/89 do Ministério da Educação (1989)*, pela necessidade de

concretizar uma reforma administrativa que combatesse o sistema centralizado. Neste sentido, a descentralização da educação para níveis locais, segundo o *DL n° 115-A/98 do Ministério da Educação (1998)* permitiria cumprir os objetivos de igualdade de oportunidades, melhoria do serviço público de educação e resposta eficaz às comunidades.

Assim, a análise da *Lei n° 159/99 da Assembleia da República (1999)*, do *DL n° 7/2003 do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (2003)*, da *Lei n° 75/2013 da Assembleia da República (2013)* e do *DL n° 21/2019 da Presidência do Conselho de Ministros (2019)*, permitiu propor os seguintes objetivos desta transferência para as autarquias:

- Reforçar a coesão e a equidade territorial;
- Cumprir o princípio da subsidiariedade;
- Fomentar a igualdade de oportunidades e o acesso de todos à educação;
- Fomentar o sucesso escolar;
- Oferecer um serviço público de educação mais eficaz e eficiente, e com uma melhor gestão dos recursos disponíveis;
- Aproximar o sistema educativo e as políticas de educação dos cidadãos;
- Envolver vários atores locais na criação de políticas de educação locais;
- Adequar a oferta de rede educativa à procura do município;

Todos estes objetivos, recolhidos através da análise documental e que foram sendo frisados ao longo do percurso legislativo rumo à transferência de competências, estão de acordo com a visão dos UPP do Baixo Alentejo entrevistados, sendo possível associar estes objetivos ao menu sugerido na sequência das entrevistas a estes atores.

### **5.3. Uma proposta de marco conceptual para a análise de processo desta política pública no Baixo Alentejo**

Apresentados os resultados da investigação, reuniram-se os elementos necessários para construir a TM e o ML, ou seja, para gerar um adequado marco conceptual para uma análise de processo desta política pública no Baixo Alentejo.

Saliente-se que para atestar os resultados da implementação de uma política são necessários processos de avaliação e monitorização, algo que ainda não ocorreu na política de descentralização e mais concretamente na transferência de competências de educação para as autarquias. Ainda assim, a maioria dos diplomas legais alvo de análise documental preveem a implementação de órgãos que monitorizem e avaliem este processo, de forma próxima, tais como as comissões de acompanhamento previstas na *Lei n°159/99 da Assembleia da República*

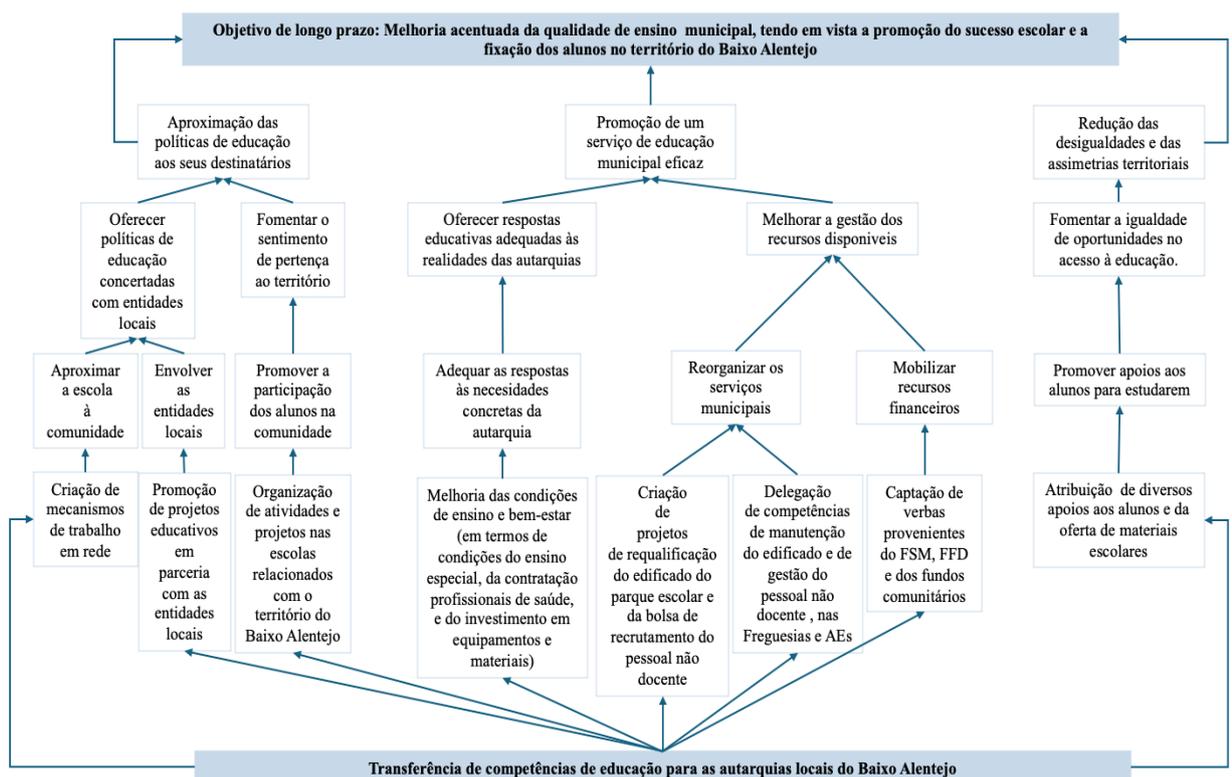
(1999) e as comissões municipais de acompanhamento e monitorização previstas pelo *DL n° 21/2019 da Presidência do Conselho de Ministros (2019)*. Nestes órgãos estão usualmente representados os ministérios das autarquias locais e da educação, a ANMP, entre outros atores relevantes. Em termos de avaliação destaque-se ainda o *DL n° 7/2003 o Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (2003)*, que estabelece que as câmaras municipais devem reavaliar a cada cinco anos a sua carta educativa (esta deve vigorar durante dez anos), bem como o *DL n°30/2015 da Presidência do Conselho de Ministros (2015)* que frisa que a avaliação dos projetos-piloto se baseia em metas de melhoria da qualidade do serviço público, cuja divulgação dos resultados deve contribuir para ajustar os modelos contratuais.

Desta forma, quando confrontados sobre uma possível avaliação da transferência de competências de educação para as autarquias, todos os entrevistados manifestaram uma opinião positiva, já que a consideram um meio fundamental para a definição dos objetivos claros do processo, bem como para que os autarcas sejam ouvidos e se consiga traçar os aspetos que ainda tem de ser concretizados. Por exemplo, a CM2 considera que, dado o longo período que já decorreu desde a data-limite para a aceitação de competências, já estão reunidas as condições para avaliar a implementação desta política. Efetivamente, câmaras como a CM1 e a CM2, já realizaram alguns exercícios de avaliação do processo, tendo a segunda implementado na sua autarquia uma comissão de acompanhamento em conjunto com a DEGEstE e as escolas, na qual avaliam o processo e discutem a sua melhoria. Deste modo, a maioria das CM, salientam que este será um processo sempre em aberto, e como tal obrigará a uma avaliação contínua, e a um acompanhamento permanente por parte do ME, para adaptá-lo aos desafios emergentes.

Importa, por isso, enaltecer que as entrevistas aos representantes das autarquias do Baixo Alentejo evidenciam que tal avaliação decorrerá num contexto em que coexistem distintas visões sobre o processo. Por exemplo, a CM1 e a CM5 não estão totalmente satisfeitas com os resultados do processo em termos de acompanhamento e gastos financeiros, sendo que a última enfatiza que inicialmente tinha sido transmitido aos municípios que seriam realizadas reuniões de acompanhamento periódicas, e que tal apenas ocorreu uma única vez. Neste sentido, o representante da CIMBAL reforça que vários municípios estão descontentes, pois sentem que a educação e as escolas ainda não são sua propriedade, isto é, as câmaras municipais sentem-se uma “*entidade da manutenção*” que apenas detém competências instrumentais dispendiosas, não podendo intervir em dimensões nobres da educação. Exemplo disso é a sua parca participação na adaptação dos currículos às realidades locais do Baixo Alentejo, ainda que tal se configure como um objetivo das cartas educativas da região. Contrariamente a esta perspetiva, a CM2 e a CM3 fazem um balanço positivo deste processo nos seus municípios.

Considerando esta visão dos entrevistados sobre a transferência de competências de educação nesta região, é pertinente responder à principal questão de investigação desta dissertação: Que marco conceptual pode ser adequado para analisar o processo relativo à transferência das competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo?

A fim de estabelecer um contributo para a definição de um marco conceptual para a análise de um processo da política de transferência das competências de educação, conjugaram-se os resultados fruto da análise de conteúdo das entrevistas e da análise documental de legislação. Tal exercício gerou os aspetos essenciais da implementação da transferência de competências de educação para as autarquias no Baixo Alentejo, ou seja, identificou os recursos, as estratégias, os resultados e os objetivos, que vão compor a TM e o ML, que, por sua vez, corporizam o marco conceptual considerado adequado para uma análise de processo desta política na região. Veja-se, na Figura 3, a TM desenvolvida para a transferência de competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo.



**Figura 3- Teoria da Mudança para a transferência de competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo. Fonte: Elaboração Própria**

Desta forma, analisaram-se as atividades e estratégias decorrentes da implementação desta política, mencionadas pelos UPP nas entrevistas, para identificar as principais intervenções das câmaras municipais neste âmbito: i) Criação de mecanismos de trabalho em rede (envolvendo as autarquias, as escolas, e a comunidade); ii) Promoção de projetos

educativos em parceria com as entidades locais; iii) Organização de atividades e projetos nas escolas relacionados com o território do Baixo Alentejo; iv) Melhoria das condições de ensino e bem-estar (em termos de melhoria das condições do ensino especial, da contratação de profissionais de distintas áreas da saúde e do investimento em equipamentos e materiais escolares); v) Criação de projetos de requalificação do edificado escolar e da bolsa de recrutamento do pessoal não docente; vi) Delegação de competências de manutenção do edificado e de gestão do pessoal não docente, nas freguesias e AEs; vii) Captação de verbas provenientes do FSM, FFD e dos Fundos Comunitários; viii) Atribuição de diversos apoios aos alunos e da oferta de materiais escolares (para propiciar uma escola inclusiva). Tais intervenções são desenvolvidas pelas autarquias, para cumprir as estratégias desenvolvidas para implementar nos municípios a transferência. De modo geral, identificaram-se sete estratégias adotadas pelas autarquias entrevistadas: i) Aproximar a escola à comunidade; ii) Envolver as entidades locais; iii) Promover a participação dos alunos na comunidade; iv) Adequar as respostas às necessidades concretas do concelho; v) Reorganizar os serviços municipais; vi) Mobilizar recursos financeiros; vii) Promover apoios aos alunos para estudarem.

Observando os resultados de curto e médio prazo e os objetivos identificados pelos UPP, identificou-se um menu de objetivos intermédios pretendidos com a transferência de competências de educação para as autarquias da região, que auxiliarão a sua futura avaliação:

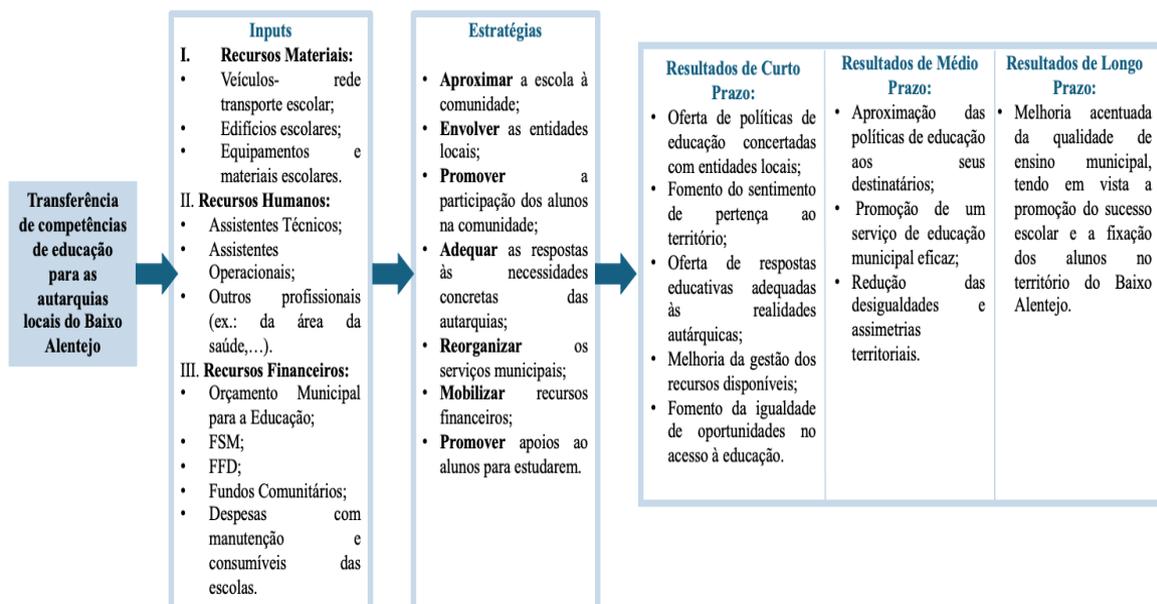
- i) Oferecer políticas de educação concertadas com entidades locais;
- ii) Fomentar o sentimento de pertença ao território;
- iii) Oferecer respostas educativas adequadas às realidades das autarquias;
- iv) Melhorar a gestão dos recursos disponíveis;
- v) Fomentar a igualdade de oportunidades no acesso (e no sucesso) à educação.

A compilação dos objetivos identificados pela análise de conteúdo das entrevistas e pela análise documental da legislação aferiu um menu de três objetivos prioritários desta política:

- i) Aproximação das políticas de educação aos seus destinatários;
- ii) Promoção de um serviço de educação municipal eficaz;
- iii) Redução das desigualdades e das assimetrias territoriais.

Finalmente, considerando as entrevistas dos UPP do Baixo Alentejo, identificou-se o objetivo global desta política: Melhoria acentuada da qualidade do ensino municipal, tendo em vista a promoção do sucesso escolar e a fixação dos alunos no território do Baixo Alentejo.

Perante esta TM, procedeu-se à construção do ML da transferência de competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo, que se apresenta na Figura 4:



**Figura 4- Modelo Lógico da transferência de competências de educação para as autarquias locais do Baixo Alentejo. Fonte: Elaboração Própria**

Atente-se que, o ML foi construído a partir da TM apresentada, com o intuito de explicar o racional sequencial por detrás da implementação da transferência de competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo, que facilitará futuros exercícios de análise deste processo. Assim, surgem os *inputs*, isto é, os recursos financeiros (Orçamento Municipal para a educação; FSM; FFD; Fundos Comunitários; Despesas com manutenção e consumíveis das escolas), materiais (veículos da rede de transporte escolar; edifícios, equipamentos e materiais escolares) e humanos (assistentes técnicos e operacionais; outros profissionais), identificados pelos UPP, recursos estes essenciais para que as câmaras municipais da região, desenvolvessem as estratégias identificadas na análise de conteúdo das entrevistas e expostas na TM. Tal análise permitiu identificar os resultados de curto prazo que os atores já identificam como decorrentes da implementação desta política no Baixo Alentejo, bem como os resultados de médio e longo prazo por eles perspetivados. No ML apresentam-se os resultados de curto, médio e longo prazo decorrentes das estratégias levadas a cabo pelos UPP entrevistados para implementar esta transferência na região, sendo que, estes correspondem respetivamente aos objetivos intermédios, prioritários e global identificados na TM.

## 6. Conclusão

Nos últimos anos assistimos à emergência de políticas de descentralização que ao transferirem a tomada de decisão para o poder local fomentam soluções localmente adaptadas. Tal tendência tem ganho força em Portugal, que segundo Teles (2021) apesar de ser um país centralizado, tem colocado a descentralização administrativa no centro da sua agenda política (p.17). De facto, até à *Lei n.º 50/2018 da Assembleia da República (2018)* Portugal foi traçando um caminho legislativo em que se transferiram novas competências para as autarquias e se reforçou a intervenção do poder local em várias áreas. A educação foi dos campos em que as tendências descentralizadoras foram mais vincadas, pois as instâncias locais, sobretudo as autarquias, por estarem mais próximas das populações, adquiriram novas responsabilidades, o que segundo Fernandes (2014), converteu os municípios nos coordenadores das políticas de educação (p.48). Assim, e como salientou Barroso (2016), surgiu uma regulação multipolar da educação que despoletou a ideia de territorialização das políticas educativas, ou seja, uma nova ordem educativa local, onde os atores locais atuam concertadamente na elaboração e implementação das políticas, gerando soluções adequadas aos interesses locais (p.22). Procedeu-se, portanto, à transferência de competências de educação para as autarquias, passando os municípios a ser responsáveis pela promoção de políticas educativas, como a elaboração da Carta Educativa que deve incluir, entre outras, as políticas de gestão do pessoal não docente e dos equipamentos e serviços escolares, bem como a criação do Conselho Municipal da Educação.

O já longo percurso percorrido e a escala das mudanças que este impôs justificam *per se* a pertinência da análise do processo da transferência de competências de educação para as autarquias locais. Porém, tal é dificultado, desde logo, pela ausência de objetivos claros na formulação da(s) política(s) ao longo do tempo. De forma a tentar colmatar esta lacuna desenhamos um marco conceptual, composto por uma TM e um ML, com a ambição de contribuir para uma análise mais sistematizada e rigorosa do processo desta política no Baixo Alentejo, cujos conteúdos essenciais foram descritos no capítulo anterior.

Neste momento final da dissertação, consideramos fundamental retomar a ideia de que a construção deste marco conceptual era parte de uma análise de processo assente na abordagem da ACF. Assim sendo, importa revisitar os propósitos do método ACF à luz dos resultados obtidos. Tendo em consideração autores como Hill (2005), Weible e Jenkins-Smith (2016) e Weible e Norsted (2013), uma análise assente na ACF pretende estudar de forma realista os subsistemas políticos, territorialmente definidos pelos atores que neles interagem para influenciar a tomada de decisão, bem como compreender o processo político como uma

“coligação de advocacia” onde atores, racionalmente limitados e provenientes de distintos níveis de governo, atuam coordenadamente para criar consensos partilhados acerca das decisões tomadas. Assim, verificamos que esta abordagem analítica permitiu ter em conta os vários atores do Baixo Alentejo, quer intermunicipais, quer municipais, que participam ativamente, e por vezes de forma concertada, no desenho e implementação de instrumentos de políticas de educação, definidos de acordo com as características do território da região. Tais instrumentos são a chave para que os municípios possam cumprir as suas novas competências no domínio da educação. Além disso, ao considerar tal multiplicidade de atores regionais, permitiu conhecer as diferenças e semelhanças de atuação adotadas pelos vários municípios do Baixo Alentejo, em prol da implementação da transferência de competências de educação para as autarquias. Verifica-se ainda que os resultados obtidos nesta dissertação permitem reconhecer o subsistema político da educação municipal da região do Baixo Alentejo, como uma “coligação de advocacia”. Tal justifica-se pelo facto dos conteúdos que integram o marco conceptual desenhado revelarem que os atores dos vários municípios entrevistados convergem tanto nas estratégias adotadas para implementar esta transferência de competências nos seus territórios, como nos resultados de curto, médio e longo prazo que identificam e perspetivam como decorrentes da transferência de competências de educação para as autarquias do Baixo Alentejo.

Por fim, e como resultado complementar da tese, consideramos também que deve ser dado destaque a uma dimensão metodológica específica deste trabalho: o esforço de triangulação coerente entre a ACU (uma metodologia para a avaliação das políticas) e a ACF (uma abordagem para a análise das mesmas) aplicado num exercício de construção de um marco conceptual explicativo de uma política. Consideramos que tal relacionamento foi possível pelo facto de ambas virem acompanhadas por um foco muito robusto nas dinâmicas de interação entre atores ao longo do processo de uma política e na forma como estas, conjuntamente com as suas crenças, influenciam a implementação da mesma. Tal foco permite escrutinar os *outcomes* da política, que, no caso em estudo, serão essenciais para ajustar esta política de base nacional à realidade local em que está a ser implementada. Defendemos, então, que ACU pode contribuir para o avanço tanto do método ACF como do método da previsão, na medida em que potencia a construção de instrumentos (TM e ML) que são cruciais para sistematizar o processo de implementação das políticas, permitindo o reconhecimento dos seus resultados, algo que facilitará e robustecerá os exercícios de análise de processo. Por exemplo, nos cenários em que múltiplos atores influenciam as políticas, a ACU ajuda desde logo a delimitar o universo de atores a considerar (uma vez que apenas incorpora os UPPs), algo que contribui para circunscrever o leque de atores a integrar numa análise de processo.

## Bibliografia

### Fontes

Constituição da República Portuguesa - VII Revisão Constitucional da Assembleia da República. (2005). Acessível em:

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Decreto-Lei n.º 115-A/98 do Ministério da Educação. (1998). *Diário da República: I Suplemento, I Série, n.º 102 (1998-05-04)*, 2-15.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/1998/05/102a01/00020015.pdf>

Decreto-Lei n.º 144/2008 da Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação. (2008). *Diário da República: I Série, n.º 144 (2008-07-28)*, 4753-4756.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2008/07/14400/0475304756.pdf>

Decreto-Lei n.º 172/91 do Ministério da Educação. (1991). *Diário da República: I Série-A, n.º 107 (1991-05-10)*, 2521-2530.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/1991/05/107a00/25212530.pdf>

Decreto-Lei n.º 21/2019 da Presidência do Conselho de Ministros. (2019). *Diário da República: I Série, n.º 21 (2019-01-30)*, 674-749.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2019/01/02100/0067400749.pdf>

Decreto-Lei n.º 30/2015 da Presidência do Conselho de Ministros. (2015). *Diário da República: I Série, n.º 30 (2015-02-12)*, 838-841.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2015/02/03000/0083800841.pdf>

Decreto-Lei n.º 43/89 do Ministério da Educação. (1989). *Diário da República: I Série, n.º 29 (1989-02-03)*, 456-461. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1989/02/02900/04560461.pdf>

Decreto-Lei n.º 7/2003 do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente. (2003). *Diário da República: I Série-A, n.º 12 (2003-01-15)*, 130-137.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2003/01/012a00/01300137.pdf>

Despacho n.º 147-B/ME/96 do Ministério da Educação. (1996). *Diário da República: II Série, n.º 177 (1996-08-01)*, 10719-10720.

<https://files.diariodarepublica.pt/gratuitos/2s/1996/08/2S177A0000S00.pdf>

Lei n.º 159/99 da Assembleia da República. (1999). *Diário da República: I Série-A, n.º 215 (1999-09-14)*, 6301 – 6307.

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/1999/09/215a00/63016307.pdf>

Lei n.º 46/86 da Assembleia da República. (1986). *Diário da República: I Série, n.º 237 (1986-10-14)*, 3067-3081. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1986/10/23700/30673081.pdf>

Lei nº 50/2018 da Assembleia da República. (2018). *Diário da República: I Série, nº 157 (2018-08-16)*, 4102-4108. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2018/08/15700/0410204108.pdf>

Lei nº 75/2013 da Assembleia da República. (2013). *Diário da República: I Série, nº 176 (2013-09-12)*, 5688-5724. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2013/09/17600/0568805724.pdf>

Resolução do Conselho de Ministros nº 15/2013 da Presidência do Conselho de Ministros. (2013). *Diário da República: I Série, nº 55 (2013-03-19)*, 1757-1758. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2013/03/05500/0175701758.pdf>

## Referências Bibliográficas

Alves, J. M., & Cabral, I. (2015). Educação, Território e Governação- O Programa Aproximar e a Terceira Margem. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, 35–52. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2015.3409>

Andrade, J. C. V. (2018). A Nova Lei Portuguesa da Descentralização Administrativa: Apreciação Crítica. Em S. T. Silva (Ed.), *Descentralização Administrativa: Perspetiva Luso-Espanhola* (pp. 269–277). Instituto Jurídico-Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo\*\*. *Análise Social*, XXX(130), 159–173. <https://www.jstor.org/stable/41011082>

Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação| Temas e Problemas*, 12 e 13, 13–25. <https://www.revistas.uevora.pt/index.php/educacao/article/view/11/5>

Barroso, J. (2016). A Administração Local da Educação: Da Descentralização à Territorialização das Políticas Educativas. In M. Minguéns (Coord.), *Processos de Descentralização em Educação* (pp. 22–36). Conselho Nacional de Educação. [https://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios\\_e\\_coloquios/processos\\_de\\_descentralizacao\\_em\\_educacaoofinal.pdf](https://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/processos_de_descentralizacao_em_educacaoofinal.pdf)

Barroso, J. (2018). A Transversalidade das Regulações em Educação: Modelo de Análise para o Estudo das Políticas Educativas em Portugal. *Educação e Sociedade*, 39(145), 1075–1097. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018214219>

Batista, S. (2014). The redistribution of responsibilities in five European educational systems: From global trends to national arrangements. *European Educational Research Journal*, 13(2), 181–198. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2014.13.2.181>

Birkland, T. A. (2019). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making* (5th ed.). Routledge.

- Cairney, P. (2023). The politics of policy analysis: theoretical insights on real world problems. *Journal of European Public Policy*, 30(9), pp. 1820–1838. Routledge. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2221282>
- Cheyne, H., Abhyankar, P., & McCourt, C. (2013). Empowering change: Realist evaluation of a Scottish Government programme to support normal birth. *Midwifery*, 29(10), 1110–1121. <https://doi.org/10.1016/j.midw.2013.07.018>
- Doherty, R., Quinn, N., Colson, A., Tucker, A., & Cameron, J. (2022). Developing a theory of change methodology to support the evaluation of place-based systems change interventions to support child and adolescent mental health and well-being. *Evaluation*, 28(4), 466–483. <https://doi.org/10.1177/13563890221110257>
- Domingos, A. E. (2019). A Transferência de Competências para as Autarquias Locais Portuguesas: Uma Reflexão Sobre o Processo em Curso. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, (5), 47–82. [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019\\_05\\_0047\\_0082.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_0047_0082.pdf)
- DuBow, W. M., & Litzler, E. (2019). The Development and Use of a Theory of Change to Align Programs and Evaluation in a Complex, National Initiative. *American Journal of Evaluation*, 40(2), 231–248. <https://doi.org/10.1177/1098214018778132>
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge.
- Durnová, A. P., & Weible, C. M. (2020). Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies. *Policy Sciences*, 53, 571–588. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09387-y>
- Durose, C., & Richardson, L. (2016). Co-productive policy design. Em C. Durose & L. Richardson (Eds.), *Designing public policy for co-production. Theory, practice and change* (pp. 53–72). Policy Press.
- Dye, T. R. (2017). Models of Politics. Some Help in Thinking About Public Policy. In T. R. Dye (Ed.), *Understanding Public Policy* (15<sup>a</sup> ed., pp. 9–24). Pearson.
- Fernandes, A. (1995). *Educação e Poder Local*. Em Educação, Comunidade e Poder Local- Atas do Seminário. Conselho Nacional da Educação. [https://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios\\_e\\_coloquios/educacao-poder-local.pdf](https://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/educacao-poder-local.pdf)
- Fernandes, A. S. (2014). Contextos da Intervenção Educativa Local e a Experiência dos Municípios Portugueses. In J. Machado, M. J. Alves, A. S. Fernandes, J. Formosinho, & Vieira Ilídia (Eds.), *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local. Projetos Educativos Municipais* (Vol. 17). Fundação Manuel Leão.

- Fleetwood, S. (2014). Bhaskar and Critical Realism. In P. Adler, P. du Gay, G. Morgan, & M. Reed (Eds.), *The Oxford Handbook of Sociology, Social Theory, and Organization Studies. Contemporary Currents* (pp. 182–219). Oxford University Press.
- Formosinho, J., & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal-do Estado Novo à democracia. *Educação | Temas e Problemas*, 12(13), 27–40. <http://hdl.handle.net/10400.14/16515>
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). Logic Models Resources. Em *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models* (pp. 387–414). Jossey-Bass A Wiley Imprint.
- Grossman, E., & Richter, F. (2021). Agenda-Setting in Comparative Perspective. Contrasting Policy-Making in France, the United Kingdom and the United States. Em W. B. Hildreth, G. J. Miller, & E. A. Lindquist (Eds.), *Handbook of Public Administration* (4<sup>a</sup> ed., pp. 293–302). Routledge.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process* (4<sup>a</sup> ed.). Pearson Education Limited.
- Howlett, M., & Giest, S. (2013). The policy-making process. Em E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 17–28). Routledge.
- Jenal, M., & Liesner, M. (2017). Causality and attribution in market systems development. The Beam Exchange [www.beamexchange.org](http://www.beamexchange.org)
- Knowlton, L. W., & Phillips, C. C. (2013). *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results* (2<sup>a</sup> ed.). Sage.
- Lima, L. C. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa. *Questões Atuais de Direito Local*, 5, 7–24. <https://hdl.handle.net/1822/34863>
- Lindquist, E. A., & Wellstead, A. (2021). The Policy Cycle. From Heuristic to a Theory-Informed Research and Advice. Em W. B. Hildreth, G. J. Miller, & E. A. Lindquist (Eds.), *Handbook of Public Administration* (4<sup>a</sup> ed., pp. 303–322). Routledge.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (2020). Building a theory by induction: The example of goal setting theory. *Organizational Psychology Review*, 10(3–4), 223–239. <https://doi.org/10.1177/2041386620921931>
- Machado, J. (2015). A Gestão Local Da Educação Escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, 11–34. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2015.3408>

- Marlowe, J. (2021). Aptitude, Accountability, and Adaptation. Research Themes for Public Budgeting, Financial Management, and Accountability. Em W. B. Hildreth, G. J. Miller, & E. A. Lindquist (Eds.), *Handbook of Public Administration* (4<sup>a</sup> ed., pp. 223–238). Routledge.
- Martins, G. C. (1981). Centralização e Descentralização. In M. Silva & M. I. Tamen (Eds.), *Sistema de Ensino em Portugal* (pp. 95–116). Fundação Calouste Gulbenkian.
- Mayer, I. S., Daalen, C. E. van, & Bots, P. W. G. (2013). Policy analytical styles. Em E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 255–269). Routledge.
- McHugh, S., Tracey, M. L., Riordan, F., O’Neill, K., Mays, N., & Kearney, P. M. (2016). Evaluating the implementation of a national clinical programme for diabetes to standardise and improve services: *A realist evaluation protocol*. *Implementation Science*, *11*(107). <https://doi.org/10.1186/s13012-016-0464-9>
- Oliveira, F. P., Serra, A. S., Lucas, L. de C., & Sousa, M. B. (2023). O Caminho Trilhado em Portugal no Quadro da Descentralização Administrativa. *Lex Humana*, *15*(3), e2534-344–e2534-364. <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2534/3557>
- Olsson, T. M., Kapetanovic, S., Hollertz, K., Starke, M., & Skoog, T. (2023). Advancing Social Intervention Research Through Program Theory Reconstruction. *Research on Social Work Practice*, *33*(6), 642–655. <https://doi.org/10.1177/10497315221149976>
- Patton, M. Q. (2012). *Essentials of Utilization-Focused Evaluation*. Sage.
- Pawson, R. (2007), Causality for beginners. Unpublished Manuscript. [https://eprints.ncrm.ac.uk/245/1/Causality\\_for\\_Beginners\\_Dec\\_07.doc](https://eprints.ncrm.ac.uk/245/1/Causality_for_Beginners_Dec_07.doc)
- Pinhal, J. (2006). A Intervenção do Município na Regulação Local da Educação. Em J. Barroso (Ed.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 101–128). Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Pinhal, J. (2014). Regulação da educação: Os municípios e o Estado. In J. Machado & J. M. Alves (Coord.), *Município, Território E Educação- A administração local da educação e da formação* (pp. 8–14). Universidade Católica Editora.
- Rutherford, R., & Spurling, L. (2016). Designing policy for localism. Em C. Durose & L. Richardson (Eds.), *Designing public policy for co-production. Theory, practice and change* (pp. 105–115). Policy Press.
- Silva, S. T. da, & Gonçalves, F. C. (2019). As recentes reformas do poder local em Portugal: pretexto para uma reflexão sobre a autonomia local no século XXI. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, *14*, 3–33. <https://revista.cigob.net/14-junio-julio-2019/articulos/as-recentes->

[reformas-do-poder-local-em-portugal-pretexto-para-uma-reflexao-sobre-a-autonomia-local-no-seculo-xxi/](#)

Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

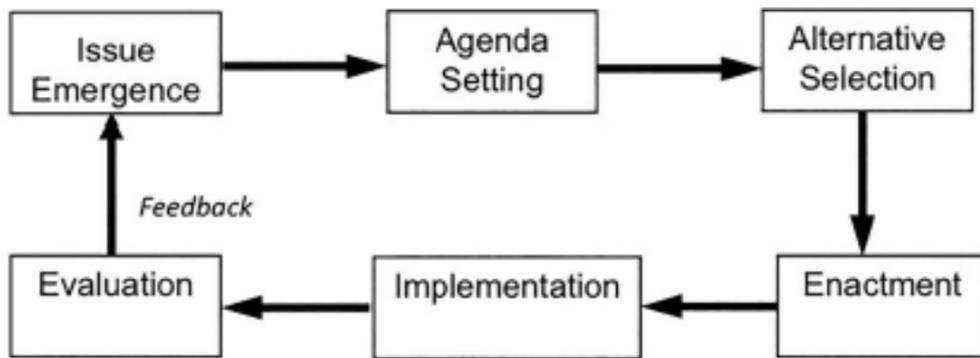
Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. Em B. G. Peters & Zittoun Philippe (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 15–34). Palgrave Macmillan.

Weible, C. M., & Nohrstedt. (2013). The advocacy coalition framework. Coalitions, learning and policy change. Em E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 125–137). Routledge.

Wimbush, E., Montague, S., & Mulherin, T. (2012). Applications of contribution analysis to outcome planning and impact evaluation. *Evaluation*, 18(3), 310–329. <https://doi.org/10.1177/1356389012452052>

## Anexos

### Anexo A- Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Birkland (2019), p.76.

## Anexo B – Guião da entrevista ao representante da CIMBAL

Bloco	Objetivos	Questão Orientadora
<p><b>A- Legitimação da Entrevista</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentar os objetivos da Dissertação de Mestrado que motiva a entrevista;</li> <li>• Apresentar os objetivos da entrevista;</li> <li>• Apresentar a finalidade e a duração da entrevista;</li> <li>• Pedir permissão de gravação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concede-me autorização para gravar o áudio desta entrevista?</li> </ul>
<p><b>B- Apresentação do Entrevistado</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer o cargo político/profissional do entrevistado no momento da promulgação da política;</li> <li>• Conhecer o seu papel no processo de descentralização em curso;</li> <li>• Conhecer o seu papel no que respeita à transferência de competências de educação para as autarquias locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquando da promulgação da Lei nº 50/2018, você era (colocar cargo que ocupava na altura)?</li> <li>• De que forma esteve envolvido no desenho e implementação desta política pública descentralizadora?</li> <li>• De que modo participou na definição da transferência de competências para as Autarquias Locais, no caso concreto da educação?</li> </ul>
<p><b>C- O Desenho da Política</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer o que motivou o desenvolvimento de uma política descentralizadora como a Lei nº 50/2018;</li> <li>• Identificar os objetivos que se pretendiam alcançar com a Lei nº 50/2018;</li> <li>• Compreender a escolha das competências de educação a transferir para as Autarquias Locais;</li> <li>• Identificar os objetivos que se pretendiam alcançar com a transferência destas competências de educação para as Autarquias Locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais os motivos que considera que conduziram o desenvolvimento de uma política de descentralização com as características apresentadas pela Lei nº 50/2018?</li> <li>• Quais eram os objetivos que se pretendiam alcançar com a promulgação desta Lei-Quadro?</li> <li>• Qual a razão, por detrás, da escolha de tais competências de educação?</li> <li>• Quais eram os objetivos que se pretendiam alcançar com a transferência destas competências de educação para as Autarquias Locais?</li> </ul>
<p><b>D- A Implementação da Política</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compreender como ocorreu o processo de implementação da transferência de competência de educação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como ocorreu este processo, especificamente no Baixo Alentejo?</li> <li>• Qual é a sua perceção relativamente à implementação desta política, a nível</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer as perceções do entrevistado acerca da implementação desta política.</li> </ul>	<p>nacional e ao nível da Região do Baixo Alentejo?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• E qual a sua perceção relativamente à implementação desta política no Baixo Alentejo, no domínio da educação?</li> </ul>
<b>E- Finalização da Entrevista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saber se o entrevistado tem mais alguma informação a acrescentar;</li> <li>• Agradecer a disponibilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quer acrescentar mais alguma informação?</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria

## Anexo C- Guião das entrevistas aos Presidentes e Vereadores de Educação das autarquias do Baixo Alentejo

Bloco	Objetivos	Questão Orientadora
<b>F- Legitimação da Entrevista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentar os objetivos da Dissertação de Mestrado que motiva a entrevista;</li> <li>• Apresentar os objetivos da entrevista;</li> <li>• Apresentar a finalidade e a duração da entrevista;</li> <li>• Pedir permissão de gravação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concede-me autorização para gravar o áudio desta entrevista?</li> </ul>
<b>G- Apresentação do Entrevistado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer o cargo político/profissional do entrevistado no momento da aceitação das competências;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquando da aceitação das competências de educação você era (colocar cargo que ocupava na altura)?</li> </ul>
<b>H- Contexto Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer o contexto (político, financeiro e social) do município no momento de aceitação das competências de educação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qual o contexto (político, financeiro e social) do município no momento de aceitação das competências de educação.</li> </ul>
<b>I- A Implementação da Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer quais os recursos (financeiros, humanos, materiais) necessários para a implementação desta política;</li> <li>• Conhecer os acontecimentos/atividades/estratégias que têm derivado da transferência de competências de educação para as autarquias locais.</li> <li>• Conhecer os resultados de curto, médio e longo prazo de tais acontecimentos/atividades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais foram os recursos (financeiros, humanos, materiais), necessários para implementação da transferência de competência de educação para as autarquias locais?</li> <li>• Que acontecimentos/atividades/estratégias é que tem derivado da transferência de competências de educação para as autarquias locais?</li> <li>• Que resultados de curto, médio e longo prazo tem decorrido de tais acontecimentos/atividades?</li> </ul>

<p><b>J- Objetivos da Transferência de Competências para as Autarquias</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar os objetivos prioritários desta política descentralizadora, sobretudo ao nível da educação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais são os objetivos prioritários da Transferência de Competências de Educação para as autarquias?</li> </ul>
<p><b>K- Avaliação da Política</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer as condições existentes para uma avaliação de processo da política, bem como a opinião dos atores locais acerca de tal avaliação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considera que existem condições para uma avaliação de processo desta política? O que pensa acerca de tal avaliação?</li> <li>•</li> </ul>
<p><b>L- Finalização da Entrevista</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saber se o entrevistado tem mais alguma informação a acrescentar; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agradecer a disponibilidade.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quer acrescentar mais alguma informação?</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria

## **Anexo D- Matriz de códigos para a análise de conteúdo em MaxQda da entrevista ao representante da CIMBAL**

<b>Códigos</b>	<b>Segmentos Codificados</b>
1 Papel desempenhado no desenho e implementação desta política	3
2 Desenho desta política	0
2.1 Motivos	1
2.2 Objetivos da Lei nº50/2018	3
2.3 Transferência de competências de Educação;	1
2.3.1 Justificação da escolha das competências de educação transferidas	2
2.3.2 Objetivos	2
3 Implementação desta política	0
3.1 O processo	2
3.1.1 No Baixo Alentejo	6
3.2 Perceções sobre a implementação	0
3.2.1 Nacional	4
3.2.2 Baixo Alentejo	3
3.3 Caso concreto da Educação	4
3.4 Desafios	1

Fonte: Elaboração Própria

**Anexo E- Matriz de códigos para a análise de conteúdo em MaxQda das entrevistas aos Presidentes e Vereadores da Educação das autarquias do Baixo Alentejo**

<b>Códigos</b>	<b>Segmentos Codificados</b>
1 Contexto Municipal no momento da aceitação de competências	17
2 Implementação da Política	0
2.1 Recursos	0
2.1.1 Materiais	5
2.1.2 Humanos	11
2.1.3 Financeiros	19
2.2 Acontecimentos/ atividades/ estratégias derivadas da implementação	34
2.3 Resultados	0
2.3.1 Curto Prazo	23
2.3.2 Médio Prazo	7
2.3.3 Longo Prazo	6
3 Objetivos da transferência de comp. para as AL	14
4 Avaliação da Política	0
4.1 Condições para a avaliação	1
4.2 Contexto de avaliação	6
4.3 Opinião dos atores sobre avaliação	4

Fonte: Elaboração Própria

**Anexo F- Matriz de códigos para a análise documental em MaxQda da legislação sobre a descentralização da educação em Portugal**

<b>Códigos</b>	<b>Segmentos Codificados</b>
1 Objetivos/Princípios da Descentralização	14
1.1 Educação	19
2 Intervenção do Poder local na educação	19
2.1 Transf. Comp. Educação para AL	8
2.1.1 Motivos/Objetivos/Princípios	13
2.1.2 Comp. edu. transferidas para os municípios	38
3 Recursos para a implementação	6
3.1 Humanos	5
3.2 Financeiros	19
3.3 Materiais/Património	5
4 O processo	8
4.1 Via das transferências (contratos e lei)	11
4.2 Prazos	7
4.3 Monotorização da política	8
5 Conceitos	15

Fonte: Elaboração Própria