


**A descentralização educativa como construção político-discursiva:
problematização, promessas e governação em Portugal**


**La descentralización educativa como construcción político-discursiva:
problematización, promesas y gobernanza en Portugal**

**Educational decentralization as a political-discursive construction:
problematization, promises, and governance in Portugal**


Catarina Rodrigues*

 <https://orcid.org/0000-0001-9039-3052>

Andreia Gouveia**

 <https://orcid.org/0000-0003-1853-9453>

António Augusto Neto-Mendes***

 <https://orcid.org/0000-0002-6449-5773>

Resumo: A descentralização educativa tem sido amplamente promovida como solução para problemas associados à ineficiência e à rigidez do Estado central, sendo frequentemente analisada como resposta a problemas previamente dados. Este artigo analisa a forma como a descentralização é construída e operacionalizada nas políticas educativas em Portugal, a partir de uma perspetiva crítica ancorada no Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE). Metodologicamente, articula a Abordagem do Ciclo de Políticas com a abordagem *What's the Problem Represented to Be?* (WPR), aplicando-as a um *corpus* constituído por documentos legais, programáticos e institucionais. Os resultados evidenciam que a descentralização é construída a partir da problematização do centralismo como patologia, da mobilização de promessas de modernização, proximidade e eficiência e da introdução de racionalidades de governação assentes na responsabilização e no controlo à distância, que silenciam as desigualdades territoriais. Conclui-se que a descentralização não implica uma diminuição do controlo estatal, mas a sua reconfiguração, consolidando formas de “centralismo descentralizado”. Do ponto de vista metodológico e epistemológico, o estudo contribui para a compreensão das políticas educativas enquanto construções discursivas

* Investigadora não doutorada no Centro de Investigação em Didática e Tecnologia na Formação de Formadores (CIDTFF). Doutoranda no Programa Doutoral em Educação, ramo: Administração e Políticas Educacionais, no Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro. *E-mail:* <canrodrigues@ua.pt>.

** Professora Auxiliar no Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro e investigadora doutorada no Centro de Investigação em Didática e Tecnologia na Formação de Formadores (CIDTFF), Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro. *E-mail:* <andreiaougouveia@ua.pt>.

*** Investigador doutorado no Centro de Investigação em Didática e Tecnologia na Formação de Formadores (CIDTFF), Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro. *E-mail:* <amendes@ua.pt>.

contingentes e historicamente situadas, evidenciando, a partir do caso português, o seu enquadramento em dinâmicas mais amplas de reconfiguração da *educational governance*.

Palavras-chave: Descentralização educativa. Governança educacional. Problemática.

Resumen: La descentralización educativa ha sido ampliamente promovida como solución a problemas asociados con la ineficiencia y la rigidez del Estado central y suele analizarse como respuesta a problemas previamente definidos. Este artículo analiza cómo se construye y se operacionaliza la descentralización en las políticas educativas de Portugal, desde una perspectiva crítica basada en el Enfoque de las Epistemologías de la Política Educativa (EEPE). Metodológicamente, articula el Enfoque del Ciclo de las Políticas con el enfoque *What's the Problem Represented to Be?* (WPR) y los aplica a un corpus constituido por documentos legales, programáticos e institucionales. Los resultados muestran que la descentralización se construye a partir de la problematización del centralismo como patología, la movilización de promesas de modernización, proximidad y eficiencia, y la introducción de racionalidades de gobernanza basadas en la rendición de cuentas y el control a distancia, mientras se silencian las desigualdades territoriales. Se concluye que la descentralización no implica una disminución del control estatal, sino su reconfiguración, lo que consolida formas de “centralismo descentralizado”. Desde el punto de vista metodológico y epistemológico, el estudio contribuye a comprender las políticas educativas como construcciones discursivas contingentes e históricamente situadas y muestra, a partir del caso portugués, su inserción en dinámicas más amplias de reconfiguración de la gobernanza educativa.

Palabras clave: Descentralización educativa. Gobernanza educativa. Problemática.

Abstract: Educational decentralization has been widely promoted as a solution to problems associated with the inefficiency and rigidity of central government and is frequently analyzed as a response to pre-existing problems. This article examines how decentralization is constructed and operationalized in education policy in Portugal from a critical perspective grounded in the Epistemologies of Education Policy Approach (EEPA). Methodologically, it combines the Policy Cycle Approach with the *What's the Problem Represented to Be?* (WPR) approach and applies this integrated framework to a *corpus* of legal, policy, and institutional documents. The findings show that decentralization is constructed through the problematization of centralism as a pathology, the mobilization of promises of modernization, proximity, and efficiency, and the introduction of governance rationalities based on accountability and steering at a distance, while territorial inequalities remain unaddressed. The article concludes that decentralization does not entail a reduction in state control, but rather its reconfiguration, thereby consolidating forms of “decentralized centralism”. From a methodological and epistemological standpoint, the study contributes to understanding education policies as contingent and historically situated discursive constructions and shows, through the Portuguese case, how they are embedded in broader processes of educational governance reconfiguration.

Keywords: Educational decentralization. Educational governance. Problematic.

Introdução

A descentralização tem ocupado um lugar central nas agendas de reforma dos sistemas educativos um pouco por todo o mundo, sendo frequentemente apresentada como uma solução para problemas de ineficiência, centralismo excessivo, baixa participação democrática ou afastamento entre o Estado central e os cidadãos (Fiske, 1996; Rondinelli; Nellis; Cheema, 1983). Em diferentes contextos, nas últimas décadas, esta orientação tem sido acompanhada por discursos que vinculam a descentralização, entre outras promessas, à melhoria da qualidade dos serviços, à eficiência na gestão dos recursos, ao reforço da autonomia dos atores locais e ao aprofundamento da democracia (Faguet, 2014; Faguet; Fox; Pöschl, 2015; Teles, 2021). Este movimento insere-se em tendências mais amplas de reconfiguração do Estado e de reforma da administração pública, frequentemente associadas às racionalidades do Novo Gerencialismo (Ball, 1994; Neave, 2012).

Contudo, grande parte da literatura tende a assumir esses pressupostos como dados adquiridos, despolitizando o debate e reduzindo a complexidade política e social do tema (Bacchi, 2009; Bacchi; Goodwin, 2025). Neste sentido, importa deslocar a análise da descentralização

enquanto solução para a sua problematização como construção política. Partindo de uma perspetiva crítica, este artigo assume que as políticas públicas não apenas respondem a problemas previamente dados, mas participam ativamente na sua produção, definindo o que é entendido como problemático, quais são as soluções consideradas legítimas e que horizontes de ação se tornam possíveis (Bacchi, 2009).

Em Portugal, o sistema educativo é historicamente centralizado, em resultado de uma democratização tardia que exigiu uma rápida expansão escolar gerida a partir do centro. No entanto, a evolução da governação educativa não se caracteriza apenas pela persistência de mecanismos de centralização. Desde finais da década de 1980, assistiu-se igualmente à consolidação de processos de desconcentração administrativa, através de estruturas intermédias da administração educativa, mantendo-se, porém, o poder estratégico no nível central (Formosinho, 2005; Formosinho; Machado, 2013). É neste contexto que, após a instauração do regime democrático, em 1974, e a aprovação da Constituição da República, em 1976, o debate em torno da aproximação das escolas às comunidades locais e da redistribuição de competências no sistema educativo ganha novo impulso (Gonçalves; Sebastião; Capucha, 2024).

Desde então, a descentralização educativa, amplamente analisada na literatura (Barroso, 2018; Formosinho, 2005; Formosinho; Machado, 2013; Pinhal, 2012; Teles, 2021), tem sido caracterizada como um processo lento e complexo, marcado por avanços e recuos decorrentes de mudanças legislativas que procuram distribuir responsabilidades entre o Estado, as escolas e os municípios. Contudo, se a década de 2000 se destacou pelos primeiros ensaios de uma “autonomia regulada” e pela contratualização (Portugal, 1998, 2008), o processo também incluiu períodos de retração, como o decorrente da assistência financeira internacional, entre 2011 e 2014, quando a austeridade significou, na prática, um recuo na descentralização (Teles, 2021). Entre descontinuidades políticas e “intermitências” históricas (Neto-Mendes, 2024), a segunda metade da década de 2010 ficou marcada pela intensificação da transferência de competências para o poder local, consolidando-se, desde então, a descentralização como política pública, no quadro de uma agenda mais ampla de reforma do Estado¹ (Dale, 1989).

Apesar da centralidade desta temática, a análise crítica das políticas de descentralização educativa permanece relativamente limitada, sendo estas frequentemente abordadas a partir de perspetivas normativas ou instrumentais. Torna-se, assim, necessário aprofundar a compreensão dos processos através dos quais a descentralização é construída enquanto objeto de política, interrogando as problematizações que a sustentam, as promessas que mobiliza e as racionalidades de governação que a estruturam (Bacchi, 2009; Ball, 1994).

O artigo procura, assim, responder à seguinte questão de investigação: como é construída e operacionalizada a descentralização da educação nas políticas educativas em Portugal? Para aprofundar esta análise, a questão desdobra-se em duas subquestões complementares: (i) como é discursivamente construída a descentralização nos textos legais, programáticos e institucionais e que representações do problema e promessas políticas são mobilizadas?; e (ii) que racionalidades de governação e dispositivos de regulação são mobilizados para operacionalizar essa construção e exercer formas de controlo à distância sobre o sistema educativo?

Para responder a estas questões, o estudo ancora-se no Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE) (Mainardes, 2018a; Tello, 2012). Assumindo a inseparabilidade entre

¹ Durante esse período, foram publicados diplomas importantes, como o Decreto-Lei n.º 30/2015, que criou o programa Aproximar Educação (Portugal, 2015a), a Lei n.º 50/2018, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais (Portugal, 2018), e o Decreto-Lei n.º 21/2019, que regulamentou a área da educação (Portugal, 2019a).

o método, a epistemologia e o posicionamento do investigador (Hoffmann; Dominoni; Ferri, 2026), a investigação articula a Abordagem do Ciclo de Políticas (Ball, 1994; Bowe; Ball; Gold, 1992; Mainardes, 2006) com a perspectiva de problematização *What's the Problem Represented to Be?* (WPR) (Bacchi, 2009, 2015; Bacchi; Goodwin, 2025). Esta articulação permite analisar, de forma integrada, um conjunto de documentos legais, programáticos e institucionais, bem como compreender a construção das problematizações políticas e as suas implicações no plano da governação, evidenciando a relação entre a produção dos problemas e o exercício do poder (Ball; Maguire; Braun, 2016).

A principal contribuição do artigo reside na análise da descentralização educativa enquanto dispositivo discursivo e de governação, demonstrando como a sua legitimação assenta na articulação entre a problematização do centralismo (Bacchi, 2015; Bacchi; Goodwin, 2025), a mobilização de promessas de modernização e a introdução de formas de regulação indireta (Ball, 1994; Ball; Maguire; Braun, 2016). Ao fazê-lo, o estudo contribui para aprofundar a compreensão das formas contemporâneas de reconfiguração do Estado no campo educativo (Dale, 1989). Mais especificamente, este trabalho oferece uma grelha explicativa para as tensões entre autonomia local e controlo central que caracterizam a governação educativa nacional, demonstrando que essa representação ambivalente não resulta de falhas na implementação das políticas, mas da própria génese normativa de um “centralismo descentralizado” (Karlsen, 2000), que cria de forma intencional essa realidade através do texto.

Enquadramento epistemológico

A investigação em políticas educativas não se compadece com a ilusão positivista da neutralidade na produção do conhecimento. Deste modo, o presente trabalho assume a necessidade de um exercício contínuo de reflexividade e de vigilância epistemológica, que evite interpretações naturalizadas dos textos normativos e das políticas que estes materializam, em alinhamento com o EEPE (Tello, 2012; Tello; Mainardes, 2015). Neste sentido, o desenho da investigação recusa a separação artificial entre teoria e método, assumindo uma epistemologia (Hoffmann; Dominoni; Ferri, 2026; Mainardes, 2018a), na qual as opções metodológicas não são meras ferramentas técnicas, mas derivam diretamente da perspectiva e do posicionamento ético-político de quem investiga.

Neste quadro, a política educativa é entendida como um campo de produção de problematizações e de construção de sentidos, no qual os problemas, as soluções e as próprias categorias analíticas são social e historicamente construídas. O conhecimento produzido é relacional e situado, sendo atravessado pelas opções teóricas, pelas posições analíticas e pela cosmovisão do investigador. Consequentemente, a investigação exige a explicitação dessas premissas e recusa abordagens ecléticas assentes em formas de “teorização adicionada” (McLennan, 1996), que comprometem a coerência analítica (Mainardes, 2018b). A política educativa é, portanto, entendida como um campo público, plural e em permanente disputa, não redutível a uma racionalidade técnico-administrativa nem ao domínio exclusivo de especialistas (Stremel; Mainardes, 2018).

Inscrita numa matriz pós-estruturalista e na sociologia crítica das políticas educativas, esta perspectiva compreende a política como um espaço de disputas, negociações e construções discursivas que produzem a própria realidade (Mainardes; Tello, 2016; Tello; Mainardes, 2015), orientando a análise para as condições de possibilidade das políticas e dos seus efeitos (Molla, 2024). O investigador é, por conseguinte, entendido como parte integrante do processo de produção do conhecimento, sendo a reflexividade assumida como condição de rigor científico (Tello, 2012). Consequentemente, o delineamento metodológico é inseparável da visão do mundo e da

responsabilidade ético-política de quem investiga, configurando uma perspectiva ético-ontopistemológica coerente com os pressupostos do EEPE (Mainardes, 2022; Tello; Mainardes, 2015).

Neste artigo, o termo “governança” é utilizado em sentido amplo, para designar formas de coordenação, regulação e exercício do poder para além dos modelos hierárquicos tradicionais de administração. O conceito de governança educativa refere-se à aplicação destas dinâmicas ao campo educativo, sendo mobilizado em diálogo com a literatura internacional sobre *educational governance*.

Dispositivo epistemológico integrado

O dispositivo analítico articula a Abordagem do Ciclo de Políticas (Ball, 1994; Bowe; Ball; Gold, 1992), a abordagem WPR (Bacchi, 2015, 2021; Bacchi; Goodwin, 2025) e o conceito de “centralismo descentralizado” (Karlsen, 2000), assegurando a coerência entre ontologia, epistemologia e metodologia (Mainardes, 2022, 2024).

A abordagem WPR permite analisar as políticas como práticas de problematização que produzem os próprios problemas que afirmam resolver, interrogando representações, pressupostos, efeitos e silêncios (Bacchi, 2009, 2021). Esta abordagem orienta a análise da construção discursiva da descentralização educativa (subquestão 1), frequentemente associada a promessas de eficiência, proximidade e modernização do Estado (Faguet; Fox; Pöschl, 2015; Rondinelli; Nellis; Cheema, 1983), geralmente vistas como consequências naturais e evidentes da descentralização. Deste modo, a análise centra-se não na interpretação das intenções dos atores, mas nas condições que tornam possíveis determinadas problematizações e nas formas como estas se estabilizam no campo da política (Bacchi; Goodwin, 2025).

Complementarmente, a Abordagem do Ciclo de Políticas permite situar essas construções nos contextos de influência e de produção do texto, evidenciando as relações entre discursos, atores e dispositivos que estruturam a governança educativa (Ball, 1994; Ball; Maguire; Braun, 2016; Mainardes, 2006). Assim, esta abordagem orienta a análise da operacionalização da política (subquestão 2), compreendida como um processo não linear, no qual diferentes racionalidades e interesses se articulam na produção de dispositivos normativos e programáticos (Mainardes, 2018a).

Neste contexto, importa também distinguir três conceitos frequentemente mobilizados de forma indistinta no debate sobre a administração educativa: centralização, desconcentração e descentralização. Enquanto a centralização concentra o poder decisório nos órgãos centrais do Estado, a desconcentração corresponde à redistribuição administrativa de funções para estruturas periféricas, sem que haja uma transferência efetiva de poder político. Por sua vez, a descentralização implica a transferência de competências para entidades dotadas de autonomia política e administrativa própria.

Neste quadro, a mobilização do conceito de “centralismo descentralizado” (Karlsen, 2000) permite interpretar as dinâmicas de simultaneidade entre a descentralização e o reforço do controlo central, evidenciando como a redistribuição de responsabilidades coexiste com a manutenção e, por vezes, com a intensificação de mecanismos de regulação à distância. Mais do que uma contradição ou um desvio face aos objetivos da descentralização, o conceito de “centralismo descentralizado” permite compreender estas dinâmicas como uma configuração específica de governança, na qual a transferência de responsabilidades para os atores locais é acompanhada pela preservação do poder estratégico do centro, através de mecanismos de regulação indireta. Neste

sentido, o conceito funciona como categoria interpretativa para analisar a coexistência entre a redistribuição funcional de competências e a manutenção da capacidade estatal de definição de prioridades, monitorização e controlo.

Operacionalização analítica

A análise incide sobre um *corpus* documental constituído por textos legais, programáticos e institucionais que estruturam a política de descentralização educativa em Portugal. Os documentos foram selecionados segundo os seguintes critérios: relevância normativa ou programática para a definição da descentralização como política pública; capacidade de produzir e estabilizar enquadramentos discursivos sobre a governação educativa; e inserção em momentos-chave de reconfiguração política.

No caso dos programas de Governo, a seleção incidu sobre o período posterior ao Programa de Assistência Económica e Financeira (2011-2014), por corresponder a uma fase de intensificação das políticas de descentralização educativa e de reconfiguração das racionalidades de governação associadas à reforma do Estado.

O *corpus* integra diferentes tipologias de documentos, incluindo o texto constitucional, legislação, programas de Governo, relatórios técnicos e pareceres institucionais, permitindo captar a multiplicidade de racionalidades e escalas discursivas (Bacchi; Goodwin, 2025). A sistematização do *corpus* encontra-se no Quadro 1 e no Apêndice deste artigo.

Quadro 1 – Constituição do *corpus* documental e enquadramento analítico

Tipo de documento	Exemplos	Critério de inclusão e enquadramento no ciclo de políticas
Documentos estruturantes	Constituição da República Portuguesa (Portugal, 1976); Lei de Bases do Sistema Educativo (Portugal, 1986); Decreto-Lei n.º 115-A/1998 (Portugal, 1998); Decreto-Lei n.º 7/2003 (Portugal, 2003); Decreto-Lei n.º 75/2008 (Portugal, 2008); e Decreto-Lei n.º 137/2012 (Portugal, 2012).	<ul style="list-style-type: none"> • Arquitetura normativa do Estado democrático e do sistema educativo. • Definição e estabilização de princípios estruturantes de governação. • Contexto: Produção de texto.
Legislação da descentralização	Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 15/2013 (Portugal, 2013); Decreto-Lei n.º 30/2015 (Portugal, 2015a); Lei n.º 50/2018 (Portugal, 2018); Decreto-Lei n.º 21/2019 (Portugal, 2019a); Decreto-Lei n.º 36/2023 (Portugal, 2023); Decreto-Lei n.º 117/2025 (Portugal, 2025a).	<ul style="list-style-type: none"> • Definição da descentralização enquanto política pública. • Racionalidades e dispositivos de regulação. • Contexto: Produção de texto.
Programas de Governo	Programas do XIX ao XXV Governo Constitucional (Portugal, 2011, 2011b, 2019b, 2022, 2024, 2025b).	<ul style="list-style-type: none"> • Definição de agendas e prioridades políticas. • Construção de diagnósticos e promessas. • Contexto: Influência.
Relatórios técnicos	Comissão Independente para a Descentralização (Portugal, 2019c); Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE (2019).	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimação de enquadramentos discursivos. • Suporte técnico à decisão política. • Contexto: Influência/Produção de texto.
Pareceres e recomendações	Conselho das Escolas (2015, 2017) e Conselho Nacional de Educação – CNE (2019).	<ul style="list-style-type: none"> • Influência na definição e legitimação das políticas. • Produção de discurso político especializado. • Contexto: Influência.

Fonte: Elaboração própria.

No quadro do Ciclo de Políticas, os documentos legislativos são predominantemente situados no contexto de produção do texto, na medida em que formalizam e materializam a política em dispositivos legais e programáticos, enquanto os programas se situam no contexto de influência. Por sua vez, os relatórios técnicos e os pareceres de organismos consultivos são analisados na sua dupla função: quer como dispositivos de influência na definição de agendas e racionalidades políticas, quer como elementos que contribuem para a estabilização de determinadas representações do problema (Bacchi, 2015). Esta distinção não é entendida de forma rígida ou sequencial, mas, sim, como um instrumento analítico que permite compreender as diferentes funções dos documentos no processo de construção da política de descentralização educativa, reconhecendo igualmente a permeabilidade e a inter-relação contínua entre os contextos de influência e de produção do texto (Ball, 1994; Mainardes, 2018a).

A análise não incide sobre cada documento de forma isolada, mas sobre as regularidades discursivas que atravessam o *corpus* como um todo. Os documentos são, assim, mobilizados como material empírico que permite identificar padrões de problematização, tensões e variações na construção da política, evitando a sua reificação como unidades primárias de análise (Bacchi; Goodwin, 2025).

A operacionalização estrutura-se a partir das seguintes questões da WPR, mobilizadas de forma iterativa: (i) qual é o problema representado?; (ii) que pressupostos o sustentam?; (iii) que efeitos produz?; e (iv) o que é silenciado? (Bacchi, 2009, 2021). Estas questões orientam a análise para as condições de possibilidade das problematizações que sustentam a produção dos problemas enquanto objetos de política (Pastore; Gorostiaga; Tello, 2022). Neste quadro, a análise mobiliza contributos da Análise Crítica do Discurso, na tradição de Fairclough (2013), permitindo examinar como as representações do problema são produzidas, estabilizadas e legitimadas nos textos políticos. Esta articulação não configura um enquadramento teórico autónomo, mas constitui uma estratégia analítica coerente com a abordagem WPR e com o Ciclo de Políticas, orientada para a análise dos processos discursivos de construção da política.

O procedimento analítico desenvolveu-se em três etapas: (i) leitura exploratória do *corpus*, com a identificação de regularidades discursivas; (ii) análise aprofundada, orientada pelas categorias analíticas da WPR; e (iii) articulação com o Ciclo de Políticas, permitindo situar essas construções discursivas nos contextos de influência e de produção do texto (Bowe; Ball; Gold, 1992; Mainardes, 2006). Estas etapas correspondem às dimensões analíticas mobilizadas na apresentação dos resultados, permitindo articular a análise da construção discursiva da política (subquestão 1) com a sua operacionalização nos diferentes contextos do Ciclo de Políticas (subquestão 2).

Embora de natureza documental, a investigação orienta-se por princípios de integridade científica e de vigilância ético-ontopistemológica (Mainardes, 2024), entendendo a ética como um elemento estruturante das decisões metodológicas e do próprio processo analítico (Mainardes; Tello, 2016). A análise não visa identificar “o que a política é”, mas compreender como determinados problemas, soluções e racionalidades de governação são produzidos, estabilizados e naturalizados.

Com base neste enquadramento, apresenta-se, de seguida, a estrutura que orienta a análise empírica.

Estrutura analítica

Em coerência com o enquadramento epistemológico adotado, a análise estrutura-se em três dimensões articuladas, diretamente alinhadas com as subquestões do estudo:

- **Problematização e representação do problema:** ancorada na abordagem WPR, incide sobre os processos de problematização através dos quais a descentralização é construída como resposta a um problema previamente representado. A análise centra-se na identificação das representações do problema, das soluções naturalizadas e dos pressupostos que estruturam o discurso político (Bacchi, 2009, 2015), procurando compreender como determinadas configurações associadas à centralização são produzidas como problemáticas e estabilizadas como evidentes no campo da política (Bacchi; Goodwin, 2025).
- **Promessas políticas e horizontes normativos:** analisa a descentralização como uma promessa performativa (Ball, 1994), centrando-se nos futuros desejáveis projetados nos textos legais, programáticos e institucionais. São analisadas as promessas explícitas mobilizadas, como a modernização, a proximidade e a eficiência, bem como os valores e as finalidades que estruturam o horizonte normativo da política. Nesta dimensão, problematiza-se o modo como determinadas soluções são investidas de legitimidade e apresentadas como respostas desejáveis e necessárias, obscurecendo a sua contingência política (Bacchi, 2015).
- **Racionalidades de governação e regulação:** ancorada no Ciclo de Políticas, incide sobre as racionalidades de governação que estruturam a operacionalização da descentralização (Ball; Maguire; Braun, 2016). A análise procura identificar racionalidades como a eficiência, a responsabilização e a proximidade, bem como mecanismos de regulação que criam formas de controlo à distância (Ball, 1994). A autonomia é analisada, por conseguinte, como autonomia regulada, inscrita em regimes de monitorização, condicionalidade e controlo indireto, que consubstanciam dinâmicas de “centralismo descentralizado” (Karlsen, 2000). Esta análise permite distinguir a descentralização política da mera desconcentração administrativa.

Este dispositivo permite analisar a descentralização como uma construção discursiva multiescalar, na qual problematizações, promessas e formas de governação são produzidas e estabilizadas no plano textual, constituindo condições para a sua recontextualização na prática (Ball; Maguire; Braun, 2016; Mainardes, 2006).

Resultados e análise

A apresentação dos resultados segue as dimensões analíticas definidas, diretamente alinhadas com as subquestões do estudo e com as questões orientadoras da abordagem WPR, permitindo analisar a descentralização educativa como construção discursiva (subquestão 1) e como mecanismo de governação (subquestão 2).

A análise do *corpus* evidencia que a descentralização educativa é construída e operacionalizada através de enquadramentos discursivos relativamente estabilizados, que atravessam diferentes tipos de documentos e momentos políticos. Os resultados são apresentados privilegiando a identificação de regularidades no *corpus*, sendo os excertos mobilizados como exemplos ilustrativos desses padrões.

Problematização: o centralismo como patologia

A análise do *corpus* revela uma reconfiguração da problematização da descentralização educativa. Nos textos fundacionais, a descentralização surge associada à democratização do Estado

e à aproximação da decisão aos cidadãos, sendo o problema formulado em torno do défice de participação e da excessiva centralização herdada do regime anterior.

A partir da década de 2010, de forma particularmente visível nos programas governativos posteriores à crise financeira, observa-se um deslocamento na representação do problema. A centralização deixa de ser representada como um obstáculo à democracia e passa a ser construída como fonte de ineficiência, duplicação de estruturas, rigidez administrativa e insustentabilidade financeira. Esta representação da centralização como um problema de natureza técnico-administrativa torna-se particularmente visível na RCM n.º 15/2013, que identifica a existência de “[...] duplicação de atividades e outras ineficiências entre os serviços periféricos e descentralizados da administração central e os serviços da administração local [...]”, defendendo a introdução de “critérios de racionalidade e eficiência” (Portugal, 2013, item 4).

À luz da abordagem WPR (Bacchi, 2009), este deslocamento traduz uma transformação na representação do problema, alterando o horizonte das soluções consideradas legítimas (Bacchi; Goodwin, 2025). A descentralização deixa de ser apresentada apenas como um aprofundamento democrático e passa a ser naturalizada como uma forma de racionalização técnica da governação pública, num claro alinhamento com os pressupostos do Novo Gerencialismo (Ball, 1994; Neave, 2012). A sequência discursiva surge de forma recorrente: ineficiência, descentralização e modernização. Por exemplo, no Programa do XIX Governo Constitucional, o problema é associado a um “paradigma centralista e macrocéfalo” (Portugal, 2011, p. 70), cuja superação é apresentada como condição para a modernização administrativa.

A análise evidencia ainda o recurso a formas de modalização normativa (“é necessário”, “impõe-se”, “torna-se urgente”) que contribuem para a construção da reforma como inevitável. O Programa do XXI Governo Constitucional, por exemplo, afirma ser “[...] urgente efetuar uma transformação no modelo de funcionamento do Estado” (Portugal, 2015b, p. 87), produzindo um efeito de despolíticação e naturalização discursiva (Ball, 1994; Bacchi, 2015; Fairclough, 2013). Neste quadro, a descentralização não surge como uma escolha política passível de debate, mas como uma resposta técnica a uma necessidade construída como objetiva.

No plano legislativo, esta construção materializa-se, por exemplo, no Decreto-Lei n.º 30/2015 (Portugal, 2015a), ao associar a centralização a processos “mais longos e ineficientes”. De forma convergente, os programas de Governo reforçam esta representação ao caracterizarem o Estado central como um sistema estruturalmente disfuncional.

Para além da dimensão económica, a centralização é problematizada em termos funcionais e territoriais, através da oposição entre um Estado central “rígido, lento e distante” e uma governação local presumivelmente mais ágil, eficiente e próxima. Esta oposição encontra expressão no Decreto-Lei n.º 30/2015, que associa a centralização à “[...] degradação e perda de informação ao longo da cadeia de decisão” e à “[...] inviabilização da otimização face às preferências locais [...]” (Portugal, 2015a, 5º parágrafo), construindo a distância administrativa como fonte de ineficiência. Esta oposição assenta em pressupostos implícitos que naturalizam a ideia de que a descentralização conduz automaticamente a melhores decisões, sem que essa relação seja empiricamente demonstrada nos textos analisados.

A partir da abordagem WPR, esta problematização assenta em pressupostos não explicitados e produz efeitos específicos (Bacchi, 2015). Por um lado, contribui para a despolíticação da reorganização do Estado, apresentando-a como uma necessidade técnica. Por outro, limita o campo do pensável, excluindo alternativas que não passem pela descentralização (Bacchi; Goodwin, 2025). O centralismo deixa de ser, por conseguinte, uma opção política e passa a ser representado como uma disfunção a corrigir.

Esta representação é também reproduzida em documentos de peritagem. O Parecer n.º 02/2017 (Conselho das Escolas, 2017, p. 1), por exemplo, caracteriza o sistema como “[...] excessivamente centralizado e dependente de uma administração educativa volumosa e muitas vezes ineficiente”, sendo igualmente referido que as escolas são “sufocadas” por cadeias de decisão complexas. Embora introduza elementos críticos, este discurso contribui para reforçar a centralidade da problematização dominante, demonstrando como certos enquadramentos do discurso político, no *corpus* analisado, se tornam hegemónicos e delimitam o campo do debate (Ball, 1994).

Em síntese, a problematização da centralização emerge como um mecanismo discursivo central na legitimação da descentralização. Ao construir o modelo central como intrinsecamente ineficiente, rígido e desajustado, os textos políticos transformam uma escolha política numa necessidade técnica aparentemente incontornável (Bacchi, 2015). A descentralização surge, assim, não como uma opção entre alternativas, mas como a única solução racional possível para “corrigir” as disfunções atribuídas ao sistema centralizado, obscurecendo a sua contingência e os interesses de poder que a atravessam (Bacchi; Goodwin, 2025).

Promessas: a descentralização como política de reforma do Estado

A análise do *corpus* evidencia que a descentralização educativa, para além de ser construída como resposta a um problema previamente representado, é também configurada como uma promessa política com forte carga normativa. Ao longo dos diferentes ciclos governativos, estabilizam-se três promessas centrais: modernização do Estado; proximidade e adequação territorial; e eficiência e qualidade do serviço público. Estas promessas persistem apesar das mudanças políticas, evidenciando uma continuidade discursiva para além das divisões ideológicas.

Neste quadro, a proximidade, inicialmente apresentada como princípio democrático, surge frequentemente articulada com ganhos de eficiência e eficácia da gestão pública, como se evidencia na Lei n.º 50/2018, que enquadra a transferência de competências nos princípios da “[...] eficiência e eficácia da gestão pública [...]” (Portugal, 2018, art. 2.º, alínea e). A modernização é associada a processos de digitalização e reorganização estrutural, enquanto a eficiência é ligada a mecanismos de avaliação, racionalização de recursos e gestão do desempenho. A análise revela cadeias semânticas recorrentes, como eficiência, qualidade, responsabilidade e modernização, que produzem coerência no discurso político e posicionam a descentralização como instrumento de melhoria, raramente a constituindo como objeto de disputa (Bacchi; Goodwin, 2025).

A justiça educativa, quando mencionada, surge de forma residual, sendo frequentemente subsumida ao léxico da qualidade ou da igualdade de oportunidades, sem que sejam problematizadas as condições da sua concretização. Este silenciamento constitui um efeito relevante da construção discursiva, na medida em que limita a visibilidade das desigualdades estruturais e das alternativas políticas.

Esta articulação é particularmente evidente nos diplomas legislativos e nos documentos programáticos, que inscrevem a descentralização numa narrativa mais ampla de reforma do Estado. Por exemplo, o Decreto-Lei n.º 30/2015 descreve-a como “[...] um dos pilares da reforma do Estado [...]” (Portugal, 2015a, 15.º parágrafo), enquanto o Decreto-Lei n.º 21/2019 reforça esta orientação ao enquadrar a transferência de competências como elemento central da “[...] modernização do Estado [...]” e da transformação do seu modelo de funcionamento (Portugal, 2019a, 1º parágrafo).

Neste contexto, observa-se uma reconfiguração do próprio objeto “educação” (Bacchi; Goodwin, 2025), que passa a ser tratado sobretudo como um domínio de gestão de recursos e de eficiência organizacional, deslocando-se do seu núcleo pedagógico para dimensões administrativas e financeiras, em linha com as racionalidades gerencialistas (Ball, 1994). A descentralização educativa surge, assim, menos como política educativa e mais como instrumento de reorganização estatal.

À luz da abordagem WPR, estas promessas são sustentadas por pressupostos implícitos e produzem efeitos específicos (Bacchi, 2009). Por um lado, assume-se, de forma não problematizada, que a descentralização conduz automaticamente à modernização, à eficiência e à melhoria dos serviços, estabelecendo-se relações causais não demonstradas. Por outro, constrói-se a descentralização como solução desejável e necessária, reduzindo-se o espaço de contestação política e reforçando-se a sua naturalização (Bacchi, 2015).

Deste modo, a descentralização é investida de uma capacidade quase autoevidente de produzir múltiplos efeitos positivos, como eficiência, qualidade e coesão territorial, sem que sejam explicitadas as condições concretas da sua realização. Problema e promessa operam, assim, de forma articulada, transformando o centralismo numa patologia estrutural e a descentralização numa solução natural e incontornável.

Por fim, a inscrição da descentralização na narrativa da reforma do Estado legitima a introdução de novas racionalidades de governação associadas à eficiência, à responsabilização e à gestão por resultados, reconfigurando as relações entre os níveis de governação e preparando o terreno para formas mais indiretas e sofisticadas de controlo do sistema educativo (Ball, 1994; Karlsen, 2000).

Governação: autonomia regulada, controlo à distância e silêncios estruturais

À luz da Abordagem do Ciclo de Políticas (Ball, 1994; Bove; Ball; Gold, 1992), a análise evidencia que a descentralização educativa é acompanhada pela emergência de racionalidades de governação que reconfiguram a intervenção do Estado sem implicar a sua retração (Dale, 1989). Esta reconfiguração ocorre através da consolidação de mecanismos de regulação indireta que permitem manter e, em certos casos, intensificar o controlo central sobre o sistema educativo (Barroso, 2018).

Tal processo assenta numa racionalidade gerencialista centrada na eficiência, na responsabilização e na monitorização de resultados (Ball, 1994; Neave, 2012). Nos textos analisados, a transferência de competências é condicionada por critérios de desempenho e de contenção da despesa pública, evidenciando que a descentralização não corresponde a uma autonomização plena dos atores locais, mas a uma redistribuição funcional de responsabilidades enquadrada por parâmetros definidos centralmente. A RCM n.º 15/2013 (Portugal, 2013, 6º parágrafo), por exemplo, ilustra esta lógica ao estabelecer a condição de “[...] não aumento da despesa pública global [...]” e a demonstração de ganhos de eficiência, introduzindo uma lógica de governação baseada na escassez e na otimização de recursos (Ball; Maguire; Braun, 2016).

Neste quadro, a autonomia emerge como uma categoria central, embora profundamente reconfigurada. O Decreto-Lei n.º 137/2012 (Portugal, 2012) associa explicitamente a autonomia escolar à melhoria dos resultados e à redução do abandono escolar, evidenciando a articulação entre autonomia e responsabilização pelo desempenho. Longe de corresponder a uma ampliação substantiva da capacidade de decisão dos atores locais, a autonomia é discursivamente associada à responsabilização pelos resultados e à conformidade com objetivos previamente definidos. O

Decreto-Lei n.º 137/2012 ilustra tal lógica ao vincular os contratos de autonomia à “[...] melhoria dos resultados escolares e [à] diminuição do abandono escolar” (Portugal, 2012, art. 57, número 2, alínea f).

Os dispositivos identificados confirmam a centralidade da regulação à distância no modelo português (Ball, 1994), no qual o Estado central delega a execução operacional, mas mantém o controlo estratégico através de instrumentos de regulação indireta. Entre esses dispositivos, destacam-se os contratos de autonomia, os mecanismos de avaliação externa e os sistemas de monitorização associados à contratualização de objetivos e resultados. Apresentados como garantias de transparência, qualidade e responsabilidade, estes instrumentos operam como mecanismos de disciplinamento institucional, delimitando o campo de ação dos atores locais (Ball; Maguire; Braun, 2016). A descentralização é, assim, compatível com uma intensificação do controlo, desde que este seja exercido através de tecnologias indiretas de governação.

Esta lógica de governação não emerge de forma isolada, mas encontra-se estreitamente articulada com as dimensões analisadas anteriormente. A problematização do centralismo e a promessa de modernização criam as condições discursivas para a legitimação de formas mais sofisticadas de controlo, que se apresentam como compatíveis com a autonomia e a descentralização (Bacchi; Goodwin, 2025). Neste sentido, a descentralização educativa pode ser compreendida como parte de um processo mais amplo de reconfiguração do Estado (Dale, 1989), no qual a transferência de competências coexiste com a intensificação de mecanismos de regulação.

Este processo permite compreender que a coexistência entre a transferência de competências e a manutenção do controlo estratégico do centro não constitui uma contradição da política de descentralização, mas, sim, uma das suas características estruturantes, aproximando-se do que Karlsen (2000) designa como “centralismo descentralizado”. Esta configuração encontra-se associada à consolidação do “Estado-avaliador” (Neave, 2012), num contexto de transição para modelos de regulação pós-burocrática (Maroy, 2009), nos quais a hierarquia formal é parcialmente substituída por regimes de performatividade (Ball, 1994), baseados em julgamentos, comparações, indicadores de desempenho e demonstrações de qualidade. Estas dinâmicas aproximam-se das tendências identificadas na literatura sobre *educational governance*, caracterizadas pela articulação entre promessas de eficiência, intensificação do controlo e tensões persistentes em torno da equidade e da justiça social (Rodrigues *et al.*, 2025).

A análise dos silêncios, à luz da abordagem WPR, revela padrões consistentes (Bacchi, 2009). Apesar da retórica da proximidade e da coesão territorial, os textos raramente problematizam as desigualdades de capacidade institucional entre os municípios, as assimetrias de recursos financeiros e os impactos redistributivos da transferência de competências. Em contraste, os documentos analisados mobilizam, de forma recorrente, categorias como eficiência, modernização, racionalização e proximidade, conferindo reduzida visibilidade às diferentes condições materiais e institucionais dos territórios. A ausência sistemática destas dimensões sugere que a descentralização é construída como solução universal, independentemente das condições materiais dos territórios.

Este silêncio produz um efeito político relevante, ao deslocar o debate da redistribuição para a gestão técnica, contribuindo para a despolitização das desigualdades (Bacchi, 2015) e para a sua reprodução no plano da política, conforme evidenciado pela investigação empírica sobre a governação local em Portugal (Rodrigues; Gouveia; Neto-Mendes, 2026). Neste enquadramento discursivo, a justiça educativa deixa, assim, de ser problematizada como uma questão estrutural de redistribuição e passa a ser tratada como um efeito esperado da eficiência administrativa.

Em síntese, os resultados apontam para a consolidação de um modelo de autonomia regulada, no qual os atores locais assumem responsabilidades acrescidas na gestão do sistema educativo, mas operam dentro de um quadro fortemente estruturado por metas e parâmetros definidos centralmente. Esta configuração aproxima-se conceptualmente do “centralismo descentralizado” (Karlsen, 2000), evidenciando que a descentralização não implica necessariamente uma redistribuição efetiva do poder, mas, sim, a sua reconfiguração (Dale, 1989; Karlsen, 2000).

Conclusão

A análise permite sustentar que a descentralização em Portugal não se configura como uma resposta neutra a problemas previamente dados, mas, sim, como uma construção político-discursiva que, simultaneamente, produz o problema que pretende resolver e legitima formas específicas de governação (Bacchi, 2009).

Embora a racionalidade gerencialista surja como dominante no *corpus* analisado, os documentos mantêm também referências à democratização, à participação e à aproximação entre a administração educativa e as comunidades locais. Contudo, estas dimensões assumem um papel secundário relativamente às preocupações com a eficiência, a responsabilização e a monitorização.

No plano da problematização, a análise evidenciou uma reconfiguração discursiva: o que, nos textos fundacionais, surgia como um imperativo de democratização face ao regime ditatorial anterior transformou-se, a partir da década de 2000, na representação do centralismo como uma patologia estrutural e financeira. Esta construção contribuiu para deslocar o debate da esfera política para uma lógica técnico-administrativa, própria do Novo Gerencialismo (Ball, 1994; Neave, 2012). Ao naturalizarem o centralismo como problema, os textos analisados criam as condições para a aceitação da descentralização como uma solução necessária, incontornável e despolitizada (Bacchi, 2015; Bacchi; Goodwin, 2025).

No plano das promessas, a descentralização emerge como um dispositivo de projeção de futuros desejáveis e dificilmente contestáveis, associado à modernização do Estado, à proximidade, à eficiência e à melhoria da qualidade dos serviços. A análise evidenciou a estabilização de cadeias semânticas que reconfiguram categorias democráticas como instrumentos de gestão, sustentadas por pressupostos implícitos e relações causais não demonstradas. Neste processo, a educação é reconfigurada como um domínio de gestão administrativa e financeira, funcionando como veículo da reforma do Estado (Ball, 1994; Dale, 1989).

No plano da governação e dos silêncios estruturais (Bacchi, 2009), os resultados mostram que a descentralização em Portugal não significou a perda de poder do Estado central, mas antes uma profunda alteração na tecnologia desse poder (Ball, 1994). A transferência de competências é acompanhada pela consolidação de mecanismos de regulação indireta associados à performatividade e à monitorização de resultados, consolidando-se um modelo de autonomia regulada que obriga os atores locais a autodisciplinarem-se para cumprir metas e parâmetros definidos centralmente (Ball; Maguire; Braun, 2016; Neave, 2012). Simultaneamente, a ausência de problematização das desigualdades territoriais contribuiu para a sua despolitização e cria condições para a sua reprodução (Bacchi, 2015).

Neste sentido, a descentralização educativa em Portugal inscreve-se numa lógica de “centralismo descentralizado” (Karlsen, 2000), na qual a redistribuição de responsabilidades não implica a substituição do centro pela periferia, mas coexiste com a manutenção do poder estratégico e da capacidade regulatória no nível central. Esta compreensão constitui um contributo central do estudo. De forma mais ampla, o caso português não apenas confirma, mas também contribui para

problematizar dinâmicas internacionais de reconfiguração da governação educativa, evidenciando como os processos discursivos participam ativamente na produção e na legitimação de novas formas de regulação.

A principal contribuição do artigo reside, assim, na demonstração de que a descentralização educativa deve ser compreendida não apenas como uma política administrativa, mas também como um dispositivo político-discursivo de governação que articula problematizações, promessas e racionalidades de poder (Bacchi; Goodwin, 2025). Ao evidenciar esta articulação, o estudo contribui para aprofundar a compreensão das políticas educativas enquanto construções discursivas contingentes e historicamente situadas.

Do ponto de vista epistemológico, reforça-se a importância da vigilância ético-ontopistemológica (Mainardes, 2024), ao demonstrar-se que os textos de política, como discurso (Ball, 1994), não constituem reflexos neutros da realidade, mas, sim, práticas que produzem significados, delimitam o campo do pensável e estruturam possibilidades de ação (Bacchi, 2015; Ball, 1994). A articulação entre a WPR e o Ciclo de Políticas revela-se, portanto, particularmente fecunda para analisar a complexidade das políticas educativas, permitindo ultrapassar leituras meramente descritivas e alcançar um nível mais aprofundado de compreensão (Mainardes; Tello, 2016).

Importa, contudo, explicitar algumas delimitações do estudo, decorrentes das opções teóricas e metodológicas adotadas. A análise centrou-se em textos legais, programáticos e institucionais, privilegiando os contextos de influência e de produção do texto no âmbito do Ciclo de Políticas. Não foram incluídos outros tipos relevantes de produção discursiva, como debates parlamentares, discursos políticos em arenas públicas ou mediáticas e textos jornalísticos, que poderiam oferecer perspectivas adicionais.

Adicionalmente, a seleção dos programas de Governo foi delimitada ao período posterior à intervenção financeira internacional, visando captar a reconfiguração contemporânea das racionalidades de governação associadas à descentralização. Embora teoricamente orientado, o *corpus* não pretende ser exaustivo, sendo possível a existência de outros documentos relevantes não incluídos. A consideração de períodos anteriores poderia igualmente permitir uma análise mais extensa das continuidades e descontinuidades discursivas.

Estas opções não configuram limitações entendidas como fragilidades do estudo, mas delimitações analíticas coerentes com o objetivo de compreender padrões discursivos e racionalidades de governação no plano textual. Ainda assim, a compreensão destas dinâmicas exige a sua articulação com o contexto da prática, nomeadamente através da análise dos processos de recontextualização e de *enactment* da política nos contextos locais (Ball; Maguire; Braun, 2016), o que constitui um desenvolvimento futuro da investigação.

Apêndice – *Corpus* documental analisado

Este apêndice apresenta a listagem dos documentos que constituem o *corpus* analisado, organizados por tipologia, de forma a assegurar a transparência e a rastreabilidade do procedimento metodológico.

Documento constitucional e documentos estruturantes do sistema educativo

PORTUGAL. Assembleia Constituinte. Constituição da República Portuguesa: aprovada em 2 de abril de 1976. **Diário da República**: I Série, n.º 86, 10 abr. 1976. Disponível em:

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-aprovacao-constituicao/86-1976-502635>. Acesso em: 8 jan. 2026.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Lei de Bases do Sistema Educativo. **Diário da República**: I Série, n.º 237, 14 out. 1986. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1986-34444975>. Acesso em: 8 jan. 2026.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de maio. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos. **Diário da República**: Série I-A, n.º 102, 4 maio 1998. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/115-a-1998-155636>. Acesso em: 8 jan. 2026.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais. **Diário da República**: Série I-A, n.º 12, 15 jan. 2003. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/7-2003-176533>. Acesso em: 8 jan. 2026.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. **Diário da República**: 1.ª Série, n.º 79, 22 abr. 2008. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/75-2008-249866>. Acesso em: 9 jan. 2026.

PORTUGAL. Ministério da Educação e Ciência. Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho. Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. **Diário da República**: 1.ª Série, n.º 126, 2 jul. 2012. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/137-2012-178527>. Acesso em: 9 jan. 2026.

Legislação específica da descentralização

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março. Cria o Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas. **Diário da República**: 1.ª Série, n.º 55, 19 mar. 2013. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/15-2013-259773>. Acesso em: 9 jan. 2026.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais. **Diário da República**: 1.ª Série, n.º 30, 12 fev. 2015a. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/30-2015-66487456>. Acesso em: 9 jan. 2026.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. **Diário da República**: 1.ª Série, n.º 157, 16 ago. 2018. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/50-2018-116068877>. Acesso em: 7 jan. 2026.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação. **Diário da República**: 1.ª Série, n.º 21, 30 jan.

2019a. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2019-118872841>. Acesso em: 7 jan. 2026.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio. Procede à conversão das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional em institutos públicos. **Diário da República**: 1.ª Série, n.º 102, 26 maio 2023. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2023-213558674>. Acesso em: 9 jan. 2026.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Decreto-Lei n.º 117/2025, de 5 de novembro. Altera a orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. **Diário da República**: 1.ª Série, n.º 214, 05 nov. 2025a. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/117-2025-944410938>. Acesso em: 9 jan. 2026

Programas de Governo

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015)**. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2011. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/programa-governo/programa-governo.aspx>. Acesso em: 8 jan. 2026.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)**. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2015b. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>. Acesso em: 8 jan. 2026

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)**. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2019b. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>. Acesso em: 8 jan. 2026.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Programa do XXIII Governo Constitucional (2022-2026)**. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2022. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>. Acesso em: 8 jan. 2026.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Programa do XXIV Governo Constitucional (2024-2028)**. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2024. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/gc24/programa-do-xxiv-governo-pdf.aspx>. Acesso em: 8 jan. 2026.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Programa do XXV Governo Constitucional (2025-2029)**. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2025b. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDE1MAEA4Ox4%2bQUAAAA%3d>. Acesso em: 8 jan. 2026.

Relatórios técnicos de âmbito nacional e internacional

PORTUGAL. Assembleia da República. **Relatório da Comissão Independente para a Descentralização**. Lisboa: Assembleia da República, 31 jul. 2019c. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Relatorio-Final-descentralizacao.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Decentralisation and regionalisation in Portugal: lessons from international experience and reform alternatives**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/decentralization-and-regionalisation-in-portugal_23jul2019.pdf. Acesso em: 6 jan. 2026.

Pareceres e recomendações institucionais

CONSELHO DAS ESCOLAS. **Parecer n.º 01/2015**: Programa Aproximar Educação e os contratos de educação e formação municipal. São Domingos de Rana: Conselho das Escolas, 16 fev. 2015. Disponível em: https://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2015/02/Parecer_01_2015_Municipaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 7 jan. 2026.

CONSELHO DAS ESCOLAS. **Parecer n.º 02/2017**: Quadro de competências das autarquias locais e entidades intermunicipais em matéria de educação. Póvoa de Varzim: Conselho das Escolas, 22 jun. 2017. Disponível em: https://www.cescolas.pt/wp-content/uploads/2017/06/Parecer_02_2017_Descentralizacao.pdf Acesso em: 7 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Recomendação n.º 1/2019: Transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o ensino profissional. **Diário da República**: 2.^a Série, n.º 21, 30 jan. 2019. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/recomendacao/1-2019-118813215>. Acesso em: 7 jan. 2026.

Referências

BACCHI, C. **Analysing Policy**: What's the problem represented to be? Frenchs Forest: Pearson Education, 2009.

BACCHI, C. The turn to problematization: political implications of contrasting interpretive and poststructural adaptations. **Open Journal of Political Science**, [s. l.], v. 5, p. 1-12, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2015.51001>

BACCHI, C. Introduciendo el enfoque '¿Cómo llega a ser representado el problema?'. **Propuestas Críticas en Trabajo Social-Critical Proposals in Social Work**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 168-173, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5354/2735-6620.2021.64995>

BACCHI, C.; GOODWIN, S. **Poststructural policy analysis: a guide to practice**. 2. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2025.

BALL, S. J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Tradução: Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BARROSO, J. A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 1075-1097, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018214219>

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

DALE, R. **The State and education policy**. Milton Keynes: Open University Press, 1989.

FAGUET, J.-P. Decentralization and governance. **World Development**, [s. l.], v. 53, p. 2-13, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>

FAGUET, J.-P.; FOX, A. M.; PÖSCHL, C. Decentralizing for a deeper democracy and a more supple state. **Journal of Democracy**, [s. l.], v. 26, n. 4, p. 60-74, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0059>

FAIRCLOUGH, N. Critical discourse analysis and critical policy studies. **Critical Policy Studies**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 177-197, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2013.798239>

FISKE, E. B. **Decentralization of education**: politics and consensus. Washington, DC: The World Bank, 1996. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/119971468770433191>. Acesso em: 10 fev. 2026.

FORMOSINHO, J. Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In: FORMOSINHO, J.; FERNANDES, A. S.; MACHADO, J.; FERREIRA, F. I. (org.). **Administração da educação**: lógicas burocráticas e lógicas de mediação. Porto: Edições ASA, 2005. p. 13-52.

FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à democracia. **Educação: Temas e Problemas**, Évora, n. 12 e 13, p. 27-40, 2013.

GONÇALVES, E.; SEBASTIÃO, J.; CAPUCHA, L. Transferência de competências educativas em Portugal: Novas funções de velhos agentes. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 105, p. 99-120, jul. 2024. DOI: <https://doi.org/10.7458/SPP202410531289>

HOFFMANN, E.; DOMINONI, R. L.; FERRI, C. Construção do quadro epistemológico na prática de pesquisa em políticas educacionais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, e25604, p. 1-13, 2026. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.11.25604.001>

KARLSEN, G. E. Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education. **Journal of Education Policy**, [s. l.], v. 15, n. 5, p. 525-538, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1080/026809300750001676>

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 12, n. 16, p. 1-19, ago. 2018a. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v12i0.59217>

MAINARDES, J. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, e230034, p. 1-20, 2018b. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230034>

MAINARDES, J. Contribuições da perspectiva ético-ontoepistemológica para a pesquisa do campo da política educacional. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Tempe, v. 30, n. 146, p. 1-21, 2022. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.30.7436>

MAINARDES, J. A perspectiva ético-ontoepistemológica e a pesquisa no campo da Política Educacional. *In*: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). **Pesquisa em políticas educacionais: debates contemporâneos**. São Paulo: Cortez, 2024. p. 291-327.

MAINARDES, J.; TELLO, C. A pesquisa no campo da Política Educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, v. 24, n. 75, p. 1-16, 2016. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2331>

MAROY, C. Convergences and hybridization of educational policies around ‘post-bureaucratic’ models of regulation. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, Abingdon, v. 39, n. 1, p. 71-84, 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03057920801903472>

MCLENNAN, G. Post-Marxism and the “four sins” of modernist theorizing. **New Left Review**, [s. l.], v. 218, p. 53-74, 1996.

MOLLA, T. Estudos críticos de políticas educacionais: um panorama. *In*: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (org.). **Pesquisa em políticas educacionais: debates contemporâneos**. São Paulo: Cortez, 2024. p. 149-197.

NEAVE, G. **The evaluative state, institutional autonomy and re-engineering higher education in Western Europe**: the prince and his pleasure. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

NETO-MENDES, A. A. Descentralização da educação: entre as “intermitências” históricas e a descontinuidade dos seus significados políticos na atualidade. *In*: BARRETO, R. R. (org.). **Descentralização democrática: 50 anos de políticas educativas**. Porto: 5 Livros, 2024. p. 23-41.

PASTORE, P.; GOROSTIAGA, J. M.; TELLO, C. G. El enfoque de la problematización de políticas y su aplicación a la investigación sobre política educativa. **Revista Latinoamericana de Metodología de Las Ciencias Sociales**, v. 12, n. 2, e120, p. 1-13, 2022. DOI: <https://doi.org/10.24215/18537863e120>

PINHAL, J. **Os municípios portugueses e a educação: treze anos de intervenções (1991-2003)**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

RODRIGUES, C. A. N.; GOUVEIA, A.; NETO-MENDES, A. A. Intervenção municipal na educação em Portugal (2000–2024): uma análise crítica a partir do mapeamento de teses e dissertações. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 21, p. 1-40, 2026. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.21.25780.009>

RODRIGUES, C.; NETO-MENDES, A.; SANTOS, M.; GOUVEIA, A. Mapping problems and approaches in educational governance: a systematic literature review. **Education Sciences**, [s. l.], v. 15, n. 8, 1048, 2025. DOI: <https://doi.org/10.3390/educsci15081048>

RONDINELLI, D. A.; NELLIS, J. R.; CHEEMA, G. S. **Decentralization in developing countries**: a review of recent experience. World Bank Staff Working Papers, Number 581. Washington, D. C.: Management and Development Series, Number 8, 1983.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil: aspectos históricos. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Tempe, v. 26, n. 168, p. 1-25, 2018. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3682>

TELES, F. **Descentralização e poder local em Portugal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021.

TELLO, C. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, 2012. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.7i1.0003>

TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.10i1.0007>

Recebido em 19/04/2026

Versão corrigida recebida em 12/06/2026

Aceito em 14/06/2026

Publicado online em 22/06/2026