

# Conceções sobre Gestão e Regulação na Educação: uma investigação narrativa com Atores Educativos Locais, no Norte de Portugal<sup>1</sup>

**Raquel Barreto**  
[barreto.r@ua.pt](mailto:barreto.r@ua.pt)

**António Neto-Mendes**  
Universidade de Aveiro  
[amendes@ua.pt](mailto:amendes@ua.pt)

**Palavras-chaves:** Descentralização, Gestão, Regulação, Atores Educativos, Escola Pública

Nos últimos 50 anos, ao nível mundial, os países reconfiguraram o papel do Estado em função de reformas e mudanças na administração e gestão pública. Naturalmente, cada país colocou em marcha essas modificações, progressivamente e com tempos de implementação distintos. Os programas de governo, adotaram como conceito a descentralização, fazendo despontar a designada NGP, com novos ou renovados modos de regulação e gestão da educação. Como refere Neto-Mendes (2024) “O debate sobre o papel do Estado tem estado na ribalta política, muito graças à agenda neoliberal (...) a dialética política entre *Estado forte* e *Estado fraco*” (p.25).

A descentralização, enquanto objeto de estudo, prevê visões, posicionamentos e impactos diversos perante a comunidade académica, política ou social. O politólogo e investigador Filipe Teles, no ensaio que escreveu acerca do processo de descentralização em Portugal, evocou o destaque que a governação multinível tem para uma necessária articulação e cooperação entre os diferentes atores e níveis de governação. Referiu ainda

---

<sup>1</sup> Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia I.P. no âmbito do projeto UIDB/00194/2020.

que, apesar do conceito descentralização “estar na moda”, significa coisas diferentes para pessoas diferentes (Teles, 2021).

Portugal apresenta variabilidades quanto aos processos de transferência de competências, mantendo as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com modelos de governação descentralizada e o Continente atualmente em processo de descentralização em vários setores da administração pública, incluindo o da educação. Segundo Neto-Mendes o processo de transferências de competências para os municípios está a ocorrer numa “descontinuidade territorial que coincide com uma nem sempre evidente descontinuidade política.” (2024, p.35).

No ano de 2019, o XXI Governo Constitucional português concretiza o quadro de transferências de competências para os órgãos municipais e para entidades intermunicipais (CIM) no domínio da educação. No preâmbulo do decreto-lei promulgado, é referido o modo de concretização: “um modelo de administração e gestão do sistema educativo que respeita a integridade do serviço público da educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação de recursos públicos no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, bem como tomada de decisão numa lógica de proximidade.” Os propósitos anunciados exibem princípios que a não se concretizarem podem “intensificar descontinuidades entre as lógicas da ação na esfera política do município e a esfera pedagógica da escola” (Neto-Mendes, 2024 p. 39).

Com aparente intervenção mínima ou menor responsabilização do Estado, mas mantendo a legitimidade democrática e uma maior autonomia do poder local, a gestão educativa ocorre num espaço plural e multidimensional. Pela evidente complexidade, importa estabelecer um equilíbrio entre o governo central e as autarquias, encontrar um “modo de gerir as diversas autonomias” (Barroso, 2017, p.31).

Vários autores de referência no âmbito das políticas educativas (Barroso, 2017, 2006; Teles, 2021; Neto-Mendes, 2024, entre outros) referem, como tal, que o processo de descentralização revela tensões e desequilíbrios e que o local emerge como espaço de relevo na construção de políticas educativas, sobretudo, de matriz *bottom up*. Políticas, essas, que coexistem entre o discurso e a ação, naquilo a que Barroso (2016, p.24) designa de “dissonância cognitiva”. O mesmo autor propõe uma visão integrada, sobre o processo de descentralização, através do conceito de “territorialização da ação pública”,

em que as políticas educativas, são fruto, também, de uma construção social resultante da interação de diversos agentes ou atores educativos locais. De evidente complexidade, a análise das políticas educativas pode ser vista numa perspectiva “ensanduichada” entre a produção normativa e a ação local dos diversos atores.

A multiplicidade de atores, de interações e construções individuais e coletivas, resultantes das concepções construídas nas experiências pessoais e profissionais dos diferentes intervenientes na gestão da vida pública das escolas e dos municípios, são o mote para a apresentação deste estudo.

Reitera-se, deste modo, o posicionamento de Barroso (2005), quanto à complexidade do sistema educativo, nomeadamente quanto à existência de “uma pluralidade de fontes (centro/periferia, interno/externo, ator A/ator B, etc.), de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias” (p.733).

O presente estudo, realizado no âmbito de um doutoramento em curso, recorre à lente de análise de regulação vitruviana de Barroso (2017, p. 34), que designa o local como espaço construtor de políticas, procurando o equilíbrio entre os diversos atores e modalidades de coordenação da ação. Faz uma associação da centralização com o controlo e da descentralização com a autonomia: poderes locais fortes; escolas fortes; professores profissionais militantes; cidadãos participativos; Estado regulador – vigilante e interventivo.

Integrado no paradigma qualitativo, recorreremos à metodologia de investigação narrativa, cunhada nos anos noventa por Connelly and Clandinin (Clandinin, 2006) na pesquisa em educação. Esta metodologia desenvolve-se num espaço tridimensional, com base na teoria da experiência de John Dewey, assumindo que a experiência é relacional, temporal e situacional.

Importa referir que a investigação narrativa (Clandinin, 2006) concorre para a investigação com uma metodologia que permite ao investigador estudar as experiências das pessoas. Esta ideia apresenta especial relevo para o campo do nosso estudo, permitindo estudar as concepções que derivam da experiência de um determinado número de atores educativos locais da CIMnort.

Com base nas palavras-chave: Descentralização, Democracia, Regulações,

Governança Local e Educação Pública, vários atores educativos que participaram no E.L.P.E., realizado num município pertencente à CIMnort em parceria com a Universidade de Aveiro, foram convidados a redigir narrativas sobre as suas experiências, perceções e conceções no atual quadro de transferência de competências. Dos textos, da responsabilidade de cada ator educativo, resultou o livro “Descentralização Democrática: 50 anos de políticas educativas”, publicado em abril de 2024 e lançado no Encontro Local de Políticas Educativas. Importa ressaltar que os atores educativos são caracterizados pela diversidade: presidentes de Câmara, vereadores, diretores de Escola, dirigentes sindicais, associações de Pais, inspetores da Educação, professores e encarregados de Educação.

O presente estudo pretende identificar, num *corpus* de análise constituído por vinte e quatro ( $n=24$ ), marcas discursivas destes atores educativos locais (CIMnort - Comunidade Intermunicipal na zona norte de Portugal continental, constituída por um conjunto de municípios) que explicitem, no âmbito das suas narrativas, modos de regulação ao atual processo de gestão no setor público da educação, considerando o processo de descentralização em curso, em Portugal continental.

A análise preliminar dos resultados vem corroborar o que Filipe Teles (2021) tem vindo a afirmar quanto ao processo de descentralização assumir significados diferentes em função das experiências, conceções e perceções da multiplicidade de atores educativos. Emergem perspetivas dicotómicas quanto ao impacto que as competências assumidas poderão ter no território local, na criação de assimetrias ou na promoção de maior equidade territorial.

## Referências

Barreto, R. (Org.) (2024). Descentralização Democrática: 50 anos de políticas educativas. 5 Livros Editora

Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725–751. <https://doi.org/10.1590/s0101-73302005000300002>

Barroso, J. (2016). A administração local da educação: Da descentralização à territorialização das políticas educativas. In C. N. Educação (Ed.), *Processos de descentralização em educação*, (pp. 22-36).

Lisboa. <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/1147-processos-de-descentralizacao-em-educacao>

Barroso, J. (2017). Centralização, Descentralização, Autonomia e Controlo, A regulação vitruviana in Lima & Sá (orgs.) O Governo das Escolas Democracia, controlo e performatividade (pp.23- 40) Edições Húmus, Coleção Ciências Sociais da Educação

Clandinin, D. J. (2006). *Narrative Inquiry: A Methodology for Studying Lived Experience* (Vol. 27). <https://doi.org/10.1177/1321103X060270010301>

Neto-Mendes, A. (2024) A “descentralização da educação”: entre intermitências históricas e a descontinuidade dos seus significados políticos na atualidade (23 - 41) in Descentralização Democrática: 50 anos de políticas educativas. 5 Livros Editora

Teles, F. (2021) Descentralização e Poder Local em Portugal, Ensaios da Fundação, FFMS

Consulta Diário da República: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2019-118872841>