

# AFIRMAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS DE ÂMBITO MUNICIPAL NUM TERRITÓRIO REGIONALIZADO: O CASO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA<sup>1</sup>

<http://dx.doi.org/10.5902/2318133836358>

J. Eduardo Alves<sup>2</sup>

## Resumo

O Estado português pretende iniciar uma nova fase, mais abrangente no relacionamento com os Municípios, alargando o leque de competências a transferir no setor da educação. Portugal é, no entanto, um Estado unitário regionalizado. Qualquer iniciativa, neste âmbito, não pode perder de vista as atribuições das regiões autónomas portuguesas. No caso, da Madeira e da Educação, o processo de ampliação de competências municipais, não pode deixar de considerar as competências regionais já existentes. O alargamento competencial para os municípios da Madeira, tudo terá a ganhar se for conduzido mediante políticas *bottom-up* pela interação com os atores locais, em lugar de *top-down*, em que a desconfiança conduzirá à redução das dinâmicas de autonomia e à descaraterização da qualidade do serviço educativo.

Palavras-chave: administração educacional; autonomia regional; descentralização; municipalização; regionalização e políticas educativas regionais.

## AFFIRMATION OF MUNICIPAL EDUCATIONAL POLICIES IN A REGIONALIZED TERRITORY: THE CASE OF THE AUTONOMOUS REGION OF MADEIRA

## Abstract

Currently, the Portuguese State intends to start a new and broader phase in the relationship with the Municipalities, expanding the range of competencies in the education sector. Portugal is, however, a regionalized unitary state. Any initiative in this area can not lose the importance of the competences of the Autonomous Regions. In the case of Madeira in Education, the process of expansion of municipal competences can not fail to consider the already existing competences. Therefore, the competence expansion, everything will have to win if it is conducted through bottom-up policies through interaction with local actors, instead of top-down policies where distrust will lead to the reduction of the dynamics of autonomy and the loss of the quality of the educational service.

Key-words: educational administration; decentralization; municipalization; regional autonomy; regionalization and regional educational policies.

<sup>1</sup> Agradecimento especial à Associação de Municípios da Madeira - Amaram -, na pessoa da sua secretária-executiva. Foi, aliás, prestimosa a colaboração na obtenção dos dados insertos no texto (carta educativa/conselho municipal de educação) relativos aos onze concelhos da RAM.

<sup>2</sup> Centro de Investigação em Estudos Regionais e Locais, Universidade da Madeira, Portugal. E-mail: [jemalves1966@gmail.com](mailto:jemalves1966@gmail.com).

## A territorialização das políticas públicas em Portugal no campo educacional

No domínio da educação, Formosinho (2005) considera que ao longo do tempo a centralização passou de conquista histórica sobre o arbítrio e a ineficiência, a fenómeno pejorativo caracterizado por enormes custos inerentes a um aparelho administrativo central gigantesco, a uma morosidade dos processos de decisão e à falta de agilidade para dar resposta à crescente complexidade dos problemas com que se confrontam as atuais sociedades. Assume-se assim, hoje, com evidência, como propugna Barroso (2003), que governar na área da educação implica um conjunto múltiplo de organizações e de conexões, sem as quais a concretização das políticas públicas pode ficar comprometida.

Fontoura (2008), em linha com Mény e Thoening (1989), defende que as políticas públicas apresentadas, a maioria das vezes, como um programa de ação governamental num espaço geográfico, mais do que um processo de decisão em que participa certo número de atores, constituem o lugar em que uma determinada sociedade constrói a sua relação com o mundo e, por essa razão, devem assim ser analisadas como efetivos processos pelos quais são elaboradas as representações com que a comunidade se configura para compreender a realidade e conceber os instrumentos para agir. Será assim, grosso modo, um “processo cognitivo e prescritivo” (Fontoura, 2008, p. 7). Muller (2004) prescreve que as ações públicas, diríamos decorrência das políticas públicas, são matizes cognitivas normativas constitutivas do universo cognitivo dos atores sociais, no seio dos quais estes acabam inscrevendo a sua ação.

Em termos de regulação, a ação pública organiza-se em torno de lógicas territoriais e setoriais, que se prendem a dialéticas sociais diferentes. De resto, a primeira conecta-se numa área de ação centro-periferia, enquanto a segunda aborda uma dialética global-setorial.

Na educação ganha espaço, assim, conexo com esta matéria, tudo aquilo a que se tem associado denominativamente como territorialização das políticas educativas. Com esta dimensão tem-se entendido uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, vão no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos atores e a contextualização da ação política. Trata-se, no entanto, de um conceito difuso, que traduz uma realidade complexa e global da transformação das relações ao nível da educação, no seu todo, dentro do próprio Estado, nos finais do passado século, e que não se esgota na dicotomia tradicional entre centralização e descentralização.

De uma forma ou de outra, a denominada crise do Estado Providência, a que se assiste fundamentalmente a partir dos anos 1970 do século passado, está na origem da análise das políticas públicas (Santos, 2006). O marco relevante, que aponta o início para a discussão destas matérias é sem sombra de dúvidas os resultados do relatório da Comissão Trilateral (Crozier; Hungtinton; Watanuki, 1975), em que vaticina que a uma assinalada crise de legitimidade do Estado se associa uma crise de governamentalidade.

Avulta, portanto, como compreensível, que o processo de territorialização das políticas educativas não possa, nem deva, ser reduzido unicamente à dimensão jurídico-administrativa a que o debate relativo à devolução de poderes entre o Estado, o regional e o local tem vindo a ser confinado; nem, muito menos, a uma simples questão de

modernização da administração pública, a que por vezes acaba por ser remetido. É que, a territorialização é um fenómeno essencialmente político e como resultado de políticas de educação, implica um conjunto de opções, que têm por palco um conflito de legitimidades entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse público comum e os interesses ao nível central, regional e local.

Para Formosinho e Machado (2014), a periodização das políticas públicas de educação no Portugal democrático, que se segue à normalização da administração da educação após o período revolucionário, em que Portugal esteve mergulhado entre a revolução de abril de 1974 e a Constituição de 1976, associa a territorialização à reconceptualização do papel do Estado na sociedade e na educação. Mostra ainda, o ingresso de um dos atores mais determinantes atualmente: os municípios; mas aos quais nós aditaríamos as autonomias regionais.

Por isto, a procura de uma política educativa estruturada a partir do regional e local converge, portanto, com os princípios de autonomia política e administrativa e a descentralização administrativa, presentes na Constituição da República Portuguesa - CRP - e o importante papel atribuído às regiões e aos municípios no domínio da educação. A concretização destes princípios feita em decorrência dos preceitos constitucionais, acaba por radicar sobretudo na Lei de Bases do Sistema Educativo<sup>3</sup> - LBSE - de 1986. Aqui, estabeleceu-se os parâmetros orientadores da estrutura e funcionamento do sistema educativo português, definiu-se os princípios a que deve obedecer a sua administração e gestão a nível central, regional autónomo, regional, local e determinou-se a adoção e formas de descentralização.

Em finais da década de 1980 a administração educativa em Portugal esboça assim, uma intenção clara de abandonar a prática da tomada de decisões a nível central para aplicação uniforme a todo o território nacional e impulsiona aquelas instâncias de intervenção pública a tomar decisões estratégicas coerentes com as causas nacionais da educação (Formosinho; Machado, 2014).

Apesar da generosidade, evidenciada pelo legislador com a ideia da descentralização do Estado, no domínio da educação, que levaria mesmo Fernandes a considerar “o nível administrativo regional é o principal beneficiário da descentralização [...], devendo considerar-se o nível normal de administração” da educação (Fernandes, 1988, p. 111). Na realidade, no que respeita à dimensão da descentralização, na matriz regional autónoma não houve o devido enquadramento. Ficou aliás patente, que o legislador entende a importância da dimensão da regionalização do país, mas esquece a vertente regional autónoma e que esta até se encontrava já institucionalizada, na Lei Constitucional para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, pelo que deveria merecer uma concreta operacionalização infraconstitucional.

Perscrutada esta realidade em concreto, então, acaba por se constatar que a mesma se desenrola fundamentalmente por impulsos e sob condução direta dos órgãos e dos agentes da própria administração educativa, mas agora regional autónoma, ancorados sobretudo em legislação regional, tendo concretamente na Madeira uma sustentação normativa decorrente de um diploma nacional de transferência de competências para a Madeira - o decreto-lei n. 364/79. A este nível, poder-se-á considerar

<sup>3</sup> Aprovada pela lei n. 46/86 (14 outubro), alterada pelas lei n. 115/97 (19 de setembro) e lei n. 49/2005 (30 de agosto).

assim, que se tratou, sobretudo, de consagrar a autonomia político-administrativa evidenciada no texto constitucional, através de órgãos de governo próprio, no sentido em que estes prosseguissem a realização do interesse público educativo na Madeira, sem prejuízo de se manter a integridade da soberania do Estado português, tendo presente que Portugal é um Estado unitário regional, apesar de parcial, por só compreender duas regiões autónomas.

### **Madeira: afirmação da autonomia regional no campo educacional**

Volvidas mais de quatro décadas, desde a sua consagração no texto constitucional de 1976, analisar hoje o processo de autonomia regional da Madeira passa por, inevitavelmente, levar em consideração, para além de todo o processo legislativo e regulamentar, também a dimensão político-ideológica, que caracteriza esta mesma Autonomia e acaba dando-lhe o necessário robustecimento (Alves, 2013).

Diremos assim, que se podem encontrar nestes mais de 40 anos de autonomia regional, na área da educação na Madeira, aquilo que se poderá considerar três visões distintas, ainda que complementares no tempo, da educação e do seu papel na sociedade madeirense.

Um primeiro momento corresponde ao período de criação das instituições regionais e o assumir das competências, consequência do processo de regionalização, em que toda a orientação de política educativa está vocacionada para uma visão socializante e igualitária da educação.

Um segundo momento corresponde à consolidação das intuições. Trata-se do momento de abandono da matriz nacional e do assumir pleno do que se poderá considerar uma identidade de cariz regional. Este período, corresponde a meados de 1980, altura de adesão de Portugal à Comunidade Europeia, e coincide em termos de opções governativas com a transição para uma visão e missão da educação, que privilegia interdisciplinarmente várias modalidades educativas - formação profissional, educação especial, a infância, etc. - e iniciativas de carácter legislativo regional, ancoradas em grandes opções de política educativa regional, com forte afirmação de uma matriz regional como, por exemplo, nos casos das escolas a tempo inteiro, do modelo de autonomia administração e gestão das escolas da Madeira, do estatuto das creches e estabelecimentos de infância e pré-escolar da Madeira e, mais recentemente, do estatuto da carreira docente da Madeira.

Um terceiro momento começou a desenhar-se a partir de 2011. O marco relevante corresponderá, fundamentalmente, à assinatura pela Região Autónoma, com o Estado português, em 27 de janeiro de 2012, de um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro - 2012/2015 - Paef/RAM<sup>4</sup>.

Numa análise global poder-se-á concluir, no que à Região Autónoma da Madeira diz respeito, que a regulação educativa regional resulta, até ao presente, de um amadurecido processo de adequação das políticas nacionais à especificidade regional e à estratégia que a governação educacional atribui à educação, com a vontade de construção de um projeto de política educativa regional. Estas características regionais detectam-se,

<sup>4</sup> Foi propósito declarado deste Programa impor restrições e limites à despesa pública. No caso da educação assinala-se o compromisso do Governo Regional de reduzir “o peso do sector da educação no orçamento regional” (ponto 24, Paef/RAM).

sobretudo, na apropriação do projeto nacional para área da educação - que tem na tendencial unicidade curricular nacional toda a sua centralidade - à luz do interesse regional, quando os governos regionais realinham este projeto definindo-lhe políticas próprias ou refocalizam as orientações e as prioridades e criam, conseqüentemente, um projeto político regional na área educativa. É certo que este projeto desenvolve o modelo nacional definido pelo centro - Estado -, mas concebe-o no quadro de novas circunstâncias políticas e funcionais, até porque na hierarquia administrativa estadual as Regiões não se confundem com a organização desconcentrada da administração educativa do Estado (Alves, 2018). Dir-se-á, mesmo aqui, que a Madeira, na senda da sua evolução histórica afirma-se, portanto, numa primeira fase, pela sua identidade etnolinguística e cultural, e, numa segunda fase, por imperativos de competição económica e exigências da própria globalização. Isto, num processo descrito por autores como Keating (2004) de novo regionalismo.

Ao seu nível, a governabilidade dos territórios acaba, pois, por antecipar a necessidade de reflexão sobre o modelo de governação (Jessop, 2000). De facto, concomitantemente à reorganização da maioria dos Estados foi-se revelando indispensável, também, opor aos efeitos do centralismo das decisões governativas, da excessiva legislação e da burocracia, a operacionalidade dos próprios sistemas políticos (Ferreira, 2007). É nesta complexidade que acaba avultando, com merecimento, as autonomias políticas e administrativas dos territórios, que não atingem a independência, mas revestem formas peculiares de descentralização, caso a Ilha da Madeira, em Portugal.

A constatação decorre, sobretudo, de se perceber, com relevo, o facto de que os Estados perderam o monopólio da formulação das políticas públicas, tomadas de decisão e agregação de interesses internos, passando a partilhar e a articular-se entre diferentes centros de poder e múltiplos atores (Jeffery, 2000). A arquitetura institucional adotada acaba por concretizar um sistema de formulação e decisão política, com impactos e manifestação distintas nos vários níveis territoriais (Hooghe; Marks, 2015)

No caso, assistem-se a processos de discriminação (Gibbs; Jonas et al., 2001) ou *rescaling* (Brenner, 1999) do próprio Estado fundador, em que ocorrem movimentos de transferência, em maior ou menor escala, de poder com sentido variável: para cima, por uma maior ligação do Estado a entidades supranacionais; de forma lateral, pela transferência de competências para organizações e agências governamentais, e, para baixo, à escala regional e local por entidades que aumentam a sua relevância nos processos de governação. Paralelamente estas transformações que se assistem no Estado nacional conduzem também a um progressivo *hollowing-out* do próprio Estado (Rhodes, 1996). Isto é, funcionalmente, o Estado, apesar de manter a sua soberania nacional, assiste a um seu esvaziamento naquilo que é a coordenação e mesmo definição de políticas, que progressivamente conduzem a uma transferência de poder para escalas intermédias.

Apesar de se tratar de conceito relativamente recente, que se vem contrapondo aos conceitos de governo - *government*, ou governação - *governing* - (Graham; Amos; et al., 2003), é no contexto destas transformações que assume relevo o conceito de governança, como alternativa de organização política e modelo de governabilidade ao pendor centralizante do Estado. Releva, portanto, “trazer para a administração

educacional em Portugal o conceito da governança” (Alves, 2018, p. 573). Efetivamente, as funções educativas são cada vez menos exclusivas dos Estados (Agranoff; Mcguire, 2003; Barroso, 2003). No fundo, trata-se de progressivamente ir olvidando uma conceção central de governo em favor de uma atividade de coordenação garantida por múltiplas entidades, de forma descentralizada e até autónoma, abarcando um cenário de implementação das políticas que implica um crescente número de relacionamentos entre organizações públicas e não públicas assentando em cruzamentos cada vez mais complexos entre atividades (Agranoff; Mcguire, 2003), pelo que a consideração de governança, também na educação, ganha assim toda a pertinência (Alves, 2018).

### **A municipalização no campo educacional em Portugal**

Segundo Fernandes (2014), poder-se-á assinalar três grandes fases na regulação normativa de intervenção municipal na educação em Portugal após o 25 de abril. Estes momentos resultam de uma constatação do Município essencialmente como serviço periférico do Estado; o Município já com determinada autonomia, mas com um estatuto de entidade privada e o Município com o estatuto de parceiro educativo público próximo do papel constitucional que lhe está cometido (art. 235º da CRP).

A estas fases, expressas no quadro infra, aditaríamos uma 4ª fase em que o Município surgirá, a nosso ver, com uma predisposição para a definição de políticas educativas públicas, de âmbito local, sustentadas numa efetiva transferência de competências do Estado.

#### Quadro 1 -

#### Fases e normativos da evolução da intervenção municipal.

Fases da evolução da intervenção municipal	Normativos
1976-1986: encargos predominantemente financeiros.	Decreto-lei n. 77/84, de 8 de março: encargos municipais relativamente a investimentos na educação; Decreto-lei n. 299/84, de 5 de setembro: encargos municipais em matéria de transportes escolares; Conselho Consultivo de Transportes Escolares; Decreto-lei n. 399-A/84, de 28 de dezembro: atribuições municipais em matéria de ação social escolar; Conselho Consultivo de Ação Social Escolar.
1986-1996: além do anterior, o Município é reconhecido agora como parceiro social e agente educativo supletivo.	Lei n. 46/86, de 14 de outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo: competências do Município no âmbito da educação pré-escolar, profissional, especial e educação de adultos e de atividades extraescolares; Decreto-lei n. 31/87, de 9 de julho: participação no Conselho Nacional de Educação; Decreto-lei n. 26/89, de 21 de janeiro: constituição de parcerias na criação de escolas profissionais;

	Decreto-lei n. 172/91, de 10 de maio: participação no Conselho de Direção das Escolas.
1996-2018: município é reconhecido como parceiro educativo público e não apenas supletivo.	<p>Lei n. 5/97, de 10 de fevereiro, lei-quadro da educação pré-escolar e decreto-lei n. 147/97 de 11 de junho: condições de participação das autarquias na educação pré-escolar;</p> <p>Decreto-lei n. 115-A/98 de 4 de maio: participação municipal nos órgãos de direção das escolas e criação facultativa de Conselhos Locais de Educação;</p> <p>Lei n. 159/99, de 14 de setembro: quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais;</p> <p>Lei n. 169/99 de 18 de setembro: competências municipais no âmbito da educação;</p> <p>Decreto regulamentar n. 12/2000, de 29 de agosto: constituição de Agrupamentos de Escolas;</p> <p>Decreto-lei n. 7/2003, de 15 de janeiro: criação obrigatória dos Conselhos Municipais de Educação e elaboração da Carta Educativa Concelhia;</p> <p>Despacho n. 16.795/2005, de 14 de julho do Ministério da Educação: as autarquias podem ser promotoras de atividades de animação e apoio às famílias, de enriquecimento curricular e extracurriculares;</p> <p>Despacho n. 12.591/2006, de 16 de junho do Ministério da Educação: as autarquias podem ser promotoras de atividades de enriquecimento curricular;</p> <p>Decreto-lei n. 144/2008, de 28 de julho: estabelece o quadro de transferências para as autarquias de competências referentes a pessoal não docente do ensino pré-escolar e básico, das atividades de enriquecimento curricular, da gestão do parque escolar do 2º e 3º ciclos do Ensino Básico, da ação social escolar do 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e transportes escolares relativos ao 3º Ciclo do Ensino Básico;</p> <p>Decreto-lei n. 75/2008 de 22 de abril: estabelece a participação da autarquia no Conselho Geral da Escola/Agrupamento;</p> <p>Lei n. 73/2013, de 3 de setembro: regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais;</p> <p>Lei n. 75/2013, 12 de setembro: regime jurídico das autarquias locais, incluindo enquadramento legal para a descentralização de competências.</p>

	Decreto-lei n. 30/2015, de 12 de fevereiro: regime de delegação de competências nos municípios e nas entidades intermunicipais.
2018 em diante: município como agente principal na definição de políticas educativas de âmbito local.	Lei n. 50/2018, 16 de agosto (lei-quadro): estabelece o quadro de transferência de competências para os Municípios, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Adaptado de Fernandes (2014, p. 49)

Com a consagração da democracia em Portugal assinala-se aos municípios um efetivo espaço de ação pública, com uma intervenção mais congruente com o seu estatuto constitucional de poder local autónomo. Será a partir deste momento que se iniciou um movimento de emergência entre descentralização e autonomia municipal, preconizada pela CRP e o reforço da sua ação educativa, assistindo-se gradualmente aos municípios a intervirem, inicialmente no palco das decisões administrativas e da mera gestão, e depois na assunção de um papel de parceiro educativo público.

Poder-se-á considerar, naquilo que é determinante, que é com a lei n. 159/99, de 14 de setembro, que se iniciou o processo de tomada de competências para os municípios, no âmbito da educação/ensino -1º ciclo, em áreas como o planeamento e gestão dos equipamentos escolares, alojamento de alunos e a educação extraescolar.

Compete aos municípios a criação dos conselhos locais de educação e a elaboração da carta escolar a integrar no Plano Diretor Municipal. Relevante em termos instrumentais é a publicação do DL n. 75/2003, de 15 de janeiro, com as alterações introduzidas pelas leis n. 41/2003 e n. 6/2012, de 22 de agosto e 10 de fevereiro, respetivamente, quando se opera uma transformação daqueles conselhos em conselhos municipais de educação, ampliando concomitantemente as suas competências e o número de intervenientes da comunidade, mas, sobretudo, reconduzindo-os a uma dimensão de ligação municipal, que os conselhos locais não tinham por serem territorialmente mais amplos (Pinhal, 2006); e, simultaneamente, a carta educativa<sup>5</sup> acabar por surgir no lugar da carta escolar, com a preocupação de constituir-se como o instrumento fundamental de ordenamento da rede de oferta de educação e ensino, de planeamento e de gestão integrada de todos os recursos a nível do município: o DL n. 144/2008, de 28 de julho, viria depois a ampliar o leque de competências também, para os 2º e 3º ciclos do ensino básico. Relevante acaba por ser, assim, o constituírem-se estes instrumentos como determinantes para a definição das políticas educativas de âmbito municipal.

Num plano complementar foi importante, para assegurar as matérias transferidas, o devido suporte financeiro. Neste caso, a lei n. 3-B/2010, de 28 abril, que aprovou o orçamento de Estado para 2010, avulta como um marco assinalável, por primordialmente

<sup>5</sup> Deve considerar-se, não obstante, que a abrangência deste instrumento municipal ainda será, no entender por exemplo de Cruz (2012), um conceito usado pelo legislador deveras redutor por ficar demasiado centrado na gestão do parque escolar e respetivos equipamentos e articulação das ofertas formativas, limitando a capacidade do documento se constituir como um efetivo instrumento de gestão de política educacional.

vir a autorizar o governo da República a transferir para todos os municípios, do continente, as dotações até aquele instante inscritas no orçamento do Ministério da Educação e por este prosseguidas.

Subsequentemente, seria com a lei n. 75/2013, de 12 de setembro, que se viria de forma assaz paradigmática a mudar o enquadramento no relacionamento, entre o Estado e os municípios, ao prever um novo regime jurídico. Passa a regulamentar-se aqui, dois mecanismos jurídicos de descentralização: a transferência de lei em geral e a delegação de competências em concreto (mediante a celebração de contratos interadministrativos). O suporte financeiro é assegurado agora pela lei n. 73/2013, de 3 de setembro, que aprovou o regime financeiro municipal. É fundamentalmente, no fundo social municipal, que constitui uma transferência financeira - do orçamento do Estado -, consignada ao financiamento de despesas relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais nomeadamente na educação, artigo 30, que se abre uma oportunidade das despesas de funcionamento corrente de todos os níveis de educação/ensino, incluindo remunerações, exceto dos docentes, alimentação, transportes escolares e atividades extra-curriculo, poderem passar a ser asseguradas pelos municípios dando-lhes o devido suporte financeiro. A concretização deste processo viria, de resto, a ficar normativamente consubstanciada no decreto-lei n. 30/2015, de 12 de fevereiro, que estabeleceu como regra o regime de delegação de competências estatais nos municípios.

Seria à luz desta nova dimensão relacional, entre Estado e municípios, que assentaria em termos nacionais o *Programa Aproximar Educação* e que teve nos Contratos de Educação e Formação Municipal a sua materialização<sup>6</sup>. Ao tempo, esteve longe de ter sido bem acolhida pelas escolas e mesmo por alguns municípios esta iniciativa, que mereceria o epíteto em Portugal de *municipalização da educação*<sup>7</sup>. De facto, seguindo neste passo Lima (2015), não sendo possível obter conclusões demasiado sólidas, baseadas em investigação sobre o processo de concretização das mudanças decretadas, parece ser razoável admitir que aquele Programa enfatizava mais uma lógica da delegação de competências a nível municipal sob contratualização, mantendo mais pontos comuns com os anteriores processos de desconcentração administrativa, do que “descentralização democrática através da transferência de competências” (Lima, 2015, p. 22).

Ora, na atualidade, é com a recente publicação da lei n. 50/2018, de 16 de agosto, que surgiu uma intenção do legislador em abrir um novo capítulo no relacionamento entre o Estado português e os municípios em geral. É expressamente revogado o decreto-lei n. 30/2015 e visa-se, pelo alcance e abrangência das matérias, criar uma Lei-quadro de transferências estatais de competências. São invocados aliás, como propósitos para esta dimensão, que assume o município com outro estatuto - mais próximo do que lhe está

<sup>6</sup> Foram selecionados um grupo de municípios - mínimo de 10, numa fase piloto com uma duração inicial de quatro anos -, que iniciaram no ano letivo de 2014/2015 o projeto de *descentralização na área da educação*. Estes, foram escolhidos em função da forte vontade própria dos autarcas, que lideravam o Município, do elevado comprometimento que os Municípios tenham demonstrado no passado com a missão educativa e com o rigor na gestão dos recursos públicos (parecer n. 01/2015, Conselho Das Escolas, p. 1).

<sup>7</sup> Jornal *O Público*, de 4 jul. 2014, disponível em <https://www.dn.pt/lusa/interior/pontos-essenciais-transferencia-de-competencias-para-autarquias-e-entidades-intermunicipais-9610499.html>. Acesso em 9 jun. 2018.

cometido constitucionalmente -, os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local; afirmando-se agora uma transferência de competências, em lugar da anterior delegação, fixando-se um regime amplo e gradual de transferências a decorrerem entre 2018 e 2021 e indicando-se como suporte para novas competências a serem assumidas, os competentes recursos humanos, patrimoniais e financeiros, que simultaneamente se reduzirão, enquanto despesas atuais do Estado, em igual dimensão e montantes (art. 5º, n. 4).

A concretização deste novo regime de transferências ficará dependente da publicação de competente legislação a aprovar ainda, no setor educacional. Mas, ficam desde já consagradas aos municípios as competências de planeamento, gestão e realização de investimentos nos estabelecimentos públicos de educação e ensino de todos os níveis, incluindo o profissional, o assegurar, na rede pública, dos transportes escolares, das refeições e a gestão dos refeitórios; bem como, apoiar as famílias beneficiárias da ação socio-escolar e recrutar o pessoal não docente<sup>8</sup>.

Apesar de se tratar de uma Lei-quadro a sua aplicabilidade às regiões autónomas encontra-se, no entanto, dependente de publicação de diploma próprio regional a ser emanado pelo legislador regional, artigo 9º, pelo que a lei n. 50/2018 não terá uma aplicabilidade imediata<sup>9</sup>.

### **O caso da Região Autónoma da Madeira**

Seguindo uma vez mais de perto Fernandes (2014), poder-se-á afirmar que não significando que a todos os Municípios se aplique da mesma forma a intervenção municipal e em todos os domínios sociais; deve concluir-se que todos os municípios já naturalizaram a ideia, de a este nível, o município deve desempenhar um papel ativo na educação.

Naquilo, que à Madeira este processo diz respeito, o panorama é substancialmente diferente e encontra-se claramente condicionado pela própria existência de mais um nível de poder: o Poder Regional, com efetiva decisão política, legislativa e administrativa. Este, em grande medida, absorve parte das matérias transferidas para os municípios no continente português. Ademais, a natureza matricial daqueles normativos, antes mencionados, cujo alcance se constata estar focalizado naquilo que são as competências estatais, operando verdadeiras transferências para os municípios, esquece que seguramente desde 1979 - DL n. 364/79 - algumas destas atribuições se encontram transferidas para a Madeira, sendo exercidas pelos seus órgãos de governo - desde essa altura -, constituindo mesmo, hoje, um seu património competencial com a afirmação na conceção de um projeto político próprio, orientado por valores e pelos interesses específicos regionais.

Este projeto, que está presente na definição de objetivos e finalidades, nas opções e prioridades dos programas dos governos regionais, nas decisões sobre a aplicabilidade de normativos nacionais à Região, na organização e gestão políticas dos sectores de

<sup>8</sup> Numa estimativa apresentada publicamente, pelo Governo da República, na área da educação, serão concretamente novas competências municipais: 43.262 funcionários, 996 estabelecimentos de educação/ensino e 3552 edifícios escolares (Lusa - Agência de Notícias de Portugal, de 18 jul. 2018, disponível em <https://www.dn.pt/lusa/interior/pontos-essenciais-transferencia-de-competencias-para-autarquias-e-entidades-intermunicipais-9610499.html>. Acesso em 19 jul. 2018).

<sup>9</sup> Ressalve-se, no entanto, que o art. 228º, n. 2, da CRP estabelece a regra de aplicação supletiva da legislação do Estado na falta de legislação regional. Com isto, afirma-se a regra de vigência em todo o território nacional da legislação da República que não disponha diversamente, em consonância com o princípio de que num Estado unitário os poderes legislativos dos órgãos de soberania são territorial, temporal e pessoalmente genéricos e obvia-se a que surjam espaços de vazio legislativo, no âmbito regional, por inércia dos órgãos regionais no exercício da competência legislativa própria.

governação, na dimensão pragmático-administrativa, traduzida nas práticas da administração educacional regional, na gestão de recursos e na atividade legislativa no que se refere à organização política dos serviços públicos, na criação de normas regionais; enfim, na dimensão sociopolítica de afirmação da especificidade regional, que se prende com a vivência política insular no plano intrarregional e no plano das relações nacionais.

Como se aduziu antes, no que respeita à implementação dos conselhos municipais e cartas educativas, estes induzem a forma como atualmente os municípios prosseguem políticas educativas públicas.

O quadro seguinte pretende refletir o panorama atual dos municípios da Madeira, naquilo que significa uma oportunidade na definição de políticas educativas de âmbito municipal, tendo presente a sua caracterização em termos de área/população e “desenho” morfológico educativo: alunos, docentes, estabelecimentos escolares. Tal denota, no entanto, que na atualidade e na Região Autónoma da Madeira, a administração educativa regional acaba - por direta, ou por meio das escolas<sup>10</sup>- absorver, quase na globalidade, as competências transferidas para os municípios.

#### Quadro 2 -

Concelhos da Madeira: afirmação municipal de políticas educativas.

Concelhos da Madeira	* • área a) ; • população b)	** • est. escolares c); • alunos d); • docentes e)	*** Carta Educativa	*** Conselho Municipal de Educação
Calheta	111,50 a)	6 c)	Não	Não
	13.100 b)	1658 d)		
		264 e)		
Câmara de Lobos	52,17 a)	16 c)	Sim	Sim
	33.180 b)	4645 d)		
		801 e)		

<sup>10</sup> A autonomia financeira das escolas da Madeira (DLR n. 4/2000/M, de 31 janeiro, alterado pelo DLR n. 21/2006/M de 21 de junho) é apenas prevista para os 2º e 3º ciclos e secundário e corresponde à gestão de um Fundo Escolar. As receitas, que permitem a gestão deste Fundo, têm origem em dotações específicas inscritas no orçamento do Governo Regional, sendo residuais quaisquer outras (utilização das instalações escolares, prestação de serviços ou gestão de bares e refeitórios).

Funchal	76,16 a)	35 c)	Como alternativa: <i>Projeto Educativo Local</i>	Não
	115.900 b)	16.389 d)		
		2991 e)		
Machico	68,25 a)	9 c)	Não	Não
	22190 b)	2899 d)		
		476 e)		
Ponta do Sol	46,22 a)	7 c)	Sim	Sim
	8.850 b)	1270 d)		
		217 e)		
Porto Moniz	82,93 a)	2 c)	Não	Não
	3.350 b)	301 d)		
		57 e)		
Porto Santo	43,01 a)	3 c)	Não	Não
	5.000 b)	2044 d)		
		141 e)		

Ribeira Brava	65,45 a)	8 c)	Sim	Não
	13.170 b)	3921 d)		
		347 e)		
Santa Cruz	81,50 a)	11 c)	Não	Não
	24.310 b)	886 d)		
		652 e)		
Santana	95,47 a)	5 c)	Não	Não
	10.190 b)	638 d)		
		186 e)		
São Vicente	78,84 a)	3 c)	Não	Não
	7.990 b)	682 d)		
		133 e)		

\* Direção Regional de Estatística da RAM <https://estatistica.madeira.gov.pt/download-now/ambiente-territorio/2015-06-18-15-43-41/territorio-pt/territorio-quadros-pt.html>.

\*\* *Educação em números -10 anos*. Observatório de Educação da RAM (ano letivo 2016/17) [https://www.madeira.gov.pt/Portals/16/Documentos/OERAM/EstudosPublicacoes/EDUCA%C3%87%C3%83O%20EM%20N%C3%9AMEROS%20-%2010%20ANOS%20\(FINAL%20REVISTO\).pdf](https://www.madeira.gov.pt/Portals/16/Documentos/OERAM/EstudosPublicacoes/EDUCA%C3%87%C3%83O%20EM%20N%C3%9AMEROS%20-%2010%20ANOS%20(FINAL%20REVISTO).pdf).

\*\*\* Dados gentilmente obtidos da Amaram, que promoveu uma consulta direta aos onze municípios da RAM.

Os municípios da Madeira têm sido, assim, ao longo destes anos de regionalização, meros fornecedores de serviços às escolas - pequenas manutenções, apoios pontuais em bens materiais e transportes - e às famílias, recentemente ampliadas com a

disponibilização de manuais escolares e bolsas de estudo, que não ultrapassam valores diminutos em termos de despesa pública municipal: 1,1% (Tribunal de Contas, 2018, p. 49).

Não obstante, será relevante assinalar a importância da sua ação e do seu papel, que é visto e reclamado, até por eles mesmos, como crescentemente necessário dado o posicionamento social que acabam desempenhando e a proximidade que têm às populações que representam. Mais, ainda, se pensarmos que seguramente desde a ratificação da Carta Europeia da Autonomia Local (1985)<sup>11</sup>, os municípios vêm reclamando um reforço da cidadania e uma participação na gestão dos assuntos públicos ao nível local, onde esse direito pode ser exercido mais eficazmente -princípio da subsidiariedade.

Deve atender-se hoje, também, com acuidade, ao facto relevante de que desde 2013 todos os Municípios recebem pelo Fundo Social Municipal um montante destinado, exclusivamente, ao financiamento de competências exercidas por estes, nos domínios da educação, conforme o disposto no mencionado regime financeiro dos municípios e de acordo com a inscrição anual nas Leis que aprovam o orçamento do Estado. Ora, este desiderato, é também ele diretamente aplicável aos municípios da Madeira, porquanto a administração local não sofre aqui quaisquer condicionamentos, por se incluir numa Região Autónoma<sup>12</sup>.

Na Madeira, os montantes alocados ao setor da educação estimam-se nos anos recentes em 315,6 M€. Destes, a administração educacional regional é responsável por 98,9% desta despesa: “sendo que estes encargos são na sua maior parte despesa corrente (99,4%), mormente despesa com o pessoal (93,2%), tendo as despesas de investimento um peso bastante diminuto (0,6%)” (Tribunal de Contas, 2018, p. 50).

Porque não, abrir-se aqui, então, um caminho novo? De facto, no atual quadro de atribuições e competências municipais, efetivamente previstas e reivindicadas, quer pelos municípios, quer pela administração educativa regional, deve promover-se uma arrumação, que permita ir além de uma visão, algo simplista, que concebe os municípios da Madeira como meros instrumentos das políticas educativas do Governo Regional.

Atualmente, de acordo com os indicadores internacionais a média de afetação das despesas ao subsetor educação, pelos três níveis de governação, onde existem, é o seguinte:

Quadro 3 -  
Níveis de governação na educação.

	Central	Regional	Local
OCDE	55	18	27
EU	60	24	16

Fonte: *Education at a Glance 2018* (OECD, 2018).

<sup>11</sup> A ratificação por Portugal foi feita, sem reservas, em 1990 e aprovada pela Assembleia da República em anexo à resolução n. 28/90, 23 de outubro.

<sup>12</sup> Consequência constitucional de se estar perante um quadro de Estado unitário (artigo 6.º, da CRP) e na organização democrática desse mesmo Estado - artigo 235.º, n. 1, da CRP -, que aponta para a total igualdade estatutária dos Municípios existentes no país.

Na Madeira, quando se verifica a despesa global regional no setor da educação, constata-se que aquele valor corresponde a 25,7% (Governo Regional da Madeira, 2018, p. 15). Repare-se, pois, que ao contrário das despesas com a educação dos municípios da Madeira (1,1%), aquela percentagem acaba, até, por ficar próxima da média europeia e acima da OCDE.

Mas, hoje, alguma daquela despesa, de acordo com a recente Lei de Transferência de Competências, lei n. 50/2018, incumbiria já aos municípios assegurar, excetuando a despesas com pessoal docente. No caso, e na Madeira, aplicando-se aqui de imediato, os pressupostos daquela Lei, estar-se-ia a falar em valores atuais (face à despesa global de 315,6 M€), de cerca de 100 M€ (33%), hoje a cargo da administração educacional regional, que poderiam incumbir aos municípios.

Convenhamos pois, seguindo este raciocínio, que se poderia, quiçá, mais até do que reduzir aquela despesa (mantendo a média europeia), reorientar parte do seu montante atualmente despendido para os novos desafios, que se colocam na educação em Portugal e na Madeira. Isto porque, na realidade, apenas se encontra afeto como investimento no setor o valor diminuto de 0,6%. Aqui, poder-se-ia incluir os casos paradigmáticos da *Agenda europa educação, formação 2020* e, muito particularmente, os desafios que esta coloca de taxas de abandono escolar precoce abaixo de 10% e a conclusão acima dos 40% do ensino secundário a todos os cidadãos entre os 30-34 anos (OECD, 2018), num processo aliado à escolaridade de 12 anos, introduzida recentemente em Portugal, matérias que exigem claras opções de investimento público educacional com ofertas formativas diferenciadas, onde a Madeira precisa de apostar.

Estamos em crer, que com isto, a Madeira encararia este desígnio, à semelhança de outros momentos, em termos de políticas educativas públicas numa dinâmica eminentemente regional, em que as mudanças têm surgido e podem continuar a surgir, como resultado de uma aprendizagem social feita pelos agentes políticos, que a cada momento organizam as estruturas governativas, para de forma imediata e pragmática encontrar as melhores soluções, desenvolvendo aquilo que configurará uma política de ação tipicamente de decisão gradualista e personalizada (Dror, 1993), que do quadro da política educativa nacional procura traçar uma estratégia própria de resposta aos desafios colocados.

### Reflexões finais

Dentro de um registro pós-estruturalista, o principal contributo que se pode extrair de uma análise coerente e articulada sobre políticas educacionais é que esta não deve partir, epistemologicamente falando, de uma teoria totalizante, que diz como as coisas funcionam mas, ao invés, por diferentes conceitos e métodos, de maneira sistémica, buscar um sentido prático e evolutivo<sup>13</sup> num alinhamento muito próximo daquilo que Ball e Mainardes designam por *policy sociology* (2011, p. 23). Na realidade, o denominado campo da ação pública é, hoje, um campo vasto, que abarca o que está antes da decisão,

<sup>13</sup> Sem descurar aquilo que pode decorrer da *path dependence*. Conceito, que revela, que as instituições se desenvolvem ao longo da sua história e que o processo por meio do qual as instituições modernas são formadas, não somente é relevante para explicar o funcionamento da política e situações específicas, como também gera estrangulamentos nas escolhas para o futuro (Pierson, 2000). Com isto, acaba-se rejeitando um postulado tradicional da convergência institucional, de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados (Hall; Taylor, 2003).

a elaboração das agendas políticas a partir das expectativas e exigências da população, a antecipação e a gestão das mobilizações incluindo a ativação de redes de atores, que constroem a configuração decisional, formal ou informal e o desenvolvimento de fases sucessivas de um processo feito de interdependências em diferentes níveis institucionais (Fontoura, 2008).

Volvidas várias décadas após a regionalização, na área da educação, avultará assim, como determinante, numa lógica de reconfiguração sistêmica, a construção de uma verdadeira autonomia do sistema, numa ótica de cariz regional, impondo-se que se questione se a mesma não estará dependente da adoção de um novo paradigma, assente na redução das competências da administração regional autónoma, preservando-se as funções de planeamento estratégico e menos de operacionalização. Aqui, secundando Baixinho, naquilo que seria uma transposição nacional para a realidade regional, na Madeira, a tendência política dominante deverá passar pela assunção: “de uma dialéctica entre a centralização estratégica da planificação e da repartição de recursos, por um lado; e da descentralização de decisões operacionais para as autarquias, por outro lado” (Baixinho, 2011, p. 93).

No limite, tenhamos a consciência, de que estamos a colocar em evidência uma confrontação entre o modelo histórico português dominante da centralização, ou a opção por uma territorialização de base municipal, que o Estado parece ter hoje como desígnio, complementar à regionalização. A realidade dita, tendo em conta os processos de territorialização das políticas educativas iniciadas em vários países, para os quais Portugal começa a despontar, bem como, os estudos que têm sido realizados sobre os mesmos, que parece ser aconselhável, mesmo, um alinhamento em termos de políticas educativas regionais e locais, naquilo que pode ser a construção, hoje, de um amplo “espaço público da educação” (Nóvoa, 2002).

A verdade dita-nos também, que é possível ver na territorialização não unicamente uma medida técnico-administrativa, destinada a modernizar o Estado, mas antes um processo de apropriação por uma determinada comunidade de diversos espaços sociais. Uma apropriação que se baseia no princípio da mobilização, enquanto “forma de reunião, de um núcleo de atores com o fim de empreenderem uma ação coletiva” (Balsa, 2006, p. 15), que permita a combinação de uma organização estratégica com uma intervenção social. Por isso, avulta no elenco de estratégias de cooperação, dentro dos Estados e no desenvolvimento das políticas públicas, a integração regional, ou regionalismo (Granato, 2015). Como instrumento de desenvolvimento das nações, deve ser interpretado com base em duas dimensões: da integração e da Região, decorrendo todo o processo de aprofundamento, enquanto cenário contínuo de negociação e acordos (Herz; Hoffman, 2004) e traz implícita, como se viu, a ideia de descentralização administrativa, que acaba por vir associada, cada vez com mais intensidade, na atualidade, da ideia de acompanhar de perto “qualquer reforma da administração pública, na linha de uma modernização do serviço público” (Alves, 2018, p. 578) a prestar nas áreas sociais.

Qualquer processo de transferência de competências deve, portanto, concretizar os princípios constitucionais da subsidiariedade, da autonomia local e da descentralização democrática da administração pública, sem descurar que Portugal apresenta ainda

valores manifestamente distantes da média da OCDE. Aqui, e no que diz respeito à centralização das decisões educacionais, que urge contrariar, com três quartos das decisões a serem tomadas a nível central do Estado, quando a média dos países da OCDE é de apenas um quarto (OECD, 2018, p. 418).

Na Região Autónoma da Madeira a transferência de novas competências para os Municípios da Região deve ser por meio de diploma próprio regional, mas qualquer impulso neste sentido deve respeitar, ainda, os princípios da autonomia regional e da especificidade da relação das atribuições existentes, entre os órgãos de governo próprio regionais e os municípios, devendo ter-se em especial preocupação o âmbito das matérias a transferir. Quer isto dizer que se deve elencar devidamente as matérias e incluir aquelas, que são competências do Estado, transferindo apenas estas para os municípios da Madeira, salvaguardando no contexto desta avaliação todos os tópicos que constituem património já transferido, ou próprio, da Região Autónoma, evitando-se também, que no processo de transferência/assunção competencial exista sobreposição ou redundâncias e menos ainda derrogação. Acresce, que não se deverá descurar o aspeto crucial, que é a preparação técnica daqueles, que no âmbito municipal, vierem a operar no terreno com estas matérias, dada a sua especial natureza. Seguindo aliás, aqui, Cabrito (2005), para quem deve ser “assegurada uma formação em áreas transversais dada a natureza multidimensional dos processos” (p. 305).

## Referências

- AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- ALVES, Eduardo. Passado, presente e futuro da governação educativa na Região Autónoma da Madeira. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 26, n. 1, 2013, p. 349-376.
- ALVES, Eduardo. Modelo alternativo de governança num espaço português: o caso paradigmático da administração educativa da Região Autónoma da Madeira. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 34, n. 2, 2018, p. 567-591.
- BAIXINHO, António. Lógicas de acção do poder autárquico face ao poder central e os micropoderes locais. *Revista Lusófona de Educação*, v. 18, 2011, p. 81-95.
- BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson. *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- BALSA, Casimiro. Espaço e exclusão, espaços de exclusão. In: BALSA, Casimiro (org.). *Relações sociais de espaço: homenagem a Jean Remy*. Lisboa: Colibri, 2006, p. 13-33.
- BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João. *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa, 2003, p. 19-48.
- BRENNER, Neil. Globalisation and reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, v. 36, n. 3, 1999, p. 431-451.

CABRITO, Belmiro. A formação na administração local: das necessidades formativas ao acesso à formação. A Escola entre o estado e o mercado. O público e o privado na regulação da educação. CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EM PORTUGAL, 2, 2005. Anais ... Lisboa: FPCEUL, 2005, p. 301-312

CONSELHO DAS ESCOLAS. Parecer n. 1/2015. O Programa Aproximar Educação e os Contratos de execução e formação profissional. Centro de Caparide, S. Domingos de Rana, 2015.

CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: report on governability of democracies to the trilateral commission*. New York: New York University Press, 1975.

CRUZ, Clara. *Conselhos municipais de educação: política educativa e acção pública*. Lisboa: Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, 2012. 306f. Tese (doutoramento em Educação), Universidade de Lisboa.

DROR, Yehezkel. *Public policymaking reexamined*. New Brunswick, USA: Transaction Books, 1993.

FERNANDES, António Sousa. A distribuição de competências entre a administração central, regional, local e institucional da educação escolar na Lei de Bases do Sistema Educativo. In: Ministério da Educação/Comissão de Reforma do Sistema Educativo (org.). *Proposta global de reforma*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento, 1988.

FERNANDES, António Sousa. Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In: MACHADO, Joaquim; ALVES, José Matias; FERNANDES, António Sousa; FORMOSINHO, João; VIEIRA, Ilídia (orgs.). *Municípios, educação e desenvolvimento local*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2014, p. 35-61.

FERREIRA, António. *Gestão estratégica de cidades e regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

FONTOURA, Madalena. Política e acção pública: entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 21. n. 2, 2008, p. 5-31.

FORMOSINHO, João. Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In: FORMOSINHO, João; FERNANDES, António Sousa; MACHADO, Joaquim; FERREIRA, Fernando Ilídio (orgs.). *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Asa, 2005, p. 13-52.

FORMOSINHO, João; MACHADO, Joaquim. A regulação da educação em Portugal do estado novo à democracia. In: MACHADO, Joaquim; ALVES, José Matias; FERNANDES, António Sousa; FORMOSINHO, João; VIEIRA, Ilídia (orgs.). *Municípios, educação e desenvolvimento local*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2014, pp. 13-33

GIBBS, David; JONAS, AEG et al. Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from Humber Sub-region. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 26, n. 1, 2001, p. 103-119.

GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA. Boletim de execução orçamental (agosto 2018). Funchal, 20 dez. 2018. Disponível em [https://www.madeira.gov.pt/Portals/11/Documentos/BoletimExecucaoOrcamental/BEORA\\_M\\_09\\_2018.pdf](https://www.madeira.gov.pt/Portals/11/Documentos/BoletimExecucaoOrcamental/BEORA_M_09_2018.pdf). Acesso em 9 jun. 2018.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce et al. Principles for good governance in the 21st century. *Policy Brief*, n. 15, 2003.

- GRANATO, Leonardo. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris, 2015.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. The three versins of neoinstitucionalism. *Lua Nova*, n. 58, 2003, p. 193-223.
- HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Multilevel governance and the state. In: LEIBFRIED, Stephan (org.). *The Oxford handbook of transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- JEFFERY, Charlie. Sub-national mobilization and european integration: does it make any diference? *Journal of Common Market Studies*, v. 38, n. 1, 2000, p. 1-23.
- JESSOP, Bob. *Governance failure: the new politics of british local governance*. Basingstoke: Macmillan, 2000, p. 11-32.
- KEATING, Michael. *Regions and regionalism in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004.
- LIMA, Licínio. O Programa Aproximar Educação, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões Atuais de Direito Local*, n. 5, 2015, p. 7-24.
- MÉNY, Yves; THOENING, Jean-Claude. *Politiques publiques*. Paris: Puf, 1989.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: Puf, 2004.
- NÓVOA, António Sampaio. *O espaço público da educação: imagens, narrativas e dilemas; espaços de educação, tempos de formação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 237-263.
- OECD. *Education at a glance 2018*. Paris: OECD Publishing, 2018.
- PIERSON, Paul. Increasing, returns, path dependence and the study of politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, 2000, p. 251-267.
- PINHAL, João. A intervenção do município na regulação local da educação. In: BARROSO, João (org.). *A regulação das políticas públicas de educação*. Lisboa: Educa, 2006, p. 99-128.
- RHODES, Roderick Arthur. The new governance: governing without government. *Political Studies*, n. XLIV, 1996, p. 652-667.
- SANTOS, Boaventura Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política, para um novo senso comum*. Porto: Afrontamento, 2006.
- TRIBUNAL DE CONTAS. *Estudo sobre os impactos da evolução demográfica da população residente na RAM na área da educação: relatório n. 9/2018-FS/SRMTC* (outubro de 2018). Funchal, 01 nov.2018. Disponível em [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2018/srmtc/rel009-2018-srmtc.pdf](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2018/srmtc/rel009-2018-srmtc.pdf). Acesso em 9 jun. 2018.

*José Eduardo Magalhães Alves* é investigador integrado no Centro de Investigação em Estudos Regionais e Locais da Universidade da Madeira. Doutor em Direito da Educação/Ciências Trabalho pela Universidade de Cádiz, Espanha. Pós-Graduado em Estudos Europeus, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Licenciado em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Presidente da Assembleia-Geral da Associação Regional de Administração Educativa (Madeira).

Endereço: Campus Universitário da Penteada - 9020-105 - Funchal - Portugal.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6263-2394>.

E-mail: [jemalves1966@gmail.com](mailto:jemalves1966@gmail.com).

Recebido em 13 de janeiro de 2019.

Aceito em 6 de março de 2019.

