

O Poder Local em Educação
A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração
Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Ana Paula Belchior Tomé Maçaira

Trabalho de Projeto apresentado à Escola Superior de Educação de Bragança para ob-
tenção do Grau de Mestre em Ciências da Educação – Administração Educacional

Orientado por
Professor Doutor Henrique Ferreira

Bragança
Outubro de 2012

O Poder Local em Educação
A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração
Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Ana Paula Belchior Tomé Maçaira

Trabalho de Projeto apresentado à Escola Superior de Educação de Bragança para ob-
tenção do Grau de Mestre em Ciências da Educação – Administração Educacional

Orientado por
Professor Doutor Henrique Ferreira

Bragança
Outubro de 2012

Agradecimentos

Numa fase de desalento profissional, foi necessário criar energias e motivação para superar obstáculos e vencer as batalhas deste trabalho.

A vontade de aprofundar a reflexão sobre a intervenção e a administração dos municípios na educação contribuiu para superar as dificuldades sentidas ao longo da realização deste trabalho. As mesmas também despertaram em mim mais curiosidade, mais autonomia, e estimularam o rigor intelectual enquanto investigadora.

No entanto, seria injusto não referir alguns contributos relevantes para a consecução dos nossos objetivos.

Ao Professor Doutor Henrique da Costa Ferreira, responsável pela orientação deste trabalho, quero agradecer os seus ensinamentos e a pertinência das suas observações.

Aos professores do mestrado em Ciências da Educação – Administração Educacional pelos ensinamentos e momentos de convívio e partilha proporcionados.

À ESE do IPB por me acolher uma vez mais.

Agradeço a todos aqueles que se disponibilizaram para ser entrevistados, especialmente aos participantes do Agrupamento de Escolas pela coincidência do momento de fusão do Agrupamento com outra escola.

Agradeço ao Ex-Presidente do Município que, apesar de ter cessado funções há alguns meses, se disponibilizou para ser entrevistado, e ao Ex-Diretor do Agrupamento de Escolas, pela sua coerência de discurso e disponibilidade face ao momento da ocorrência da entrevista coincidir com o término das suas funções, na sequência da reestruturação das organizações educativas, decidida pelo ministério da educação.

Agradeço também à Senhora Vereadora da Educação e Cultura da Autarquia-Oliveira Flor a disponibilidade em ceder os documentos necessários à minha investigação e partilhar opiniões sobre a contratualização de competências entre o Ministério e a Autarquia.

A todos os amigos e familiares que me ajudaram ao longo deste trabalho, o meu obrigado.

Finalmente, aos meus filhos, Hugo e Nuno, pelas minhas ausências, e que a visualização do meu esforço lhes sirva de incentivo para eles fazerem mais e melhor. Ao meu marido, pela paciência de discutir comigo as ações do Município Oliveira Flor e todo o apoio prestado, imprescindível para a sua concretização.

Resumo

Dada a importância, cada vez mais invocada, da intervenção dos municípios na educação e do debate do tema, na atualidade, procurámos, em primeiro lugar, 1) conhecer os fundamentos da descentralização territorial municipal como nela evoluíram os municípios. Em seguida, 2) propusemo-nos analisar um elemento concreto do processo de descentralização da educação nos municípios - a negociação e concretização do Contrato de Execução previsto no Decreto-Lei 144/2008, de 28 de julho entre uma autarquia da Terra Quente Transmontana, doravante chamada Oliveira Flor e o Governo de então, e como, no processo de execução daquele contrato, o Ministério da Educação, esta Autarquia municipal e o órgão de gestão do Agrupamento de Escolas local (doravante chamado Agrupamento Vale do Tua) administraram a gestão partilhada do pessoal não docente.

Para a realização do primeiro objetivo, analisámos a evolução das competências das autarquias, em matéria de educação, no pós-“25 de Abril”, interpretando-as à luz dos contributos teóricos e legais existentes. Estabelecemos uma periodologia para esta evolução e o estatuto do município na estrutura e na dinâmica administrativa do Estado.

Para a consecução do segundo objetivo, utilizámos uma matriz metodológica qualitativa, recorrendo ao estudo de caso institucional duplo, baseando-nos em entrevistas aos principais intervenientes e em análise documental das leis, de atas de diferentes órgãos e ainda de documentos estratégicos. Os participantes entrevistados foram selecionados em função da relevância dos cargos exercidos, também por considerarmos que na sua diversidade de funções, possibilitariam a recolha de diferentes perspetivas.

Obtivemos um conjunto de dados que nos permitiram: conhecer a intervenção da autarquia no âmbito da educação formal e não formal, entre os anos 2009 e 2011; e como operacionalizaram os seus principais dirigentes as competências contratualizadas ao abrigo Decreto-lei 144/2008, de 28 de Julho, em parceria com os dirigentes do Agrupamento de Escolas, o que nos permitiu conhecer os procedimentos e interações na gestão partilhada do pessoal não docente. O estudo leva-nos a concluir que existia um bom relacionamento entre as instituições analisadas.

Concluímos ainda que, à semelhança de outros estudos no mesmo âmbito, o Município em análise excede o exercício das competências formais indo muito para além das suas obrigações legais, com o objetivo de responder a necessidades e solicitações da sua população. Quanto à sua intervenção na execução das competências formais, contratualizadas ao abrigo do Decreto -Lei 144/2008, de 28 de Julho, elas só acrescentam às competências legais anterio-

res à contratualização a gestão do pessoal não docente e do parque escolar dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico.

Fundamentados no quadro teórico delineado para este projeto, e na interpretação da investigação empírica, concluímos que o modelo de contratualização de competências reforçou a comunicação e o diálogo entre a Autarquia e o Agrupamento de Escolas, envolvendo o município na corresponsabilização pela qualidade de ensino mas não cumpriu o princípio invocado no Decreto-Lei 144/2008, de 28 de Julho, de reduzir as assimetrias geográficas e a desigualdade de oportunidades na concretização do serviço educativo, no interior do espaço municipal. Além disso, a Autarquia queixou-se do incumprimento das obrigações do Estado, relativamente à modernização do parque escolar, e ainda da insuficiência dos apoios financeiros, vindo a denunciar o contrato em Junho de 2011.

No plano administrativo, concluímos ainda por um défice de monitorização dos órgãos do Estado em relação às necessidades da execução do contrato e do respetivo cumprimento, designadamente da parte do Estado.

Palavras-chave: Estado, descentralização, municípios, transferência de competências em administração escolar, Contrato de Execução, Poder local, Poder Central

Abstract

Given the increasingly invoked importance of the intervention of municipalities in education and the present discussion of the topic, we have sought, firstly, 1) to know the fundamentals of municipal territorial decentralization and how municipalities have evolved with them. Secondly, 2) we decided to analyze a concrete process of decentralization of education in the municipalities - the negotiation and execution of the Implementation Contract under Decree-Law 144/2008, between a municipality in the region of the Terra Quente Transmontana, henceforth called Oliveira Flor, and the Government at the time, and how, in the process of implementing that agreement, the Ministry of Education, the municipality and the board of the local school cluster (hereinafter called Vale do Tua Cluster) administered the shared management of the non-teaching staff.

To achieve the first goal, we analyzed the evolution of local governments' jurisdiction in education in the era after the 25th of April, interpreting them in the light of existing legal and theoretical contributions. We established a timeframe for this development and for the status of the municipality in the structure and administrative dynamics of the Government.

To achieve the second goal, we used a qualitative methodological matrix, using the double institutional case-study, based on interviews with key interveners and documentary analysis of laws, minutes of various organs and also strategic documents. The interviewed participants were selected based on their role's relevance and also considering that in the diversity of their functions, different perspectives would be collected.

The data obtained allowed us to know the intervention of the municipality in the formal and non-formal education, between the years of 2009 and 2011 and how their main leaders' competencies contracted under Decree-Law 144/2008 of July 28th were carried out in partnership with the board of the school cluster. This allowed us to know the procedures and interactions in shared management of non-teaching staff. We concluded that there was a good relationship between the institutions analyzed.

Similarly to other studies in the same field, we also concluded that the municipality in question exceeds the exercise of formal competence going far beyond its legal obligations in order to answer the needs and demands of its population. As for its intervention in the execution of the formal competences contracted under Decree-Law 144/2008 of 28th July, they only add to the prior legal competence the management of non-teaching staff and the school facilities of the 2nd and 3rd cycles of basic education.

Based on the theoretical framework outlined for this project and the interpretation of empirical investigation, we concluded that the model of competence-contract strengthened the communication and dialogue between the municipality and the school cluster, involving the municipality in the co-responsibility for the quality of education but failed to reduce geographic disparities and inequality of opportunities in the implementation of educational service within the municipal area, as invoked in the Decree-Law 144/2008 of 28th of July. Furthermore, the municipality complained that the Government's obligations for the modernization of school facilities were not fulfilled as well as the lack of financial support, having terminated the contract in June 2011.

In addition, at the administrative level, we conclude that there is a lack of monitoring structures concerning the needs of the contract and its fulfilment by the government.

Keywords: government, decentralization, municipalities, school administration, implementation contract, double case-study, competences, monitoring.

Siglário

ADSE – Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado

AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

CEB – Ciclo do Ensino Básico

CLE – Conselho Local de Educação

COAP – Comissão de operacionalização e acompanhamento do Programa

CRP – Constituição da República Portuguesa

DREN – Direção Geral de Educação do Norte

EAE – Equipa de Apoio às Escolas

EB2,3 – Escola Básica de Segundo e Terceiro Ciclo

FENPROF – Federação Nacional dos Professores

FMI – Fundo de Monetário Internacional

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério da Educação

MFA – Movimento das Forças Armadas

NEE – Necessidades Educativas Especiais

PGEI – Programa de Generalização de Ensino do Inglês

POPH – Programa Operacional de Potencial Humano

Índice Geral

Introdução.....	1
1. O Tema.....	1
2. Motivação do estudo	1
3. O problema a investigar, eixos de análise e objetivos.....	2
4. Abordagem metodológica	8
5. Estrutura do trabalho	8
Capítulo 1 O Estado Democrático e o Poder Local	11
1.1 Democracia como devolução de poderes e como participação.....	11
1.1.1 A democratização do Estado e a devolução de poderes.....	11
1.1.2 A estruturação do Poder Local no pós “25 de abril” e os seus fundamentos.....	19
Capítulo 2 ... A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático	25
1.2 Primeiro Período: 1975-1984 – a ausência de competências em educação, no plano legal	25
1.3 Segundo Período: 1984-2005: a elevação da circunscrição municipal como nível de administração da educação.....	26
1.4 Terceiro período: 2005-2012.....	33
Capítulo 2 A gestão dos recursos humanos.....	43
2.1 Os modelos de gestão e administração – do modelo burocrático ao modelo político	43
2.1.1 Modelo burocrático	43
2.1.2 Modelo político	46
2.2 A gestão dos recursos humanos	48
Capítulo 3 Enquadramento Metodológico	51
3.1 Metodologia de natureza qualitativa	51
3.2 Estudo de Caso.....	52
3.3 Técnicas de investigação e instrumentos de recolha de dados.....	52
3.3.1 A análise documental	53
3.3.2 A entrevista	55
3.3.3 Análise de Conteúdo	57
Capítulo 4 .A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor	59
4.1 O contexto do estudo.....	59

4.2 A participação autárquica na Administração Local da educação.....	60
4.2.1 Os poderes assumidos e praticados pela Autarquia Oliveira-Flor	60
4.3 Razões invocadas para a transferência de competências (pela Administração Central e pela Autarquia).....	60
4.4 Caracterização das competências transferidas relativamente ao pessoal não docente.....	63
4.5 Atividades desenvolvidas pelo município para lá das competências formais.....	79
Capítulo 5 Discussão dos resultados, conclusões e proposta de intervenção.....	81
5.1 Discussão dos resultados	81
5.2 Conclusões e limitações do estudo	85
5.2.1 Conclusões	85
5.2.2 Limitações do estudo.....	89
5.3 Proposta de resolução das dificuldades	90
5.3.1 Dificuldades encontradas na operacionalização da contratualização.....	90
5.4 Proposta de ação autárquica	91
Referências Bibliográficas	93
Referencias Documentais.....	98
Anexos.....	100
Anexo I Autorização Vereadora da Educação e Cultura.....	101
Anexo II Autorização Diretor do Agrupamento de Escolas	103
Anexo III Perfil dos Entrevistados	105
Anexo IV Guião da entrevista: Presidente da Câmara Municipal e Vereadora da Educação e Cultura.....	106
Anexo V Guião da entrevista: Diretor do Agrupamento de Escolas.....	109
Anexo VI Guião da entrevista: Coordenadores de departamento	111
Anexo VII Guião da entrevista: Coordenadora Técnica e Chefe dos Serviços Operacionais	113
Anexo VIII Entrevista: Presidente da Câmara Municipal.....	115
Anexo IX Entrevista: Vereadora da Câmara Municipal	120
Anexo X Entrevista: Diretor do Agrupamento de Escolas	126
Anexo XI Entrevista: Coordenador de departamento do 1ºCiclo	134
Anexo XII Entrevista: Coordenador de departamento do de Educação Pré-Escolar.....	137
Anexo XIII Entrevista: Coordenadora Técnica.....	141
Anexo XIV Entrevista: Chefe dos Serviços Operacionais.....	145
Anexo XV Quadro de análise das entrevistas e dos documentos	147

Índice dos Quadros

Quadro 1 - Formas de descentralização e respetivos exemplos de entidades em relação ao Estado (da mais para a menos perfeita).....	16
Quadro 2 - Órgãos das autarquias locais	21
Quadro 3 - A evolução das competências formais dos municípios em educação. Da transferência à contratualização	42
Quadro 4 - Áreas da gestão de pessoal.....	50
Quadro 5 - Documentos consultados	54
Quadro 6 - Calendário das entrevistas realizadas.....	57
Quadro 7 - Referência de pessoal não docente a transferir para o concelho, tomando por base os estabelecimentos de educação e ensino, tendo em conta os rácios definidos.....	69
Quadro 8 - Cumprimento das atribuições municipais devolvidas por lei	78
Quadro 9 - Atividades desenvolvidas pelo município para lá das competências formais	79

Introdução

1. O Tema

O presente estudo, intitulado “A contratualização de competências entre o Ministério da Educação e os municípios”: um estudo de caso institucional duplo, na Terra Quente Transmontana, doravante chamado Oliveira-Flor, tem por objeto as relações entre a Administração Central e a Administração local, corporizada pelos municípios, na área da educação básica. Mais concretamente, analisa os fundamentos da descentralização municipal, da transferência de competências e da contratualização destas, e ainda, o modo como a contratualização de competências entre a administração central e os municípios, proposta em 2008, através do *Decreto-Lei* n.º 144, de 28 de julho foi concretizada numa autarquia da Terra Quente Transmontana. Concomitantemente, dado que a implementação do programa pelos municípios envolve diretamente as escolas/Agrupamentos, analisámos também as relações que, no processo de implementação do contrato, se estabeleceram entre a autarquia e o Agrupamento de Escolas através do qual aquela executou o mesmo.

O trabalho de Projeto apresentado segue uma linha de atuação, em coerência com uma situação que se apresenta problemática, e para a qual propomos apresentar sugestões potenciadoras de melhoria, que na senda de Capucha contribuem para:

“atuar na lógica de projeto, (...) em operar com base na mobilização de conhecimento para identificar as ações necessárias à projeção estruturada e organizada de uma mudança face a uma situação diagnosticada que se pretende alterar dentro de um prazo definido e mobilizando um conjunto determinado de recursos”. (2008, p. 7).

O estudo da contratualização de competências entre o Ministério da Educação e os municípios implica compreender os fundamentos da descentralização da administração da educação, a sua evolução, o papel assumido pelos municípios portugueses e o processo de negociação e de transferência de competências do Poder Central para o Poder Local.

2. Motivação do estudo

As temáticas da democracia, da descentralização, da desconcentração e da contratualização são inerentes a qualquer curso de administração educacional. Sendo nós educadora de infância, em relação constante com o Poder Local Municipal, emergiram motivações e convicções pessoais e profissionais, resultantes de experiências do trajeto profissional na rede pública do Ministério da Educação: (1) trabalho com Auxiliares de Educação, sob a tutela do município; (2) necessidade de comunicar com os Autarcas e compreender as suas opiniões de intervenção na administração e gestão da educação; (3) anterior exercício de funções de depu-

tada da Assembleia Municipal e dirigente sindical, onde tivemos oportunidade de participar e dinamizar seminários e debates sobre políticas educativas. Entre várias temáticas, discutimos a reestruturação da rede escolar à luz da publicação do *Decreto-Lei* n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

Integrámos, em 2009-2010, num outro município, o Conselho Geral de um Agrupamento vertical de escolas, extinto em 2010, por imposição do Ministério da Educação, por efeito de fusão dos Agrupamentos de Escolas, sem a concordância do Poder Municipal (Lúzio, 2010). Foram, em simultâneo, extintos os três órgãos de gestão existentes no concelho: os dois Agrupamentos verticais e o de uma escola secundária. A DREN nomeou uma comissão administrativa provisória, constituída por três elementos dos órgãos de gestão extintos.

Este percurso permitiu-nos vivenciar diversas perspetivas, diferentes poderes no domínio educacional e constatar que os Municípios podem ser agentes dinamizadores de educação ou não mas, aparentemente, o parceiro com mais poder a nível local.

Verificámos que estabelecer interações entre os diferentes atores da comunidade educativa emerge de uma teia complexa de relações, agora mais bem compreendida pelo conhecimento teórico adquirido, nomeadamente os modelos de análise organizacional.

3. O problema a investigar, eixos de análise e objetivos

Neste sentido, formulámos da seguinte forma o nosso problema de investigação nos seguintes termos:

Quais os fundamentos do processo de contratualização entre o Ministério da Educação e a ANMP, ao abrigo do DL n.º 144/2008? Como o abordou e implementou o município Oliveira-Flor, designadamente nas relações que estabeleceu com o Agrupamento local de escolas e na gestão de pessoal não docente? O quê e como melhorar este processo de contratualização?

Do problema assim formulado, decorrem os seguintes eixos e objetivos orientadores da pesquisa:

Eixo 1: Fundamental, no plano teórico, a natureza descentralizada, administrativa, financeira, patrimonial, territorial e politicamente, da Administração Autárquica, e as consequências que daí advêm para o incremento da intervenção municipal na administração pública e, em particular, na administração da educação:

– Caracterizar a natureza descentralizada do estado democrático e o seu incremento dos corpos intermédios na administração pública;

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

– Descrever os processos de autonomização dos corpos intermédios, designadamente das autarquias locais: devolução de poderes, descentralização e desconcentração, e as formas da autonomia.

Eixo 2: Caraterizar a participação autárquica na Administração Local da educação, comparando as transferências formais com as práticas reais de uma autarquia da Terra Quente Transmontana no presente mandato:

– Analisar a evolução das competências formais autárquicas em educação no pós 25 de abril;

– Analisar a intervenção em educação por parte do município Oliveira-Flor, nos anos 2009 a 2011, pondo em evidência a comparação entre competências atribuídas e competências praticadas.

Eixo 3. Analisar o que mudou na gestão do pessoal não docente, após o processo de contratualização

– Analisar os procedimentos administrativos da autarquia e do Agrupamento na gestão do pessoal docente, tendo em conta as dimensões da gestão do pessoal.

Eixo 4. Analisar as interações e os modos de coordenação entre a autarquia e o Agrupamento de Escolas.

– Analisar a relação entre o Agrupamento e autarquia na perspetiva dos seus responsáveis.

Eixo 5. Conhecer as conceções e representações dos atores locais¹ sobre o processo de transferência de competências, a política educativa local e sua administração

– Descrever as conceções dos atores locais autárquicos e da direção do Agrupamento de Escolas sobre o âmbito da autonomia outorgada ao município.

Após o 25 de abril de 1974, o Poder Local, em Portugal, surgiu renovado e a intervenção das autarquias ganha mais protagonismo junto das populações (Oliveira 1996). Ao nível da educação, as autarquias possuem atualmente um vasto conjunto de competências, mas será que a sua atuação representa uma preocupação com a criação de uma política educativa local, assumindo-se como um parceiro ativo e interveniente ou limita-se a exercer o legislado, de acordo com os normativos legais?

O quadro legal de referência é comum a todos os municípios, no entanto, deparamo-nos com realidades distintas na ação dos municípios. Este facto tem despertado curiosidade e

¹ Os atores locais com quem vamos trabalhar são o Presidente da Autarquia e Vereadora da Educação, Diretor do Agrupamento de Escolas, Coordenadores de Departamento da Educação Pré-Escolar e do 1.º Ciclo, Coordenadora Técnica do pessoal administrativo e Chefe das Assistentes Operacionais.

interesse dos investigadores (Pinhal, 2011; Fernandes, 2005; Cerca, 2007; Prata, 2002; Evangelista, 2005), entre outros.

Segundo Rodrigues (1997, p. 209), “a tradição municipalista do sistema político português assentou sempre mais em mecanismos de reação das populações a uma excessiva centralização do nosso sistema político e administrativo, defendendo dessa forma interesses vitais das suas comunidades locais”. Assim, o Poder Local vive um dilema: se, por um lado, pretende responder eficazmente às solicitações das populações, pois os autarcas são os responsáveis políticos mais próximos delas, por outro lado, não têm capacidade financeira nem receitas próprias nem transferências do Poder Central para lhes dar resposta adequada, como podemos ler num documento aprovado no XIX Congresso da Associação Nacional de Municípios, em Julho de 2011 (ANMP, 2011).

Os municípios apontam ao legislador a falha de transferir competências para as autarquias sem as respetivas transferências financeiras, nomeadamente no que diz respeito aos transportes das crianças com NEE, ao transporte das crianças da educação pré-escolar, ao parque escolar das EB2 e 3, com necessidade de intervenções de fundo nas infraestruturas, às refeições escolares, entre outras falhas apontadas.

Segundo uma notícia do Correio da Manhã, em 2012.01.13,

As refeições de milhares de alunos estão em risco de ser suspensas porque as autarquias estão sem dinheiro para pagar aos fornecedores, que, nalguns casos, não recebem há um ano, alertou a Associação Nacional de Municípios.

De acordo com o vice-presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), António José Ganhão, “há autarquias que não pagam às empresas fornecedoras há mais de um ano e há outras que ainda conseguiram pagar até Fevereiro do ano passado.

De acordo com esta notícia, o Estado continua a delegar nas autarquias “transferências de competências que não vêm acompanhadas de quaisquer recursos para o efeito” (ANMP, 2011, p.4).

O assumir de algumas competências traduz-se numa imagem cívica do município em relação à descrição legal. Para Fernandes (1999, p. 171), “os cidadãos do município têm uma imagem cívica e pública muito mais real e evoluída do que a legislação onde predomina uma visão reducionista e privatística no que respeita às suas atribuições educativas”. Nesta perspectiva, os municípios demonstram um papel interventivo para o bem-estar da comunidade no mesmo território.

As tensões entre a Administração Central e Local ocorreram já noutras épocas, como nos explicita Fernandes (1999), com a decisão do Governo em aplicar as disposições do *Decreto-Lei* n.º 77/84, ou seja, transferir os encargos financeiros dos 2.º e 3.º Ciclos, “sem qual-

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

quer contrapartida no reforço das finanças locais e, mais concretamente, sem cumprir o disposto no Art.º 14.º do *Decreto-Lei* n.º 77/84, que impunha uma transferência progressiva acompanhada dos correspondentes meios financeiros” (Fernandes, 1996, p. 117).

A não colocação de educadoras e auxiliares educativas para os Jardins de Infância construídos pelas autarquias, em 1988, foi outro foco de grande tensão, tendo como consequência a não abertura de cerca de 800 Jardins de Infância então construídos, mas sem pessoal colocado pelo Estado (Fernandes, 1996).

Um conflito ainda recente prende-se com o encerramento das escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico com menos de dez alunos, assim como a imposição da fusão de Agrupamentos e a falta de respeito pelas Cartas Educativas (Martins, 2011, p. 16.). Com esta decisão, o Estado terá diminuído os seus encargos nos pagamentos aos professores e aumentado as despesas municipais no transporte escolar dos alunos para outras escolas.

Segundo Martins, verifica-se (...)

“fraca flexibilidade da administração educativa em face das especificidades e vontades locais; comparticipação financeira pouco flexível e condicionadora das soluções de reordenamento; sujeição dos municípios ao papel de meros executores ou empreiteiros educativos (...) há casos de municípios que, face das suas dinâmicas locais e na assunção das competências educativas, conseguem impor-se e assumir-se como territórios educativos, contrariando ou ultrapassando os constrangimentos característicos das descentralização”. (idem, *ibidem*).

No Diário de Notícias *online*, de 19 de Agosto de 2010, surge uma notícia do enfoque de tensão existente entre municípios e Ministério da Educação, (...) “encerramento de centenas de estabelecimentos de ensino um pouco por todo o país está já a gerar a contestação junto de "um conjunto de autarquias", revelou António José Ganhão à Lusa, dizendo que a ANMP "tem recebido ecos de vários municípios" que discordam da "decisão unilateral".

Alguns autarcas, confrontados com a problemática do encerramento de escolas, expressam a sua decisão como o Presidente da Câmara de Lamego:

"A Câmara não assegurou, como as câmaras não asseguraram, junto do Ministério da Educação as condições em que os custos do transporte escolar seriam assegurados e estamos agora confrontados com uma proposta do Ministério da Educação (ME) que não cobre nem sequer 20 por cento dos encargos que vamos ter» (DN, 19/8/ 2010).

A fusão dos Agrupamentos de escolas ocorreu também com alguns conflitos entre Poder Central e Poder Local, como por exemplo no concelho de Valpaços, segundo a notícia de Margarida Luzio, publicada no Diário de Notícias, em 2010-07-04:

O presidente da Câmara Municipal de Valpaços, o social-democrata Francisco Tavares, também não concorda com a criação de um único Agrupamento de Escolas. «Já transmiti o meu desagrado», assegura o autarca em declarações ao JN. Francisco Tavares argumenta que a criação do Agrupamento não teve em conta a “dimensão territorial do concelho”. “O Agrupamento de Carrzedo de Montenegro (vila valpacense) deveria ficar autónomo. Um só Agrupamento, sou completamente con-

tra”, defende, criticando também o facto de a Direcção Regional de Educação do Norte “não ter ouvido ninguém” antes da tomada da decisão da unificação de todas as escolas.

O efeito destas medidas tem sido perturbador para o ambiente educativo. Contudo, revelou um reflexo positivo de coesão autárquica e reforço da sua capacidade de intervenção. A ANMP assumiu-se progressivamente como grupo de pressão e porta-voz das reivindicações dos municípios perante o Governo:

“O Governo precipitou-se”, comentou ao Público o vice-presidente da ANMP, Fernando Campos, no final de uma reunião da direcção da associação, lembrando que as novas unidades foram criadas antes de ser aprovada a portaria que deveria fixar quais os procedimentos de criação, alteração e extinção dos Agrupamentos de escolas e escolas não-agrupadas: como nos elucida a notícia (Viana, 2010).

A problemática mais recente de tensão entre o Poder Central e o Poder Local relaciona-se com a transferência de competências previstas no *Decreto-Lei* n.º 144, de 28 de Julho de 2008. Ao abrigo do referido Diploma, algumas autarquias assinaram um Contrato de Execução com o Ministério da Educação, acordando a transferência do pessoal não docente para as autarquias. Como já tinha acontecido em décadas anteriores, mais uma vez, a ANMP acusa o Poder Central de transferir as competências sem os correspondentes meios financeiros, o que leva a mesma ANMP a chamar a atenção, através de notícia publicada no Jornal de Notícias, em 2010-11-16, citada por Inácio:

O presidente da Associação Nacional de Municípios enviou ontem, segunda-feira, um aviso ao Governo: "Só há descentralização de competências por lei", pelo que se o Ministério da Educação não cumprir a sua parte nos contratos de execução as autarquias podem denunciá-los. Fernando Ruas reuniu-se ontem com parceiros sociais: centrais sindicais, confederações de pais, Liga de Bombeiros, federações de professores (Fenprof e FNE) e sindicatos da Administração Pública e local. Objectivo: explicar-lhes as consequências dos cortes orçamentais no funcionamento das autarquias. As câmaras, garantiu aos jornalistas, não "têm a mínima intenção" de cortar serviços, especialmente na Educação, mas o Governo não deve deixar de cumprir compromissos. Até porque "só há descentralização de competências por lei". Por isso, os contratos de execução assinados entre autarquias e Ministério da Educação (ME) têm prazo de validade e condições de aplicação. "Se uma das partes não cumprir, a outra pode denunciá-los", frisou. (Inácio, 2010)

Em 1 de março de 2011, uma notícia da Rádio Condestável da Sertã informa sobre os problemas ocorridos na renovação de contratos de pessoal não docente por motivos de dificuldades de articulação entre o Ministério da Educação e a autarquia. Em janeiro, a Câmara Municipal da Sertã denunciou, unilateralmente, o Contrato de Execução de transferências de competências celebrado, em matéria de educação, com o Ministério da Educação.

A Rádio Brigantia, em 28-06-2011, às 02:52, informa que a Câmara Municipal do nosso estudo vai denunciar o Contrato de Execução com o Ministério da Educação, com efeitos a partir de janeiro do próximo ano. A autarquia denuncia o incumprimento do contrato no que diz respeito ao não pagamento da ADSE do Pessoal não Docente das escolas básicas e da educação pré-escolar, da responsabilidade do Ministério da Educação.

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

A Câmara tem vindo a efetuar esses pagamentos, sem qualquer retorno por parte da Administração Central e denuncia ainda a gestão do parque escolar dos 2.º e 3.º Ciclos, sendo este último ponto o que mais motivou a denúncia de contrato.

No dia 14 de julho, a autarquia de Celorico da Beira reúne extraordinariamente, como verificamos na ata número 15/2011, de 14 /07/2011, para formalizar a denúncia do Contrato de Execução de transferências de competências celebrado, em matéria de educação, com o Ministério da Educação. O motivo da denúncia foi igual ao referido pela autarquia da Sertã e Oliveira Flor (nome fictício).

A investigação por nós efetuada incide nesta problemática da transferência de competências ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144, de 28 de Julho de 2008, ocorrida na autarquia Oliveira-Flor, localizada num concelho do Nordeste Transmontano e no Agrupamento de Escolas Vale do Tua (nome fictício) do mesmo concelho.

No sentido de encontrar resposta ao problema encontrado, motiva-nos a expressar algumas questões orientadoras que nos ajudarão a problematizar a temática em análise:

Que motivos levaram a autarquia Oliveira-Flor a assinar o Contrato de Execução de transferência de competências?

Que constrangimentos persistem no assumir de competências pela autarquia?

Que relações se estabelecem entre a autarquia e os outros parceiros educativos?

Qual o grau de autonomia da autarquia local no estabelecimento de dinâmicas e implementação de políticas locais de educação, face aos normativos legais produzidos pelo Poder Central?

Consideramos relevante efetuar este estudo da transferência de competências de educação do Poder Central para o Poder Local, nomeadamente ao que se refere ao pessoal não docente e parque escolar. Isto porque, sendo uma problemática atual e com grande significado na organização escolar, é enriquecedor com o objetivo de investigar, contribuir para a resolução da problemática já enunciada entre a autarquia Oliveira-Flor e o Agrupamento de Escolas. Pensamos ainda que será benéfico para as duas instituições em prol de melhor organização da educação local. Pela componente empírica da investigação, pretendemos compreender em que medida as perspetivas dos atores divergem ou convergem e, simultaneamente, apreender o tipo de relações que se estabelecem entre ambos. É também fundamental conhecer a conceção dos atores políticos sobre a territorialização da educação e que sentidos dão à sua intervenção na educação.

4. Abordagem metodológica

O nosso estudo orientar-se-á por uma abordagem qualitativa, organizando-se num estudo de caso institucional, em duas organizações (uma Autarquia e um Agrupamento de Escolas básicas) com metodologia dedutiva e indutiva e com técnicas de análise de conteúdo de entrevistas e de documentos face a eixos de análise e questões de investigação especificados e categorias e subcategorias construídas dedutiva e indutivamente.

5. Estrutura do trabalho

O nosso trabalho de Projeto está dividido em cinco capítulos para além da introdução. Os primeiros três capítulos são dedicados ao enquadramento teórico deste Projeto de investigação e os dois últimos ao trabalho de investigação empírico que realizámos.

Deste modo, no capítulo 1, denominado “O Estado Democrático e o Poder Local”, analisámos os conceitos inerentes à devolução de poderes num Estado Democrático: regionalização, descentralização territorial, descentralização funcional e desconcentração funcional.

Apresentamos ainda os tipos de autonomia das pessoas coletivas, da Administração Indireta do Estado, pela nova organização administrativa: autonomia administrativa, técnica, financeira, patrimonial e política, e um quadro síntese das formas de descentralização e respetivos exemplos de entidades em relação ao Estado.

Neste capítulo, abordamos ainda a temática do Poder Local. Partimos da sua estruturação no “Pós 25 de abril”, a criação de um novo Poder Local impulsionado pelo espírito revolucionário da época e a promulgação da Constituição da República Portuguesa, em 2 de abril de 1976.

Seguidamente, o Capítulo 2 – “A Evolução das competências municipais em educação” no Portugal democrático dividimo-lo em três períodos, porque os consideramos distintos quanto ao poder de intervenção das autarquias na administração da educação. O primeiro desses períodos: 1975-1984 foi marcado pela ausência de competências na administração, porque o poder legal dos municípios era redutor limitava-se a participar na construção e requalificação de edifícios da educação pré-escolar e do 1.º ciclo de educação básica.

O Segundo Período: 1984-2005: “a elevação da circunscrição municipal como nível de administração da educação” apresentamo-lo dividido em três fases, de acordo com Fernandes (2004), a) administração periférica porque as autarquias não tinham qualquer poder de decisão, simplesmente apoiavam o Ministério da Educação; b) um parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema educativo público, porque pela publicação da LBSE é

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

associado a instituições privadas; c) um participante público na promoção e coordenação local da política educativa pelo fato de o município fazer parte dos órgãos de gestão e administração das escolas.

O Terceiro período: 2005-2012, inicia um novo ciclo de medidas educativas emanadas pelo XVII Governo Constitucional. É publicada legislação com o objetivo de reforçar o papel de intervenção do Poder Local na administração da educação, assim como de outros agentes da comunidade educativa.

No Capítulo 3 – “A Gestão dos recursos Humanos”, apresentamos os modelos teóricos burocrático e político, por considerarmos que estas racionalidades nos ajudarão a compreender as relações entre as pessoas nas organizações; a imposição de regras e normas, hierarquias, os interesses, conflitos e relações de poder e negociação promovidas pelos atores na negociação do Contrato de Execução e nas relações estabelecidas entre o Governo, autarquia e escola.

Os fundamentos teóricos de Bilhim (2004) e Chiavenato (1999) acerca da gestão dos recursos humanos forneceram-nos conhecimentos essenciais para compreender a gestão partilhada do pessoal não docente entre a autarquia Oliveira Flor e o órgão de gestão do Agrupamento Vale do Tua.

Depois, no Capítulo 4 – “Enquadramento Metodológico”, descrevemos os procedimentos metodológicos desta investigação, justificando a sua natureza qualitativa e a decisão de procedermos a um estudo de caso, bem como a fundamentação da metodologia utilizada: a) técnicas de investigação e instrumentos de recolha de dados; b) análise documental, apresentado um quadro dos documentos analisados, fontes dos mesmos e respetivos códigos de identificação; c) entrevista, em que expomos as vantagens de desvantagens na perspetiva de alguns investigadores, medidas orientadoras na sua realização e a escolha dos sujeitos. Apresentamos ainda um quadro do calendário das entrevistas realizadas, com a respetiva data, local, cargo exercido pelos entrevistados e código de identificação. Por fim, justificamos a utilização da análise de conteúdo.

No Capítulo 5 – “Descrição e análise dos dados do estudo sobre a transferência/contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor”, centrou-se na investigação empírica que realizámos na autarquia Oliveira Flor e Agrupamento de Escolas Vale do Tua. Neste capítulo, apresentamos a voz dos atores entrevistados, conjugadas com a análise documental, quanto às categorias previamente definidas da investigação, e construímos dois quadros sumativos das competências exercidas pela autarquia Oli-

veira Flor; atribuições municipais devolvidas por lei e atividades desenvolvidas pelo município para lá das competências formais

No Capítulo 6 – “Discussão dos resultados, conclusões e proposta de intervenção”, apoiados no quadro teórico esboçado nos capítulos I, II e III, discutimos os resultados obtidos, e em coerência com a análise de conteúdo das sete entrevistas semiestruturadas e dos documentos analisados, mostramos as conclusões que extraímos da investigação teórica e empírica e terminamos com uma proposta de ação autárquica que, em nossa perspectiva, poderia ajudar a ultrapassar algumas das dificuldades encontradas.

Capítulo 1

O Estado Democrático e o Poder Local

1.1 Democracia como devolução de poderes e como participação

1.1.1 A democratização do Estado e a devolução de poderes

As formas de devolução de poderes são: regionalização, descentralização territorial, descentralização funcional e desconcentração funcional

A democratização da sociedade e da administração pública implica uma reorganização administrativa, uma devolução de poderes, ou seja, transferir por lei, entregar a administração de certos interesses públicos a cargo do Estado (no Estado Absolutista e Autoritário) a pessoas coletivas públicas, de fins públicos, ou privadas, se reconhecidas como idóneas e de interesse público, incumbidas de assegurar a prossecução de alguns interesses públicos, nas áreas transferidas.

Esta organização da Administração Pública pode assumir várias formas institucionais, correspondentes ao nível de autonomia das pessoas coletivas, em relação ao Estado, podendo tais formas ser a regionalização, descentralização territorial e funcional (regionalização e municipalização), descentralização funcional (entidade privada com reconhecimento de interesse público e/ou pessoa coletiva pública com autonomia administrativa, técnica, funcional, patrimonial e financeira) e desconcentração funcional (entidade da administração direta com amplos poderes próprios, sujeitos a supervisão direta).

Dado que são conceitos polissémicos (com diferentes aceções, se estiverem a ser utilizados num sentido jurídico ou no plano político administrativo), apresentamos a definição dos conceitos de regionalização, municipalização, descentralização e desconcentração.

A desconcentração diz respeito ao processo de delegação e repartição de competências, normalmente executivas e administrativas, num domínio funcional, de um órgão da administração central do Estado para outros órgãos sob a dependência deste mas dele afastados geograficamente e “é meramente um processo de transferir para serviços regionais e locais do Estado competências até aí situadas nos serviços centrais; é, portanto, um processo de repartição de competências dentro do tipo de administração estatal direta” (Formosinho, 2005, p. 25).

Tal como nos sistemas de organização administrativa centralizada, também nos de organização desconcentrada os poderes de decisão política, legislativa e jurídica estão concentrados a nível central e mantêm-se na estrutura hierárquica, “(...) sendo o resultado de uma subsidiariedade a partir de cima e correspondendo à transferência de responsabilidades (...)”

(Amaro, 1996, p. 23). Assim, a Administração Central envolve a transferência de recursos operativos e capacidades mas não concede autonomia no processo de decisão. Também para Henrique Ferreira (1996, p. 58), “(...) A desconcentração é o processo pelo qual a Administração Central mantém para si as capacidades de concepção e controlo das políticas de ação educativa”. Deste modo, a capacidade de definir políticas e estratégias de execução continua a pertencer aos organismos nacionais que depois transferem a operação dos sistemas para as suas próprias unidades locais.

A concentração ou desconcentração têm essencialmente como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos, consistindo basicamente na ausência ou na existência de distribuição vertical de competência entre os diversos graus ou escalões da hierarquia.

Assim, a concentração de competências, ou a administração concentrada, é o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele. Por seu turno, a desconcentração de competências, ou administração desconcentrada, é o sistema em que o poder decisório se reparte entre superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direção e supervisão daquele. Importa referir que a delegação de competências é o ato pelo qual um órgão da administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outros órgãos ou agentes pratiquem atos administrativos sobre a mesma matéria.

A desconcentração pode assumir a forma funcional, pela necessidade de criar serviços diferenciados para atender às necessidades de atividades que exigem especialização técnica.

Podemos, pois, dizer que a desconcentração se traduz num processo de descongestionamento de competências, conferindo-se aos serviços, funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios, os quais numa administração concentrada estariam reservados exclusivamente ao superior. Esta forma de gerir e administrar faz com que os serviços da Administração Central “exerçam, os seus poderes por delegação mantendo a sua subordinação hierárquica”, como é o caso das Direções Regionais de Educação (Fernandes, 1992, p. 249).

Uma vez conferida a delegação de poderes pelo delegante ao delegado, este adquire a possibilidade de exercer esses poderes para a prossecução do interesse público. O que o serviço delegante tem é a faculdade de avocação dos poderes delegados no âmbito da delegação conferida. Se tal acontecer, e apenas quando o fizer, o delegado deixa de poder resolver esses casos, que passam de novo para a competência do delegante. Em cada momento, há um único órgão competente na tomada de decisão. Além do poder de avocação, o delegante tem ainda o

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

poder de dar ordens, diretivas ou instruções ao delegado, sobre o modo como deverão ser exercidos os poderes delegados.

Não existem sistemas integralmente concentrados, nem sistemas absolutamente desconcentrados. O que normalmente sucede é que os sistemas se nos apresentam mais ou menos concentrados – ou mais ou menos desconcentrados.

Segundo Fernandes (2003, p. 39), as práticas de democratização do Estado apontam para uma verdadeira descentralização: “é sobretudo na descentralização que a Lei de Bases é inovadora”, a *Lei* n.º 46/86, de 14 de outubro, que consagrou os princípios da democraticidade e de participação de todos os implicados no processo educativo (art.º 45.º) e visou descentralizar e desconcentrar as estruturas e ações educativas (art.º 43.º, ponto 2), prevendo a adoção de orgânicas de descentralização e desconcentração dos serviços, criando departamentos regionais de educação, transformados mais tarde nas Direções Regionais de Educação.

No sistema educativo, as Direções Regionais de Educação são órgãos desconcentrados da Administração Central, na medida em que correspondem a entidades de âmbito territorial (regional) que foram alvo de transferência de funções. São, no entanto, órgãos coordenados pelo Ministério da Educação.

Entre nós, o princípio da desconcentração administrativa encontra consagração constitucional no art. 267.º/2 CRP.

A descentralização consiste no processo de transferência de competências do Estado para entidades independentes do Estado e com poderes de decisão autónomos, designadamente para as autarquias locais. No entender de João Barroso (citado por Pinhal, 1996, p. 54), a “descentralização não é tanto uma questão de partilha de poderes, mas mais uma questão de disputa e de negociação”. Caracteriza-se pela capacidade dos atores locais em conquistar autonomia, em reivindicar interesses próprios de uma comunidade que se identifica pela pertença ao mesmo território, o que implica um certo grau de poder para as estruturas locais.

Segundo Ivan Luiz Novaes,

Podemos definir a descentralização sob a perspetiva da transferência de poder para tomar decisões, um processo complexo, na medida em que estão implicadas distintas relações de poder. De um lado, por exemplo, situam-se as estruturas centrais que desfrutam da prerrogativa de utilizar o poder para tomar decisões sobre os principais assuntos. De outro, estão aquelas que almejam ampliar, ou obter poderes, para responder às necessidades locais e prementes da gestão. Essa relação parece ensejar conflitos e tensões, notadamente quando se trata de estruturas organizacionais públicas, onde níveis de hierarquia se apresentam mais difusos. (2010, p. 589).

Desta maneira, a descentralização é um processo e um percurso construído social e politicamente por diferentes atores, muitas vezes com estratégias e interesses divergentes, como se tem verificado entre o Poder Central e o Poder Local no processo de transferência de competências do Ministério da Educação para as autarquias. Para Formosinho (2005), a

descentralização pode promover a cooperação entre o Estado e Organismos públicos, parcerias com organizações privadas e autárquicas, com o fim da concretização de atividades em comum, envolvendo a comunidade local, tal como preconiza o atual modelo de gestão democrática das escolas. No entanto, Formosinho adverte-nos para refletir se o interesse do Estado se prende com a movimentação da comunidade ou “reconhecimento da incapacidade financeira ou logística do Estado” (*idem*, 26). Da mesma opinião partilha Bilhim (2004, p. 42). Todavia, considera uma mais-valia a descentralização de responsabilidades e financiamento para as autarquias, havendo mais oportunidades de participação das comunidades locais.

A descentralização emerge como alternativa ao Estado centralizado pois permitiria defender e aprofundar a democracia, uma vez que privilegiaria a participação dos cidadãos na administração. Nas organizações descentralizadas, mais pequenas, “pode haver mais participação dos clientes e beneficiários e o controlo está mais próximo dos executores” (Ferreira, 2010, p. 41).

Nesta conceção, a descentralização assume vantagens no domínio da eficiência dos serviços prestados e responde aos constrangimentos do sistema centralizado (Formosinho, 2005, p. 16). Este tipo de organização administrativa “Significa uma delegação de autoridade em hierarquias inferiores, para a tomada de decisões, ainda que se mantenha no topo o controlo das matérias essenciais às decisões” (Martins, 2009, p. 133).

Na opinião de Ferreira, a descentralização

(...) “começa quando o Estado cria novas entidades, dotadas de personalidade jurídica e com o estatuto de pessoas colectivas”.

Ao adquirir o estatuto de personalidade jurídica, a nova instituição passa a poder praticar actos próprios, sendo responsável por eles, sem que o Estado se responsabilize pelas suas consequências, ao contrário do que acontece em toda a administração Directa do Estado,(...)”. (2010, p. 47).

Segundo esta perspectiva, a descentralização cria pessoas coletivas, entidades distintas, ou seja, entidades que executarão o serviço por ter recebido do Estado essa atribuição, sem a sua supervisão direta, dotando-as de órgãos próprios, detentores de autonomia, atuando livremente no desempenho de poderes no interior da sua organização, potenciadores de decisões, apenas sujeitos à fiscalização dos tribunais. Porém, como refere Ferreira (2010, p. 50), não podem fazer o que lhes apetece, mas o que a lei geral e específica consagram.

Ainda, segundo o autor, a descentralização assume diferentes formas e graus de autonomia, classificando-os em seis (cf. Quadro n.º 1).

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Às novas pessoas coletivas, instituições da Administração Indireta do Estado, pela nova organização administrativa, é-lhes conferida

“autonomia, que comporta dois elementos indissociáveis um do outro:1) a transferência ou devolução dos poderes e das liberdades usurpadas e concentradas pelo e no Estado, para novas entidades distintas e separadas ou independentes dele; 2) a acção política e organizacional decorrente deste quadro de acção concreta para desenvolver as capacidades de emancipação, de liberdade e de responsabilidade social.”

Pelo que a autonomia se realiza neste duplo movimento de transferência e devolução de poderes e de criação e potenciação do quadro daí resultante pelos actores organizacionais em termos do seu próprio desenvolvimento organizacional, pessoal, profissional, social e ético.” (Formosinho, Fernandes, Machado e Ferreira, (2010, p. 99).

Pela descentralização, as pessoas coletivas ganham autonomia, quer por via do decreto ou por ação dos próprios atores, por sua conquista. Autonomia pressupõe capacidade para tomar decisões, criar autorregulação, (...) “situa-se no campo epistemológico. Não tem que ver apenas com a forma político-administrativa da organização” (...), como nos elucida Fernandes (2005, p.54).

De um modo sucinto, explicitamos o que se entende por autonomia administrativa, técnica, financeira, patrimonial e política na esteira de Ferreira:

– **a autonomia política** está relacionada com a definição dos próprios objectivos, é própria das regiões autónomas e dos municípios. Podemos também identificar aqui alguns aspetos das escolas não superiores, pela criação do projeto educativo, projeto curricular de escola, estudo acompanhado, área de projeto e educação cívica;

– **a autonomia administrativa** surge quando a organização cria e aprova os seus próprios regulamentos, tarifas, taxas e emolumentos, produz atos e decisões definitivos, só com possibilidade de recurso no tribunal;

– **a autonomia patrimonial** consideramos “a possibilidade de deter a posse dos bens materiais e imateriais, concedidos ou adquiridos pela instituição” (Ferreira, 2010, p. 51);

– **a autonomia financeira** poderá ter diferentes graus, desde ter orçamento próprio, garantir parte do seu financiamento, arrecadar e gerar receitas e “criar rubricas próprias, taxas e tarifas, vender serviços (empresas e institutos públicos), e, no caso da Administração Regional Autónoma, lançar impostos” (*idem*, p.51).

Quadro 1 - Formas de descentralização e respetivos exemplos de entidades em relação ao Estado (da mais para a menos perfeita)

Graus	Formas	Entidades/tipos de administração	Exemplos	Formas de controlo/ Orientação/ supervisão pelo Estado
1	Descentralização legislativa, política, territorial, administrativa, financeira, patrimonial, técnico-científica	Pessoas Coletivas da Administração Autónoma Regional (quasi panfuncional)	Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores	Controlo da legalidade constitucional e legislativa de 1ª ordem (tutela constitucional e legislativa)
2	Descentralização política, territorial, administrativa, financeira, patrimonial, técnico-científica	Pessoas coletivas da Administração autárquica Regional, Municipal e Paroquial (polifuncional)	Autarquias locais (Regiões Administrativas, Municípios, Freguesias e Bairros)	Definição das áreas de intervenção Controlo da legalidade regulamentar (tutela legal e regulamentar)
3	Descentralização empresarial, administrativa, financeira, patrimonial, técnico-científica	Pessoas coletivas empresariais da administração indireta do Estado (unifuncional)	Hospitais-empresa e empresas públicas de gestão privada (GALP, CTT, EDP, TAP)	Definição da área de atuação e do âmbito da sua autonomia. Orientações para a ação e controlo da legalidade, dos regulamentos e da gestão (tutela legal e de mérito e supervisão orientadora)
4	Descentralização técnica e científica, administrativa, financeira e patrimonial	Pessoas coletivas da administração indireta do Estado especializadas científica e profissionalmente (unifuncional)	Laboratório Nacional de Engenharia Civil, universidades, institutos politécnicos, INM, gestão médica hospitalar, ANA, INE-Instituto Nacional de Estatística,	Definição da área de atuação e do âmbito da sua autonomia. Orientações para a ação e controlo da legalidade, dos regulamentos e da gestão (tutela legal e de mérito e supervisão orientadora)
5	Descentralização Administrativa, financeira e patrimonial ou só uma destas autonomias	Pessoas coletivas não especializadas da administração indireta do Estado (unifuncional)	IFADAP, Instituto Camões	Definição da área de atuação e do âmbito da sua autonomia. Orientações para a ação e controlo da legalidade, dos regulamentos e da gestão (tutela legal e de mérito e supervisão orientadora)
6	Desconcentração (autonomia administrativa, financeira e técnico-científica, no todo ou em parte, conforme a natureza dos serviços)	Serviços do Estado ou de uma entidade da sua administração indireta	Escolas não-agrupadas e agrupamentos do ensino não-superior	Definição da área de atuação e do âmbito da sua autonomia. Orientações para a ação e controlo da legalidade, dos regulamentos e da gestão (tutela legal e de mérito e supervisão orientadora/corretora)

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

– a existência da autonomia científica e técnica é a possibilidade de gerar especificidades científicas e técnicas, como no caso das Universidades, pela criação dos cursos e seus conteúdos. O mesmo já não acontece com os Institutos Politécnicos porque não têm autonomia para criar cursos mas só para propô-los.

No que concerne aos municípios, a conceção da autonomia político-administrativa dá-lhe o poder para definir os seus objetivos, criar os próprios regulamentos, “ produzir atos e decisões definitivos, só recorríveis para os tribunais”(Formosinho *et al*, 2010, p.101).

Assim, pela via da descentralização política, os municípios desenvolvem atividades de intervenção e mediação política e vão conquistando mais atribuições e competências nas diferentes áreas, exercendo, assim, o papel de representante local perante o Poder Central e de mediadores entre interesses divergentes (Fernandes, 2005, p. 215). Na esteira do Autor, esta intervenção ocorre, quer pela vontade em desenvolver uma política local quer para responder a interesses específicos dos cidadãos, no desenvolvimento de políticas locais. As ações potenciadoras de desenvolvimento local, por vezes, vão mais além das competências transferidas pelos Governos.

Vários autores têm defendido a intervenção do Poder Local na educação (João Pinhal, 1996, 2004, 2006, 2011; Sousa Fernandes, 1996, 1999, 2000, 2004, 2005; Fernando Ruivo, 2000; Neto-Mendes, 2007; Formosinho, 1999 *et al.*), considerando-a como útil e justificada.

A transferência de competências alocadas pelo Estado Central aos municípios promove o fortalecimento e a autonomia das autarquias com um alto grau de realização. Será que esta autonomia pode conduzir a práticas de municipalização da educação?

Nas conclusões da dissertação de mestrado, Pereira (2010, p. 78) problematiza a existência duma municipalização no sistema de ensino Português e conclui não existir municipalização da educação em Portugal de acordo com o quadro legislativo em vigor, pois “(...) aos municípios apenas são delegadas competências de índole administrativa e de forma bastante limitada quanto aos recursos humanos”, “(...) aspetos, sobretudo relacionados com a vertente pedagógica do ensino, continuam arredados do âmbito de atuação municipal”.

Almeida questiona a municipalização da educação enquanto agente ativo do sistema educativo, identificando algumas desvantagens: o município deixaria de ser parceiro e poderia assumir a liderança do processo educativo, com autonomia para criar o seu sistema de ensino, administrar, definir normas e metodologias pedagógicas e níveis salariais dos profissionais de educação (Almeida, 2011, p. 7).

No entender de Neto-Mendes, a municipalização da educação tem alguns perigos: o risco de “mimetismo do Terreiro do Paço”, diminuindo a participação das pessoas, e a centra-

lização das decisões no executivo municipal. Sendo assim, devem existir limites para que ocorra:

“ (...) a multiplicação de propostas de intervenção e animação sócio educativa (...)” resistindo “(...) ao facilitismo que algumas soluções de mercado aparentemente representam.”

Privilegie a “(...) orientação educativa e formativa da intervenção municipal, em detrimento da tentação de “escolarizar”;

“ (...) A intervenção municipal não signifique a negação ou atropelo da autonomia dos estabelecimentos públicos de educação e ensino (...)” (Mendes-Neto, 2007, p. 18).

Corroborando com Almeida (2011) e Neto-Mendes (2007), é essencial prevenir ou acentuar as assimetrias entre escolas de diversos municípios, acautelando o princípio da igualdade de oportunidades, a responsabilização do Estado pelo serviço público da educação, o reforço do controlo sobre as escolas e sobre os professores.

Em Portugal, ainda não se pode falar de uma verdadeira municipalização da educação porque não existe, visto que implicaria mais autonomia aos municípios em matéria curricular e recrutamento dos recursos humanos, à semelhança do Brasil e países do Norte da Europa.

Segundo Ferreira,

“A regionalização é o processo pelo qual o Estado Central cria uma pessoa coletiva de população e território, com amplas atribuições aproximadamente pan-funcionais, para substituir o Estado, em quase todas as áreas, dotando-a de capacidade política e legislativa e de órgãos de direção, gestão e controlo regional, e ficando apenas sujeita ao controlo constitucional” (2006, diapositivo 4).

Ainda, segundo os autores antes referidos (Formosinho *et al.*, 2010, p. 101), pela via da descentralização político-legislativa, as regiões Autónomas da Madeira e dos Açores conquistaram autonomia para formular as suas próprias políticas e objetivos e adaptar as leis de quarta ordem (os Decretos-Lei) às realidades regionais, não tendo que adaptar nem obedecer aos regulamentos nacionais, a partir de Decreto-Regulamentar.

Podemos concluir que as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, dotadas de órgãos e Governo próprios, apenas têm controlo pelo Estado, quanto à supervisão da aplicação da Constituição, enquanto os municípios dotados de órgãos próprios eleitos pelas populações têm como controle a supervisão da aplicação das leis e regulamentações:

“Enquanto as primeiras têm como coordenador jurídico e constitucional a Assembleia da República e o Conselho de Ministros, as autarquias locais têm como entidades hierárquicas, os ministros e os secretários de estado no âmbito de cada ministério” (Ferreira, 2005, p. 338).”

1.1.2 A estruturação do Poder Local no pós “25 de abril” e os seus fundamentos

A “revolução” subsequente ao golpe de estado de 25 de abril de 1974 marcou a história portuguesa pela rutura com o modelo político vigente e pela introdução de significativas alterações ao nível político, social e económico, provocando mudanças na sociedade portuguesa. Segundo o relatório e projeto de resoluções referentes ao tema “Organização do Estado e do Poder Local”,

pôs fim a um regime totalitário de quase cinco décadas, durante as quais a autonomia local foi reduzida à sua mais apagada expressão, os Municípios foram transformados em organismos de administração directa do Estado, controlados política, administrativa e financeiramente pelo governo. Os Municípios eram destituídos de autonomia e de recursos financeiros, processando-se a sua administração num sistema total de dependência e subordinação face ao Estado” (ANMP, 2004, p. 3).

O espírito revolucionário começou por se fazer sentir no Poder Local com o “assalto” às Câmaras Municipais e às Juntas de Freguesia” em todo o país e Ilhas. (Ruas, p. 1994). A Junta de Salvação Nacional, órgão de Governo Provisório instituído em abril de 1974 pelo Movimento das Forças Armadas, tinha como missão desenvolver e democratizar, ou seja, modificar as condições de vida a nível económico, social e político nacional; construir uma política económica e social ao serviço das classes trabalhadoras e assegurar as condições mínimas para o exercício de liberdades políticas. Tinham, como princípio, criar um Poder Local novo, sendo necessário anular toda a máquina corporativa da administração anterior e afastar o pessoal dirigente ligado ao regime deposedo.

Estas iniciativas, desenvolvidas pelas forças políticas de esquerda em todo o Continente e Ilhas, foram apoiadas de forma espontânea por comissões de moradores, impulsionadas pelas ideias revolucionárias e com o objetivo de contribuir para o esclarecimento político às populações, fomentar a criação de cooperativas, sindicatos, etc. (Oliveira, 1996, pp. 349-359).

A exoneração em massa dos Presidentes de Câmara, com toda a máquina administrativa, desde chefes de secretaria a tesoureiros, substituídos por comissões administrativas, originaram alguma perturbação, levando o PS a reclamar, em 21 de junho de 1974, eleições antecipadas autárquicas. Nos finais de 1974, dava-se por concluído o “saneamento democrático”, isto é, tinham sido afastadas do Poder Local todas as “individualidades conotadas com a ditadura, particularmente aquelas que não se apressaram, como ocorreu em muitos casos a aplaudir o MFA e a revolução” (*idem*, 1996, p. 352) .

Estes processos tinham como objetivo substituir os Presidentes de Câmara e operar a ruptura com o corporativismo no Poder Local. É de realçar a vontade de mudança, de dinamização na organização administrativa do Poder Local, de colocar as autarquias ao serviço das populações e de definir objetivos de intervenção, priorizando questões relacionadas com as infraestruturas, ou seja, as necessidades básicas, nomeadamente habitação e saneamento básico, as mais urgentes.

Segundo Oliveira (1996, p. 352), “a grande inovação desta primeira fase, ainda de ruptura com o municipalismo corporativo, viria do ministro Costa Brás que, a 15 de Outubro, lançou uma nova forma de actuação do Ministério da Administração Interna: “Governar menos no Terreiro do Paço e mais nas Regiões.”. Alguns dos novos presidentes de Câmara tomavam posições, expressavam também o seu desacordo, pela excessiva centralização da máquina administrativa do Governo fascista. Recorde-se duas ideias de força reivindicativa com acolhimento na elaboração da Constituição de 1976: a descentralização e a autonomia das autarquias locais.

O Poder Local fortaleceu-se com a promulgação da Constituição da República Portuguesa em de 2 de abril de 1976. Nos termos do n.º 2 do artigo 235.º, as autarquias passam a ser definidas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”, representando-as através de eleições, o que significa serem entidades distintas e independentes do Estado, com uma administração autónoma. As autarquias auferem de “poder regulamentar,” *património e finanças próprias*”, sendo tuteladas unicamente pelo Governo. Esta tutela destina-se a verificar a correção dos seus procedimentos da gestão autárquica e não do mérito das suas decisões (Pinhal, 2006, p. 102). A nova lei optou por uma pluralidade de centros de poder, configurando uma separação vertical de poderes, garantindo atribuições próprias, e não apenas as delegadas pelo Governo. Na opinião de Barrilaro Ruas “é indiscutível que a ordem jurídica posterior ao 25 de Abril representa um esforço sério para a descentralização administrativa. E o mais decisivo no novo sistema é certamente a origem eleitoral de todo o Poder Local” (1994, p. 92). A CRP de 1976 definiu os pilares que permitiram edificar uma nova conceção do Poder Local e do papel dos municípios, ao consagrar a descentralização e a autonomia das autarquias locais como princípios estruturantes do regime democrático. Contudo, e segundo Vital Moreira, citado por Oliveira (1996, p. 354) “constituem um elemento autónomo da “estrutura do poder político” e têm suficientes garantias institucionais, não podendo auto-extinguir-se, nem estabelecer entre si, acordos de fusão ou de incorporação”.

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Porém, o artigo 236.º da Constituição define três níveis de autarquias locais: freguesias, municípios e regiões administrativas, sendo que estas últimas foram remetidas para lei própria e específica e, até à data, ainda não foram constituídas² encontrando-se em regulamentação legal que enquadre a sua existência.

Nos três tipos de autarquias constituídas impera o princípio de independência mútua, mencionando a sua independência e autonomia. Todavia, existem relações entre os diferentes órgãos (Oliveira, 1996).

Para elucidar os tipos de autarquias locais e seus órgãos, apresentamos um quadro extraído de Bilhim (2004, p. 15).

Quadro 2 - Órgãos das autarquias locais

Freguesia	Município	Região administrativa
Assembleia de Freguesia	Assembleia Municipal Câmara Municipal	Assembleia Regional Junta Regional
Junta de Freguesia	Conselho Municipal	Conselho regional

Fonte: Bilhim, 2004, p.15

O artigo 237.º do novo texto constitucional consagrava a descentralização, surgida do movimento de ruptura com o corporativismo, e definia a existência de legislação futura e específica para as atribuições e competências das autarquias locais. As mesmas teriam de estar de acordo com dois princípios: o de que a descentralização e a consagração constitucional de atribuições reserva para as autarquias atribuições próprias e também a transferência das “atribuições estaduais de natureza local” (Oliveira, 1996, p. 354).

Pelo artigo 238.º, a CRP foi inovadora ao reconhecer a autonomia financeira das autarquias locais, estabelecendo que estas têm património e finanças próprias. Estas têm origem nos serviços prestados, nos resultados da gestão do património e numa percentagem dos produtos dos impostos arrecadados pelo Estado. O regime das finanças locais seria definido por futura lei, visando justiça em relação às desigualdades entre autarquias. Neste novo regime democrático é atribuída a possibilidade de as autarquias elaborarem os orçamentos e planos de atividade, bem como terem a capacidade de iniciativa em

² O XVI Governo Constitucional promoveu, em 1998, conforme determina a Constituição da República Portuguesa, um referendo para a implementação das regiões administrativas. Os resultados deste referendo não foram vinculativos por nele não terem votado pelo menos 50% dos eleitores. Além disso, pelos resultados do próprio referendo em si mesmo, também estas autarquias não seriam implementadas, pois o «não» ganhou por larga margem. Uma curiosidade deste referendo foi que a maior percentagem ao «sim» ocorreu na região de Lisboa e Vale do Tejo, com 46%.

determinados domínios, carecendo da aprovação posterior pela parte da administração central (*idem*, p. 355).

Segundo Ruivo & Veneza (1988, p. 12), “só em 1977 se irá enquadrar ou precisar legislativamente as atribuições das autarquias e as competências dos respectivos órgãos e, em 1979, se estabelece o regime das finanças locais”.

A Lei n.º 79/77, publicada a 25 de outubro, quase um ano após as eleições autárquicas, realizadas a 12 de dezembro de 1976, revela pouco empenhamento do Poder Central na concretização da descentralização de competências para o Poder Local (*idem*). Porém, a Lei n.º 79/77 ficou conhecida como a Lei das autarquias, por ter definido as atribuições e competências dos respetivos órgãos. Contudo, o carácter ambíguo da Lei, conjugado com a pouca experiência dos autarcas eleitos, dependentes de um forte caciquismo local, tornou indispensável um novo enquadramento para as autarquias Portuguesas (Oliveira, 1996, p. 363).

A legislação publicada pelo *Decreto-Lei* n.º 100/84, de 29 de março, omitiu disposições referentes aos distritos, clarificou os poderes de fiscalização das assembleias municipais, efetivou a existência de vereadores a tempo permanente e alargou o mandato dos órgãos autárquicos de três para quatro anos.

A nova legislação alargou ainda as atribuições e competências das Câmaras Municipais, institucionalizou “o presidencialismo”, ao atribuir só ao Presidente da Câmara a decisão de funções e competências dos Vereadores. Este nível de hierarquia entre Vereadores e Presidente, “quase que o constituíram num órgão autónomo da própria Câmara Municipal” (Oliveira, 1996, p. 364).

Porém, esta nova estrutura hierárquica carecia de modernização e racionalização para reivindicação da descentralização necessária do Poder local. As tensões entre Poder Local e Poder Central persistiam devido à falta de transferências financeiras correspondentes às atribuições de competências municipais. Entre 1974 e 1987, ensaiaram-se diferentes sistemas de finanças locais com o objetivo de conseguir um sistema mais claro, isto é, definirem-se critérios de uma distribuição equitativa dos subsídios atribuídos pela Administração Central, cessar a distribuição causuítica e discricionária.

A publicação da Lei n.º 1/79, 1.ª Lei das finanças locais, visou quatro objetivos, a saber, “simplificar as formas de financiamento das autarquias locais, consolidar o regime de autonomia financeira, corrigir as desigualdades entre as autarquias e alterar a estrutura das receitas dos municípios” (*idem*, p. 437).

A necessidade da aplicabilidade da Lei era premente, todavia a imposição do FMI, devido às restrições financeiras de diminuição de despesas, e a falta de regulamentação não

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

corresponderam ao estipulado na lei mas sim a uma seleção do seu conteúdo formal. Segundo Ruivo (2000), o Poder Central apresenta alguma relutância na atribuição de transferências financeiras para o Poder Local, acusando-o de falta de gestão de dinheiros públicos. O *Decreto-Lei* n.º 98/84, de 29 de março, altera a Lei das finanças locais, reduzindo os montantes de transferências para as autarquias locais. Esta nova Lei pretendeu que os recursos dos municípios fossem constituídos essencialmente por receitas próprias.

Na perspetiva de Bilhim,

“com esta legislação chega-se à abolição do mínimo de 18% de participação das autarquias nas despesas públicas (estipulado na lei anterior), e as transferências passam a ser estipuladas (fixadas) ano a ano pela *Lei* do Orçamento de Estado, ficando as autarquias em cada ano sujeitas ao que o Governo lhes resolva conceder”. (2004, p. 11)

No plano educativo assiste-se a um impulso descentralizador durante a década de 80. Contudo, na opinião de Portas (1988, p. 64), o Poder Local tivesse assumido “(...) um grande número de competências imperfeitas ou burocraticamente tuteladas (...)”. Como se verificou pelas transferências ao abrigo do *Decreto-Lei* n.º 77/84, de 8 de março, que atribui às autarquias um conjunto diversificado de competências de diversas áreas, entre elas na área da educação como a construção e apetrechamento de escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico, estabelecimentos de educação pré-escolar, custos com transportes escolares, entre outros.

Apesar do magro orçamento, as autarquias centraram-se num forte intervencionismo municipal, nas questões já referidas, nas infraestruturais, e organização sócio-urbanístico. Para Rodrigues (1997), a vinda dos fundos comunitários fortaleceu as dinâmicas do Poder Local, reforçando os investimentos das autarquias e contribuindo para o seu desenvolvimento. Porém, interessa realçar que os programas de apoio comunitário não serviram de igual modo todas as autarquias porque previam uma comparticipação financeira do município.

Esta medida, na ótica de Rodrigues (1997, p. 215), aumentou “a importância e o protagonismo político dos Presidentes de Câmara detentores de mais recursos para intervir e com mais poder para decidir”, emergindo uma pluralidade de formas de atuação política, as elites políticas locais. Para Bilhim (2004, p. 30), tal poder “advém-lhes da junção entre o predomínio pessoal num dado conjunto social e a função de mediador por lhe caber organizar o jogo dos contactos entre as chefias partidárias, os candidatos a eleições nacionais ou regionais e os eleitores da sua parcela de território”.

Interessa-nos realçar a lei que regula o Estatuto dos Eleitos Locais, a *Lei* n.º 29/87, de 30 de junho. Por eleitos locais designa (...) “os membros deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias. Estabelece que desempenham funções em regime de

permanência: os Presidentes da Câmara municipais e vereadores em número e nas condições previstas na Lei” (Oliveira, 1996, p. 384).

“A Câmara Municipal é eleita diretamente pelos cidadãos segundo o princípio da eleição proporcional da média mais alta – método de Hondt (Oliveira, 1996, p. 355). Esta redacção cria algumas ambiguidades e incoerência com a CRP porque, sendo o Presidente da Câmara o primeiro candidato da lista mais votada, tem competências próprias e delegáveis, assumindo-se como um Órgão do Município, quando a Constituição define a Câmara no seu conjunto.

À medida que o tempo foi passando, muitos foram os que enaltecem o papel do Poder Local e dos seus autarcas no desenvolvimento do nosso país.

Bilhim (2004) louva o papel das autarquias pós 25 de abril por criarem dinâmicas próprias e, ao invés do Estado Novo, onde emergia a vontade da periferia influenciar o Governo.

O desenvolvimento do Poder Local confronta-se com a problemática de responder às imensas solicitações das populações por não ter capacidade financeira, isto é, nem receitas próprias nem transferências do Poder Central para lhe dar resposta adequada.

Capítulo 2

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático

1.2 Primeiro Período: 1975-1984 – a ausência de competências em educação, no plano legal

Com a instituição do regime democrático em 1974, ocorreu em Portugal um aspeto inédito, no contexto de rutura com o corporativismo no Poder Local, ou seja, de forma espontânea, moradores organizaram-se com o objetivo de promover o esclarecimento político às populações e discutir formas de se organizarem contra o regime centralizador, em que os Presidentes de Câmara eram nomeados pelo Governo e não escolhidos pela população. As autarquias estavam totalmente dependentes do centralismo, do regime autoritário, sem autonomia administrativa e financeira.(Oliveira, 1996). Neste contexto, ambicionava-se autonomia e descentralização de competências para as autarquias, com preocupação em solucionar carências dos concelhos, desde infraestruturas, saúde, educação, entre outras.

Na perspetiva de Pinhal (2011), os municípios estão há muito tempo entre a Sociedade Portuguesa “(...) e por isso são detentores de uma espécie de legitimidade histórica reconhecida, a qual lhe confere um papel principal, neste tempo de reafirmação do “local” como nível de produção de políticas” (*idem*, p. 14).

Em 1974, com o impulso revolucionário das populações, a nova visão de alguns autarcas, nomeados para as comissões administrativas municipais, interessados em alterar o quadro de impotência das autarquias locais, geraram condições para reivindicar a descentralização de competências em educação para as autarquias. Demonstravam sensibilidade em responder às solicitações e necessidades das populações, embora só na constituição de 1976 ficasse consagrada a descentralização e autonomia financeira do município.

Segundo Sousa Fernandes (1996, p. 114), “a descentralização implica uma repartição de poderes de decisão entre entidades autónomas”. Pela aplicação deste conceito, a descentralização de competências na área da educação para as autarquias só ocorreu em 1984.

Após as primeiras eleições autárquicas de 1976, os municípios deixam de ser encarados como meras extensões do Poder Central e alteram a sua forma de atuação, começando a dar resposta às carências sentidas, sendo contemplada a área da educação. Pela *Lei* n.º 1/79, de 6 de janeiro, é criado o Fundo de Equilíbrio Financeiro, impondo uma transferência do

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático

orçamento de Estado para os municípios, e abrindo (...)“às autarquias perspectivas de intervenção mais vastas nos vários domínios das suas atribuições”, e também no domínio da educação” (Pinhal, 2011, p. 20). Os montantes transferidos ficaram aquém das necessidades, contudo, segundo Fernandes:

(...) É a partir deste momento que as câmaras municipais iniciam a construção, recuperação e expansão do parque escolar do ensino primário até então deficiente e degradado. Constroem centros de educação infantil, criam bibliotecas municipais e escolares, apoiam a educação de adultos, e dão apoios diversos no âmbito das atividades extra-escolares, acção social escolar e desporto.” (1996, p. 114),

A intervenção das autarquias na educação, ao longo da década de 70, ficou ainda assinalada pela *Lei n.º 5/77*, de 1 de fevereiro, relativamente à criação de um sistema público de educação pré-escolar, pelo *Decreto-Lei n.º 542/79*, de 31 de janeiro, com a publicação dos estatutos dos Jardins de Infância, e pela *Lei n.º 3/79*, de 10 de janeiro, no combate ao analfabetismo.

Assim, independentemente da publicação destes diplomas legais, entre 1977 e 1984, não parece terem sido incrementadas nem a autonomia financeira do Poder Local nem a descentralização de competências em educação, ao longo deste período, a não ser no que respeita às construções e requalificações de edifícios da educação pré-escolar e do 1.º ciclo de educação básica, ao tempo ainda ensino primário.

1.3 Segundo Período: 1984-2005: a elevação da circunscrição municipal como nível de administração da educação

A participação do município na administração e gestão da educação vai ser adquirida neste período.

Segundo Fernandes (2003, p.3), citado por Fernandes (2004), a expansão do seu percurso,

passou por três fases onde ele foi considerado a) um percurso periférico de apoio a educação infantil e básica obrigatória, b) um parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema educativo público e c) um participante público na promoção e coordenação local da política educativa. (2004, p. 37)

Segundo este Autor, trata-se de um percurso periférico, porque quem tudo decidia era a Administração Central e as autarquias limitavam-se a apoiar na execução das suas decisões, estando afastadas do centro, isto é, não existiam normativos de efetiva atribuição de competências de educação, e as autarquias apoiavam sim, na construção e equipamentos de Jardins de Infância e escolas do 1.º Ciclo. Da mesma opinião partilha Alberto Almeida (2011), em relação à gestão das escolas.

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Posteriormente, a publicação do *Decreto-Lei* n.º 77/84, de 8 de março, veio clarificar as competências municipais na área da educação há muito tempo aguardadas, porque eram práticas já assumidas pelos municípios. Foi o primeiro ato legislativo a delegar funções nos municípios e definiu a distribuição de competências entre a Administração Central e a Administração Local, mas, agora, com a responsabilidade financeira da Administração Central.

As responsabilidades centram-se na construção de Jardins de Infância, Centros de Ensino Básico, transportes escolares, alojamento, ação social e escolar e tempos livres. Porém, na opinião de Fernandes (1999), a referida lei nada acrescenta às práticas, continuando o Município como mero contribuinte, sem direito à participação na gestão da administração educativa. De acordo com o mesmo Autor, as transferências de competências vieram a gerar conflitos devido às dificuldades de transferências financeiras. Desta opinião também corrobora Pínhal (2011, p. 21), ao afirmar que “o Estado não pretendeu reforçar o poder de decisão antes se libertar de tarefas logísticas e operacionais geradoras de encargos”.

Portugal encontrava-se num período de crise financeira e a descentralização foi utilizada como um meio de transferir para o Poder Local competências que o Poder Central já tinha dificuldades de manter. Na opinião de Nuno Portas (1988), o Poder Local em Portugal tem duas grandes limitações: uma refere-se às vastas competências transferidas, suportadas em legislação por vezes ambígua e com grande demora de regulamentação; a outra limitação tem origem no fato de o Poder Local se institucionalizar na grande fase de “crise fiscal” do Estado e de a descentralização de competências ter constituído, portanto, uma descentralização de crise” (*idem*, pág. 64). Pretende o Autor demonstrar-nos as dificuldades do Poder Local em responder aos investimentos necessários no seu território e a contradição da Administração Central entre os normativos produzidos e a sua prática. Por estes motivos, Ruivo & Veneza (1988, p. 9) questionam a descentralização operada pela *Lei* n.º 77/84, de 8 de março, dizendo que (...) “tudo se passa como se ao reconhecimento das instâncias locais por parte do centro seguisse uma mitigação progressiva desse mesmo reconhecimento mediante a instituição de obstáculos”.

Esta situação de poucos recursos materiais, fruto da conjuntura económica, leva a que o Poder Local se coloque numa relação de dependência da Administração Central, visto que o seu envolvimento antecedeu também o quadro jurídico. Para Sousa Fernandes é considerada

“(...) utilização perversa do sistema Democrático, aproveita-se a sensibilidade e proximidade dos eleitos locais em relação aos seus eleitores, para os pressionar a responder a solicitações expressas num contexto de flagrante desequilíbrio de poderes e de recursos entre municípios o Poder Central”.(s/d, p. 48)

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático

Segundo este Autor, a segunda fase corresponde à promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo³, documento que enaltece o papel das autarquias no sistema educativo. E “abriu uma nova fase no reconhecimento da autarquia como agente educativo” (Fernandes, 2000). Assim, neste papel, foram-lhe atribuídas competências com poder de iniciativa, na criação de estabelecimentos da educação pré-escolar, educação especial, formação profissional, ocupação de tempos livres e outras modalidades da educação extraescolar.

A LBSE reconhece o município como parceiro na definição e gestão da política educativa nacional, embora o associe ao estatuto de instituições privadas. Fica, assim, evidente alguma cautela na atribuição de competências ao Poder Local, associando-o a uma instância financiadora de áreas “a que o Estado não tinha capacidade de assegurar ou não considerava prioritário investir” (Fernandes, 2004, p. 37). Na opinião do mesmo Autor, o fato de a lei situar os “municípios no mesmo plano de outras entidades referidas como empresas, associações, cooperativas, instituições de solidariedade social”, coloca-os num estatuto de “um participante privado que exerce uma função supletiva no sistema educativo” (Fernandes, 2004, p. 38). Podemos inferir que este estatuto não reconhece o município como parceiro privilegiado e representante de uma instituição pública, somente lhe é reconhecida capacidade de intervenção nos serviços educativos, embora seja ao mesmo nível de outras entidades privadas, associações de pais, organizações económicas, profissionais ou culturais, como ficou estabelecido no *Decreto-Lei* n.º 172/91, de 10 de maio, normativo que institui um modelo experimental de administração e gestão das escolas. Este *Decreto-Lei* foi inovador ao integrar as escolas de 1.º CEB e estabelecimentos de educação pré-escolar, introduzindo o conceito de área escolar e concretizando os princípios de representatividade, democraticidade e integração comunitária.

Constata-se, pois, que a participação e as competências atribuídas às autarquias podem ser desempenhadas de igual forma por outra entidade privada, diminuindo assim a importância da Administração Local. O Poder Central revela alguma desconfiança quanto às capacidades das autarquias na educação, já histórica, representada pelos escritores do século passado. Todavia, o município, enquanto parceiro social na definição e gestão da política educativa nacional e local, fez-se representar no Conselho Nacional de Educação (criado em 1987) pela Associação Nacional de Municípios Portugueses. Na opinião de Sousa Fernandes (1999), o pouco valor atribuído ao município deve-se ao modelo centralizado. Contudo, nova legislação, o *Decreto-Lei* n.º 26/89, de 21 de janeiro, promove a imagem do município, com a criação do Gabinete do Ensino Técnico, Artístico e Profissional, destinado a promover, apoiar

³ Lei n.º 46/86, de 14 de outubro

este ensino e atribuir os subsídios do Fundo Social Europeu, sustentadores das referidas escolas (Fernandes, 2005). A nova lei levou a que, em 1989, os municípios, em parceria com outras entidades, criassem escolas profissionais desta área, como é o caso do município em estudo, com uma escola profissional de música, criada em 1990 com o apoio da Câmara Municipal.

No coração da Terra Quente Transmontana, é a única escola profissional de música do Nordeste a encher o “orgulho” dos cidadãos locais, nomeadamente da autarquia, pois está sempre representada nos eventos promotores da cultura do município. Esta escola profissional, à semelhança de outras, de âmbito nacional, contribuíram para uma nova imagem do município na gestão da política educativa, quer local quer nacional.

Em finais da década de oitenta, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo Português apresenta duas propostas para um município mais interventivo: a participação na direção dos Jardins de Infância, Escolas Básicas e Secundárias e a participação no núcleo coordenador do Conselho Local de Educação (Fernandes, 2004). Como se verifica, o papel dos municípios no sistema educativo tende a evoluir e será mais visível com o início de funções do Governo, que iniciou, em 1995, o XVI Constitucional.

A partir de 1995, o Município (...) “é elevado à categoria simbólica de parceiro social e consultor de políticas educativas públicas” (*idem*, 2005, p. 206). É também reconhecido como instituição pública ao nível da educação e parceiro educativo local. Deste modo, inicia-se a terceira fase da definição do papel do município.

Em 1996, é solicitada a participação das autarquias com o objetivo de apoiar a promoção do sucesso educativo nas escolas situadas nos Territórios Educativos de intervenção prioritária. O Governo socialista assume como prioridade a expansão da rede da educação pré-escolar, aprovando, em 1997, a Lei-Quadro da Educação Pré-escolar, *Lei* n.º 5/97 de 10 de fevereiro. Esta expansão é efetuada através de protocolos celebrados com as câmaras municipais, sendo as mesmas responsáveis pela construção de Jardins de Infância, remodelação e equipamento e conseguindo a integração destes estabelecimentos autárquicos na rede pública nacional. Traduz, desta maneira, uma ampliação do poder municipal a um sector já da sua pertença.

Nesta nova fase da década de 90, continua a constatar-se uma alteração significativa ao quadro legal, com a publicação do *Decreto-Lei* n.º 115-A/98, de 4 de maio, que regula o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e representa uma nova etapa na vida dos municípios ao nível da educação, um incentivo à participação das autarquias e dos parceiros locais. Deixam de ser conside-

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático

rados meros apoiantes financeiros das escolas e do sistema educativo “*empreiteiros*”, na designação de João Pinhal (2004), porque, durante décadas, lhe foram atribuídas essencialmente competências de construção, conservação e manutenção dos estabelecimentos públicos, ou (...) um misto de empreiteiro, de operador de transportes colectivos, de centro social, uma espécie de tesouraria” (Matos, 1996, p. 63). Como se pode inferir, os autores citados reclamavam outras competências para as autarquias que vão para além de meros fornecedores de serviços. Porém, o modelo estatal centralizador continua a imperar, o Estado delega a prestação de serviços para melhorar a eficiência e a eficácia do funcionamento das escolas, mantendo a soberania sobre todo o sistema educativo. No entanto, ao longo dos tempos, as autarquias conseguiram conquistar transferências de atribuições e competências há muito tempo esperadas, ou seja, associadas à gestão do sistema educativo local como a participação na assembleia de escola, a intervenção no processo de constituição dos Agrupamentos de escolas e a criação dos conselhos locais de educação.

Como principais linhas de força do papel a desempenhar pelo Poder Local, destacamos:

(1) a audição do município pelo Diretor Regional de educação, caso esteja em causa o ordenamento da rede educativa, a criação dos Agrupamentos escolares, horizontais ou verticais, devendo a autarquia emitir parecer não vinculativo; (2) a criação dos Conselhos Locais; (3) e a celebração de contratos de autonomia.

No *Decreto-Lei* n.º 115-A /98, é protagonizado o papel dos municípios pela criação dos Conselhos Locais de Educação, embora não seja obrigatório.

Ainda no que respeita à intervenção autárquica em matéria de educação, o quadro legal previsto no *Decreto-Lei* n.º 115- A/98, de 4 de maio, completa-se com o quadro mais geral das atribuições e competências autárquicas, estabelecido pela *Lei* n.º 159/99, de 14 de setembro, e pela *Lei* n.º 169/99, de 18 de setembro.

No XII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses, realizado em Vilamoura, no ano 2000, foram definidas as linhas gerais de atuação, defendendo a descentralização, de forma a aumentar a qualidade das ações dos Municípios e Freguesias, melhorando a vida dos cidadãos. Os delegados do congresso defendem uma negociação contínua do Governo e da Assembleia da República com a ANMP, “adequando a legislação às realidades do País, conforme os bons resultados alcançados no ano de ouro de 1999” (ANMP,2000, p. 8). Em Congresso, foram ainda definidas condições facilitadoras da transferência de competências para as autarquias, ou seja, têm de representar uma melhoria de serviço prestado, aumentando a eficácia e eficiência. A todas as competências têm de estar inerentes os recursos fi-

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

nanceiros e, tecendo críticas ao Governo, exigem respeito pela homogeneidade de gestão a descentralizar, evitando indesejáveis cruzamentos de competências prejudiciais aos serviços e cidadãos. Alertam ainda o Governo da necessidade em avançar com a regulamentação das competências autárquicas porque, dos quatros anos previstos para regulamentar e concretizar as novas competências, um já terminou (*idem, ibidem*).

Nos termos do art.º 19.º da *Lei* n.º 159/99, de 14 de Setembro, estão definidas as seguintes competências educacionais das autarquias: elaborar a carta escolar; construir, apetrechar e manter os estabelecimentos da educação pré-escolar e escolas do Ensino Básico; assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e do Ensino Básico; garantir o alojamento aos alunos que frequentam o Ensino Básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar; participar no apoio às crianças da Educação Pré-escolar e aos alunos do Ensino Básico, no domínio da ação social escolar; apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na Educação Pré-escolar e no Ensino Básico; participar no apoio à educação extraescolar e gerir o pessoal não docente de Educação Pré-escolar e do 1.º ciclo do Ensino Básico.

Em suma, são competências na sua maioria relacionadas com a conceção e planeamento do sistema educativo local, construção e gestão dos equipamentos e serviços, apoio aos alunos e aos estabelecimentos de ensino.

Segundo o proposto pelo grupo de trabalho da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, em 1988, constituído por Licínio Lima, António Sousa Fernandes e João Formosinho, a autarquia é considerada a instituição local com mais recursos e com um conhecimento abrangente, devendo assumir-se como promotora de iniciativas locais. Porém, segundo um estudo de Gil Santos (2004), acerca do desenvolvimento do projeto conselho local de educação, da responsabilidade da autarquia, foi encontrado um *obstáculo* ao seu desenvolvimento – “o aspeto financeiro”. Embora o Autor considere não ser aceitável esta argumentação para a escassa participação da autarquia neste órgão, visto não ser necessário “*encargo financeiro direto*” mas sim apoiar na discussão e encontrar soluções para as problemáticas existentes no âmbito educativo. (...), “Contribuir para a inventariação de problemas, alvitando soluções que possam ser onerosas para a autarquia” (*idem*, p.191). Na perspetiva de Gil Santos, “não existe em Portugal uma cultura de envolvimento efetivo por parte das Câmaras na formulação, gestão ou concretização de políticas educativas locais” (*idem, ibidem*). Os problemas educativos são ainda pouco participados pelas autarquias, de forma a melhorar a qualidade educativa. Conclui também que, para este facto, as explicações são diversas e específicas de

cada local. Contudo, “genericamente, não será estranho o facto de as crianças não votarem ou de se acreditar que as árvores plantadas hoje só produzirão frutos num futuro muito longínquo o que convida a apostas mais no imediato” (*idem*, p.192). Partilhamos na íntegra desta opinião, pela experiência profissional com as autarquias, além de se observar também a falta de recursos humanos qualificados na área da educação com poder de decisão a uma intervenção mais eficiente. Na verdade, muitos dos autarcas e técnicos do departamento de educação das autarquias não são pessoas conhecedoras das questões educativas.

João Pinhal (2004) apresenta-nos uma perspetiva mais positiva dos municípios. Segundo um estudo do Autor, os municípios constituíram os Conselhos Locais de Educação sem que fosse legalmente exigido, desenvolvendo ações no domínio da educação e promovendo também instituições do concelho pertencentes ao sector educativo. De dois questionários aplicados aos municípios do Continente, entre finais de 1997 e final de 2000, verifica-se um interesse significativo pela criação dos CLE, um impulso criador e renovador de projetos e estruturas educativas. Sendo que ainda não era obrigatório mas sim previsto no *D.L.* n.º 115-A/98, de 4 de maio, e na *Lei* n.º 159/99, de 14 de setembro, referente à transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. No entanto, só com a publicação *Decreto-Lei* n.º 7/2003, de 15 de janeiro, se verificou a regulamentação de Conselho Municipal da Educação. Este diploma vem reforçar as competências das autarquias relativamente à educação e ao ensino não superior, através da transferência de competências da Administração Central para a Administração Local, na continuidade das medidas de descentralização administrativa, objetivo do XV Governo Constitucional.

No preâmbulo do *Decreto-Lei* n.º 7/2003, de 15 de janeiro, refere-se que o presente diploma visa suprir lacunas que diplomas anteriores nesta área não especificaram, “transferindo efetivamente competências relativamente aos conselhos municipais de educação”. Este órgão passa a ser considerado como uma instância de coordenação e consulta, tendo como objetivo promover a coordenação da política educativa municipal, a articulação com os agentes educativos e outros parceiros locais interessados no funcionamento do sistema educativo. Porém, foram várias as críticas à sua regulamentação, desde investigadores, Federação Nacional de Professores (Fenprof), Autarcas e Associações de Pais. No que respeita à sua composição e competências, “(...) surpreendeu pela negativa tendo em conta a história da criação destes órgãos e as expectativas que estavam criadas” (Pinhal, 2004). Ainda, segundo o Autor referido, e citado por Evangelista,

“o modelo do conselho municipal de educação é racionalista na medida em que apresenta a mesma composição para todo o país, e centralista por ter na sua composição um representante do Po-

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

der Central. Deveria ser um órgão exclusivamente de coordenação e de consulta, com credibilidade e peso institucional para dar pareceres, sem intervenção na administração da educação.” (2005, p. 102),

A opinião do Autor leva-nos a questionar se o discurso preambular do diploma, assente na descentralização e na subsidiariedade, no nível de satisfação, e na necessidade dos cidadãos, não será meramente retórico. Segundo um parecer da Fenprof (2002), as competências descritas no *Decreto-Lei* n.º 7/2003 são “*pouco claras e abusivas*”, ao pretenderem analisar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino e o desempenho do pessoal docente e não docente, sendo competências do órgão de gestão das escolas, mas o mesmo não se encontra representado neste diploma. Desta opinião partilha Arnaldo Monteiro, da Federação Regional das Associações de Pais do Porto (2005). O *Decreto-Lei* n.º7/2003 não prevê a representação dos órgãos de gestão dos Agrupamentos ou escolas não agrupadas, mas sim um representante do Ensino Básico, um do Ensino Secundário e outro da Educação Pré-escolar pública. A Fenprof alerta ainda que o modelo de Conselhos Municipais de Educação pode levar a um caminho de municipalização da educação. A estrutura sindical prevê alguns perigos desde: uma desresponsabilização do Estado ao nível de financiamento, um acentuar de assimetrias entre escolas e municípios e “um maior e ilegítimo controlo sobre as escolas, mais eficaz porque mais próximo dos contextos de trabalho, de um aumento do clientelismo do sentimento de insegurança e da desmotivação dos professores”(Fenprof , 2002, p.3).

Na nossa opinião, o alerta da Fenprof advém do discurso político em Portugal em torno do papel do Estado e da crise económica. Da ideia chave que os governantes lançam – “menos Estado, melhor Estado”(Martins, 2007, p. 317), isto é, incute-se nos cidadãos que os serviços públicos com qualidade apenas são alcançáveis, se houver diminuição do peso de Estado.

1.4 Terceiro período: 2005-2012

Em 2005, dá-se início a um novo ciclo de medidas educativas, pelo XVII Governo Constitucional, presidido por José Sócrates e tendo como Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues. O XVII Governo, no seu programa, apresenta as cinco ambições para a educação a cumprir na sua legislatura, das quais destacamos a que se prende com a implementação do programa da Escola a Tempo Inteiro: “Mudar a maneira de conceber e organizar o sistema e os recursos educativos, colocando-nos do ponto de vista do interesse público geral e, especificamente, do interesse dos alunos e das famílias (2005, p. 43). A prioridade destacada está assim relacionada com a resposta às necessidades das famílias, uma política social que

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático

visa promover a igualdade de oportunidades, uma necessidade da credibilização da escola pública em responder às necessidades da sociedade. Neste sentido, alargaram-se os horários de funcionamento dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e 1.º Ciclo do Ensino Básico, ofereceram-se atividades de enriquecimento curricular, tempos livres e refeições. Uma das características estruturais de grande importância é o fim do horário duplo nas escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico e uma passagem para regime de horário normal. O horário de funcionamento de cada escola do 1.º CEB decorre entre as 9h e as 17.30h, dividido em período letivo (5 horas diárias) e em período de enriquecimento curricular (2h ou 2.30h diárias). Se existirem condições de oferta e de componente de apoio à família (denominadas por atividades de tempos livres), pode funcionar antes e depois do horário obrigatório de atividade letivas.

Como atividades de enriquecimento curricular, o Ministério considera as seguintes: programa de ensino do Inglês no 3.º e 4.º Anos, apoio ao estudo, natação, atividades desportivas, atividades musicais e atividades lúdicas e recreativas.

A implementação deste programa só seria concretizável com a colaboração e partilha de responsabilidades entre o Ministério da Educação e parceiros sociais, como associações de pais e encarregados de educação e municípios, sendo nestes o parceiro fundamental para a concretização das suas políticas.

Propõe-se o XVII Governo Constitucional modernizar a Administração Territorial Autárquica, aprofundando uma verdadeira descentralização e completando “o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes” (2005, p. 126). É de salientar um programa de Governo bastante ambicioso, quando pretende implementar, de uma forma apressada e generalizada, novas valências em dois setores de ensino bastante carenciados em infraestruturas e recursos humanos.

As autarquias, enquanto entidades promotoras das atividades de enriquecimento curricular, são agora chamadas a intervir em domínios de gestão de que até à data estavam afastadas: o fornecimento de refeições e a contratação de docentes.

À semelhança de Governos anteriores, o Ministério da Educação procura negociar com a ANMP, conseguindo acordos e uma mudança profunda na organização e gestão dos estabelecimentos do 1.º ciclo do Ensino Básico. No entanto, segundo Martins (2007), no início da implementação do programa foi demonstrado o desacordo da ANMP pela forma rápida como o Governo pretendeu generalizar o programa do ensino do Inglês no 1.º ciclo do Ensino Básico.

O ano zero da escola a tempo inteiro inicia-se com a publicação do *Despacho* n.º 14.753/2005, 5 de julho que cria o programa de Generalização do Inglês nos 3.º e 4.º anos do

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

1.º ciclo do Ensino Básico. Este programa é apresentado como

“oferta educativa extracurricular gratuita no sentido de proporcionar o desenvolvimento de competências e fomentar o interesse pela aprendizagem deste idioma ao longo da vida, bem como aumentar a competitividade dos trabalhadores e da economia Portuguesa” (*Despacho n.º 14.753/2005, 5 de julho*)

O desenvolvimento do programa das atividades de enriquecimento curricular ocorre no ano letivo 2005/06, em regime de complemento educativo, sendo facultativo para os alunos e com a duração semanal de cento e trinta e cinco minutos.

O programa era e é executado por uma entidade promotora, em princípio, a autarquia local (mas esta pode adjudicar em empresas, associações, cooperativas, etc.) e financiado em 100 euros por aluno pelo ME, sendo objeto de avaliação anual.

Em 3 de agosto de 2005, é publicado o *Despacho* n.º 16795, que define as normas a observar durante o período de funcionamento das escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico. Determina o mesmo *Despacho* que as escolas do 1.º CEB e os jardins-de-infância se mantenham obrigatoriamente abertos, pelo menos até às 17 horas e 30 minutos e, no mínimo, oito horas diárias, com vista à oferta de atividades de animação e de apoio às famílias, assim como de enriquecimento curricular ou outras atividades extracurriculares, de frequência facultativa por parte das crianças e alunos interessados.

Para aplicação deste programa, o Ministério da Educação definiu o perfil dos professores de Inglês, regras para a constituição das turmas e o *Despacho* que contemplava a constituição de uma comissão de operacionalização e acompanhamento (COAP) do PGEI/1.º Ciclo, composta pelos Diretores Regionais de Educação, pelo Diretor-geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular e por dois representantes da Associação Portuguesa de Professores de Inglês (APPI) (artigo 6.º do Capítulo II do *Despacho* n.º 14753/2005, de 5 de julho).

Em junho de 2007, dias 15 e 16, no XVII Congresso da ANMP, realizado em Ponta Delgada, os municípios assumem a continuidade de promotores das atividades de enriquecimento curricular com as seguintes condições: o ministério da educação garante a viabilidade financeira de cada uma das atividades; a assunção da responsabilidade para a colocação de pessoal não docente, quando necessário para o apoio das atividades de enriquecimento curricular; definição de parâmetros objetivos para a flexibilização dos horários curriculares, de forma a garantir um número de alunos que permita horários de docentes completos.

Segundo a ANMP, além da necessidade de acautelar estas condições e

(...) apurados todos os custos efetivos com a implementação das AEC's (...) deverão as correspondentes verbas ser transferidas através do Orçamento do Estado(...) de acordo com a Lei das Finanças Locais, as verbas implicadas integram o Fundo Social Municipal, pelo que cumpre testar os critérios de distribuição aí previstos (2007, p. 10).

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático

Neste contexto de atribuição de competências aos municípios e aceitação das mesmas pela ANMP, é criticada pela Fenprof argumentado que, os governos contam sempre com a colaboração da ANMP “que ao sabor das cores políticas, tem vindo a aceitar responsabilidades sem o necessário debate com os seus associados”. (2010, p. 24)

Como temos vindo a verificar, as autarquias não rejeitam as assunções de alargamento de novas competências, mas têm de ser consideradas as contrapartidas. A mais pertinente prende-se com questões de natureza financeira.

As autarquias, na condição de entidades promotoras das atividades de enriquecimento curricular, levam a cabo o projeto da Escola a Tempo Inteiro, aliadas a razões políticas, sociais e educativas. Uma das principais razões para a implementação desta política tem a ver com a necessidade da credibilização da escola pública.

Martins refere, como fatores determinantes para a adesão dos municípios ao projeto de escola a Tempo Inteiro, o respeito pela igualdade de oportunidades, o acesso a novas aprendizagens, a emergência da resposta às necessidades das famílias no alargamento de horário, devido às atividades profissionais dos encarregados de educação e a

“consagração legal das regras de financiamento a atribuir a cada entidade promotora, através da celebração de um contrato programa.” Contudo, na investigação levada a cabo, a investigadora conclui que “os municípios possuem manifesta falta de recursos humanos e técnicos para fazer face à complexidade que exige a organização destas atividades (recrutamento de professores, identificação dos espaços físicos e materiais, elaboração de horários, e toda a logística adstrita ao seu acompanhamento em colaboração com os Agrupamentos de escolas e as entidades parceiras) (Martins, 2007, p. 321).

Perante esta dificuldade, alguns municípios, como o do nosso estudo, decidiram contratualizar empresas privadas.

Na continuidade das competências autárquicas relativas à gestão das escolas, é publicado o *Decreto-Lei* n.º 75/2008 de 22 de abril, que aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário. Este diploma, incluído na descentralização de atribuição de competências no âmbito da educação, representa uma nova perspetiva de gestão da escola, agora bastante centrada na figura do diretor, seu responsável máximo, pois configura um modelo de cariz empresarial e assenta numa lógica de gestão privada que nada tem a ver com a realidade da nossa escola.

Além disso, este Diploma remete a participação autárquica para um órgão designado de conselho geral, órgão colegial de “direção estratégica responsável pela definição das linhas orientadoras de atividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa.”. Ainda, segundo o disposto no artigo 11.º, a articulação da escola com o muni-

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

cípio faz-se com as câmaras municipais, respeitando as competências dos conselhos municipais de educação. Ao conselho geral são atribuídas competências fundamentais da escola: aprovar as regras de funcionamento (regulamento interno), as decisões estratégicas e planeamento (projeto educativo e plano anual de atividades), o acompanhamento da sua concretização (relatório anual de atividades) e eleger e substituir o diretor. “(...) além disso, confirma-se a este órgão o poder de eleger e destituir o diretor, que por conseguinte lhe tem de prestar contas” (*Decreto-Lei* n°75/2008).

Quanto à dimensão da participação das autarquias, segue os modelos de gestão anteriores, previstos no *Decreto-Lei* n.º 115-A/98.

Almeida Jesus advoga

(...) que a intervenção municipal em educação deve concretizar-se preferencialmente pela via da transferência de competência da administração central, e que a relação de cada estabelecimento com o respetivo município se deve canalizar pela via da representação, no Conselho Municipal de Educação, sendo redundante e extemporânea a sua presença no conselho geral, excessivamente perigosa, podendo levar nalguns casos à politização e partido-dependência dos cargos pelas pessoas e finalmente das escolas (Almeida, 2011, p.3)

Segundo este Autor, associar os membros da autarquia ao Conselho Geral reproduz práticas de politização ainda recentes mas já existentes nas escolas. O Presidente da Câmara, “elite local”, com o apoio do seu partido político exerce uma influência forte nalguns elementos da comunidade da sua dependência, tais como pessoal não docente, associações locais e alguns encarregados de educação, facto já evidenciado nas motivações deste projeto. Porém, o legislador do *Decreto-Lei* n°75/2008 atribui ao município um estatuto semelhante ao de outra entidade da sociedade civil, não o privilegiando face ao quadro de transferência de atribuições e competências até à data ocorrido (*idem*, p. 8).

Almeida Jesus (2011), fundamentado na opinião dos investigadores João Barroso, Natércio Afonso e Matias Alves, entende que participação dos representantes dos órgãos autárquicos pode ultrapassar as suas competências e tentar “influenciar ou dominar politicamente o órgão com maior capacidade de decisão das escolas, condicionando a toda a largura os grandes objetivos que formaram a matriz desse normativo” (2011, p. 8).

A grande alteração do atual modelo seria uma gestão democrática e não continuar como uma administração direta do Estado limitada essencialmente a dimensões técnicas e operacionais. Licínio lima (2010), em entrevista ao Jornal da Fenprof, conduzida por José Paulo Oliveira, critica a forte centralização da administração educativa por atingir atualmente a escola pública, afirmando que as escolas são “transformadas em repartições”, onde está a ser implantado o novo modelo da Nova Gestão Pública. Uma teoria inspirada no modelo de ges-

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático

tão empresarial, sustentada pela utilização dos métodos do setor privado, para o setor público, considerados determinantes para alcançar a eficiência dos serviços .

Sob a influência do modelo da Nova Gestão Pública, o Programa do XVII Governo Português consagra que “um dos seus objetivos é tornar a Administração Pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico (...) de forma a melhorar a qualidade do serviço a prestar aos cidadãos, empresas e comunidade, por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços”.(2005, p. 10).

Neste sentido, e no quadro do gerencialismo, onde a gestão se sobrepõe à democracia, a Fenprof, ainda recentemente (fevereiro 2012), apresentou um parecer ao ministério da educação para a alteração ao regime jurídico, de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da Educação Pré-escolar e dos Eninos Básico e Secundário. Discorda de um modelo de gestão das escolas unipessoal, centralizado na figura do diretor e defende a redefinição das competências atribuídas ao conselho geral em detrimento do conselho pedagógico, assim como, mais competências e autonomia ao conselho pedagógico.

Na continuidade da descentralização de transferência de competências, do domínio da educação para os municípios, e no cumprimento do Programa do XVII Governo, é publicado o *Decreto-Lei* n.º 144/2008 de 28 de julho. No preâmbulo, é invocado o Poder Local como parceiro essencial na administração da educação e as experiências muito positivas até à data, razão pela qual

“importa dar início a uma efetiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas”, entendendo o Governo que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios em paralelo com a alocação de recursos correspondentes”. (*Decreto-Lei* n.º 144/2008 de 28 de julho).

Acrescenta que este processo resultou de um consenso negocial entre o Governo e a ANMP. São enumeradas as transferências de competências a descentralizar:

“pessoal não docente do Ensino Básico, fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do Ensino Básico, à gestão do parque escolar e à ação social nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico e os transportes escolares” (*Decreto-Lei* n.º 144/2008 de 28 de julho).

Como podemos verificar, nenhuma destas áreas é completamente nova, mas sim já publicada em diplomas anteriores. Consideramos tratar-se de um alargamento de competências, sendo o mais significativo a gestão do pessoal não docente, agora extensiva a todo o Ensino Básico, desde assistentes operacionais ao pessoal técnico administrativo, quanto a recrutamento, afetação e colocação do pessoal, gestão das carreiras, remunerações e poder disciplinar. Este domínio de transferências vai ser por nós analisado na investigação empírica tendo

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

como objetivo compreender a lógica de interesse de transferência desta competência do Ministério da Educação para o Município “Oliveira-Flor” e analisar a concretização da gestão do pessoal não docente.

Segundo o definido no capítulo I, artigo 2.º do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho as transferências de atribuições de competências referentes às áreas do pessoal não docente das escolas básicas e Educação Pré-escolar, as atividades de enriquecimento curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico e a gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico “dependem da existência da carta educativa e da celebração de contratos de execução por cada município”, ou seja, do acordo entre o Ministério da Educação e os municípios. Ainda no capítulo III do artigo 12.º são descritas as cláusulas obrigatórias dos contratos de execução a celebrar, assim como os procedimentos financeiros no caso de incumprimento das obrigações a que os municípios ficam sujeitos. Como se percebe, a contratualização das transferências na área da gestão, até à data, da tutela da Administração Central, estão associadas a uma negociação individual do Ministério da Educação com cada município, não sendo universal. Dado este carácter de contratualização individual e opcional entre os municípios e o Governo, como poderemos interpretar as intenções legislativas dispostas no preâmbulo do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho? Parece-nos serem observáveis contradições no disposto do *Decreto-Lei*, quando faz referência “(...) aos passos decisivos e estruturantes no caminho de uma efetiva descentralização de competências para os municípios”, invocando que as competências a transferir resultaram de um processo negocial entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios. Efetivamente, a ANMP, interlocutor dos municípios, desde os anos 80, reclama transferência de atribuições e competências, de forma a dar uma resposta necessária e de qualidade às suas populações, a conseguir uma intervenção mais ativa, se bem que acompanhada de respetiva regulamentação e condições de financiamento. Em documento aprovado no XVII congresso da ANMP, foram definidas as áreas de atribuição de competências, explicitando as condições a ter em conta no financiamento. Contudo, à semelhança de normativos anteriores, a Administração Central dificulta a intervenção ativa dos municípios pela falha de transferências financeiras.

O relatório disponível no observatório das políticas locais de educação (2010) faz o ponto de situação quanto aos contratos de execução. Evidencia que dos 278 municípios do continente, estão até à data assinados e publicados 113 contratos de execução. Como se constata, são menos de 50%, um número ainda reduzido comparativamente com as ambições de descentralização descritas no preâmbulo do *Decreto-Lei*. Segundo o descrito no relatório (2010), o que está em causa quanto aos contratos em fase de negociação prende-se com diver-

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático

gências do pessoal não docente a transferir, “obras ou construção de equipamentos a custear pelo Ministério da Educação, inclusão de pavilhões gimno-desportivos na transferência financeira, reavaliação do parque escolar, etc.”, acrescentando a “mudança nos executivos camarários decorrentes de eleições autárquicas e noutros casos a não assunção de compromissos por parte dos anteriores responsáveis camarários”.

Como se depreende, os problemas inerentes à celebração destes contratos de execução são semelhantes aos que, desde sempre, acompanharam o processo de transferência de competência da Administração Central para a Administração Local, isto é, a falta de enquadramento financeiro e de regulamentação, impossibilitando os municípios à sua mais eficaz aplicação. Logo em setembro de 2010, a agência Lusa publicava uma notícia reveladora de preocupações da ANMP, após reunião do conselho executivo. Esta associação confronta-se, agora, com duas situações: municípios subscritores dos contratos de execução de transferências de competências e municípios não subscritores. Embora haja questões universais, como a ação social escolar alargada para mais famílias e sem cabimento no orçamento camarário para fazer face a nova legislação publicada, dizem os municípios não ter sido discutida aquando a assinatura de protocolo. Outra das preocupações para os municípios subscritores dos contratos de execução relaciona-se com o pessoal não docente: o pagamento da ADSE, questões de carreira, promoções e avaliação de desempenho. Fica acordado que, questões não universais, serão tratadas município a município.

No boletim mensal da ANMP n.º 182, de julho de 2009, é já visível alguma tensão e divergência entre a Administração Central e a Administração Local pelas alterações ao regime de pagamento da ADSE do pessoal não docente. Informava o Secretário de Estado do Orçamento que, a partir de 2009, as despesas seriam suportadas pelas autarquias. Em completa discórdia estava a ANMP, assumindo, “em missiva dirigida ao ministro das finanças”, que as despesas com a saúde continuariam a ser suportadas pela ADSE, como decorre do ponto 6 da cláusula 2 dos contratos de execução assinados entre os municípios e o Ministério da Educação.

No documento do XIX Congresso da ANMP, realizado a 9 de julho de 2011, em Coimbra, são evidenciados os constrangimentos inerentes às atribuições de competências dos municípios e a reclamação da universalidade. É referida uma situação de desigualdade, penalizando os municípios que assinaram os contratos de execução, pelos encargos acrescidos. A ANMP efetuou um levantamento sobre os constrangimentos apresentados pela execução do Contrato de Execução, no qual foram encontradas semelhanças ao realizado pelo Ministério da Educação, contudo não tiveram acolhimento, continuando a subsistir as questões apontadas

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

pela ANMP. Estas referem-se à ausência de regulamentação de gestão partilhada dos recursos humanos.

O nosso projeto, como anteriormente referido, debruçar-se-á sobre esta problemática da gestão partilhada do pessoal não docente. Analisaremos os problemas / constrangimentos / condicionantes destes profissionais, agora da tutela da autarquia, com a continuidade de funções no mesmo espaço e dirigidos pelo órgão de Gestão. Sendo agora providos pela autarquia, vamos conhecer:

- quem promove a sua formação?
- quem desenvolve o processo da avaliação de desempenho?
- quem decide o seu conteúdo funcional?
- quem exerce o poder disciplinar?
- como os funcionários percecionam o organigrama da autarquia?
- quais as relações institucionais entre a escola e autarquia?
- como o pessoal não docente vive a situação da ambivalência ou de dupla tutela?

Retirar conclusões acerca destas questões não se afigura tarefa fácil. Teremos de nos apoiar nas disposições legais, artigos científicos, autores de referência sobre a temática, contrapondo ideias, análise de documentos, entrevistar e interpretar a voz dos atores.

A Evolução das competências municipais em educação, no Portugal democrático

Quadro 3 - A evolução das competências formais dos municípios em educação. Da transferência à contratualização

Fases da Evolução	Diplomas legais
1976-1986: aos municípios são: Impostos predominantemente Encargos financeiros no âmbito da Educação inicial	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março: encargos municipais relativamente a investimentos na educação; - Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro: encargos municipais em matéria de transportes escolares - Conselho Consultivo de Transportes Escolares - Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro: atribuições municipais em matéria de ação social escolar; Conselho Consultivo de Ação Social Escolar
1986-1996: para além dos encargos, o município é reconhecido também como um agente educativo supletivo e parceiro social de estatuto idêntico aos agentes privados.	<ul style="list-style-type: none"> - Lei n.º 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.º 31/87, de 9 de julho: participação no Conselho Nacional de Educação; - Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro: constituição de parcerias na criação de escolas profissionais; - Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de março: participação no Conselho de Direção das Escolas; - Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, Lei-quadro da Educação Pré-Escolar e Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de julho: condições de participação das autarquias na educação pré-escolar.
1996: a partir da entrada do XIII governo constitucional, o município começa a ser reconhecido como um parceiro educativo público e não apenas supletivo do ensino público	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto-Lei n.º 115-A/8, de 4 de maio: participação municipal nos órgãos de direção das escolas e criação facultativa de Conselhos Locais de Educação; - Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro: competências municipais no âmbito da educação; - Decreto-Lei Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de agosto: constituição de Agrupamentos de escolas; - Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro: criação obrigatória dos Conselhos Municipais de Educação e elaboração da carta educativa concelhia - Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, contratualização e transferência de competências

Fonte: Adaptado de Fernandes (2005: 209)

Capítulo 2

A gestão dos recursos humanos

2.1 Os modelos de gestão e administração – do modelo burocrático ao modelo político

2.1.1 Modelo burocrático

As organizações envolvem grupos de duas ou mais pessoas entre as quais existem relações de cooperação, competição, coordenação, realização de metas, diferenciação de funções e hierarquias. Falamos, pois, de organizações.

Segundo Bilhim (1996, p. 19),

“as organizações são as unidades sociais dominantes das sociedades complexas, quer sejam industriais ou da informação. Hoje nascemos em hospitais, alimentamo-nos em restaurantes, trabalhamos em empresas, departamentos públicos, instituições sem fins lucrativos e, quando morremos, recorreremos à igreja e à empresa funerária: tudo são organizações.

Esta definição de Bilhim significa que toda a vida dos cidadãos está associada a organizações. Consideram-se unidades sociais porque são integradas por pessoas ou grupos de pessoas que interagem entre si.

Na mesma linha de pensamento, Henrique Ferreira (2010, p. 5) realça a importância do estudo das organizações, afirmando que “O ser humano, isolado, não conseguiria nem resolver os seus problemas nem alcançar os seus objetivos”.

Edgar Schein, cit. por Bilhim, (1996,p. 22) definiu organização como sendo a “coordenação racional de atividades de um certo número de pessoas, tendo em vista a realização de um objetivo ou intenção explícita e comum, através de uma divisão do trabalho e funções, de uma hierarquia de autoridade e de responsabilidade”.

Martin Albrow (1997:138-140), cit.por Lima (2006, p. 21), defende que (...) “as organizações (...) não são puros “objetos” mas antes construções e criações humanas; em parte também criação dos teóricos das organizações (Id., ibid.:33)”.

No sentido de concluirmos o conceito de organização, recorreremos a Muñoz e Roman (1989: 41-46), cit. por Costa (2006, p.11), indicando cinco elementos fundamentais do conceito de organização :

- composição – indivíduos e grupos interrelacionados;
- orientação para objetivos e fins;
- diferenciação de funções;
- coordenação racional intencional;
- continuidade através do tempo.

Ainda na linha de defesa para a existência das organizações, Sebastião Teixeira (2002, p. 24) apresenta três razões pertinentes:

– Razões sociais – as pessoas são seres gregários e organizam-se pela necessidade de relacionamento com as outras pessoas;

– Razões materiais – a realização do trabalho de grupo numa organização aumenta a eficiência na execução das tarefas, alcançando os objetivos com menor tempo dispendido;

– Efeito de sinergia – o efeito do trabalho em conjunto é maior do que a soma dos efeitos que produziria individualmente.

Após a definição do conceito de organização, e expostas as razões para a sua existência, evidenciamos um modelo alusivo à gestão e administração comum a diferentes organizações – o modelo burocrático, assente no princípio da racionalidade. “Esta racionalidade traduz-se na previsibilidade e na certeza quanto ao futuro, na consensualidade sobre objetivos, na correta adequação dos meios aos fins, nas tecnologias claras, nos processos de decisão e de planeamento estáveis” (Costa, 1996, p. 44). Para Weber, a burocracia é uma forma de organização eficiente por excelência e para alcançar esta eficiência, ela precisa de detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas devem ser feitas. Sebastião Teixeira afirma que a:

Burocracia defendia um sistema ordenado de supervisão e subordinação e uma unidade de comando; mas aqui se fazia apelo ao uso intensivo de documentos escritos relativos a regras e regulamentos que eram descritos detalhadamente em manuais, o que permitia que os gestores assentassem a sua atuação em regras consistentes, completas e com possibilidades de serem ensinadas. (2002, p. 14)

Weber, citado por Chiavenato (1987, p.283), considera que a burocracia se caracteriza essencialmente pelas seguintes características:

1. carácter legal das normas e regulamentos;
2. carácter formal das comunicações;
3. carácter racional e divisão do trabalho;
4. impessoalidade das relações;
5. hierarquia de autoridade;
6. rotinas e procedimentos standardizados;
7. competência técnica e meritocracia;
8. especialização que é separada da propriedade e divisão do trabalho;
9. profissionalização dos participantes;
10. completa previsibilidade do funcionamento.

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Com a definição de todas estas características, à luz de um modelo racional, tudo estava previsto numa organização “ligada por normas e regulamentos”, que antecipadamente prevê como tudo irá funcionar. Todas as normas e regulamentos são escritos de uma forma exaustiva, de forma a enquadrar o que ocorra na organização e apresentem um carácter legal. A sua comunicação e tomadas de decisão são também escritas, de modo a ser visível o comprovativo das mesmas. Numa organização burocrática, para cada funcionário, é definido o seu cargo com funções específicas, assim como a relação hierárquica com os outros funcionários. Todos os cargos devem estar sob controlo e supervisão de outro superior. Com esta divisão de cargos, há a necessidade de autoridade, com o objetivo de contribuir para uma efetiva eficiência na organização.

Deve ainda prevalecer a impessoalidade nas relações com o intuito de se evitarem dificuldades arbitrárias. As pessoas são consideradas pelos cargos e funções que ocupam e não enquanto pessoas.

A especialização dos funcionários é rotineira com normas e técnicas a seguir, com vista a tirar mais rentabilidade do trabalho em função do cargo que ocupam, sendo previsível o funcionamento e produtividade de cada setor da organização (Chiavenato, 1987, pp. 274-293).

Segundo Croizier (1963, p. 229), cit por Lindinho (2003, p. 101), “uma organização burocrática é uma organização que não se corrige em função dos seus erros. Assim, o executor de cada tarefa tem de ser selecionado pelo seu mérito e competência técnica e não por qualquer preferência pessoal”.

O funcionário poderá seguir carreira dentro da organização, ser promovido a cargos superiores, desde que demonstre mérito, capacidade e competência.

Nesta linha de ideias, vamos focalizar-nos na estrutura organizacional da escola e interpretá-la à luz dos modelos burocrático e político, mas, como refere Licínio Lima (1998, p. 65), interessa-nos “considerar modelos teóricos para o estudo da escola como organização enquanto tal, mas, sobretudo, permitindo a sua compreensão e explicação. Sem termos a pretensão de isolar completamente os elementos de carácter normativo”. A escola pública é regulada centralmente pelo Estado e ainda na esteira do autor,

“De um ponto de vista jurídico-normativo é inegável que o desenho organizacional da escola, os arranjos organizacionais e as suas estruturas formais estão predeterminadas. Sujeitas a um controlo burocrático, a escola está formalmente organizada e estruturada de acordo com um modelo imposto uniformemente por todo o país. Mesmo no domínio da sua organização pedagógica, na formulação do currículo –“uniforme pronta a vestir de tamanho único”, como foi caracterizado por Formosinho(1987b:41-50)-, na sua implementação, na avaliação dos alunos etc., a escola parece condenada a *reflectir e a reproduzir* uma dada orientação hegemónica.” (2003, p. 40).

Na linha de pensamento de Licínio Lima, as práticas dos órgãos das escolas estão condicionadas por normativos e regulamentos superiormente definidos. No interior da escola, as práticas dos diversos atores estão, de forma semelhante, reguladas por vastíssima legislação e ainda por ordens de serviço. A ação organizacional da escola é determinada por decisões.

Claramente identificada, está assente numa estrutura hierárquica de autoridade: o diretor, adjuntos, assessores, coordenadores e diretores de turma. A ação e comunicação nesta linha hierárquica é apoiada por inúmeros documentos escritos. As tarefas estruturam-se em função da especialização. Esta mesma especialização contribui para a divisão de tarefas e estas funcionam, ainda, ao contrário do que seria esperado, com dificuldades de trabalho em grupo. A maioria, se não todas, das atividades dos atores escolares caracterizam-se pela rotina e por procedimentos padronizados. Face ao que acabamos de descrever, as características burocráticas estão, ainda, presentes no sistema educativo português, quer na dimensão especificamente organizacional quer na dimensão pedagógica, nomeadamente nos conteúdos lecionados, no processo ensino/aprendizagem, através da estrutura hierárquica criada no interior da sala de aula pelos alunos e pelo professor, e na uniformização curricular.

Podemos concluir que a burocracia significava algo de positivo, conotado com método de organização racional, eficiente, baseado na lei, com autoridade hierárquica, especialização funcional.

2.1.2 Modelo político

O modelo político, segundo Licínio Lima (2003, p. 17), “realça a diversidade de interesses e de ideologias, a inexistência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política”.

O Autor salienta ainda as potencialidades do modelo, no estudo das organizações, inclusivé na escola pública, embora persista um forte poder sobre a mesma do Estado Central.

(...) “ele tem as vantagens de chamar a atenção para a heterogeneidade que caracteriza os diversos actores educativos (tantas vezes apreendidos como grupos homogéneos), para a conflitualidade que pode marcar os seus interesses e as suas acções e, até para o seu potencial de intervenção e de mudança.” (Lima, 2006, p.18).

Com a interpretação deste modelo, o Autor tem como intenção realçar a importância da ação dos atores, enquanto sujeitos ativos, potenciadores de mudança das organizações, por terem valores e interesses diversificados: profissionais, pessoais, políticos, entre outros.

Licínio Lima, com a pretensão de demonstrar a importância da ação dos atores, “mesmo nos mais apertados quadros políticos. institucionais”, recorre a Michel Crozier:

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

“Um ser humano [...] não tem apenas um mão [escola clássica] e um coração [escola das relações humanas]. Tem também uma cabeça, o que significa que é livre de decidir e para jogar o seu próprio jogo” (Crozier, 1964, p.149, citado por Lima, 2003, p.18). Acrescenta também “os subordinados podem ser considerados agentes livres que discutem os seus próprios problemas e fazem negociações sobre eles, que não só se submetem a uma estrutura de poder, mas também participam nessa mesma estrutura” (*Idem, Ibidem*).

Na mesma linha de pensamento, Victor J. Baldrige, citado por Adelino Costa (1996, p. 73), reafirma a imagem do modelo político na escola, evidenciando as manifestações de liberdade dos diferentes atores:

(...) “ Se os tumultos dos alunos danificam o campus, se os professores formam sindicatos e entram em greve, se os administradores defendem as suas posições tradicionais e se os grupos de interesse externos aos governantes irados invadem os átrios académicos, então estes actos devem ser vistos como políticos.”.

Destacando as características principais do modelo político, Ferreira (2005, p. 365) cita Tony Bush:

“os modelos políticos compreendem aquelas teorias que caracterizam os processos de tomadas de decisão como uma negociação. Assumem que as organizações são arenas políticas cujos membros se implicam em atividade política, na prossecução dos seus interesses. A análise centra-se na distribuição do poder e da influência nas organizações, na luta e na negociação entre grupos de interesses (...)”.

Os modelos políticos assumem que a política e as decisões nas organizações emergem através de um processo de negociação, de argumentação e contra-argumentação. Os grupos de interesse desenvolvem e formam alianças na prossecução dos seus objetivos políticos particulares. O conflito é visto como um fenómeno natural e o poder deriva das alianças mais do que da autoridade dos líderes formais

Este modelo destaca a atividade política e o poder na organização escolar que “tendem a ser associados não só às políticas nacionais e locais como aos partidos políticos como ainda aos interesses e alianças no grupo” (Ferreira, 2005, p. 365). O que significa que a natureza política das relações que se estabelecem entre todos atores na escola e toda a sua envolvente, a administração educativa e a comunidade local, são semelhantes, podendo ser vistos como sistemas políticos em miniatura.

Adelino Costa (1996, p. 73) percebe a escola como modelo político com as seguintes características:

➤ a escola é um sistema político em miniatura cujo funcionamento é análogo ao das situações políticas existentes nos contextos macro-sociais;

- as escolas são compostas por uma pluralidade e heterogeneidade de indivíduos e de grupos que dispõem de objetivos próprios, poderes e influências diversas e posicionamentos hierárquicos diferenciados;
- a vida escolar desenrola-se na conflitualidade de interesses e na conseqüente luta pelo poder;
- os interesses situam-se quer no interior, quer no exterior da escola e influenciam toda a atividade organizacional;
- as decisões obtêm-se a partir de processos de negociação, tendo como base a capacidade de poder e de influência dos diversos indivíduos e grupos;
- Interesses, conflito, poder e negociação são palavras-chave no discurso desta abordagem organizacional.

De acordo com os autores citados, o modelo político também é visível na organização escolar e tem como objetivo descrevê-la, como uma instância de competição entre grupos, com objetivos e pontos de vista divergentes, onde os atores se movimentam, de forma intencional, dentro do seu perímetro de manobra, com delineamentos programados que podem conduzir à mudança. Quando não ocorre mudança, assiste-se a movimentações que servem para os diferentes atores marcarem posição e as coligações afirmarem-se na organização escolar. Neste contexto, assume-se a mudança como algo de positivo ou mais-valia, privilegiando-se aspetos como o poder, o conflito, os interesses e os constrangimentos que são as zonas de incerteza, de conforto e as cedências.

2.2 A gestão dos recursos humanos

A administração e gestão dos recursos humanos são uma especialidade que tem evoluído ao longo dos tempos e se preocupa com as pessoas no interior das organizações. A sua expansão deve-se ao crescimento das organizações e à complexidade de tarefas organizacionais.

O desenvolvimento tecnológico, a necessidade da mudança, a aposta na qualidade e competitividade requerem uma forte aposta nas pessoas, desde a sua formação contínua ao bem-estar, enquanto trabalhadores das organizações. Estas “são constituídas por pessoas, e dependem delas para atingir os seus objetivos e cumprir as suas missões. E para as pessoas, as organizações constituem o meio pelo qual elas podem alcançar vários objetivos pessoais, com um mínimo de tempo, esforço e conflito.” (Chiavenato, 1999, p. 5). É nas organizações que as pessoas vivem grande parte do seu tempo, desenvolvem capacidades e asseguram os rendimentos necessários à sua sobrevivência. Nesta linha de ideias é desejável e fundamental que

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

as pessoas assumam que os objetivos das organizações também são os seus, fazendo-as sentir sujeitos ativos, inovadores, potenciadores de uma nova visão e responsáveis pelas decisões.

Na opinião do Professor da Harvard Business School, citado por Bilhim, os novos pressupostos para a gestão das pessoas serão :

“Atitude pró-activa, salientando a adaptação e a articulação da gestão de recursos humanos com o planeamento estratégico e a mudança da cultura;

Reconhecer que as pessoas representam um capital fundamental capaz de ser desenvolvido;

Fazer coincidir os interesses da organização com os dos funcionários;

Reduzir as hierarquias para aumentar a confiança entre todos(chefias e não chefias);

Criar canais abertos de comunicação para fomentar a motivação e a mística pelo serviço público;

Orientar a gestão do desempenho para objetivos, metas e resultados.” (2004, p. 21).

Em conformidade, com o autor, a valorização das pessoas e a motivação são imprescindíveis para o seu melhor desempenho. Apostar nas pessoas como parceiros das organizações, capazes de fornecer conhecimentos, habilidades e decisões racionais, independentemente da sua categoria é imprescindível para a qualidade da organização e para conseguir atingir as metas definidas. Só apostando e investindo nas pessoas se consegue mais qualidade nos serviços prestados aos clientes finais.

Na perspetiva de Chiavenato, “a Administração dos Recursos Humanos é o conjunto de políticas e práticas necessárias para conduzir os aspetos da posição gerencial relacionada com as ‘pessoas’ ou recursos humanos, incluindo recrutamento, seleção, treinamento, recompensas e avaliação de desempenho.” (Chiavenato , 1999, p. 8).

O recrutamento e seleção são atualmente uma função estratégia dos recursos humanos numa organização, de forma a colocar a pessoa certa no lugar certo.

O recrutamento ocorre quando a organização procura profissionais, dentro ou fora, num processo seletivo de comunicação e informação. Segundo Chiavenato (1999, p. 82), para o sucesso do recrutamento é necessário que a organização divulgue as oportunidades de trabalho, atraia os candidatos e mostre o que a organização pretende oferecer.

Conforme o Autor, o recrutamento interno é dirigido para os funcionários do interior da organização, tem como objetivo promovê-los ou transferi-los para outras atividades mais complexas e motivadoras. Enquanto o concurso externo é para fora da organização, procura submeter candidatos a uma selecção e trazer experiências e habilidades não existentes na organização, suprir necessidades (*idem, ibidem*). Para a realização deste concurso, são utilizadas várias técnicas de divulgação em jornais, agências de recrutamento, contatos com escolas, universidades, cartazes, consulta ao arquivo de candidatos e bancos de dados candidatos. Para efeitos de concurso, os candidatos apresentam o *curriculum vitae*, um

documento essencial, onde constam dados, desde a identificação, a formação e a experiência profissional. A primeira informação da organização sobre o candidato tem como fonte o *currilum vitae*, apelidado por Chiavenato (1999, p.103) de porta aberta, um cartão de visitas, que possibilitará ou não a entrevista.

Quadro 4 - Áreas da gestão de pessoal

Moderna Gestão das Pessoas	Agregando Pessoas	Quem deve trabalhar nas organizações: <ul style="list-style-type: none"> • Recrutamento de Pessoal • Seleção de Pessoal
	Aplicando Pessoas	O que as Pessoas deverão fazer: <ul style="list-style-type: none"> • Desenho de cargos • Avaliação de desempenho
	Recompensando Pessoas	Como recompensar as pessoas: <ul style="list-style-type: none"> • Recompensas e remunerações • Benefícios e serviços
	Desenvolvendo Pessoas	Como desenvolver as pessoas: <ul style="list-style-type: none"> • Treinamento e desenvolvimento • Programas de mudança • Programas de comunicações
	Mantendo Pessoas	Como manter as pessoas no trabalho: <ul style="list-style-type: none"> • Treinamento e desenvolvimento • Programas de mudança • Programas de comunicações
	Monitorando Pessoas	Como saber o que fazem e o que são: <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de informação gerencial • Banco de dados

Fonte: Adaptado de Chiavenato (1999:15)

Após o recrutamento, a tarefa da organização é selecionar os candidatos, classificá-los face ao cargo a ocupar. Continuando a recorrer às ideias do Autor, a seleção funciona como um filtro que só permite o ingresso das pessoas com as características desejáveis pela organização. Neste processo, procura-se os mais adequados para ocupar os cargos não preenchidos, com o objetivo de “manter ou aumentar a eficiência e o desempenho do pessoal, bem como a eficácia da organização. No fundo, está em jogo o capital intelectual da organização que a seleção deve preservar e enriquecer.” (Chiavenato, 1999, p. 107). Neste sentido, o processo de seleção precisa de se basear em dados e informações sobre o cargo a ser preenchido, em função das competências desejadas pela organização. Após esta recolha de dados, é necessário recorrer a técnicas de seleção para conhecer, comparar e decidir o(s) candidato(s) adequado(s).

Capítulo 3

Enquadramento Metodológico

3.1 Metodologia de natureza qualitativa

Para este trabalho de investigação empírica, optamos pela abordagem qualitativa, tendo em conta que é a mais apropriada para este estudo de caso. De facto, esta abordagem impõe-se cada vez mais, quando se trata de investigação em Ciências Humanas, nomeadamente em educação, dado que “contempla uma metodologia de investigação que enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo das perceções pessoais” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 11).

Neste estudo sobre a transferência de competências do Ministério da Educação para as autarquias, mais concretamente do pessoal não docente, interessa-nos ouvir através de entrevistas, os atores envolvidos nesta problemática, ou seja, membros da autarquia, como o Presidente da Câmara Municipal Oliveira Flor, a Vereadora responsável pelo pelouro da Educação, o Diretor do Agrupamento de Escolas, os Coordenadores de Departamento da Educação Pré-Escolar e 1.º Ciclo do Ensino Básico, a Chefe dos Serviços Administrativos e a Chefe dos Serviços Operacionais.

A fonte de recolha de dados do investigador é o ambiente natural, *in vivo* (Legendre, 1983, cit. por Lessard-Hérbert, Goyette, & Boutin, 2005, p. 177) e o “objeto geral da investigação qualitativa interpretativa” é o “mundo humano” enquanto criador de sentido” (Lessard-Hérbert, Goyette, & Boutin, 2005, p. 175). Assim, é preocupação do investigador, apreender as diferentes perspetivas dos participantes no processo e compreender o significado ou interpretação que eles próprios atribuem aos acontecimentos e comportamentos que manifestam. O investigador constitui, deste modo, um instrumento-chave na investigação, pois assume que a recolha de dados visa compreender a realidade global (perspetiva holística). Embora dotado de conhecimento do quadro teórico sobre a problemática em estudo, o investigador obtém, no ambiente natural, dados descritivos e singulares que lhe permitem prosseguir os objetivos da investigação.

Em termos de precauções, o investigador qualitativo deverá ter sempre a preocupação de reduzir os efeitos que a sua presença provoca nos sujeitos, em tentar estabelecer uma relação de confiança e de empatia, mantendo contudo algum distanciamento. A convivência prolongada com o campo de análise, característica das metodologias qualitativas, vai permitir ao investigador a imersão no palco de ação para obter um retrato rico em pormenores descritivos, relativamente a pessoas, locais e conversas. Desta forma, o investigador será um conhecedor

profundo da organização e, conseqüentemente, descodificará a interpretação feita pelos atores sociais, detentores de saberes. Por outro lado, no decorrer da investigação, o quadro teórico construído vai ser centrado em questões mais específicas, permitindo ao investigador delinear o percurso a seguir ao longo da construção da investigação. No nosso caso, a condição de investigador foi facilitada pelo conhecimento anterior dos atores do contexto de estudo, quer na autarquia quer no Agrupamento de Escolas.

3.2 Estudo de Caso

O estudo de caso é um método de estudo específico para o desenvolvimento de uma investigação. Segundo a perspetiva de Yin (2005 , p. 33),

“um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto, da vida real, especialmente quando os limites entre fenómeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Estudar um caso é investigar um fenómeno e relacioná-lo dentro do seu contexto da vida real, com o objetivo de verificar como se desenvolve. Na mesma linha de pensamento, Merriam, (1988, cit por Bogdan & Biklen, 1994, p. 89) define que “o estudo de caso consiste na observação detalhada de um contexto”. Judit Bell (1997,p. 23) aconselha o metodologia do estudo de caso “a investigadores isolados, dado que proporciona uma oportunidade para estudar, de uma forma mais ou menos aprofundada, um determinado aspeto de um problema em pouco tempo (...)”. Nisbet e Watt (1980, p.5), cit. por Judith Bell (1997, p. 23), apontam como vantagem do estudo de caso o interessar-se “pela interação de fatores e acontecimentos”.

No nosso estudo procurámos conhecer a interação entre grupos de pessoas dentro da organização, partindo da sua posição organizacional e não pertencendo ao mesmo grupo.

Na qualidade de investigador, seguimos uma das finalidades do estudo de caso apresentada por Robert Stake (2007, p. 24) – a particularização, conhecer bem um caso particular, pelo que ele é, pelo que faz, isto numa primeira fase, sendo que irá implicar o conhecimento de outros casos diferentes.

3.3 Técnicas de investigação e instrumentos de recolha de dados

No âmbito deste estudo, optamos por técnicas diversificadas, de forma a fundamentar as prováveis conclusões e criámos instrumentos de recolha de dados para nos permitir uma recolha de informação adequada e pertinente. Neste sentido, iniciamos pela pesquisa bibliográfica, servindo de alicerce à parte teórica do nosso trabalho, consulta e análise de legislação

sobre o sistema educativo português e transferências de competências de educação, da administração central para o Poder Local. Seguidamente, iniciámos o trabalho de campo, neste caso no departamento de educação da autarquia Oliveira Flor e Ex Agrupamento de Escolas Vale do Tua⁴ e solicitámos alguns documentos não disponíveis *online* nas duas organizações. A primeira disponibilizou as atas da comissão de acompanhamento, as atas do conselho municipal de educação e o protocolo de cooperação com a rede de bibliotecas. A segunda disponibilizou atas do conselho geral para consulta, não permitindo cópias.

Deste modo, a nossa “sensibilidade” em relação ao contexto assume um carácter determinante, porque o investigador qualitativo tenta conhecer os indivíduos como pessoas, considera todas as perspetivas como válidas e preocupa-se com a validade e a fiabilidade do trabalho realizado. Pressupõe, ainda, que todas as situações e ocorrências constituam uma pista de entendimento da realidade, o que implica que a investigação qualitativa tenha de ser flexível e permita a emergência de perspetivas ou questões que iluminem a compreensão do objeto de estudo. (Bogdan, 1994).

Recorremos ainda a guiões de entrevista semiestruturada com gravação áudio. Após a recolha das unidades de registo, tratamento e seleção da informação, adquirimos um conhecimento mais profundo e detalhado do contexto em estudo. Esta técnica foi fundamental para a realização das entrevistas, porque já possuíamos informação das opiniões dos atores, facilitando a compreensão dos seus pontos de vista.

Depois de realizada a recolha dos dados, através dos instrumentos referidos, estes passaram por um processo de análise e avaliação pelo investigador, de modo a poder organizá-los de forma lógica e ordenada.

No processo de análise não nos devemos esquecer de submeter a informação a três passos importantes, sendo eles a seleção, que visa o exame minucioso dos dados, com o objetivo de detetar erros ou falhas; a codificação, baseando-se na técnica operacional em que os dados são transformados em símbolos e que permitem ser tabulados e contados; e, por último, a tabulação que consiste no ordenamento dos dados em tabelas, ajudando a verificação das inter-relações entre si (Marconi & Lakatos, 1985, pp. 158-159).

3.3.1 A análise documental

O “documento” é um termo geral que designa a “impressão deixada num objeto físico por um ser humano e pode envolver a análise de fotografias, de filmes, de diapositivos, de

⁴ Este Agrupamento foi extinto, enquanto unidade organizacional, no dia 3 de julho de 2012, passando a constituir um novo Agrupamento de Escolas com a escola secundária local.

correios eletrónicos impressos, entre outras” (Bell, 1997, p. 103). No nosso caso, a análise documental foi exaustiva para fundamentação do quadro teórico e recolha de documentos nas duas organizações: a autarquia Oliveira Flor e o Agrupamento de Escolas Vale do Tua. Em cada documento, retiramos os aspetos que nos pareceram mais importantes, indo ao encontro do nosso problema e das nossas questões de investigação. Tais fontes foram essencialmente documentais, descritas no quadro seguinte, existentes na Câmara Municipal Oliveira Flor, no Agrupamento de Escolas Vale do Tua e no Diário da República.

Quadro 5 - Documentos consultados

Fonte	Documentos	Código
Poder Central	Legislação relativa ao Sistema de ensino Legislação relativa ao Poder Local	A 0
Autarquia	• Atas da Câmara Municipal	A 1
	• Atas da assembleia Municipal	A 2
	• Atas do Conselho Municipal de Educação	A3
	• Atas da Comissão de Acompanhamento	A4
	• Contrato de execução de transferência de Competências	A5
	• Denúncia Contrato de execução de transferência de Competências	A6
	• Carta Educativa	A7
	• Agendas Municipais	A8
	• Portal da Câmara Municipal	A9
	• Eco guia	A10
Órgão de Gestão do Agrupamento de Escolas Vale do Tua	• Atas do Conselho Geral	B1
	• Protocolo de Delegação de Competências	B2
	• Projeto Educativo (2009/11)	B3
	• Plano Anual de Atividades (2009/11)	B4

Na perspetiva de Chaumier (1974), citado por Sousa (2005, p. 262) e Bardin (1977, p. 45), a análise documental é “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior; a sua consulta e referenciação”. Efetuámos uma leitura flutuante de cada documento e procedemos à condensação da informação, ou seja, procurámos em cada um deles, retirar os aspetos que nos pareceram mais importantes para posterior análise. A este processo, Bardin (1977) designa-o por codificação, definir *à priori* o que vamos considerar como características relevantes do conteúdo, ideias-chave veiculadas na documentação em análise. Contudo, para este processo, servimo-nos do quadro teórico, sendo necessário para interrogar os dados recolhidos. Começamos por espalhar “os textos nas unidades de sentido

consideradas pertinentes em função das características do material a estudar, dos objetivos de estudo" (Amado, 2009, p. 244).

3.3.2 A entrevista

As entrevistas qualitativas, realizadas em profundidade, entendem-se como os vários encontros presenciais, entre o investigador e os informantes, encontros estes direcionados para a compreensão das perspetivas dos informantes, relativamente às suas experiências ou situações, expressas através das suas próprias palavras, possibilitando ao investigador desenvolver uma ideia da forma como os sujeitos interpretam aspetos do seu mundo. (Bogdan & Biklen, 1994). Ainda segundo os mesmos autores, “em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas em conjunto com outras técnicas” (p. 134).

O contactar diretamente com os sujeitos permite captar com mais rigor as suas perceções e expectativas sobre o objeto de estudo. Contudo, ao longo da entrevista não se pretende “submeter o sujeito a uma série de perguntas curtas e direcionadas, como num interrogatório policial, mas estabelecer com ele uma conversa amena e agradável no decurso da qual o entrevistado vai proporcionando as informações que o entrevistado espera” (Sousa, 2005 p. 247).

Na perspetiva de Bell, a entrevista é uma técnica de fácil adaptabilidade, permitindo ao entrevistador habilidoso,

Explorar determinadas ideias, testar respostas, investigar motivos e sentimentos, coisa que o inquérito nunca poderá fazer. A forma como determinada resposta é dada (o tom de voz, a expressão facial, a hesitação, etc.) pode transmitir informações que uma resposta escrita nunca revelaria. (1997, p.137).

A entrevista permite recolher os dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, sendo o meio mais apropriado para realizar a análise construtiva da situação. Obtêm-se informações mais precisas podendo-se constatar de imediato as discordâncias e suas causas.

Segundo Bogdan e Bilken (1994), as entrevistas podem ter diferentes graus de estruturação: estruturadas, seguindo um esquema rígido, previamente organizado, questões fechadas, objetivas de resposta curta, à semelhança de um questionário, impossibilitando ao entrevistado o desenvolvimento da sua resposta. Não estruturadas, onde as questões são mais abertas, dando liberdade e oportunidade ao entrevistado de justificar os seus pontos de vista, falar sobre áreas do seu maior interesse. Nestes tipos de entrevistas, o entrevistador dispõe de um guia com tópicos, recordando-lhe o tema a seguir.

Existe ainda o tipo de entrevista semiestruturada, em que é construído um guião, com questões semiabertas aos vários entrevistados, de forma a obter “dados comparáveis com os vários sujeitos”. (*idem*, p. 135).

Na opinião de Martins (2007, p. 295), a entrevista semiestruturada “apresenta como principais vantagens: o facto de garantir que vários participantes respondam às mesmas questões”.

No seguimento da linha de pensamento de Quivy e Campenhoudt (2005), cit por Martins, (2007, pág. 295), ao efetuar a construção do guião, procurou-se fazer “o menor número possível de perguntas para que os entrevistados pudessem explicar os seus pontos de vista e a sua sensibilidade sobre a temática em análise”.

Segundo Ghiglione e Matalon (1985), citado por Sousa (2005), a preparação da entrevista requer algumas medidas, nomeadamente:

1. Conhecimento dos objetivos a serem alcançados;
2. conhecer previamente o entrevistado de forma a obter informação sobre a sua familiaridade com o assunto em estudo;
3. marcação da entrevista, local, data e hora;
4. tranquilizar o entrevistado do segredo da sua identidade e das suas respostas;
5. conhecimento do campo, evitando desencontros e perdas de tempo;
6. organização do guião com a sequência das perguntas a efetuar.

Seguindo estas orientações teóricas, construímos guiões das entrevistas formulando as questões em consonância com o problema da investigação e com o cargo exercido por cada sujeito, para que as respostas conseguidas sejam úteis à investigação efetuada.

Na seleção dos atores a entrevistar, tivemos também, como critério, o exercício dos cargos nas duas organizações de interferência no estudo: Autarquia da Oliveira Flor e Agrupamento de Escolas Vale do Tua.

Quadro 6 - Calendário das entrevistas realizadas

Código	Data	Local	Entrevistado
E 1	28/06/2012	Gabinete de exercício de funções	Coordenadora Técnica
E 2	29/06/2012	Sala de aula da Escola EB2,3	Coordenador de departamento do 1ºCiclo
E 3	3/07/2012	Sala de aula da Escola EB2,3	Chefe dos Assistentes Operacionais
E 4	5/07/2012	Sala de Educadoras	Coordenadora de departamento da Educação Pré-Escolar
E 5	9/07/2012	Gabinete da Associação de Municípios	Presidente da Câmara Municipal
E 6	10/07/2012	Gabinete do exercício de funções	Vereadora da Educação e Cultura
E 7	19/07/2012	Sala de aula da Escola EB2,3	Diretor do Agrupamento de Escolas

3.3.3 Análise de Conteúdo

Após a organização da informação dos vários documentos consultados e entrevistas transcritas, reunimos condições para efetuar a análise de conteúdo, o que significa, na opinião de Sousa (2005, p. 264), “(...) ir mais além do que está expresso como comunicação directa, procurando descobrir conteúdos ocultos e profundos.”(...), efetuar inferências que levem ao real conteúdo manifesto/observável e não ao aparente, (...), descobrir “o significado verdadeiro” (*idem*, 265).

Na análise de conteúdo, o investigador procura fazer uma descrição objetiva e interpretação sobre o conteúdo gravado nos diferentes registos. Aplica um sistema de codificação/descodificação que conduz à obtenção de um conjunto de categorias, nas quais os diversos elementos do material analisado são sistematicamente classificados.

“A análise de conteúdo procura essencialmente saber quem diz o quê, a quem, como e porquê?” (Sousa, 2005, p. 266). Esta foi a orientação seguida por nós, através dos discursos dos sujeitos nas entrevistas e nos diferentes documentos analisados.

Para Amado (2009, p. 244), “o primeiro grande objetivo da análise de conteúdo é o de organizar os conteúdos de um conjunto de mensagens num sistema de categorias que traduzem as ideias-chave veiculadas pela documentação em análise”.

Guerra (2006, p. 62) afirma que a análise de conteúdo tem uma dimensão descritiva e uma dimensão interpretativa (...) “todo o material recolhido numa pesquisa qualitativa não é um procedimento neutro, decorrendo o seu accionamento e a sua forma de tratamento do material de enquadramento paradigmático de referência.

No presente trabalho, efetuámos a análise de conteúdo, pela definição de categorias *a priori*, de acordo com Bardin (1977).

Construímos também uma grelha de registo e sistematização comum das comunicações extraídas das entrevistas e documentos. De acordo com o mesmo Autor, efetuamos recortes de diferenciação vertical documento a documento, atribuindo-lhe um código.

As entrevistas serão sujeitas a tratamento, segundo a análise de conteúdo. O tratamento passará pelas seguintes fases: a construção de uma grelha de análise, a codificação comparada dos dados e a aferição das propostas interpretativas (Maroy, 1997, cit. por Antunes, 2004, p. 33).

Capítulo 4

A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor

4.1 O contexto do estudo

A autarquia objeto do nosso estudo, aqui identificada como Autarquia Oliveira-Flor, situa-se na Terra Quente Transmontana e, dentro desta, no Vale do Tua, pertencendo à NUT III Alto Trás-os-Montes.

O território municipal tem uma extensão de 658,97 km² e 23.850 habitantes (2011), sendo subdividido em 37 freguesias e localidades. A principal fonte de subsistência da população é o Estado Português, que sustenta o funcionalismo público, os idosos e os já muitos desempregados. Outrora, foram a agricultura e, mais recentemente, o comércio, a principal fonte da subsistência.

A sede do município, com 11.852 habitantes, dista 155 kms do Porto, 60 de Vila Real, 58 de Chaves, 59 de Bragança e 118 da Guarda.

A população escolar do Agrupamento de Escolas Vale do Tua era, em maio/junho de 2012⁵, composta por 1475 alunos, dos quais 170, da Educação Pré-Escolar, 716, do 1.º Ciclo do Ensino Básico, 589, dos 2.º e 3.º Ciclos; 181 Docentes e 122 elementos do Pessoal Não Docente, sendo 9 administrativos e 113 Assistentes Operacionais. Em cada um dos 11 Jardins de Infância trabalhava uma Educadora e uma Assistente Operacional, exceto nos Jardins de Infância da cidade e na aldeia com mais de uma sala, e onde se situa uma escola de acolhimento que recebe os alunos de escolas do 1.º Ciclo encerradas. Nessa área geográfica, também estão situadas a escola profissional de agricultura e a escola de hotelaria e turismo.

A representação do Pessoal Não Docente no Conselho Pedagógico do Agrupamento de Escolas Vale do Tua é feita por um dos seus membros, eleito entre os pares. No ano escolar do estudo, esta representação é feita por um assistente operacional que trabalha na Escola E.B. 2,3. A representação do Pessoal Não Docente deste Agrupamento no Conselho Geral é efetuada por dois dos elementos, eleitos também entre os seus pares.

A Coordenadora Técnica dos Serviços Administrativos, por inerência do cargo, é membro do Conselho Administrativo do Agrupamento.

⁵ Em junho de 2012, por força da Resolução n.º 44/2010, do Conselho de Ministros, o Agrupamento Vale do Tua foi extinto constituindo um novo Agrupamento com a Escola Secundária regular local.

4.2 A participação autárquica na Administração Local da educação

Nas próximas secções e subsecções, apresentaremos e analisaremos os aspetos caracterizadores das políticas educativas municipais, tanto do ponto de vista da Administração Central (Ministério da Educação) como do ponto de vista dos agentes da Autarquia Oliveira-Flor e do Ex Agrupamento de Escolas Vale do Tua.

4.2.1 Os poderes assumidos e praticados pela Autarquia Oliveira-Flor

4.2.1.1 Intervenientes

No processo de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, foi assinado o Contrato de Execução em 16/09/2009, pela Ministra da Educação do XVII Governo e pelo Presidente da Autarquia.

Encontramos, como mediadores desta negociação, o coordenador da equipa de apoio às escolas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, como podemos constatar nos recortes seguintes:

(...)“Em meu nome pessoal e de toda a estrutura do Ministério da Educação agradeço todo o empenho e disponibilidade dispensada por si, pelo senhor Presidente e por todos os que trabalham nesse município, que empenhadamente contribuíram para a concretização desse contrato” (A1).

(...) resultam pois, de um consenso negocial entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses» (B).

4.3 Razões invocadas para a transferência de competências (pela Administração Central e pela Autarquia)

Na década de 80, a publicação do *Decreto-Lei* n.º 77/84, de 8 de março, veio estabelecer a clarificação das competências municipais na área da educação, há muito tempo aguardada, porque eram práticas já efetuadas pelos municípios, como referimos no enquadramento teórico deste estudo. Porém, na interpretação de João Pinhal (2001, p. 21), os agentes do Governo de então, não terão pretendido reforçar o poder de decisão dos municípios, mas sim libertar-se de tarefas logísticas e operacionais geradoras de encargos.

Também na década de 90, as autarquias construíram Jardins de Infância e contrataram pessoal não docente para o exercício de funções, o que significou passar a existir funcionários de duas tutelas diferentes na mesma organização escolar, como nos testemunha a entrevistada (E6).

(...) Por exemplo, ao nível da Educação Pré - Escolar, a Câmara tinha já funcionárias do Quadro, umas que apoiavam as Educadoras e outras garantiam a componente de apoio à família que abrangia almoço, prolongamento de horário das 8h às 9h, 12h.35m – 14h e das 15.35m -19h. Por vezes, havia conflitos de gestão das funções atribuídas às funcionárias do ministério da educação e às da autarquia. Os papéis baralhavam-se. (E 6)

Algumas das competências transferidas no Contrato de Execução eram já efetuadas pela autarquia através de legislação publicada para o efeito. Contudo, a Associação Nacional de Municípios reclamava mais descentralização de competências, argumentando a necessidade das autarquias darem resposta às populações, como se pode ler nos documentos aprovados em congressos dos anos 2000, 2007 e 2011.

A Administração Central, no sentido de dar resposta às reivindicações do Poder Local e perceber a eficácia da resposta a necessidades sentidas, invoca as seguintes razões explícitas no preâmbulo do *Decreto-Lei* n.º 144/2008 de 28 de julho:

“(...) efetiva descentralização de competências para os Municípios... reforço e qualificação do Poder Local. (...) Transformação estrutural das políticas autárquicas... (...) resultam pois, de um consenso negocial entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses”(...) muito positiva a experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito do sistema educativo de que são exemplo a implementação da educação pré-escolar, a criação e funcionamento dos conselhos municipais de educação e a realização das cartas educativas... (...) necessidade de contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo. (*Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho).

1. Razões invocadas para a aceitação da transferência

Entre as razões invocadas para a celebração do contrato, encontramos as seguintes: políticas, administrativas e financeiras. Analisamo-las de seguida.

Como mediador político da negociação, esteve presente o Coordenador de EAE Terra Quente e Baixo Sabor, negociando com a autarquia a assinatura do Contrato de Execução.

Como motivos políticos, o Presidente da Autarquia argumenta: “A Associação Nacional de Municípios chegou a um acordo com o Governo e diz que, até finais de 2010, todas as autarquias locais têm de fazer esses contratos de execução” (E 5).

Pelas palavras da Câmara, poderemos perceber a intenção do Governo e a definição clara em atingir o objetivo definido, isto é, promover a descentralização, ou seja, transferir poderes de decisão que até então eram pertencentes a órgãos do Estado para órgãos próprios de entidades independentes do Estado Central, sem qualquer dependência hierárquica dos órgãos do Poder Central, sendo assim atribuídas transferências da administração central para a administração local. Todavia estas transferências, ao contrário de transferências anteriores, são negociadas pela contratualização individual com cada município.

Em reunião de Câmara Municipal de 6/06/2011, a Vereadora da oposição invocou razões político-partidárias para a aceitação da transferência de competências do pessoal não docente pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal: “(...) questões com fins eleitorais. A transferência dos funcionários do Ministério para a autarquia e a possibilidade de realizar con-

A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor

tratações. Em 2009, em plena época de eleições autárquicas convinha comprometer mais pessoas e efetivar mais promessas” (ata n.º 12, p. 15).

2. Razões administrativas

São apresentadas também razões administrativas: “ter um espaço de manobra de mais funcionários para funcionar a escola a tempo inteiro” (E 5). Com esta razão, é cumprido um dos princípios caracterizadores da assunção da autonomia administrativa pelo Poder Local, a capacidade de tomar decisões, definir as próprias regras da distribuição do pessoal não docente, de modo a responder às necessidades do projeto escola a tempo inteiro, para o qual são necessários mais recursos. No cumprimento deste projeto, quer nos Jardins de Infância quer nas escolas do 1.º Ciclo, o Município tinha necessidade de contratar um maior número de funcionários mas com horários reduzidos, designados de tarefas/os (cinco/ horas diárias). Pela assinatura do Contrato de Execução, foi atribuído à autarquia uma *ratio* de pessoal auxiliar superior ao que existia em funções, possibilitando-lhe a sua distribuição nas escolas e Jardins de Infância dispersos pelo concelho.

3. Razões financeiras

Como razões financeiras, é identificada a seguinte vantagem:

“E vendo nós esta possibilidade de por um lado vir o dinheiro do Estado capaz de cobrir esta transferência de pessoal e por outro também cobrir já determinados vencimentos que a Câmara estava a pagar no domínio da educação, achamos que era oportuno assiná-lo o mais rápido possível, porque com isso estamos a fazer uma transferência de verbas para a Autarquia, superior às necessidades do pessoal que era transferido.” (E 5)

O Presidente do Município reflete algum investimento já efetuado com pessoal não docente a exercer funções nos Jardins de Infância, quer no apoio à componente educativa quer na componente de apoio à família. Revela também só encontrar vantagens, pela entrada de dinheiro no orçamento da Câmara, ao contrário de outros municípios que não assinaram, porque encontravam poucos benefícios e questões com défice de esclarecimento em relação às competências a transferir e respetivas verbas inerentes:

“... aos contratos em fase de negociação, entre outras questões, o que está em causa são domínios onde ainda persistem divergências tais como: pessoal não docente a transferir, obras ou construção de equipamentos a custear pelo Ministério da Educação, inclusão de pavilhões gimno-desportivos na transferência financeira, reavaliação do parque escolar etc.” (Relatório das Transferências de Competências Educativas Para os Municípios /Contratos de Execução, de 1/02/2012).

Segundo os dirigentes locais, em congressos da ANMP (2000, 2007 e 2011), a descentralização de competências para as autarquias não tem sido acompanhada de uma regulamentação que traduza realisticamente as competências e os encargos associados. Além disso, tam-

bém não é transferida a efetiva contrapartida financeira pelo Ministério da Educação, pelo que as autarquias assumem um encargo acrescido com esta falta de compensação.

O XVII Governo (Março de 2005 a Outubro de 2009) terá tido como intenção alterar esta situação e, por esse motivo, o Ministério da Educação negociou individualmente com cada autarquia um Contrato de Execução, comprometendo-se a transferir para os municípios o montante correspondente à negociação efetuada para cada competência educativa a descentralizar.

4.4 Caracterização das competências transferidas relativamente ao pessoal não docente

Após reflexão e discussão sobre as diferentes razões que estiveram inerentes à transferência do pessoal não docente, vamos, agora, descrever, na voz dos intervenientes, como este grupo se adaptou à mudança de tutela, dificuldades e constrangimentos, os aspetos positivos e negativos enunciados:

“No início foi de relutância, com alguma insegurança e resistência. Após a reunião efetuada por mim e vereadores, com todo o pessoal não docente, na escola Flor do Tua perceberam que não iam perder direitos, tudo continuava como até à data, o Senhor Diretor continuava a ser o responsável pela sua gestão e a Câmara pelo processamento de vencimentos” (E 5)

“Ficamos um bocado na expectativa, questionando-nos até como passaria a ser o nosso serviço porque, uma mudança é sempre uma mudança, e há sempre coisas a acertar. No meu entender deveria ter havido, numa fase inicial uma ou outra reunião que permitisse a troca de impressões entre as pessoas que efetivamente executam o trabalho.” (E1)

“ No início até nos custou, foi um dia muito triste quando soubemos que pertencíamos à Câmara, gostávamos muito de pertencer ao Ministério da Educação, ” (E 3)

Tanto quanto me foi dado a perceber desde que foi feita uma reunião de esclarecimento por parte da autarquia, com todos os funcionários, se alguma dúvida havia talvez por falha da mensagem, os funcionários ficaram tranquilos. Pois perceberam que os vencimentos logo no 1º mês foram depositados até em data anterior àquela em que recebiam e a gestão continuou a ser da responsabilidade das direções dos Agrupamentos. Para a Câmara apenas foram transferidas as competências do ministério da educação como alguns fizeram crer. (E 6)

Inicialmente estavam com medo da mudança de tutela mas após a reunião com o Senhor Presidente da Câmara e Vereadores ficaram mais tranquilos (E7)

No início, apercebi-me de algum incómodo, preocupação pela mudança, com dúvidas sobre se iriam perder direitos. Atualmente estão tranquilas porque tudo se mantém igual, exceto ter de se deslocar à Câmara a tratar de algum documento (E4)

Pelo que se interpreta da voz dos entrevistados (E1 e E3), ou seja, os representantes do pessoal não docente na organização escolar, um do pessoal administrativo e, outro dos Assistentes Operacionais, não foram informados, nem ouvidos sobre a sua mudança de tutela. Ape-

A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor

nas tiveram conhecimento após a assinatura do Contrato de Execução, já com o representante da nova tutela, o Presidente da Câmara Municipal.

Na nossa leitura, a ata número vinte, de 24/09/2008, da reunião da Câmara, e da ata número sete, de 22/12/2008, da reunião da Assembleia Municipal, o Contrato de Execução só constou da ordem de trabalhos de ambas, após a cerimónia de assinatura, dia 16 de setembro de 2008, em Lisboa, entre a Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, e o Presidente da Câmara Municipal, Oliveira Flor, onde estiveram presentes outros Presidentes de Câmara, para o mesmo efeito.

A negociação do Contrato de Execução apenas se efetivou entre o Presidente da Câmara e o Coordenador da Equipa de Apoio às Escolas Bragança Sul.

Em informação enviada pelo Senhor Coordenador EAE, e lida na reunião de Câmara Municipal de data acima referida, lê-se o seguinte: “ Tudo o que foi negociado que não figura no contrato será objeto de adenda específica”.

Em anexo ao Contrato de Execução consta a listagem do pessoal não docente transferido, discriminando o estabelecimento de ensino afeto, vínculo laboral, categoria e nível remuneratório. O que significa uma transferência de tutela, do Ministério da Educação, para os Quadros do Município, com as mesmas condições de funcionário da administração central, como está previsto no ponto 2 do artigo 6.º do contrato de Execução:

“Os funcionários e agentes mantêm, igualmente, o direito à mobilidade geral para quaisquer serviços ou organismos da administração central ou local e ao regime de mobilidade especial por solicitação, prevista no nº5 do artigo 11.º da *Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro.*” (*Decreto-Lei n.º 144/2008, 28 de julho*).

Pelo ingresso nos quadros da autarquia, esta mobilidade poderia/poderá ser menos penalizadora, devido ao elevado número de serviços do município existentes no concelho.

Na fase inicial, de mudança de tutela, foi sentida alguma insegurança, nomeadamente pela falta de esclarecimento.

Após a reunião do pessoal não docente com o Presidente da Câmara, Vereadores e Diretor do Agrupamento de Escolas, tudo foi esclarecido, o que levou à tranquilidade dos funcionários. Isto, porque continuava a exercer funções no mesmo espaço, e dirigidos pela mesma entidade hierárquica, o Diretor, por delegação de competências do Presidente da Câmara. O departamento dos recursos humanos da autarquia assumiu a gestão processual do pessoal não docente, processava os vencimentos e homologava a avaliação de desempenho. Com esta organização, a mudança foi pouco sentida, como nos transmite a Chefe dos Assistentes Operacionais e a Coordenadora Técnica:

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

“corre tudo tão bem nem me lembro que pertencemos à Câmara, continuamos nas mesmas escolas e o nosso dia-a-dia decorre como era habitual”(E 3),

“Não noto qualquer tensão, cada um procura desempenhar as suas funções sem sentir qualquer pressão ou domínio por parte da autarquia. Tudo tem corrido dentro da normalidade, continuamos a sentir-nos em casa” (E1).

Uma das alterações sentidas foi a deslocação aos serviços administrativos da Câmara, para entregar algum documento de justificação de faltas ou saúde, etc.

Com a assinatura do Contrato de Execução, verificamos a mudança de vínculo laboral para algumas funcionárias que se encontravam a contrato a termo certo. Isto, porque, na fase em que a autarquia assumia as competências do pessoal não docente, abriu um concurso, dando a possibilidade de as mesmas concorrerem e integrarem o Quadro de funcionários da Autarquia com Contrato a Tempo Indeterminado.

(...) Foi aberto concurso, fizeram provas e foram providos na mesma categoria com outro tipo de vínculo. Um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado. Contudo se a autarquia não tivesse aberto o concurso nessa data os funcionários teriam de ir para a rua. O não considerar que tenha havido benefício é porque a administração central teve igual procedimento para funcionários providos noutras instituições com as mesmas circunstâncias (E1).

“Sim, houve três funcionárias desta escola que estavam a contrato a termo e depois passaram a contrato a tempo indeterminado” (E3)

(...) tive conhecimento há pouco tempo que duas ou três funcionárias foram beneficiadas. Estavam a contrato a termo certo pelo órgão de gestão e passaram a contrato a tempo indeterminado. O que foi muito bom para elas.” (E4)

a) Distribuição de Funções - Câmara/Agrupamento

Quanto à distribuição de funções, há unanimidade na resposta pelos entrevistados “O Diretor no cumprimento de protocolo de delegação de competências” (E 1,E 5 e E 6).

b) Dependência Funcional-Câmara/Agrupamento

No que se refere à dependência funcional do pessoal não docente, obtivemos também uma resposta comum “ É o órgão de gestão que define competências e o conteúdo funcional” (E1, E 5 e E 6).

c) A avaliação de desempenho do Pessoal não docente

Quanto à avaliação de desempenho, os testemunhos dos entrevistados indicam que só alterou no que respeita a homologação:

“A avaliação de desempenho é feita por nós, órgão de Gestão do Agrupamento e homologada pelo Presidente da Câmara Municipal.” (E 7)

“O Diretor, nós a Autarquia só fazemos homologação”. (E 6)

d) Gestão processual

As seguintes afirmações dos entrevistados expressam a dinâmica da gestão processual (documental, administrativa, remunerações):

Inicialmente, claro que baralhou um pouco toda a organização, como é óbvio, mas depois nada que não se resolvesse. Com o vereador responsável pelos recursos humanos acertamos pormenores, principalmente da parte da gestão dos processos e administrativa. Atualmente, as coisas estão a correr muito bem, da parte financeira não estou muito dentro do assunto porque não lidamos muito com essa questão. (E7).

Foi solicitada durante o mês de Novembro de 2008 a listagem de todo o pessoal não docente e as respetivas fichas biográficas. Toda essa documentação foi enviada e desde Janeiro de 2009 as remunerações têm sido processadas pela autarquia. São feitas mensalmente ou sempre que necessário, as comunicações que têm reflexos nos processos individuais e nas respetivas remunerações, mudança de nib, faltas, mapas de férias etc. (E 1)

Os nossos serviços têm que enviar para a Câmara Municipal toda a informação referente aos funcionários: as que já referi e outra necessária. Por exemplo o calendário de férias, primeiro são negociados pelo Senhor Diretor, como sempre aconteceu mas por fim é enviado para homologação do Senhor Presidente da Câmara, tal como a avaliação de desempenho. (E1)

O senhor diretor em primeiro lugar é que decide o calendário de férias (E1)

e) Formação

Questionados os entrevistados sobre quem tem promovido a formação do pessoal não docente, após o processo de transferência de competências, compreendemos que a Autarquia tem promovido para o pessoal auxiliar e o órgão de gestão do Agrupamento de Escolas para o pessoal administrativo, na área de programas informáticos específicos, porque noutras áreas é promovido pelo Centro de Formação Tua Douro Superior:

“A formação é feita por nós, órgão de Gestão para o pessoal administrativo porque tem necessidade para trabalhar com os programas informáticos e por esse motivo temos feito um esforço e pagamos do orçamento da E.B,2,3. Para os Assistentes operacionais a autarquia tem promovido alguma formação”. (E 7)

“Nós a Autarquia, para assistentes operacionais e o centro de formação das escolas para o pessoal administrativo.” (E 6)

“Sei que a Autarquia tem promovido alguma formação e o Centro de Formação Tua Douro Superior.” (E 4)

“ Os colegas têm frequentado ações de formação promovidas pelo centro de formação do Douro Superior, outras pagas pela escola, dentro das disponibilidades orçamentais”. (E 1)

Pelo que constatámos da voz dos entrevistados, a formação do pessoal não docente é repartida entre o Agrupamento de Escolas, o Centro de Formação Douro Superior e a Autarquia. Sendo que a Autarquia só ainda promove formação para as assistentes operacionais.

f) Comunicação - Formal/informal

Segundo o testemunho dos entrevistados E6 e E7:

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

É feita de forma quase perfeita com o setor da educação, pois nele temos as funcionárias com as atribuições bem definidas e quer as direções quer os coordenadores de cada estabelecimento de ensino sabem a quem se hão-de dirigir, no caso de os assuntos não exigirem tomada de decisão. Se tiver que eu intervir tudo é feito de forma célere e amistosa... “não é difícil comunicar, coordenar e gerir conflitos se trabalhamos na base da humildade e da amizade”. (E 6).

“A comunicação informal via telefone e reuniões. Felizmente há esse a vontade para o fazer mas há reuniões formais para discutir situações de pessoal.” (E 7).

Segundo os entrevistados- agentes da Autarquia e Agrupamento de Escolas, a comunicação entre as duas instituições é fácil e efetua-se sempre que necessário.

g) Coordenação- Informal /orgânica

A coordenação do pessoal não docente foi também delegada no Diretor do Agrupamento de Escolas e partilhada, como testemunha o entrevistado E 6 “Pelo Diretor do Agrupamento de Escolas, coordenadores de Jardins de Infância e escolas do 1.º Ciclo.”

h) Conflitos Políticos/emergentes

Para os entrevistados E1 e E6, os conflitos são inexistentes ou vistos de forma positiva face à tutela da Autarquia:

“Nunca me apercebi que alguma estivesse descontente ou recebi qualquer reclamação por ter sido prejudicado com este processo.” (E 6)

“ Não noto qualquer tensão, cada um procura desempenhar as suas funções sem sentir qualquer pressão ou domínio por parte da Autarquia. Tudo tem corrido dentro da normalidade, continuamos a sentir-nos em casa. Há no entanto a melhorar questões de organização, como já referi.” (E 1).

O entrevistado E 5 considera que, na relação entre as pessoas, há conflitos mas poderão ser positivos, fomentadores de discussão positiva.

“Bem, onde há pessoas, há conflitos, no entanto não surgiu nada de relevante. Sempre procuramos dialogar.” (E 5).

i) Execução (outorga)

Segundo o ponto 1, alínea a, b, c, e d, do artigo 5.º, do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho “e alínea 2, da cláusula 2.ª do Contrato de Execução assinado entre o Presidente Câmara Municipal e a Ministra da Educação, Lurdes Rodrigues, a Câmara Municipal passa a exercer as competências relativas ao pessoal não docente dos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico nas seguintes matérias, designadamente:

- a. Recrutamento;
- b. Afetação e colocação do pessoal;
- c. Gestão de carreiras e remunerações;
- d. Poder disciplinar.

A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor

Segundo os elementos recolhidos, em relação às matérias referidas, não se verificaram alterações nas carreiras dos funcionários que já pertenciam aos quadros da Autarquia e Ministério da Educação.

Dois funcionários melhoraram a sua situação profissional porque, mediante concurso público interno, passaram a contrato a tempo indeterminado. Além disso, houve recrutamento de outros funcionários por tempo determinado e a termo resolutivo, a tempo parcial, para dar resposta ao serviço da componente de apoio à família no Jardim de Infância e 1.º ciclo e nas atividades de enriquecimento curricular.

j) Execução em Parceria (Partilhada/não partilhada)

A Vereadora da Educação ou E6 referiu que a gestão do pessoal não docente, no terreno, estaria a cargo do Diretor do Agrupamento, razão pela qual pensa que está a ser efetuada uma gestão racional dos funcionários

Como já referimos, por delegação de competências do Presidente da Câmara, estas funções são exercidas pelo Diretor do Agrupamento de Escolas.

k) Acompanhamento e regulação (Comissão)

Segundo a cláusula 5.ª do Contrato de Execução foi constituída uma comissão de acompanhamento, constituída por um representante do Ministério da Educação, um representante da Autarquia e um representante do órgão de gestão. Desde a sua assinatura até à denúncia, foram realizadas quatro reuniões, e uma após a denúncia com novo representante do Ministério da Educação, do XVIII Governo (outubro de 2009 a junho de 2011).

Nestas, foram discutidos assuntos referentes às três alíneas consignadas na cláusula 1.ª do Contrato de Execução – transferências de atribuições de competências:

- e. Pessoal não docente das escolas básicas da Educação Pré-escolar;
- f. Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do Ensino Básico;
- g. Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico.

Um dos assuntos mais discutidos foi a necessidade de contratualização de pessoal não docente, de acordo com os existentes e necessários e a *ratio* estabelecida na Portaria n.º 1049-A /2008 de 16 de setembro.

No Contrato de Execução foi definido um quadro de referência de pessoal não docente a transferir para a Autarquia, tomando por base os estabelecimentos de educação e ensino, tendo em conta as *ratios* definidas:

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Quadro 7 - Referência de pessoal não docente a transferir para o concelho, tomando por base os estabelecimentos de educação e ensino, tendo em conta os rácios definidos.

Total do Concelho da Autarquia Oliveira Flor	Pessoal Não Docente da Autarquia Oliveira-Flor			
	Existentes (em funções)		Necessários (Ratio definida)	
	Pessoal Auxiliar	Pessoal Administrativo	Pessoal Auxiliar	Pessoal Administrativo
	84	17	91	17

Fonte: Adaptado de Contrato de Execução (2008:8)

Na primeira reunião, a 23 de julho de 2009, os elementos da comissão concluíram que havia necessidade de contratualização de mais sete assistentes operacionais, ou seja, os definidos no quadro acima transcrito, em virtude da dispersão geográfica da rede escolar do 1.º ciclo e Jardins de Infância, da criação de uma Unidade de Apoio Especializado e Centro de Recursos, da existência de uma Unidade de Apoio Especializado noutra Agrupamento de Escolas do concelho, acompanhamento dos alunos da Educação Pré-escolar e 1.º Ciclo nas horas de refeições e nos intervalos do ensino noturno, devido à criação de cursos de educação e formação de adultos. Conclui a comissão que estes contratos poderiam ser convertidos a tempo parcial. O responsável do Agrupamento de Escolas acrescenta não ficarem resolvidas todas as necessidades:

“(…) Por isso, e no sentido de resolver as carências que, eventualmente, possam surgir, aventou-se a possibilidade de recorrer a pessoal do Instituto de Emprego e Formação Profissional, podendo a vir realizar-se contratos de emprego-inserção por um ano, desde que os gastos com o pessoal não ultrapassem o consignado no contrato(…) “. (A4, p. 2).

Pela análise do que foi tratado, no que respeita à contratualização do pessoal não docente, mais concretamente à de assistentes operacionais, podemos inferir que as necessidades de pessoal ultrapassavam a *ratio* definida no Contrato de Execução, em virtude dos motivos enunciados. Havia a necessidade de recorrer a pessoal do centro de emprego dos programas ocupacionais, mas, como nos expressa o diretor do Agrupamento de Escolas,

“(…) Temos que ter em atenção que a escola não é um local qualquer. Lida-se com crianças e jovens. (...) Algum dele, tem qualidade, mas depois como são programas ocupacionais, não há estabilidade. Quando já estão bem formados ou pelo menos já a perceber quais são as suas funções e até estão a gostar do trabalho, têm que parar porque acabaram o programa ocupacional. Porém considero que se recorre em demasia a esses programas ocupacionais e essa precaridade em termos de vínculo laboral que depois se vem refletir na qualidade do trabalho (...)”. (E 7).

Segundo este testemunho e o do coordenador de professores do 1.º Ciclo, (...) “têm sido contratadas pessoas sem qualquer perfil para contactar com crianças”, (E 4).

Destas opiniões podemos inferir, que o recrutamento do pessoal não docente, oriundo de programas ocupacionais poderá diminuir a qualidade dos serviços de atendimento aos alunos e que a *ratio* para a contratualização assistentes operacionais deveria ser adaptada aos

A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor

contextos de dispersão geográfica das escolas, assim como ao acréscimo de serviços prestados anualmente à comunidade escolar.

Tal constatação corporiza a ideia de que esta contratualização de transferências de atribuições alarga o âmbito da ação municipal, mas bloqueia-a, na medida em que lhe estabelece balizas.

Na análise das atas das restantes reuniões, constatámos que os intervenientes procuravam chegar a consenso sobre as dificuldades encontradas, embora a sua gestão fosse de acordo com a interpretação da legislação, o que significa o seu cumprimento.

A entrevistada (E 6), na ata da reunião de 25 de novembro de 2010, deu a conhecer sua posição relativamente ao incumprimento do Contrato de Execução, no que se refere ao pagamento das despesas com a ADSE do pessoal não docente, informando que, se a situação do incumprimento do contrato persistir, o denunciará, pelo acréscimo orçamental ao Município.

1) Dificuldades

A dificuldade ocorrida na gestão do pessoal não docente esteve relacionada com a ADSE. Segundo o ponto 4 e 6, cláusula 2.^a – Gestão do pessoal não docente, no Contrato de Execução, o XVII Governo comprometia-se a transferir para o Município os encargos sociais dos funcionários, esclarecendo no ponto 6.^o que a “situação dos funcionários relativamente à ADSE mantém-se, correndo os respetivos encargos por conta da Administração Central”.

Face a este compromisso, os serviços administrativos da Autarquia substituíram os cartões da ADSE do pessoal não docente para a sigla “CA” (Câmara Municipal).

Após alguns meses, o Ministério da Educação só transfere o montante relativo aos vencimentos. A Autarquia reclama a falta ao compromisso e informa que não continuará a assumir as despesas de saúde do pessoal não docente. Só após um ano de contrato, ou seja, em dezembro de 2010, a Câmara é informada, por ofício, que as despesas de saúde com o pessoal não docente continuam a ser suportadas pela Administração Central. Assim, são novamente substituídos os cartões da ADSE com a sigla “SS”:

“Os encargos com a saúde (ADSE) com os funcionários, são por conta da Administração Central”. (A 5)

(...) “Ora, até hoje, nunca foi transferida nenhuma verba para a Câmara Municipal pagar esses encargos. A Câmara tem vindo a efetuar esses pagamentos, sem qualquer retorno por parte da Administração Central.” (A 6)

(...) “Há aqui a referir a mudança de cartão da ADSE, inicialmente atribuído a todos os funcionários pela Autarquia e mais tarde foi substituído por um cartão da Administração Central.” (E 1)

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

“O pagamento de vencimentos e ADSE, porque não cabia ao órgão de gestão. Sendo que a questão da ADSE já foi novamente alterada, porque era um valor financeiro insuportável para a Autarquia.” (E 6)

m) Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC)

O Município Oliveira Flor implementou e coordena atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do Ensino Básico, uma Competência já em execução pelo município desde 2005. Com a assinatura do Contrato de Execução,

“o Ministério da Educação transfere para o Município o montante de €232.312,50 (duzentos e trinta e dois mil trezentos e doze euros e cinquenta cêntimos) através das dotações inscritas no seu orçamento para pagamento dos encargos globais com aquelas atividades, em função do número de alunos inscritos nos estabelecimentos de ensino.” (A 5)

As atividades de enriquecimento curricular que o Município oferece em todos os estabelecimentos do concelho e a todos os alunos são a atividade desportiva, o ensino da música, o inglês e a expressão plástica.

Estas atividades funcionam intercaladas com as atividades curriculares nos espaços das escolas do 1.º ciclo. A inexistência de espaços, nomeadamente para a realização de atividades de expressão motora provoca alguma perturbação no ambiente escolar.

“Cabe ao Ministério da Educação relativamente à tutela pedagógica, orientações programáticas e definição do perfil de formação e habilitações dos professores”. (A 5)

A coordenação pedagógica das atividades de enriquecimento curricular está a cargo do órgão de gestão do Agrupamento Flor do Tua e é supervisionada pelos professores titulares das turmas em cada estabelecimento de ensino.

A contratação dos professores é efetuada por uma empresa a quem o Município adjudicou este serviço.

n) Gestão do Parque escolar

A gestão do parque escolar da rede pública, incluindo a construção e manutenção, é uma das competências mais antigas dos municípios, no âmbito da educação, mas só das escolas do 1.º Ciclo e Jardins de Infância (herança com fraca compensação financeira, razão essencial para que os municípios não investissem na dotação de bens imóveis e equipamento didático e tecnológico), por ser durante décadas uma das principais intervenções educacionais atribuídas aos municípios pelos Governos sucessivos. João Pinhal (2004) apelidou-os de *empreiteiros* da educação.

Relativamente ao parque escolar dos 2.º e 3.º Ciclos, era competência da Administração Central, sendo que esta situação foi alterada pela contratualização individual

A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor

dos municípios na transferência de competências em matéria de educação, como aconteceu no caso do nosso Município em estudo.

O ponto 2 da cláusula 4 do Contrato de Execução define que são objeto de transferência as competências relativas à manutenção e apetrechamento das duas escolas básicas em anexo (ao contrato).

O ponto 3, da mesma cláusula explicita o seguinte:

“Para os efeitos relativos à manutenção e apetrechamento, o Ministério da Educação transfere para o Município o montante de €40.000 através das dotações inscritas no seu orçamento para pagamento dos encargos globais com aquelas competências”. (A 5)

Segundo a ata n.º 3 da Assembleia Municipal (documento A 2) de 27 de junho de 2011, o Senhor Presidente da Câmara, em resposta aos deputados da Assembleia Municipal, dizia que os 40.000 euros, por decisão do executivo camarário, foram transferidos para as duas escolas EB 2,3, ficando a gestão das verbas a cargo dos Diretores, “para fazer face à gestão corrente das pequenas reparações” (A2, p. 28), com valores diferentes segundo informação proferida pela entrevistada (E 6) na ata da Comissão de acompanhamento (A4): 30.000 € para uma, e 10.000€ para outra, seguindo critérios, desde dimensão do edifício a problemas existentes.

Referente a estas verbas, na ata da comissão de acompanhamento do dia 5 de julho de 2010 (A 4), lemos que “a Autarquia transferiu no âmbito do acordo estabelecido com os dois Agrupamentos: no ano de 2010, 15.060,00€ para uma escola, e 7.500,00€” para outra. Embora conste na mesma ata que a Autarquia se compromete a efetuar a transferência financeira em falta, antes do início do ano escolar. É referido que o Município

“além do cumprimento do protocolo estabelecido com os dois Agrupamentos, efetuou obras de acesso a uma das escolas no valor de 121.000,00€” e transferiu 25.000,00€ para a Junta de Freguesia xxx com o fim de substituir o piso do pavilhão desportivo. (A 4)

Como podemos verificar, o investimento para obras nas duas escolas ultrapassou a verba dos 40.000€, comprovando ser insuficiente em relação às necessidades.

Devido ao processo de transferência de competências do parque escolar, as escolas básicas ficaram sem orçamento para a mínima reparação, como nos expressa o Diretor do Agrupamento de Escolas:

(...) essa verba não era um valor muito alto, mas era o suficiente para essas pequenas reparações. Com a Autarquia, há duas hipóteses, ou parte-se um vidrinho e chama-se a Câmara, ou, então, aguardamos que a Câmara transfira dinheiro. Feito o protocolo, a Câmara não transferiu a totalidade (...) (E 7).

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Pelas declarações do Diretor, depreende-se o seu descontentamento em relação à decisão do Ministério da Educação de deixar as escolas sem orçamento para obras e dependentes da Autarquia para a mínima reparação na escola sede.

Na ata n.º 12, do dia 6/06/2011, da reunião de Câmara, o executivo apresenta a denúncia do Contrato de Execução com o Ministério da Educação, a produzir efeitos a 1 de janeiro de 2012, na sequência da aprovação da Lei do Orçamento de Estado para 2011 (*Lei n.º 55-A/2010*, de 31 de dezembro). Esta Lei transferiu para os municípios a “titularidade do direito de propriedade dos prédios afetos às escolas que se encontram sob a gestão municipal”.

Na proposta de denúncia, a Autarquia alega que “a lei contradiz o previsto no Contrato de Execução, que a Câmara assinou, porque a verba de 40.000€ anuais destina-se apenas à manutenção e apetrechamento e não a obras de fundo”. (A 6)

A Autarquia invoca ainda o mau estado das infraestruturas da escola básica, referindo:

“está completamente obsoleta”. Tudo necessita de renovação, desde as instalações elétricas, tecnológicas, pavimentos, tetos, caixilharias etc. “ (...) o montante necessário para estas intervenções atingirá mais de 2 milhões de euros (...)” e a (...) “ Câmara Municipal não está em condições de suportar tão elevadas verbas que podem por em causa a sua instabilidade financeira(...)”. (A6).

Na Autarquia do nosso estudo, além da escola básica (sede de Agrupamento), o parque escolar do 1.º ciclo e Educação Pré-escolar também têm necessidade de intervenção, ou seja, a construção de novo espaço como consta na carta educativa do Município. Segundo informação prestada pelo Senhor Presidente da Câmara, numa reunião do conselho municipal de educação, do dia 15 de junho de 2009, estava previsto abrir, no ano letivo 2011/12, o Centro escolar que iria abranger o 1.º Ciclo e Jardim de Infância. Pela declaração da Coordenadora da Educação Pré-escolar entrevistada tal não aconteceu, devido a questões financeiras: “há uns tempos informaram-nos da inviabilidade de construção por motivos financeiros.” (E 4).

o) Implementação das competências – Concordância / discordância

São poucas as tomadas de posição dos entrevistados. No que se refere à concordância:

“Em meu entender, e dada a proximidade que o Município tem com os munícipes, e mais concretamente com a comunidade educativa deve ter competências na área da educação.” (E 6)

“A transferência de atribuições e competências autárquicas na educação é uma inevitabilidade. As autarquias como centros de decisão mais próximos dos utentes são, em teoria a resposta mais adequada (...)” (E1)

Em relação à discordância das atribuições e competências transferidas para a Autarquia, só identificamos um entrevistado, embora a fundamentação da sua opinião não esteja relacionada com a Autarquia do estudo, como nos evidencia:

A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor

(...) as autarquias também têm outras responsabilidades e outras competências e às vezes para eles é difícil decidir o que é mais prioritário, por isso é que eu entendo que a escola não devia estar sujeita a esse tipo de decisões. E quando falamos de um Poder Central que poderia apoiar as escolas, ele é um só, e em princípio teria um tratamento mais ou menos igual para todas. No caso das autarquias depende da boa vontade. Uma autarquia como a nossa até pode ter interesse e apoiar as escolas, mas outras ou até a própria mudança de executivo pode alterar o apoio às escolas. Portanto, no fundo, estamos sempre dependentes de fatores que a escola não deve estar na minha perspectiva. A escola deve ser um órgão do Estado totalmente independente, apartidário, sem qualquer influência partidária e como tal será uma garantia que a escola está a formar cidadãos, livres, responsáveis sem qualquer influência (...).” (E 7).

p) Conceções sobre a profundidade da ação municipal:

Dividimos esta categoria em limitada às competências formais e para lá das competências formais. Eis os nossos registos:

Procurou-se averiguar o conhecimento que os entrevistados têm sobre as competências exercidas /desenvolvidas pelo Município, no âmbito das competências formais e não formais.

Verifica-se que os entrevistados estão informados sobre a ação municipal, de uma forma global, sendo necessário explicitar o que se entende por competências formais e não formais.

“Na minha opinião, a Autarquia tem demonstrado uma intervenção positiva,

“ Sei que têm uma forte intervenção na escola profissional de música, que é da sua gestão” (E4)

“A intervenção da Autarquia é cooperante”, visível na cooperação das atividades do plano anual de atividades: Festa de Natal, Carnaval, Dia mundial da criança e outras promovidas pela Autarquia, a festa dos jardins nómadas... “sendo assegurado o transporte e lanche”. (E 2)

A intervenção dos municípios na área da educação não se restringe às competências formais, por vezes têm um papel muito importante enquanto promotoras de projetos ou de apoio a diversas instituições que o solicitam.

No caso em estudo, encontramos atividades da sua iniciativa como a dinamização da piscina municipal, aberta todo o ano, com aulas de natação para crianças e adultos, ministradas por professores/monitores contratados pelo município; férias desportivas, promovidas no ano 2009/10; dinamização da biblioteca municipal com atividades para crianças e jovens em diferentes épocas.

Além disso, verifica-se disponibilidade para participar:

“Creio que será a dinamização de atividades desportivas como: aulas de natação na piscina municipal, quer para crianças e adultos. As Férias desportivas nas interrupções letivas, a dinamização da biblioteca municipal, exposições diversas no museu, lançamento de livros, apoio às associações recreativas e culturais, clubes desportivos e o funcionamento da loja ponto Já para os jovens (E 4)

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Todos os anos é feita articulação entre as atividades do Município e coordenação com as atividades dos Agrupamentos e escolas através da participação nos conselhos gerais.

Todas as que estão relacionadas com as escolas e Jardins de Infância, a escola profissional de música, “Esproarte.”

Temos ainda o programa Escolhas (para apoio a alunos mais carenciados de orientação social e educacional), de que a Câmara é parceira, promovido pela Santa Casa da Misericórdia. Temos ainda também a “Orquestra Geração”, projeto da fundação EDP.

Intervimos também na área de educação ambiental, desportiva e cultural. Às vezes surgem outras atividades, não previstas. Por exemplo, passa o carro da EDP e solicitam-nos apoio (E 6)

Mas também há quem pense que a autarquia não devia ter competências em educação:

“Na minha opinião e não falando desta Autarquia mas das autarquias em geral, entendo que a formação e a educação dos jovens e futuras gerações não devia estar dependente da boa vontade das autarquias. Acho que as escolas deviam estar à margem desse tipo de poder e contrapoder, porque quer queiramos ou não as autarquias dependem das forças partidárias que as apoiam, e como é óbvio a escola não pode estar dependente disso.” (E 7).

O contrário, também se verifica:

Acho que sim, deve tê-las mas desde que não interferissem com questões pedagógicas, todas as outras fazem sentido, nós estamos mais perto das pessoas, das escolas e poderemos responder com mais facilidade às solicitações, contribuindo para uma melhor educação (E 5).

q) Abrangência das competências exercidas em educação (Formais/legais)

Seguindo a esteira de Fernandes (2005) e Pinhal (2004 e 2011), após a recolha de dados, da nossa investigação, apresentamos e interpretamos todas as competências formais/legais praticadas pela Autarquia Oliveira Flor, isto é, as que estão diretamente relacionadas com o trabalho de escola, regulamentadas e contratualizadas com o Ministério da Educação, desde a década de 80 até à atualidade. Dividimo-las em três domínios:

r) Competências associadas à construção e gestão de equipamentos e serviços:

Destacamos as seguintes, nesta área:

- Construir, apetrechar e manter estabelecimentos de Educação Pré-escolar e as escolas do Ensino Básico (*Lei n.º 159/99*, de 14 de Setembro e *Decreto-Lei n.º 144/2008*).

- Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico (*Lei n.º 159/99*)

- Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico (*Lei n.º 159/99* e *Decreto-Lei n.º 144/2008*).

A construção das escolas é a competência educacional mais antiga dos municípios, estando inicialmente circunscrita ao ensino primário, e só na década de 80, abrangeu a educação Pré-escolar pela publicação dos *Decretos-Lei n.º 77/84*, de 8 de Março e *100/84*, de 29

A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor

de março alargada mais tarde pela *Lei* n.º 159/99, de 14 de Setembro. Quanto às escolas do 2.º e 3.º ciclos, era uma competência exercida pela administração regional, até à publicação do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho, que veio alterar esta situação, como já evidenciamos em categorias anteriores.

Segundo a carta educativa (2006, p. 19),

“o parque escolar existente é completamente desadequado às necessidades modernas e atuais que visam um ensino com sucesso educativo”.

A maioria das escolas carece de obras de reparação/reabilitação ao nível dos edifícios, de mobiliário novo, de meios informáticos e pedagógicos inovadores, bem como de espaços de lazer e desporto, cantinas e bibliotecas, para que os alunos tenham todas as condições para uma educação de sucesso socio-educativo”.

A despesa em “Obras e reparações foi de 140.000 euros” (A7, p. 20)

“De acordo com o estado destas infraestruturas prevê-se” a criação de três ou a criação de três ou quatro Centros Escolares, distribuídos pelo concelho”(idem , p. 6)

“Há ainda pouco investimento em equipamentos e mobiliários e na decisão da construção do centro escolar. Refiro-me concretamente ao apoio às escolas do 1ºCiclo e Jardins de Infância em materiais e equipamentos, desde mobiliários com mais qualidade a equipamentos informáticos. Estes estabelecimentos de ensino ainda continuam muito carenciados” (E 4)

“só sei que o escasso mobiliário existente, materiais informáticos e escolares é fornecido pela autarquia mas fica aquém das necessidades” (E 2)

Como constatamos pelos dados recolhidos, as escolas do 1º ciclo e Jardins de Infância do município carecem de forte aposta nas infraestruturas. A Autarquia tem efetuado algumas obras e reparações mas ainda insuficientes.

s) Apoio alimentar aos alunos

Nesta área, destacamos:

- Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de Educação Pré-escolar e do 1.º Ciclo do Ensino Básico (*Lei* n.º159/99)

Em todas as escolas e jardins-de-infância do Município, a Autarquia assume a responsabilidade da oferta deste serviço, embora em quase todas elas seja contratualizado com outras instituições locais.

Segundo a Carta Educativa, a “Previsão de despesas com refeições é de 150.000 euros” (200, p. 20):

“A intervenção também é visível no fornecimento da fruta escolar e dos almoços, são uma mais-valia no sentido de proporcionar uma refeição e de resolver um problema para muitos encarregados de educação neste espaço de tempo.” (E 2)

t) Gestão do Pessoal Não Docente

A competência atribuída é:

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

- Gerir o pessoal não docente de Educação Pré-escolar e Ensino Básico (*Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º 144/2008*).

Esta atribuição da autarquia Oliveira Flor é concretizada na íntegra, após a celebração do Contrato de Execução.

u) Competências associadas à ação social escolar

Nesta área, identificamos as seguintes competências:

- Assegurar os transportes escolares (*Lei n.º159/99 e Decreto-Lei n.º 144/2008*).

- Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o Ensino Básico, como alternativa ao transporte escolar.

- Participar no apoio às crianças da Educação Pré-escolar e alunos do Ensino Básico, no domínio da ação social escolar (*Lei n.º159/99 e Decreto-Lei n.º 144/2008*)

v) Competências associadas à orientação dos alunos

Destacamos:

- Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na Educação Pré-Escolar e no Ensino Básico (*Lei n.º159/99 e Decreto-Lei n.º 144/2008*).

- Participar no apoio à educação extraescolar (*Lei n.º159/99*).

Das atribuições referidas neste domínio, todas são praticadas, exceto garantir o alojamento aos alunos que frequentam o Ensino Básico, como alternativa ao transporte escolar.

A rede de transportes escolares abrange todos os alunos, incluindo os da Educação Pré-escolar. As crianças deste nível de ensino são transportadas para Jardins de Infância de acolhimento.

w) Competências de conceção e planeamento do sistema educativo

Destacamos:

- Criar e dinamizar o conselho municipal de educação.

- Propor e dar parecer sobre a constituição dos Agrupamentos de Escolas.

- Participar nos conselhos gerais das escolas (*DL n.º 75/2008 e DL n.º 7/2003*).

As atribuições discriminadas neste domínio são as mais recentes, onde se situa a oportunidade de intervenção mais política

A transferência / contratualização de competências entre o Ministério da Educação e a Autarquia Oliveira-Flor

Quadro 8 - Cumprimento das atribuições municipais devolvidas por lei

Enquadramento Legal	Atribuições Municipais	Legislação	CMOF desenvolve
Atividades no âmbito da educação com natureza obrigatória	Construção, manutenção e equipamento de edifícios de Educação Pré-escolar e 1.º ciclo do Ensino Básico	Lei n.º 159/99 D.L. n.º 7/2003 D.L. n.º 144/2008	Sim
	Gestão dos refeitórios dos jardins-de-infância e das escolas do 1º ciclo do Ensino Básico da rede pública	Lei n.º 159/99 Lei n.º 5/97 Despacho n.º 22 251/2005 Despacho n.º 18 987/2009	Sim
	Gestão do pessoal não docente do 1.º, 2.º e 3.º ciclo do Ensino Básico	Lei n.º 159/99 Lei n.º 5/97 D.L. n.º 144/2008 Portaria n.º 1049-A/2008	sim
	Transportes escolares para o Ensino Básico	D.L. n.º 299/84 Lei .nº 159/99 D.L. n.º 144/2008 Lei n.º 13/2006	Sim
	Apoiar as atividades complementares de ação educativa na Educação Pré-escolar e 1.º ciclo do ensino	Lei n.º 159/99 Despacho n.º 14460/2008 D.L. .n.º 144/2008	sim
	Ação social escolar para a Educação Pré-escolar e 1.º Ciclo	Lei n.º 159/99 D.L. .n.º 144/2008 D.L. n.º 55/2009	Sim
	Elaboração da Carta educativa do município	Lei n.º 159/99 D.L. n.º 7/2003	Sim
	Participação nos Conselhos Gerais	D.L. n.º 75/2008	Sim
	Constituição e Presidência do Conselho Municipal de Educação	D.L. n.º 7/2003	Sim
	Dar parecer na constituição de Agrupamentos de escolas e na celebração dos contratos de autonomia	D.L. n.º 115-A/98 Dec. Regulamentar n.º 12/2000 D.L. n.º 75/2008	Sim
Outras atividades de intervenção educativa previstas, com deliberação e execução contextualizadas	Constituição de parcerias para criação de escolas de ensino artístico, profissional e tecnológico	Decreto-Lei n.º 26/89	Sim
	Celebração de protocolos de cooperação para a expansão da educação pré-escolar	Lei n.º 5/97	Sim
	Coordenação de atividades de intervenção educativa local através do Conselho Municipal de Educação com vista à definição de uma política educativa local	D.L. n.º 7/2003	sim
	Apoio a atividades e eventos promovidos pelas escolas da educação pré-escolar e Ensino Básico do 1º ciclo	Lei nº159/99	Sim
	Desenvolvimento de projetos de animação desportiva e de ocupação de tempos livres para esses níveis de ensino.	Lei nº159/99	Sim
Atividades, projetos e equipamentos educativos, enquadráveis, de iniciativa, municipal, e não referidos expressamente na lei	Apoio a projetos e eventos de outros níveis de ensino	Lei n.º 159/99	Sim
	Apoio logísticos, de materiais e subsídios de transporte para o ensino secundário		Sim
	Arranjos urbanísticos de acessos e de jardins dos estabelecimentos de ensino	Lei n.º 159/99	sim
	Construção de equipamentos para uso comum de todas as escolas tais como, bibliotecas, ludotecas, centros de recursos educativos, piscinas, quintas pedagógicas, espaços polivalentes.	Lei n.º 159/99	sim
	Constituição de equipas de docentes e outros técnicos sociais para apoiar escolas em atividades específicas de educação física, artística, sanitária, ambiental	Lei n.º 159/99	Não
	Desenvolvimento de projetos específicos de enriquecimento e complemento curricular, tais como educação para a cidadania, educação multicultural, educação para a ciência.	Lei n.º 159/99	Sim

4.5 Atividades desenvolvidas pelo município para lá das competências formais

Além da informação recolhida junto dos entrevistados, analisámos documentos do Município e do Agrupamento de Escolas. Encontrámos diversas atividades do Município que vão para além das suas obrigações, quer por sua iniciativa quer no apoio às escolas, aos clubes recreativos e culturais e desportivos.

Quadro 9 - Atividades desenvolvidas pelo município para lá das competências formais

Atividades desenvolvidas pelo município para lá das competências formais	
Apoio às escolas	<ul style="list-style-type: none"> • Festa do dia da criança • Jardins nómadas • Semana da leitura • Feira do Livro • Festival dos sabores • Transportes para visitas de estudo • Cortejo de Carnaval
Extra-escola população jovem	<ul style="list-style-type: none"> • Férias desportivas e culturais de Verão 2009 • Grupo de teatro • Festa da Geografia • Instalação de 10 quadros interativos • Projeto Terra Olea • Loja ponto Já
Comunidade local	<ul style="list-style-type: none"> • Semana Europeia da Mobilidade • Campeonato Europeu de Jetsky • Generalização do acesso à internet e ainda a produção de conteúdos online • Festival de folclore • Encontro de Idosos Dinamização da CPCJ • Exposições no museu Armindo Teixeira • Lançamentos de livros • Visitas turísticas a localidades do concelho • Projeção de filmes (cinema) • Guia De integração ao imigrante • Comemoração do Dia Mundial da Árvore e da Floresta (21 de março), Dia Mundial da Água (22 de março) e Dia Meteorológico Mundial
Apoios a instituições e protocolos	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Recursos TIC para a Educação Especial • Apoio financeiro às instituições de solidariedade social, nomeadamente Bombeiros, APPACDM, Centros sociais e Santa casa da Misericórdia • Apoio financeiro às coletividades desportivos e culturais

Capítulo 5

Discussão dos resultados, conclusões e proposta de intervenção

5.1 Discussão dos resultados

Pelo que analisámos no nosso estudo, a Autarquia Oliveira Flor procura responder às solicitações com que se confronta, embora esteja com dificuldades de resposta eficaz a uma das competências integradas no primeiro quadro de transferências para os municípios – a construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino. Segundo a carta educativa, aprovada em 2006, o parque escolar do 1.º ciclo necessitava de requalificação, de forma a proporcionar melhores condições de vivência escolar. Por este motivo, foram apresentadas duas propostas de reordenamento da rede escolar do 1.º Ciclo do Ensino Básico para o concelho: a) requalificar escolas de aldeias e cidade transformando-as em escolas de acolhimento, b) construção de três ou quatro centros escolares em diferentes locais do concelho, “tendo em consideração a disponibilidade financeira do Ministério da Educação nos anos de 2007 e 2008.” (A7, p. 6). Para as duas medidas apresentadas, foram definidos o cronograma das intervenções, os planos de financiamento com o respetivo investimento, recorrendo a fundos comunitários e contrapartida nacional assegurada pelo Orçamento Municipal e pelo Orçamento de Estado. Contudo, já decorreram seis anos, desde a finalização deste projeto, e, até à data de fim do nosso estudo, só ainda foi cumprida parte da proposta a) requalificar escolas de aldeias e cidade, transformando-as em escolas de acolhimento. E foi anulada a proposta b), sendo substituída pela construção de um só centro escolar na cidade, sede do concelho.

Desta última decisão, foi efetuada a compra de terreno e prevista a abertura do centro escolar, no ano letivo 2011/12. A obra ainda não se iniciou e, segundo o expresso na entrevista pela Coordenadora de Educação Pré-escolar, a construção encontra-se inviabilizada por motivo de financiamento pelos fundos comunitários.

Esta dificuldade de decisão da Autarquia Oliveira Flor enquadra-se na opinião de Gil Santos (2004, p. 191), quando afirma que “Não existe em Portugal uma cultura de envolvimento efetivo por parte das Câmaras na formulação, gestão ou concretização de políticas educativas locais”.

Pelo que constatamos, o planeamento e execução do parque escolar é o “calcanhar de Aquiles” desta Autarquia. Desde 2006 a elaborar propostas, efetuar compras de terreno, e ainda nenhuma obra teve início, o que nos conduz ao juízo de que os objetivos a cumprir pouco saíram do plano teórico.

Discussão dos resultados, conclusões e proposta de intervenção

Referindo-nos ainda a esta problemática de reordenamento do parque escolar, a necessidade de intervenção acentuou-se na sequência da assinatura do contrato de transferência, ao abrigo do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho. O Ministério da Educação transferiu a titularidade da propriedade do edifício da escola básica de 2.º e 3.º Ciclos para a Autarquia Oliveira Flor, “num estado obsoleto” (A6), a necessitar de intervenção em toda a estrutura, um encargo devolvido pelo Governo. Afirmamos encargo porque a sua resolução implica um forte investimento financeiro e, até à data da contratualização de competências com a autarquia, era uma competência da administração Central/Governo.

Esta problemática do mau estado das infraestruturas das escolas básicas foi um motivo que levou alguns municípios a não assinarem o Contrato de Execução de transferências de competências, como nos expressa o Presidente da Câmara de Albergaria-a-Velha: “(...) a inexistência de um levantamento exaustivo do estado do parque escolar e o custo associado à sua recuperação/reconstrução (...)” (Rocha Pereira, 2010, p. 91).

O Presidente da Câmara de Mafra considerou esta nova atribuição de competências aos municípios “(...) acompanhada de constrangimentos e conflitos(...)”, em relação à passagem das escolas do 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico para as autarquias: “será um processo muito complicado e, a exemplo do que aconteceu com as escolas do 1.º ciclo, consistirá em mais um presente envenenado para as câmaras” (Baixinho, 2008, p. 9).

Quanto às competências transferidas ao abrigo do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho, só surgiu de novo a gestão do pessoal não docente e o parque escolar das escolas de 2.º e 3.º ciclos como já evidenciámos, pois as restantes já eram da área de intervenção da Autarquia, pelo que não se verificaram mudanças de gestão.

Em relação à gestão do pessoal não docente, proporcionou mais interações entre Escola e Autarquia. Houve necessidade de reuniões da comissão de acompanhamento, constituída por elementos do Agrupamento de Escolas, Autarquia e representantes do Ministério da Educação, com o fim de facilitar a gestão do pessoal. A vivência da dupla tutela parece não se afigurar problemática, essencialmente pelos seguintes motivos:

- a) a delegação de competências no Diretor do Agrupamento de Escolas Vale do Tua, o que para a maior parte dos funcionários, ou seja, os que pertenciam ao quadro de nomeação definitiva do ministério da educação, continua a ser encarado como o seu “chefe”;
- b) bom acolhimento pela parte dos serviços de recursos humanos do Município;
- c) continuação da tomada de responsabilidade da Câmara em relação ao pessoal não docente apesar da denúncia do contrato.

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Na fase inicial de mudança de situação do pessoal não docente para a Autarquia, foi sentida alguma insegurança pela forma como ela decorreu, sem possibilidade de participação dos funcionários, pois o Presidente do Município não informou previamente nem ouviu aquele pessoal, tal como não informou nem ouviu o Diretor do Agrupamento.

A passagem do pessoal não docente para os quadros da Autarquia não trouxe quaisquer prejuízos para os funcionários, antes pelo contrário, houve beneficiados. A Autarquia abriu um concurso interno para os funcionários já pertencentes à organização (nesta fase, já abrangia o pessoal não docente transferido), tendo, assim, a possibilidade de melhorar o vínculo laboral, passar de contrato a termo certo para contrato por termo indeterminado, e transferir-se para outras atividades mais complexas e mais motivadoras. Práticas de gestão de recursos humanos desta natureza são defendidas por Chiavenato (1999, p. 92).

Segundo a opinião dos entrevistados, a gestão partilhada do pessoal não docente tem decorrido sem constrangimentos, pois o pessoal mantém o mesmo estatuto, continua a ser funcionalismo público, agora vinculado à Administração Local, mas na mesma organização escola. Já não há os funcionários da escola e os funcionários da autarquia, pertencendo todos à mesma entidade patronal. A Autarquia assume a função de proceder às remunerações, homologação da avaliação de desempenho, poder disciplinar, gestão processual e recrutamento, segundo as solicitações do Agrupamento de Escolas, embora negociada face à *ratio* proposta pelo Ministério da Educação e sem possibilidade de alteração. A *ratio* do pessoal não docente foi a questão mais discutida nas reuniões da comissão de acompanhamento do Contrato de Execução, porque o definido pelo Ministério da Educação era inferior às necessidades apresentadas pelo órgão de gestão do Agrupamento de Escolas. Encontramos aqui uma contradição entre a razão administrativa que motivou o Presidente do Município a assinar o Contrato de Execução e a autonomia do Poder Local para decidir as regras, sem capacidade de decisão nem recursos humanos suficientes para dar resposta aos interesses e necessidades locais.

Esta autonomia apresenta-se muito limitada. Recorrendo ao estudo de Formosinho & Machado sobre “Escola, Autonomia e Avaliação. O Primeiro ano de Governação”, encontramos semelhanças com o Contrato de Execução das transferências de competências de educação para os municípios, quando os autores referem a “existência de desconfiança da tutela em relação aos gestores da escola, como também, consideram que a autonomia comportaria um emagrecimento da Administração Central, que ela mesmo não encara com optimismo”. (2010, p. 121)

No que se refere à *ratio* do pessoal não docente, a decisão final pertence ao Ministério da Educação. Estamos, desta maneira, perante um poder de autoridade à semelhança da orga-

Discussão dos resultados, conclusões e proposta de intervenção

nização burocrática, uma estrutura hierárquica vertical que não concede aos sujeitos margens de manobra porque as decisões estão definidas *à priori*, limitando-os, exercendo controlo no estrito cumprimento da lei e transformando-os em simples executores.

De acordo com estes dados, e face ao veiculado no *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho, quando o Governo “entende que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes”, dá a entender que há vontade de descentralizar, de conferir autonomia mas, pela nossa investigação empírica, concluímos ser mais demagógica e retórica que real.

Em nenhuma reunião da comissão de acompanhamento foi negociada a transferência do parque escolar da EB 2,3. O representante do Ministério da Educação apenas partilhava opiniões com base no que estava definido no Contrato de Execução. Estas decisões, promotoras de desvantagens para a Autarquia, levam-nos a concordar com Joaquim Azevedo e Nuno Miranda, (2008, p.79), ao afirmarem que o Estado, ao atribuir mais competências aos municípios, não deve ter isso como um fim mas antes como um meio, pelo qual responsabiliza outros, sem se desresponsabilizar a ele mesmo.

Em relação à participação da Autarquia Oliveira Flor nos domínios da educação, estamos em consonância com as conclusões do estudo de Prata (2005, p. 179), fundamentadas em Lima (1992). Aquela Autora identifica uma participação associada a imperativos de natureza económica, falta de recursos financeiros mas também de natureza política, ou seja, a conceção de projeto educativo do Município.

A Autarquia e o Agrupamento de Escolas, no início do ano letivo, apresentam as suas propostas de atividades em conjunto, discutidas nas reuniões de conselho geral, e acordam a possibilidade de participação de ambas. Reconhecemos a importância desta articulação, assim como de outras práticas, reveladoras de um relacionamento eficaz, flexível e corresponsável por dinâmicas locais. No entanto, defendemos a necessidade de uma política educativa do município que estabeleça metas e estratégias de desenvolvimento para a educação a nível local e uma maior participação autárquica no currículo escolar.

Pela nossa perceção, a intervenção da Autarquia Oliveira Flor, nos domínios do planeamento, da construção e da manutenção dos edifícios escolares, emerge de ação municipal. No entanto, uma intervenção adequada ao nível da educação exige mais iniciativa, mais investimento, mais pro-atividade face à lei, mais recurso a projetos comunitários ou mais criatividade na geração de receitas.

Para terminar a interpretação dos dados, vamos estabelecer comparações entre os resultados dos dados recolhidos no nosso estudo de caso e o relatório final (2012) de avaliação da descentralização de competências para os municípios.

Quanto aos resultados comuns entre os dois estudos, prendem-se com os seguintes aspetos: **a)** o processo de execução das competências não se apresentar como uma novidade porque as autarquias já geriam algumas competências; **b)** a concordância das autarquias com as competências atribuídas, desde que acompanhadas das respetivas verbas. A estipulada no Contrato de Execução é insuficiente para a construção e manutenção dos equipamentos escolares e, no nosso caso, os 40.000 mil euros foram insuficientes para a manutenção, **c)** a *ratio* de pessoal não docente, definida pela Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de setembro, é insuficiente para as necessidades dos contextos escolares, **d)** menor entusiasmo das escolas em relação às autarquias quanto ao processo de contratualização; no nosso caso, foi bem vincado na voz dos entrevistados A5, A6 e A7.

As diferenças de resultados do nosso estudo estão relacionadas com o pessoal não docente; a existência de tensões entre escolas e municípios, quanto à gestão destes profissionais e insatisfação dos mesmos. Estas características não foram observadas na nossa recolha de dados.

5.2 Conclusões e limitações do estudo

5.2.1 Conclusões

Após termos analisado, discutido e interpretado os dados recolhidos, onde procurámos evidenciar as opiniões que fomos obtendo, vamos agora apresentar as conclusões que nos foram possíveis tecer, articulá-las e cruzá-las com os objetivos previamente definidos e com as questões de investigação, anunciando se os objetivos do nosso estudo foram ou não conseguidos.

Quanto aos objetivos do enquadramento teórico, entendemos que foram conseguidos, porque o caminho que nos levou ao seu encontro proporcionou-nos uma pesquisa aprofundada e revisão bibliográfica da problemática a investigar; a criação dos instrumentos da metodologia a aplicar; a fundamentação da discussão e interpretação dos dados recolhidos da investigação empírica.

Só após a “revolução” subsequente a 25 de abril de 1974, com as mudanças legislativas e políticas ocorridas, assistimos à descentralização de competências do Poder Central para os municípios.

Alguns investigadores (Sousa Fernandes, 1999, 2004, 2005; João Pinhal, 2004, 2006, 2011; Neto-Mendes, 2007, Baixinho, 2008, *et al*) têm dedicado os seus estudos a esta temáti-

ca, com incidência na descentralização de competências no domínio da educação. Pelos estudos efetuados destes autores *et al.*, cruzando com a legislação publicada, traçamos uma linha diacrónica dos principais momentos da crescente intervenção dos municípios na administração da educação, desde o estado democrático até à atualidade, de forma a compreender melhor o quadro que hoje se nos apresenta.

O aumento gradual das competências do Poder Local em matéria educativa tem vindo a tornar-se uma realidade em Portugal e o crescente envolvimento dos municípios decorre tanto da produção legislativa, como das dinâmicas desenvolvidas localmente, em parceria com escolas e outras instituições.

A “descentralização educativa” e a “autonomia” são conceitos utilizados nas novas políticas educativas atuais e constam dos preâmbulos de diplomas legais, como se pode ler no *Decreto-Lei* n.º144/2008, de 28 de julho, que fundamenta o Contrato de Execução do nosso estudo. Este diploma legal, assim como outros, visa regular as políticas educativas e as competências das diversas instâncias do sistema educativo. Porém, o consenso em torno destes princípios está longe de ser alcançado, sobretudo no que se refere à sua prática, como está evidenciado nos resultados do nosso estudo de caso.

No que se refere à investigação empírica, podemos constatar que, durante o período do nosso estudo, anos 2009/11, a atividade educacional da Autarquia Oliveira Flor, à semelhança de outros municípios do país, não se limita ao exercício das competências transferidas (Pinhaal, 2004), mas excede o exercício das competências formais, vai para além das suas obrigações, com o objetivo de responder a necessidades e solicitações da sua população. As suas dinâmicas são vastas e envolvem toda a comunidade, desde as crianças aos idosos. Verifica-se a participação em atividades relacionadas com a escola, ou seja, a educação formal e outras, no âmbito da educação não formal, conforme explicito nos quadros n.º 8 e 9.

Quanto à intervenção da Autarquia Oliveira Flor, na execução das competências formais contratualizadas, ao abrigo do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho, não se verificou uma alteração significativa das práticas, porque algumas competências já eram geridas pelo município, através de acordos efetuados com o Ministério da Educação. Tratou-se, efetivamente, de alargar a intervenção na gestão dos recursos humanos ao pessoal não docente e à construção e manutenção dos edifícios escolares dos 2.º e 3.º Ciclos. Até à data, a intervenção das autarquias era essencialmente dirigida para a Educação Pré-Escolar e 1.º Ciclo do Ensino Básico. Quanto ao pessoal não docente, só trouxe totalmente novo os funcionários administrativos, visto que a Autarquia já contratava Assistentes Operacionais para exercerem funções nos Jardins de Infância e escolas do 1.º Ciclo.

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

Da interpretação dos dados recolhidos no nosso estudo, percebemos que a operacionalização do modelo induzido no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, ficou marcado por um processo eminentemente hierárquico, à luz do modelo burocrático, Mas que também parece ter havido algum voluntarismo (e, quiçá, ilusão) municipal na assunção de tantas responsabilidades, fora do alcance do orçamento e das possibilidades municipais, responsabilidades assumidas na presunção de que a honra da palavra dos representantes do Estado é uma honra escrita para o Estado ao estilo da palavra transmontana de antanho.

O Ministério da Educação apresentou uma proposta de contratualização de competências aos municípios, enquanto parceiros do sistema educativo igual para todos, e uns decidiram não assinar porque encontravam o modelo pouco positivo, trazendo desvantagens na execução das atribuições, enquanto outros encontraram vantagens neste contrato, como foi o caso da Autarquia Oliveira Flor, perfazendo o total de 113 Contratos de Execução assinados, ou seja, 41% do total dos municípios do Continente (Seabra; Carmo; Baptista; Fontes, 2012).

No que se refere à articulação da gestão partilhada do pessoal não docente, representou uma dinâmica eficaz, facilitando a mudança de tutela destes funcionários e fazendo-os ainda sentirem-se funcionários da escola, porque, além de desempenharem funções no mesmo espaço, quem continuava a decidir o seu conteúdo funcional, distribuição de serviço e avaliação era o Diretor. Pelo que evidenciámos, fica claro a inexistência de constrangimentos face à nova tutela e a existência de boas relações entre a autarquia e Agrupamento de Escolas, condição facilitadora de trabalho em parceria. Se o processo de contratualização estava a ser conduzido, de forma a dar resposta eficaz aos problemas, pela partilha de decisões, uma imposição do Governo, um “modelo único do tipo pronto-a-vestir” (Gil Santos, 2005, p.103), alterou esta lógica, assumindo-se como entidade hierárquica superior que determina a lei, representando a autoridade e o poder.

O imperativo do Ministério da Educação manifestou-se em transferir a tutela do edifício degradado, da escola do 2.º e 3.º Ciclos para a gestão do município. A Autarquia Oliveira Flor discordou, porque ir-se-ia traduzir numa medida gravosa para o orçamento municipal e, não encontrando possibilidade de negociação com o Governo, decidiu denunciar o Contrato de Execução, à semelhança de outros municípios no país, pelos mesmos motivos, segundo o estudo de Baixinho (2008) e notícias da comunicação social, como por exemplo a rádio Condestável da Sertã. (2011).

Tendo em vista o motivo financeiro que levou o Presidente do Município Oliveira Flor a assinar o Contrato de Execução, somos levados a acreditar que não efetuou uma boa negociação, revelando desconhecer o estado dos edifícios das escolas e a possibilidade desta transferên-

Discussão dos resultados, conclusões e proposta de intervenção

cia de tutela para o município (A1), ao invés de outros presidentes de municípios, que solicitaram um levantamento do estado dos edifícios, antes da assinatura do Contrato de Execução, com o fim de analisar se o mesmo poderia ou não representar reforço e qualificação do Poder Local.

Como já evidenciámos, também outros municípios do país denunciaram o Contrato de Execução, argumentando como insuficiente a transferência financeira, de acordo com as competências atribuídas. Esta falta de cumprimento do Ministério da Educação, entre o que consta no preâmbulo do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho, e o efetuado na prática, foi denunciado pela ANMP, numa resolução do Conselho Diretivo, em setembro de 2008, e discutida em reunião com a Ministra da Educação. Embora as competências a transferir resultassem de um consenso negocial entre o Governo e a ANMP, entendemos que existiu pouca margem negocial neste processo de contratualização, uma vez que o contrato era modelo único, inflexível aos contextos escolares.

Na análise diacrónica da transferência de competências dos sucessivos Ministérios de Educação para os municípios, apercebemo-nos de duas forças em constante conflito, o Governo Central e os municípios, liderados pela ANMP que representam a voz do Poder Local. No papel de mediadores das negociações, reclamam mais descentralização de competências, em consonância com o artigo 235.º, ponto 2, da Constituição da República Portuguesa, “enquanto pessoas coletivas territoriais visam a prossecução dos interesses próprios das populações que representam” e cada vez mais são chamados a desempenhar variadas funções.

Os Governos reconhecem maior eficácia e eficiência das competências exercidas pelos municípios, mas tardam na sua transferência, assim como nos recursos correspondentes. Nesta sequência, e com o objetivo de conseguirem enquadramento legal, e regulamentação para competências já exercidas e outras em negociação, os municípios fazem pressão sobre os Governos, quer através das forças partidárias quer das manifestações das populações e da comunicação social.

As diversas tensões visíveis entre o Estado e os municípios têm ocorrido essencialmente pelos mesmos motivos: a falta de correspondência dos montantes financeiros às competências transferidas (Fernandes, 1999); “o paradoxo presente entre o discurso, meramente retórico, dos diplomas e a ausência quase total de condições para a efetiva construção de autonomia que se proclama.” (Gil Santos, 2005, p.193). João Barroso (citado, por Pinhal, 1996, p. 54) aponta como razão o fato de a descentralização não corresponder tanto a uma questão de partilha de poderes, mas mais uma questão de disputa e de negociação.

A relação entre a Administração Central e municípios, evidenciada no corpo teórico do presente estudo, e nos resultados do Contrato de Execução entre a Autarquia Oliveira Flor, leva-nos a concluir que a descentralização da educação em Portugal não tem sido pacífica, regida por lógicas de atuação distantes dos contextos e controvérsias díspares nas competências transferidas. A autonomia das autarquias é tutelada, cabendo a decisão final ao Ministério da Educação, como se verifica quanto à *ratio* do pessoal não docente e aos montantes financeiros a transferir para o Município. As decisões locais estão dependentes do Governo Central, ou então, a Autarquia assume do seu Orçamento os valores em excesso, que ultrapassam o estipulado no Contrato.

Recorrendo ao princípio da contratualização, invocado no preâmbulo do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho, como necessário para resolver os problemas e a redução das assimetrias na prestação do serviço educativo, concluímos afigurar-se como retórica, porque cada município é portador de uma realidade distinta, um contexto específico e, se os contratos se apresentam como modelo único para todo o país, sem abertura de negociação, as assimetrias escolares vão permanecer e os problemas prolongar-se.

5.2.2 Limitações do estudo

Terminado o projeto de investigação, pensamos como Bogdan e Bilken (1994, p. 257), que afirmam “não existir nenhum tema que não precise de ser mais investigado”. Entendemos que tal afirmação se aplica à temática subjacente da nossa investigação, dado ter abrangido só uma Autarquia e um Agrupamento de Escolas, um número restrito de entrevistados, e quase uma só natureza de vínculo, no caso dos assistentes operacionais. Referimo-nos especificamente a este grupo de pessoal não docente, porque, antes da transferência para o município, uns pertenciam aos quadros do Ministério da Educação (a maioria) e outros ao quadro da Autarquia.

Pensamos também que, para aprofundamento do estudo, seria pertinente entrevistar o Ex-Coordenador de equipa de apoio às escolas e Ex-Diretor Regional de educação (atores responsáveis pela efetivação dos contratos de execução). Com o objetivo de confrontar decisões, poderíamos também entrevistar um Presidente de Município que tivesse recusado a contratualização de competências proposta pelo Ministério da Educação.

Ainda como limitação da investigação empírica, invocamos a decisão política do Ministério da Educação, inesperada por nós, em impor a fusão dos Agrupamentos de escolas do concelho com a Escola Secundária regular. Esta decisão coincidiu com as datas de realização das entrevistas e, no decurso das mesmas, sentimos que os atores entrevistados, pertencentes

ao Agrupamento de Escolas, revelavam algum incómodo e descontentamento, quer pela fusão de Agrupamentos quer pela forma inesperada como ocorreu a constituição da Comissão Administrativa Provisória, sem a pertença de elemento do extinto órgão de gestão dos Agrupamentos verticais de escolas.

Por fim, a existência insuficiente de estudos sobre a contratualização de competências ao abrigo do *Decreto-Lei* n.º 144/2008, de 28 de julho.

Temos consciência de que os dados obtidos não podem ser generalizados, uma vez que dizem respeito apenas a este estudo de caso.

5.3 Proposta de resolução das dificuldades

5.3.1 Dificuldades encontradas na operacionalização da contratualização

As novas correntes da administração pública, desde os anos 70, estão associadas a tendências administrativas de:

“(…) abrandar, o crescimento do sector administrativo em termos de despesa pública e número de funcionários; tendência para a privatização (...)” (Bilhim, 2004, p. 39).

Segundo o Autor, trata-se de novas perspetivas e conceitos, de substituir administração por gestão, dar corpo a uma nova filosofia, associá-la ao setor privado com base em critérios de eficiência, eficácia e economia.

Estas correntes neoliberais e as incapacidades do paradigma de Estado Educador originam um processo de descentralização de competências para as autarquias locais “na esperança de reduzir o peso do Governo Central, de aumentar a escala do Governo Local e aproximar a solução da origem” (*idem*, p. 42).

A nova dinâmica de gestão da administração pública, em Portugal, cria a necessidade de contratualizar serviços com a administração autárquica, de forma a encontrar a melhor solução para a resolução dos problemas e reduzir as assimetrias que persistem na prestação do serviço educativo (*Decreto-Lei* n.º 144/2008, 28 de julho). O contrato de Execução surge, assim, enquanto instrumento de regulação da ação pública, de uma negociação entre a Administração Central e a Administração Local, do assumir de compromissos entre as partes contratantes.

A origem da nossa investigação empírica teve início na presumível falha do assumir de compromissos entre uma das partes contratantes – a Administração Central.

Conforme invocamos na discussão dos dados, foram encontradas dificuldades quanto ao cumprimento da *ratio* do pessoal não docente face ao contexto de dispersão geográfica das

escolas e à gestão do parque escolar, ou seja, a insuficiência do montante financeiro atribuído para a manutenção, em relação ao estado degradado do edifício da EB2,3.

Sem abertura de negociação com o Ministério da Educação, a Autarquia decide denunciar o Contrato de Execução com efeitos a 1 de janeiro de 2012.

A decisão de o Ministério da Educação em transferir um encargo oneroso para a Autarquia Oliveira Flor não reforça a cooperação entre os parceiros educativos antes, pelo contrário, coloca em evidência o seu poder e autoridade e, tal como argumenta Gil Santos (2005), apresenta-se distante face aos problemas territoriais e um Ministério “míope”, com dificuldades para ver ao longe.

5.4 Proposta de ação autárquica

Segundo Fernando Ruivo,

Não é possível entender o Poder Central sem o local, nem o local sem o central, dado que os dois vivem no mesmo espaço, ou seja, no Poder Local ou no local estão implantadas instituições nacionais e por sua vez o local desenvolve iniciativas de origem nacional. (2001, p. 10)

Na senda do Autor, e de outros investigadores já enunciados ao longo do estudo, assim como também pelas conclusões da nossa investigação empírica, concluímos que, para um melhor desenvolvimento das políticas educativas locais, é necessário um trabalho conjunto entre o Poder Central e o Local, a mobilização dos agentes educativos nacionais e locais, para que todos se sintam responsáveis na resolução dos problemas e pela qualidade do serviço prestado. A cooperação entre o local e nacional é reivindicada pela descentralização de competências educacionais acompanhada dos respetivos recursos, de forma a melhorar as práticas efetuadas.

É urgente o central e o local relacionarem-se e agirem, segundo o modelo interativo (Bilhim, 2004, p. 20), prosseguirem finalidades comuns, definirem prioridades educativas locais integradas na política nacional, tomarem decisões conjuntas, partilharem poder, quer seja de origem local ou central.

No entanto, a nossa perceção conduz-nos a que as relações entre o Governo Central e a Autarquia Oliveira Flor têm ocorrido com mais incidência no modelo de agência “em que é minimizado o papel político das autoridades locais que executam num território determinado as políticas do Governo Central, sujeitas a um estrito controlo” (Idem, *ibidem*). Esta análise provém da contratualização de competências em que o Município executa, com base nos normativos descritos, e reveladores de limitação na resolução de problemas ocorridos.

Discussão dos resultados, conclusões e proposta de intervenção

Quanto à resolução da problemática do nosso estudo de caso, ou seja, a proposta de melhoria para a contratualização de competências, no que se reporta à *ratio* do pessoal não docente e reconstrução do parque escolar da EB 2, 3, sugerimos que a Autarquia reforce a proposta a apresentar ao Ministério da Educação, fundamentando as vantagens da resolução da problemática para bem do sucesso escolar dos alunos e do desenvolvimento local.

Propomos também que a Autarquia apresente o seu leque de intervenção na área da educação não formal, a realização de diversas atividades só possíveis com a concretização de orçamentos próprios e demonstre empenhamento no papel de parceiro educativo. Invoque a incoerência do princípio proposto pela Administração Central em contratualizar com os municípios para reduzir assimetrias, o que não está a acontecer neste caso.

A Autarquia Oliveira Flor deve realçar a sua localização geográfica, o escasso investimento efetuado pela Administração Central, quer na educação quer noutras áreas da sua competência. Deve também destacar as poucas possibilidades de criação de receitas do município e evidenciar como a qualidade de educação contribui decisivamente para a fixação de população, do desenvolvimento da região e para o equilíbrio do país, invertendo a tendência de desertificação do interior.

O executivo autárquico, suportado na boa relação com a comunidade educativa, poderá mobilizar esforços conjuntos e apresentar testemunhos ao Ministério da Educação da percepção dos mesmos sobre o estado da escola e os inconvenientes para o sucesso escolar dos alunos.

Consideramos que a Autarquia não pode substituir o Estado central, mas deve conjugar esforços e apostar no melhor desempenho das competências atribuídas.

Quanto ao Ministério da Educação, propomos abertura e diálogo para negociar com a Autarquia, e recorrendo a Alves (1986, p. 637), citado por Ruivo (2000, p. 105), sugerimos que se distancie da velha ideia de “gestão do Poder Central, sempre inclinado a ver nas autarquias agentes que fazem má utilização dos dinheiros públicos”.

Citamos a conclusão do Relatório de Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios, pelo facto de coincidir com o nosso estudo de caso: “recomendamos a adequação da transferência do montante financeiro ao volume das competências transferidas, bem como à diversidade dos contextos locais” (2012, p. 108).

Referências Bibliográficas

- Almeida, Alberto de Jesus. (2004). *O Papel dos Municípios na Educação em Portugal*, nº34/1. In Revista Ibero-americana de educação, pp.1-13.
- Almeida, Alberto de Jesus (2008). *A Cidade e a Educação*. In Revista Ibero-americana de educação, n.46/4, pp.1-11.
- Almeida, Alberto de Jesus (2011). *Autonomia e gestão das escolas públicas. O Decreto-Lei nº75/2008, de 22 de Abril*,. In Revista Ibero-americana de educação, pp.1-9.
- Amaro, Roque (1996). *Descentralização e Desenvolvimento em Portugal - Algumas Perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação*. In Barroso, J. & Pinhal, J. (org), *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*, Lisboa: Edições Colibri.
- Alpoim, Nuno (2000). *Mudar a escola, Mudar os Municípios. Autonomia Contratualização*. In Formosinho, J. Machado, Joaquim et al. *Autonomia Contratualização e Município Actas do Seminário*. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga /Sul: pp.55-56.
- Azevedo, J., M.G. Nuno (2008) *Estado, município e educação: Conselho Municipal de Educação: Limites e Potencialidades*. In Revista Portuguesa de Investigação Educacional nº6. Universidade Católica Portuguesa. pp.61-78.
- Baixinho, A.F. (2008). “*Educação e autarquias. Lógicas de acção do poder autárquico face ao Poder Central e aos micro-poderes locais*.” pp.2-13. In *VI Congresso Português de Sociologia : Mundos Sociais: Saberes e Práticas*, Lisboa: Universidade Nova - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas., Obtido em <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/510.pdf>, acedido em 23/04/2012 às 21h e 30m.
- Baixinho, A. F. (2009 a). “*Os Ciclos da descentralização de competências, no âmbito da educação, em Portugal. Uma análise a partir dos debates parlamentares*”, nº50/8, Revista Ibero-americana de educação, pp.1-11.
- Baixinho, A.F. (2009 b). *O Município e a construção da política local de educação Estudo de Caso numa autarquia do Oeste*. EccoS, São Paulo, vol.11, nº2 pp.433-455.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, Lda
- Barreto, António (1984). *Estado Central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84. Análise Social, Vol. XX*, p. 193.
- Barroso, João (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bell, Judith (1997). *Como Realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva.
- Bilhim, João Abreu (1996). *Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas*. Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, João Abreu (2004a). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa da Inovação.
- Bilhim, João Abreu (2004b). *Qualificação e Valorização de Competências*. Porto: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Bogdan, Robert C e BIKLEN, Sarik (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Costa, Jorge Adelino (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Edições ASA.
- Costa, P. P. (2006). *Poderes a dimensão Central e Local*. Revista da Faculdade de Letras História , III Série Vol 7 pp.9-18.

Referências Bibliográficas

- Capucha, L.M (2008). *Planeamento e Avaliação de Projetos-Guião Prático*. Lisboa: ME-DGIDC.
- Chiavenato, Idalberto (1987). *Modelo Democrático de Organização. Teoria Geral da Administração*, Vol I. S. Paulo: Mc Graw-Hill. pp.275-323
- Chiavenato, Idalberto (1999). *Gestão das Pessoas- O Novo papel dos Recursos Humanos nas Organizações*. Rio de Janeiro: Campus.
- Evangelista, Gomes J. M. (2005). *A Participação do Poder Local na Administração da Educação: A Relação Escola – Autarquia*. In *Administração Educacional*, n.5, pp.95-113.
- Fenprof, S. N. (Julho de 2002). *Municipalização da Educação*. <http://www.spn.pt/?aba=27&mid=115&cat=4&doc=71>, acessado dia 17/04/2012 às 18h.
- Fenprof, S. N. (Fevereiro de 2010). *Dar Valor aos Professores, Melhor Profissão, Melhor Escola Pública, Melhor Futuro*. In *Jornal da Fenprof* nº239, p.24. Lisboa: Fenprof.
- Fenprof, S. N. (2012). *Para o Reforço das Competências e a Autonomia de funcionamento do Conselho Pedagógico*. Obtido em [http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/M_Html/Mid_191/Anexos/PROPOSTAS_DA_FEN_PROF ..._05_03_12.pdf](http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/M_Html/Mid_191/Anexos/PROPOSTAS_DA_FEN_PROF..._05_03_12.pdf). Acessado em 23/03/2012 às 22h.
- Fernandes, A. Sousa (1996). “ *Os Municípios Portugueses e a Educação, As normas e as práticas*” . In Barroso, J. & Pinhal, J (Org.) *A Administração da Educação Os Caminhos da descentralização* .Lisboa: Edições Colibri.
- Fernandes, A. Sousa (1998). “*Os Municípios Portugueses e a Educação Entre os Fantasmas do Passado e os Desafios do Futuro*”. *Actas do Seminário sobre territorialização das políticas Educativas*, pp.33-40. Universidade do Minho.
- Fernandes, A. Sousa (1999 a). “*Descentralização Educativa e Intervenção Municipal*”. In *Noesis* n.º50. pp.10-12.
- Fernandes, A. Sousa (1999 b). “*Os Municípios Portugueses e a Educação :entre as representações do passado e os desafios do presente*”. In Formosinho, J., Fernandes, S. Sarmento, M. J. ,Ferreira, F.I. *Comunidades Educativas Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho.
- Fernandes, A. Sousa (2000). “ *Municípios e Escolas -Normatização e Contratualização da Política Educativa Local*”, in Formosinho, J. Machado, Joaquim et al . *Autonomia Contratualização e Município* . *Actas do Seminário* . Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga /Sul: pp.33-44.
- Fernandes, A. Sousa (2003a). “*Tendências da Administração Educacional*”. *Administração e Gestão das escolas ,Diferentes Olhares sobre a mesma problemática* . Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul. pp.10-11
- Fernandes, A. Sousa (2003b). “*Tendências e Paradigmas da Administração Educacional*”. *Administração e Gestão das escolas ,Diferentes Olhares sobre a mesma problemática* . Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga/Sul. pp.36-45
- Fernandes, A. Sousa (2004). *Município ,cidade e territorialização educativa*. In Costa, J. A., Neto-Mendes, A. Ventura, A. (org.), *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Fernandes, A. Sousa (2005a). *Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia*. In Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., Ferreira, F.I. *Administração da Educação ,Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto :Edições Asa. pp. 53-75

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

- Fernandes, A. Sousa (2005b). *Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses*. In Formosinho, J., Fernandes, A. S., Machado, J., Ferreira, F.I. *Administração da Educação, Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições Asa, pp.193-223.
- Fernandes, A. Sousa (s/d). “Educação e Poder Local”. Obtido em <http://www.cnedu.pt/files/pub/EducacaoPoderLocal/6-EducacaoPoderLocal.pdf>. Acedido em 30/04/2012 às 17h. pp.43-63
- Ferreira, Fernando I. (2004). *Educação e local: animação, gestão e parcerias*. In Costa, J. A., Neto-Mendes, A. Ventura, A. (org.), *Políticas e gestão Local da educação*. Aveiro. Universidade de Aveiro.
- Ferreira, H. C. (1996). *A participação dos Professores na direção da escola secundária*. Entre 1926 e 1986. Obtido em <http://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/206>. acedido em 10/04/2012 às 21h.
- Ferreira, H.C (2007). *Teoria Política, Educação e Participação dos Professores – A administração da Educação Primária entre 126 e 1995*. Lisboa: Ed. EDUCA
- Ferreira, H. C. (2006). *Regionalização da Educação: Uma Perspectiva Desejável de Descentralização?* (Ppt). Comunicação Apresentada ao Seminário *Descentralização / Regionalização da Educação*. Porto: Auditório da Fundação Cupertino de Miranda, 5 de Junho de 2006, na mesa sob o Título *Regionalização da Educação: Uma Perspectiva Desejável de Descentralização?* Organização da Associação Professores Pró-Ordem.
- Ferreira, H.C. (Maio de 2010). *A Organização e Administração Educativa Portuguesa. Parte I- A Administração Educativa como macro-organização* (no âmbito do Mestrado em Administração Educacional). Bragança.
- Formosinho, J, Fernandes, A. S., Machado, J, Ferreira, H. C. (2010) *Os (Des) Caminhos da Autonomia das Escolas*. In *A Autonomia da Escola Pública em Portugal*, Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Formosinho, J. (2005). *Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público*. In Formosinho, J., Fernandes, A.S., Machado, J., Ferreira, F.I. *Administração da Educação, Lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições Asa.
- Guerra, I. Carvalho (2006). *Pesquisa Qualitativa e análise de conteúdo - Sentidos e formas*, Lisboa Príncipeia.
- YIN, Robert (2005). *Estudo de Caso, Planejamento e Métodos*. 3ª edição Porto Alegre: São Paulo.
- Lima, L. C. (1998). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escola. Um estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1998)* 2ª edição Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (2000). *Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política*. In A. J. Afonso, *Reformas da Educação Pública, Democratização, Modernização, Neoliberalismo*, Porto: Edições Afrontamento
- Lima, L. C. (2003). *A escola como organização educativa*. (2ª ed.) S. Paulo: Cortez Editora.
- Lima, L. C. (2006). *Compreender a Escola, Perspectivas de análise organizacional*. Porto: Edições Asa.
- Lima, L. C (2009). *A democratização do Governo das escolas públicas em Portugal*. In Revista da Faculdade de Letras. Sociologia. - Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Série I, vol. 1 (1991) pp.227.
- Lima, L. C (2010). *À ponta da baioneta, as escolas são transformadas em repartição*. In Jornal da Fenprof nº244, Julho. pp. 6-9. Lisboa: Lisboa, Fenprof.
- Lessard- Hébert, M., Goytte, G., & Boutin, G. (1994). *Investigação Qualitativa Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lindinho, G. C. (2003). *Os Poderes na Escola, Análise das relações de poder da Assembleia de Escola e do Conselho Executivo*. (Dissertação de mestrado). Obtido .

Referências Bibliográficas

- :<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/659/1/Tese%20de%20Mestrado.pdf>. Acedido em 21/04/2012 às 22h.
- Matos, António (1996). *Autarquias e Educação das Competências às Experiências*. In Barroso, J. & Pinhal, J (org), *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*, Lisboa: Edições Colibri.
- Martins, E. Candeias (2009). *Autonomia e Gestão democrática das escolas portuguesas no contexto da descentralização*:Revista d'Història de l'Educació,nº14, <http://repositorio.ipcb.pt/handle/10400.11/879>, [acedido](#) em 8/05/2012 às 21h, pp.95-125
- Martins, H. M. A.Coelho (2007). *Os municípios e a educação:estudo das modalidades de gestão das AEC*. (Dissertação de Mestrado) .Obtido em Repositório da Universidade de Aveiro : <http://hdl.handle.net/10773/4046>, [acedido](#) em 19/04/2012 às 18h e 10m
- Martins, H. M. A.Coelho (2011). *Participação dos municípios na educação:as políticas e as práticas*.In Escola democratica, Publica, solidária para Todos ,Porto: Sindicato dos Professores do Norte.
- Martins, Jorge (2010) *TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS PARA OS MUNICÍPIOS*, Contratos de Execução, obtido em [http://www.observatoriople.gov.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=19&fileName=transferencia_competencias_contrato_exec.pdf](http://www.observatoriople.gov.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=19&fileName=transferencia_competencias_contrato_exec.pdf), [Acedido](#) em 15/02/2012 às 23h
- Martins, J. I. (2007). *O Papel dos Municípios na Construção das Políticas Educativas* (Tese de doutoramento).Obtido em Repositório da Universidade do Porto -Faculdade de Psicologia e Ciências de da Educação : <http://hdl.handle.net/10216/21556>, [Acedido](#) em 10/04/2012 às 19h.
- Município, Associação Nacional, *XII Congresso ANMP* (2000), Vilamoura, Loulé, Algarve, pp.1-Obtido em <http://www.anmp.pt/>, [acedido](#) em 18/01/2012 às 15h.
- Município, Associação Nacional, Relatório (2004) *Organização do Estado e do Poder Local*, Obtido em <http://www.anmp.pt/anmp/age/cong/14/re101.pdf>, [acedido](#) em em 12/04/2012 às 18h.
- Município, Associação Nacional, *XVII Congresso ANMP* (2007), Ponta Delgada, Ilha de S.Miguel, Açores pp.1-20.Obtido em <http://www.anmp.pt/>, [acedido](#) em 18/01/2012 às 15h e 20m
- Município, Associação Nacional, *XIX Congresso ANMP* (2011), Pavilhão Multidesportos, Coimbra, pp.1-15.Obtido em <http://www.anmp.pt/> [acedido](#) em 18/01/2012 às 16h.
- Neto-Mendes, António (2007). *A Participação dos Municípios Portugueses na Educação e a Reforma do Estado -Elementos para uma reflexão*,Universidade de Aveiro.pp.1-21. Obtido em http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/40.pdf,[acedido](#) em 8/05/2012 às 18h.
- Monteiro, A., & Costa, R. J. (2005). *Conselhos Municipais de Educação*.In *Página da Educação*, nº144. p.38.
- Oliveira, César (1996). *História dos municípios e do Poder Local- dos finais da Idade média à União Europeia*.Lisboa: Circulo de leitores.
- Pereira, Martinho R. (2010) *Municípios e Educação em Portugal: Um processo de “Municipalização”?* (Dissertação de mestrado).Obtido em Repositório da Universidade de Aveiro : <http://ria.ua.pt/bitstream/10773/1091/1/2010001755.pdf>, [acedido](#) em 21 /04/2012 às 21h.
- Pinhal, J. (1996). *Síntese do debate, intervenção do público*. In Barroso, J. & Pinhal, J (org), *A Administração da Educação. Os Caminhos da Descentralização*, Lisboa: Edições Colibri.
- Pinhal, J. (2004). *Os Municípios e a provisão pública de educação*. In Costa, J.A, Neto-Mendes,A, & Ventura, A,(Org.) *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

- Pinhal, J. (2006). *A intervenção do município na regulação local da educação*. In Barroso, J. (Org), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação*. Coimbra: Educa Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Pinhal, J. (2011). *A Construção do Sistema Educativo Local em Portugal: Uma História Recente*. Obtido em http://www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq12/2_a_construcao_cp12.pdf, acessado a 10/05/2012 às 17h e 10m.
- Portas, Nuno (1988). “Sobre Alguns Problemas da Descentralização”. In *Revista Critica de Ciências Sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais Nº25/26. pp 61-78
- Prata, M. (2004). *Autarquias e educação :das competências legais às competências morais-uma intervenção emergente*. In Costa, J.A, Neto-Mendes,A, & Ventura, A,(Org.) *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Programa do XVII Governo Constitucional. (2005). Obtido em <http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/ProgramaGovernoXVII.pdf>. Acessado em 20/03/2012 às 21h.
- Rodrigues, Eduardo Vítor (1997), “*A Influência Discreta e as estratégias relacionais no campo político local*”, in *Sociologia*, n.º7, Universidade do Porto:Faculdade de Letras.pp198-272.
- Ruas, Henrique Barrilaro (1994). “*O Poder Local*”, In Reis, António (Coord), *Portugal 20 anos de Democracia*. Círculo de leitores.
- Ruivo, F., & Veneza, A. (1988). “*Seis Questões Pelo Poder Local.*” In *Revista Criticas de Ciências Socais*,25/26 pp. 7-20.
- Ruivo, Fernando (2000) *O Estado Labiríntico - O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Gil (2004). *O conselho local de educação em agonia*. In Costa, J.A, Neto-Mendes,A, & Ventura, A, (Org.) *Políticas e gestão local da educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Seabra, Teresa; Carmo, Renato; Baptista, Inês; Fontes, Ana (2012). *AVALIAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA OS MUNICIPIOS*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência – Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência. Obtido em http://www.gepe.min-edu.pt/np4/?newsId=673&fileName=Relat_rio_final_Avalia_o_da_descentrali.pdf . Acessado em 20/09/2012 às 22h
- Stake, R. E. (2007). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Serrano, G. P. (2008). *Elaboração de Projetos Socais Casos práticos*. Porto: Porto Editora.
- Sousa, Alberto (2005). *Investigação em Educação*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Teixeira, S. (2002). *Gestão das organizações*. Lisboa: McGraw-Hill.

Notícias Citadas

- Inácio, Alexandra. “*Autarquias podem rasgar contratos com o Governo*”. Em Diário de Notícias de 16/11/2010. Obtido em http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=1711664, Acedido em 25 /01/2012 às 22h.
- Lusa ,(2010) Autarca de Lamego: “ Estado não quer assegurar custos com transporte escolar”.*Obtido* http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1644438.Acedido em 25 /01/2012 às 22h e 30m
- Lusa , (2012) Municípios: Decisão unilateral de fechar escolas perturbará início do ano letivo. *Obtido em* http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1644444.Acedido em 25 /01/2012 às 23h
- Viana, Clara. “*Novos Agrupamentos não têm suporte legal*”. Em Público, 28.07.2010. Obtido em http://www.publico.pt/Educa%C3%A7%C3%A3o/novos-Agrupamentos-nao-tem-suporte-legal-acusa-anmp_1449088. Acedido em 20/01/2012 às 20h
- Luzio, Margarida “ *Câmara de Valpaços critica unificação das escolas e lamenta falta de diálogo*”. Em jornal de notícias, 4.07.210 Obtido em http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content_id=1609896. Acedido em 20/01/20h
- Cir,(2012) “*Câmara de Mirandela contra Ministério da Educação*”. Obtido em <http://www.brigantia.pt/index.php?>Acedido em 20/01/2012 às 19h.
- Ata da Câmara
http://www.cm.celoricodabeira.pt/orgaosautarquicos/camaramunicipal/actas/Documents/actas_2011/Acta_2011_07_14_Camara_Municipal_015.pdf. Acedido em 25 /01/2012 às 23h.
- Denúncia de Contrato Câmara Municipal de Sertão*
http://www.radiocondestavel.pt/site/index.php?option=com_content&task=view&id=4089&Itemid=1.Acedido em 21/01/22h
- Alunos Podem ficar sem refeição na escola.* Correio da manhã.
<http://www.afrahoje.pt/pt/articles/educacao/alunos-podem-ficar-sem-refeicao-na-escola>. Acedido dia 18/01/2012 às 23h e 30

Referencias Documentais

- Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de Agosto (7º revisão constitucional da Constituição da República Portuguesa
- Contrato de Execução de Transferências de Competências para os Municípios em Matéria de Educação/2008, 16 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro - Lei do Poder Local.
- Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro - Lei das Finanças Locais das Autarquias
- Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março – Delimitação e coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos.
- Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março – Atribuições das autarquias locais e competências dos respetivos órgãos.

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

- Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro - Transfere poderes em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes escolares.
 - Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro – Transfere para os municípios novas competências em matéria de ação social escolar.
 - Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo
 - Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de Janeiro - Criação das Escolas Profissionais
 - Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro - Lei-quadro da Educação Pré-Escolar.
 - Despacho n.º 14.753/2005, de 5 de Julho - Regulamento de acesso ao financiamento do Programa de generalização do ensino de inglês no 3º e 4º ano do 1º ciclo do Ensino Básico público.
 - Despacho 16.795/2005, de 3 de Agosto - Define as normas a observar no período de Funcionamento dos estabelecimentos de ensino público onde funciona o 1º CEB e pré-escolar.
 - Decreto-Lei n.º 172 /91, de 10 de Maio – Regime de Direção e Administração dos Estabelecimentos de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.
 - Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio – Regime de Autonomia, Administração e Gestão de Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básico e Secundário
 - Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – Quadro de Transferências de Atribuições e Competências para as autarquias locais.
 - Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro - Quadro de Competências para as autarquias locais. E regime jurídico de funcionamento dos órgãos municipais e das freguesias.
 - Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro – Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração da carta educativa.
 - Decreto-lei n.º 144/2008, 28 de Julho de – Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.
 - Decreto - lei n.º 75/2008, de 22 de Abri – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos, da educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário /Regulamenta a participação das Associações de Pais/Encarregados de Educação no Conselho Geral.
 - Despacho n.º 22 251/2005- Aprova o regulamento do Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos alunos do 1ºCiclo do Ensino Básico.
- Despacho n.º 18 987/2009- Adenda ao contrato Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos alunos do 1ºCiclo do Ensino Básico.
- Portaria n.º 1049-A/2008- Estabelecem-se os critérios e a fórmula de cálculo da dotação máxima de referência dos auxiliares de ação educativa e dos assistentes de administração escola

Anexos

Anexo I

Autorização Vereadora da Educação e Cultura

Pedido de autorização à direção do Agrupamento

Exma. Sr^a Vice-Presidente e Vereadora da Educação
da Câmara Municipal de xxxx

xxxx, 12 de Junho de 2012

Assunto: Projeto de investigação sobre a Transferência de competências do Ministério da Educação para a Autarquia. Relação entre Administração Central – Local e Agrupamento de Escolas.

No âmbito do Curso de mestrado em Ciências da Educação, na área de especialização em Administração Educacional, na Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Bragança, pretendo desenvolver um projeto de investigação na área da transferência de competências do Ministério de Educação para a Autarquia de xxxx, orientada pelo Professor Doutor Henrique da Costa Ferreira.

Num contexto de desenvolvimento das políticas educativas municipais, fenómeno decorrente do processo de descentralização iniciado em Portugal no início da década de oitenta do século passado, e que atualmente atravessa um novo período de negociação de transferência de competências para os municípios. Pretendemos, com esta investigação, analisar como se concretizou e concretiza no quotidiano a descentralização de competências em matéria de educação, do Governo Central para a Autarquia de xxxx, pelo que nos debruçamos sobre o impacto da transferência de competências ao Nível do Pessoal Não Docente do Agrupamento de Escolas xxxx para a Autarquia de xxxx e, mais concretamente a sobre a representação dos atores envolvidos neste processo da assinatura do contrato de execução ao abrigo do Decreto-Lei 144, de 28 de Julho de 2008.

A abordagem de investigação selecionada é de natureza qualitativa e alicerçar-se-á na análise de documentos oficiais da autarquia e do órgão de gestão do Agrupamento de Escolas xxx, referentes aos anos 2009/11, e na realização de sete entrevistas semiestruturadas a atores lo-

cais: Presidente da Câmara Municipal até 2011, Vereadora da Educação, Diretor do Agrupamento Vertical de Escolas xxx, Coordenadora da Educação Pré-Escolar, Coordenador do 1º Ciclo do Ensino Básico, Chefe dos Serviços Administrativos e Encarregado dos Assistentes Operacionais.

Convicta de que este projeto pode representar um modesto contributo para a compreensão e interpretação da administração e da gestão das competências educativas dos municípios, solicito a Vossa melhor colaboração quanto à:

- autorização para consultar documentos oficiais da autarquia no âmbito da educação datados entre 2009/11; e à
- concessão de uma entrevista com uma duração prevista de 30 a 60 minutos.

Com os melhores cumprimentos,

A Mestranda

Ana Paula Belchior Tomé Maçaira

Anexo II

Autorização Diretor do Agrupamento de Escolas

Pedido de autorização à direção do Agrupamento.

Exma. Sr^o Diretor do Agrupamento de
XXXX

xxx, 12 de Junho de 2012

Assunto: Projeto de investigação sobre a Transferência de competências do Ministério da Educação para a Autarquia. Relação entre Administração Central – Local e Agrupamento de Escolas.

No âmbito do Curso de mestrado em Ciências da Educação, na área de especialização em Administração Educacional, na Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Bragança, pretendo desenvolver um projeto de investigação na área da transferência de competências do Ministério de Educação para a Autarquia de Mirandela, orientada pelo Professor Doutor Henrique da Costa Ferreira.

Num contexto de desenvolvimento das políticas educativas municipais, fenómeno decorrente do processo de descentralização iniciado em Portugal no início da década de oitenta do século passado, e que atualmente atravessa um novo período de negociação de transferência de competências para os municípios, pretendemos, com esta investigação, analisar como se concretizou e concretiza no quotidiano a descentralização de competências em matéria de educação, do Governo Central para a Autarquia de xxx, pelo que nos debruçamos sobre o impacto da transferência de competências ao Nível do Pessoal Não Docente do Agrupamento de Escolas xxx para a Autarquia de xxx e, mais concretamente a sobre a representação dos atores envolvidos neste processo da assinatura do contrato de execução ao abrigo do Decreto-Lei 144, de 28 de Julho de 2008.

A abordagem de investigação selecionada é de natureza qualitativa e alicerçar-se-á na análise de documentos oficiais da autarquia e do órgão de gestão do Agrupamento de Escolas xxx, referentes aos anos 2009/11, e na realização de sete entrevistas semiestruturadas a atores locais: Presidente da Câmara Municipal até 2011, Vereadora da Educação, Diretor do Agrupa-

mento Vertical de Escolas xxx , Coordenadora da Educação Pré-Escolar, Coordenador do 1º Ciclo do Ensino Básico, Chefe dos Serviços Administrativos e um Assistente Operacional.

Convicta de que este projeto pode representar um modesto contributo para a compreensão e interpretação da administração e da gestão das competências educativas dos municípios, solicito a Vossa melhor colaboração quanto à:

- autorização para consultar documentos oficiais do agrupamento de escolas no âmbito da educação datados entre 2009/11; e à
- concessão de uma entrevista com uma duração prevista de 30 a 60 minutos.

Com os melhores cumprimentos,

A Mestranda

Ana Paula Belchior Tomé Maçaira

Anexo III

Perfil dos Entrevistados

Entrevistado	Cargo Exercido	Idade	Habilitações Académicas	Anos de Mandato
E1	Coordenadora Técnica	57	Curso Geral Comércio (Equivalência 11ºano para efeitos profissionais)	2
E 2	Coordenador de Departamento do 1ºCiclo	51	Licenciatura em Educação Visual e Tecnológica e 1ºCiclo	4
E 3	Chefe dos Assistentes Operacionais	59	9ºano	2
E 4	Coordenadora da Educação Pré-Escolar	51	Licenciatura e Educação de Infância e Pós-graduação em educação especial	5
E 5	Presidente da Câmara Municipal	55	Licenciatura em Direito	16
E 6	Vice Presidente e Vereadora Da Educação e Cultura	56	Bacharelato em Engenharia mecânica, Licenciatura em administração escolar, mestrado em administração educacional	7
E 7	Diretor do Agrupamento de escolas	45	Licenciatura em Professores do Ensino Básico, variante de Português/Francês e Pós-graduação em Administração e Gestão Escolar	11

Anexo IV

Guião da entrevista: Presidente da Câmara Municipal e Vereadora da Educação e Cultura

Data	
Local	
Nome	
Idade	
Início de funções	
Habilitações académicas	

Objetivos da entrevista

Compreender em que medida a educação assume relevância nas políticas municipais;

Percecionar como são encaradas as competências do município na educação;

Identificar o tipo de iniciativas educativas que emergem na intervenção Municipal;

Conhecer o Processo de implementação da transferência do Pessoal Não docente;

Conhecer os argumentos para a decisão de passar o Pessoal Não docente, para a tutela da autarquia;

Conhecer a intervenção da Autarquia no quotidiano da organização e gestão do Pessoal administrativo;

Verificar quais as alterações da passagem do Pessoal Não Docente para a tutela da autarquia.

Analisar a extensão das atividades municipais em educação: se apenas no âmbito das competências formais ou se mais que estas, da iniciativa da autarquia

Tipo de Entrevista: Semiestruturada

Guião

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

1. Qual a importância que o município dá à educação em comparação com outras competências do município?
 - 1.1. O município deve ter competências em educação?
 - 1.2. As competências atribuídas ao município são limitadas ou excessivas?
2. Quais as áreas de intervenção do município na educação?
- 3-Quais as razões da adesão ao processo de transferência de competências do Ministério da Educação para a autarquia (DL 144/2008)?
- 4- Quais as atribuições e competências transferidas neste processo?
- 5- Qual foi a reação do Pessoal Não docente antes e depois deste processo de transferências?
- 6- Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do Pessoal Não Docente?
 - Houve concordância, desde o início?
 - Como é assegurada a comunicação?
 - Como é assegurada a coordenação?
 - Têm surgido conflitos?
- 7- Sendo funcionários da Autarquia e continuando a desempenhar funções em espaços do Agrupamento de escolas, quem faz a sua formação?
 - Quem lhes define as competências e decide qual o seu conteúdo funcional?
 - Quem os coordena?
 - Quem faz a avaliação de desempenho?
 - Quem exerce o poder disciplinar?
 - Quem organiza e gere os processos individuais?
 - Quais os efeitos da avaliação do desempenho na carreira dos funcionários?
8. Considera que a transferência foi uma mais-valia para estes profissionais?

9- Houve benefício no vínculo laboral de funcionários em virtude da assinatura do Contrato de Execução?

10. Qual a extensão das atividades municipais em educação?

- Apenas no âmbito das competências formais?

10.1- Também em outras áreas não previstas na Lei 159/99?

11- Uma das vossas competências é também propor e dar parecer sobre a constituição de agrupamentos de escolas, como têm exercido esta competência?

Anexo V

Guião da entrevista: Diretor do Agrupamento de Escolas

Data	
Local	
Nome	
Idade	
Início de funções	
Habilitações académicas	

Objetivos da entrevista

Percecionar como é encarada intervenção do município na administração e gestão das competências no âmbito da educação;

Conhecer a intervenção da Autarquia no quotidiano da organização e gestão do Pessoal administrativo;

Verificar quais as alterações da passagem do Pessoal Não Docente para a tutela da autarquia.

Tipo de Entrevista: Semiestruturada

Guião

- 1- De uma forma global, qual a vossa perceção sobre a intervenção da autarquia no âmbito educativo?
 - Concordância
 - Discordância
 - Positiva
 - Negativa
 - Adequada
 - Inadequada
2. As atribuições e competências autárquicas na educação são adequadas face às necessidades dos agrupamentos?
3. Qual o âmbito da intervenção municipal em educação, designadamente em relação ao Agrupamento de Escolas?

- Cumprimento estrito das competências formais?
- Maior intervenção e colaboração em domínios não formais mas resultantes da interação entre o Agrupamento e a Autarquia?
- 4- Acha adequada a transferência da gestão de pessoal Não docente?
- 5- Acha adequadas as competências do Pessoal Não docente transferidas?
E há diferenças entre as que foram previstas e as que foram transferidas efetivamente?
- 6-Qual foi a reação inicial do Pessoal Não docente sobre a transferência para a tutela da Autarquia? Qual é a atual?
Quem, como, e em que data foi comunicado ao Pessoal Não docente a sua transferência de tutela?
- 7-Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do Pessoal Não Docente?
- 8-Sendo funcionários da tutela da Autarquia e continuando a desempenhar funções em espaços do Agrupamento de escolas, quem faz a sua formação? Quem lhe define as competências? Quem faz a avaliação de desempenho? Quem decide qual o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?
- 9-Que dificuldades emergiram na gestão processual, administrativa e financeira do pessoal?
- 10-Considera que a transferência foi uma mais-valia para estes profissionais?
- 11-Tem conhecimento se alguns funcionários foram beneficiados no vínculo laboral em virtude da assinatura do Contrato de Execução?
- 12-Considera que a transferência foi uma mais-valia para a organização e gestão das escolas e Jardins de Infância?
- 13-Tem conhecimento dos recursos materiais e financeiros que a Autarquia dispõe para intervir no campo educativo? Parece-lhe adequado?

Anexo VI

Guião da entrevista: Coordenadores de departamento

Educação Pré-Escolar

1ºCiclo do Ensino Básico

Data	
Local	
Nome	
Idade	
Início de funções	
Outras funções exercidas no Agrupamento de escolas	
Habilitações académicas	

Objetivos:

Percecionar como é encarada intervenção do município na administração e gestão das competências no âmbito da educação;

Conhecer a intervenção da Autarquia no quotidiano da organização e gestão do Pessoal administrativo;

Verificar quais as alterações da passagem do Pessoal Não Docente para a tutela da Autarquia.

Identificar os efeitos da gestão autárquica na vida do agrupamento, dos professores, dos funcionários e dos alunos

Tipo de Entrevista: Semiestruturada

Guião

- 1-De uma forma global, qual a vossa perceção sobre a intervenção da Autarquia no âmbito educativo? Será que os docentes do vosso departamento e outros, como: os conselheiros do Conselho pedagógico têm uma interpretação semelhante?
- 2-Que conhecimento tem de outras intervenções do município no âmbito da educação informal e não formal?
- 3- Acha que as transferências de atribuições e competências autárquicas na educação são adequadas?

- 4- Qual foi a reação inicial do Pessoal Não docente sobre a transferência para a tutela da Autarquia? Qual é a atual?
- 5- Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do Pessoal Não Docente?
- 6- Considera que a transferência foi uma mais-valia para a organização e gestão das escolas e Jardins de Infância?
- 7- Tem conhecimento dos recursos materiais e financeiros que a Câmara Municipal dispõe para intervir no campo educativo? Parece-lhe adequado?
- 8- Como é feita a gestão do pessoal docente?
- Quem lhe define as competências?
 - Quem lhe faz a formação?
 - Quem o avalia?
 - Quem exerce sobre o pessoal e poder disciplinar
 - Quem o acompanha e exerce a supervisão?
 - Que dificuldades emergiram na gestão processual, administrativa e financeira do pessoal?
- 9- Tem conhecimento se alguns funcionários foram beneficiados no vínculo laboral em virtude da assinatura do Contrato de Execução?

Anexo VII

Guião da entrevista: Coordenadora Técnica e Chefe dos Serviços Operacionais

Data	
Local	
Nome	
Idade	
Início de funções	
Outras funções exercidas no Agrupamento de escolas	
Habilitações académicas	

Objetivos da entrevista

- Conhecer a intervenção da Autarquia no quotidiano da organização e gestão do Pessoal administrativo;
- Verificar quais as alterações da passagem do Pessoal Não Docente para a tutela da Autarquia;
- Identificar as expetativas do pessoal Assistente operacional face à sua integração na Autarquia.

Tipo de Entrevista: Semiestruturada

Guião

1-De uma forma global, qual a vossa perceção sobre a intervenção da autarquia no âmbito educativo?

- Adequada/inadequada
- Positiva/negativa
- Útil/inútil

2-O que acha sobre as transferências de atribuições e competências autárquicas na educação?

- Adequadas (inadequadas)
- Necessárias / desnecessárias
- Suficientes/ insuficientes

- 3- Qual foi a reação inicial do Pessoal Não docente sobre a transferência para a tutela da Autarquia? Qual é a atual?
- 4- Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do Pessoal Não Docente?
- 5- Sendo funcionários da tutela da Autarquia e continuando a desempenhar funções em espaços do Agrupamento de escolas, quem faz a sua formação? Quem faz a avaliação de desempenho? Quem decide qual o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?
- 6- Que tensões surgem do facto do Pessoal Administrativo/ Operacional estar provido numa instituição e trabalhar quotidianamente noutra? Como é que o Pessoal Administrativo/Operacional vive esta situação de ambivalência ou de dupla tutela?
- 7- Que dificuldades emergiram na gestão processual, administrativa e financeira do pessoal?
- 8- Tem conhecimento se alguns funcionários foram beneficiados no vínculo laboral em virtude da assinatura do contrato de execução?

Anexo VIII

Entrevista: Presidente da Câmara Municipal

P- Qual a importância que o município dá à educação em comparação com outras competências do município?

R- O município tem dado à educação uma competência decisiva. Eu uso o termo decisiva propositadamente, porque aí não se mede, nem quantitativa nem qualitativamente mas representa 10% no total se somarmos as despesas todas do orçamento municipal. O que, quando atinge esta fatia uma atribuição da Câmara de 10% da verba do orçamento, já se pode considerar uma atividade decisiva, portanto a educação é uma atividade decisiva estamos a falar apenas da educação do Pré-Escolar, 1º Ciclo, 2º e 3º Ciclo, porque é essa que nós normalmente nas Câmaras temos mais atualizada, pois também existe a do ensino superior de uma forma indireta, que é feita de forma diferente. Porque, aqui no 1º ciclo é decisiva, tem competências específicas na área das instalações e porque tem um peso significativo na alimentação, na componente de apoio à família, nos transportes e agora no apoio social escolar que tem vindo a aumentar gradualmente nos últimos anos. Estas competências juntas representam cerca de 10% do orçamento municipal.

P- O que significa que é uma das prioridades da autarquia?

R- Quando se atinge este valor, estamos a falar de 2 milhões e meio, é evidente que é uma das principais prioridades da Câmara.

P- O município deve ter competências em educação?

R- Acho que sim, deve tê-las, mas desde que não interferissem com questões pedagógicas, todas as outras fazem sentido, nós estamos mais perto das pessoas, das escolas e poderemos responder com mais facilidade às solicitações, contribuindo para uma melhor educação.

P- Quais são as questões pedagógicas que o Senhor Presidente se refere?

R- Olhe, o estarmos no conselho geral a expressar opiniões sobre o projeto educativo e outras questões surgidas mais do foro dos professores.

P- As competências atribuídas ao município são limitadas ou excessivas?

R- Na minha opinião são excessivas nomeadamente pela não compensação financeira efetiva, da Administração Central para suportar todas as competências transferidas. Aqui refiro-me mais concretamente aos transportes escolares, com um valor muito elevado, cerca de 1 milhão de euros anuais, valor que a Câmara tem de suportar do seu orçamento.

P- Quais as áreas de intervenção do município na educação?

R- Transportes escolares, pessoal não docente, instalações das escolas, componente de apoio à família e AEC.

P- Quais as razões da adesão ao processo de transferência de competências do Ministério da Educação para a Autarquia (DL 144/2008)?

R- Por três razões fundamentais, nomeadamente: Primeiro, tínhamos assistentes operacionais nas escolas do quadro da Câmara Municipal e o ministério da educação garantiu-nos que essas funcionárias passariam a ser pagas pela transferência do Ministério da Educação tal como os outros. Logo a Câmara ficava a ganhar.

Segundo, tínhamos duas entidades patronais para a mesma categoria de funcionárias, o que por vezes era motivo de alguns problemas.

Terceiro, as obras efetuadas até à data nas escolas eram por conta dos municípios. Com os 40.000 mil euros atribuídos já eram uma ajuda financeira.

Foi-nos dito também, que até finais de 2010 todas as Câmaras teriam de assinar este contrato de execução, daí decidimos avançar.

P- Quais as atribuições e competências transferidas neste processo?

R- As previstas no Contrato de Execução; gestão do pessoal não docente, atividades de enriquecimento curricular e a continuidade das anteriores.

P- Qual foi a reação do pessoal não docente antes e depois deste processo de transferências?

R- No início foi de relutância, com alguma insegurança e resistência. Após a reunião efetuada por mim e vereadores, com todo o pessoal não docente, na escola xxx perceberam que não iam perder direitos, tudo continuava como até à data, o Senhor Diretor continuava a ser o responsável pela sua gestão e a Câmara pelo processamento de vencimentos.

P- Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do Pessoal Não Docente?

R- Desde início que decidimos o referido anteriormente, havia uma comissão de acompanhamento que reunia, onde eram discutidas algumas questões e quando necessário via telefone ou pessoalmente.

P- Houve concordância, desde o início?

R- Sim, foram delegadas as competências.

P- Como é assegurada a comunicação?

R- Através dos recursos humanos.

P- Como é assegurada a coordenação?

R- Pelo Diretor do Agrupamento, ele é que ficou com a gestão do pessoal.

P- Têm surgido conflitos?

R- Bem, onde há pessoas, há conflitos, no entanto não surgiu nada de relevante. Sempre procuramos dialogar.

P- Sendo funcionários da autarquia e continuando a desempenhar funções em espaços do agrupamento de escolas, quem faz a sua formação?

R- Nós a Autarquia, para assistentes operacionais e o centro de formação das escolas para o pessoal administrativo.

P- Quem lhe define as competências e decide qual o seu conteúdo funcional?

R- O Diretor.

P- Quem os coordena?

R- O Diretor e os coordenadores das escolas e Jardins de Infância.

P- Quem faz a avaliação de desempenho?

R- O Diretor. A homologação é feita por um conselho de coordenação.

P- Quem exerce o poder disciplinar?

R- O Diretor, sendo que nunca houve nenhuma.

P- Quem organiza e gere os processos individuais?

R- Os serviços de pessoal da Câmara Municipal.

P- Quais os efeitos da avaliação do desempenho na carreira dos funcionários?

R- É igual à função pública, progressão na carreira.

P- Considera que a transferência foi uma mais-valia para estes profissionais?

R- Se não tivesse ocorrido o congelamento das carreiras sim, na Câmara progrediam mais facilmente.

P- Houve benefício no vínculo laboral de funcionários em virtude da assinatura do Contrato de Execução?

R- Sim, houve para alguns, estavam a contrato a termo certo pelo órgão de gestão das escolas e com a transferência para a autarquia passaram a contrato a tempo indeterminado.

P- Qual a extensão das atividades municipais em educação?

R- São vastas, excessivas, como temos vindo a referir

P- Apenas no âmbito das competências formais?

R- Não, ao longo do ano desenvolvemos atividades: no âmbito do desporto, ambiente e recreativas. Umhas da nossa iniciativa e outras de forma indireta, apoiamos as coletividades desportivas e culturais.

P- Também em outras áreas não previstas na Lei 159/99?

R- Sim, atribuímos apoio à APPACDM, instituições privadas e promovemos atividades recreativas.

P- Uma das vossas competências é também propor e dar parecer sobre a constituição de Agrupamentos de escolas, como têm exercido esta competência?

R- Quando nos foi solicitada defendemos sempre o que considerávamos melhor para os alunos, funcionários e professores. Há dois anos, também nos foi solicitada opinião sobre a fusão

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

de todos os órgãos de gestão das escolas do concelho. Fui a uma reunião à DREN, e argumentei a continuidade do Agrupamento xxxxx xxx xxxxx, pela vasta extensão territorial e distância da sede de Concelho. Ficava a Secundária agrupada ao Agrupamento vertical e o Agrupamento xxxxx xxx xxxxx ao Externato pelos motivos pedagógicos que argumentavam. Nesse ano ficou tudo parado, e neste último processo ainda estava em funções mas não foi solicitado parecer, apresentaram a fusão sem alternativa, tinha que ser assim. Uma Escola Secundária com todos os outros níveis de ensino.

Anexo IX

Entrevista: Vereadora da Câmara Municipal

P- Qual a importância que o município dá à educação em comparação com outras competências do município?

R- A importância é toda aquela que a educação nos merece. Para nós a educação tem sido sempre prioridade do município em qualquer área que seja da competência do município.

P- O município deve ter competências em educação?

R- Em meu entender e dada a proximidade que o município tem com os munícipes e mais concretamente com a comunidade educativa deve ter competências na área da educação.

P- As competências atribuídas ao município são limitadas ou excessivas?

R- Aos municípios foram atribuídas competências principalmente ao nível dos transportes escolares e ação social. Nos últimos anos temos assistido à transferência de mais competências e esperamos que elas não ultrapassem o que poderá entender-se bom senso, de forma a que as câmaras possam dar resposta de qualidade ao que é exigido por lei. Eu não gosto de utilizar o termo excessivas, pois devemos centrar-nos mais nas que nos foram atribuídas e tentar em articulação com os estabelecimentos de ensino e direções dos agrupamentos desempenhar o papel que nos cabe no sentido de nos tornarmos parceiros, fundamentais na promoção do sucesso escolar dos nossos alunos e esse será o objetivo de eleição que colocamos no nosso trabalho.

P- Quais as áreas de intervenção do município na educação?

R- As áreas de intervenção do município são as que abrangem transportes escolares, ação social escolar ao nível do Pré-escolar e 1ºCiclo, plano nacional de leitura, bibliotecas escolares, apoio e colaboração nas atividades do plano anual das escolas e as que nos foram transferidas através do protocolo de transferência de competências, ou seja, na implementação da escola a tempo inteiro com as atividades de enriquecimento curricular e prolongamento de horário do 1ºCiclo do Ensino Básico. É também agora, o pessoal não docente e manutenção das escolas EB 2,3, xxx xxxx e de xxxxx xxx xxxxx, uma vez que os restantes equipamentos da Educação Pré-Escolar e 1ºCiclo eram já da competência da autarquia. São ainda da nossa competência, o serviço de apoio às refeições e componente de apoio à família no Ensino Pré-Escolar e

1ºCiclo, que envolve o recrutamento de tarefeiras para o reforço no acompanhamento de tal serviço.

P- Quais as razão da adesão ao processo de transferência de competências do Ministério da Educação para a Autarquia (DL 144/2008)?

R- Digamos que não há razões de adesão ao processo de transferência de competências, mas sim, um ajuste de atribuições que entendemos poderiam ser complementares àquelas que o município já desempenhava. Por exemplo, ao nível da Educação Pré-Escolar, a Câmara tinha já funcionárias do quadro, umas que apoiavam as Educadoras e outras garantiam a componente de apoio à família e que abrangia almoço, prolongamento de horário das 8h às 9h, 12h.35m – 14h e das 15.35m às 19h. Por vezes havia conflitos de gestão das funções atribuídas às funcionárias do ministério da educação e às da autarquia. Os papéis baralhavam-se. Não era fácil, por vezes fazer a articulação com os agrupamentos, pois eles próprios não concordavam por exemplo com a implementação do prolongamento de horário, principalmente à tarde, entendiam que as crianças estavam muito tempo na escola. Não deixavam de ter razão, mas o certo é que há pais que têm empregos, e se o município não desse resposta a essa necessidade, teriam de inscrever os filhos no privado com ofertas de horários adaptados.

Também com a implementação da Escola a Tempo Inteiro, o município sentiu-se na obrigação de dar continuidade à promoção das AEC'S e serventia de almoço no 1ºCiclo. Ora, assim sendo, a não ser a passagem do pessoal não docente e manutenção das duas escolas-sede dos agrupamentos, o contrato de execução veio legitimar o que vinha sendo feito há alguns anos atrás. Quero realçar que as funcionárias do município foram abrangidas, ou seja, o ministério da educação passou a assumir o montante do vencimento dessas mesmas funcionárias.

P- Quais as atribuições e competências transferidas neste processo?

R- AEC , pessoal não docente e manutenção das duas escolas sede, como já referi anteriormente. Lembro que a Autarquia era já a entidade promotora das AEC .

P- Qual foi a reação do pessoal não docente antes e depois deste processo de transferências?

R- Tanto quanto me foi dado a perceber, desde que foi feita uma reunião de esclarecimento por parte da Autarquia, com todos os funcionários se alguma dúvida havia talvez por falha da mensagem, os funcionários ficaram tranquilos. Pois perceberam que os vencimentos logo no 1ºmês foram depositados até em data anterior àquela em que recebiam e a gestão continuou a

ser da responsabilidade das direções dos agrupamentos. Para a Câmara apenas foram transferidas as competências do ministério da educação como alguns fizeram crer.

P- O que quer dizer com as transferências do Ministério da Educação?

R- O pagamento de vencimentos e ADSE, porque não cabia ao órgão de gestão. Sendo que a questão da ADSE já foi novamente alterada, porque era um valor financeiro insuportável para a Autarquia.

P- Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do pessoal não docente?

R- Temos feito as reuniões da comissão de acompanhamento, algum contato telefónico e se necessário pessoalmente. Desde início que foi esclarecido tudo continuar como até à data.

P- Houve concordância, desde o início?

R- Nunca me preocupei se concordavam ou não. As direções são passageiras. A minha preocupação foi sempre o bom funcionamento das escolas e sempre mostrei recetiva para resolver algum constrangimento que surgisse desta nova situação.

Em meu entender, e como principal elo de ligação como Vereadora da Educação entre agrupamentos e o município a pouco e pouco foi retomada a confiança entre ambas as partes. Conheço-me como pessoa consensual, desloquei-me regularmente às escolas e quer educadoras, professores e funcionários receberam-me sempre com carinho e amizade e posso afirmar que não tenho nenhum exemplo de ter sido “persona non grata” bem pelo contrário, não havia festa ou convívio para o qual não fosse convidada, pelo que só posso agradecer com gratidão a toda a comunidade escolar e até educativa pela razão do sucesso do trabalho da autarquia.

P- Como é assegurada a comunicação?

R- É feita de forma quase perfeita com o setor da educação, pois nele temos as funcionárias com as atribuições bem definidas e quer as direções quer os coordenadores de cada estabelecimento de ensino sabem a quem se hão-de dirigir, no caso de os assuntos não exigirem tomada de decisão. Se tiver que eu intervir tudo é feito de forma célere e amistosa. Nunca deixei de receber quem quer que fosse mesmo que a mim se dirigisse sem marcação. Aliás eu não trabalho por marcações. Como vê não é difícil comunicar, coordenar e gerir conflitos se trabalharmos na base da humildade e da amizade.

P- Como é assegurada a coordenação?

R- Pelo Diretor do agrupamento, coordenadores de Jardins de Infância e Escolas do 1º Ciclo.

P- Têm surgido conflitos?

R- Nunca me apercebi que alguma estivesse descontente ou recebi qualquer reclamação por ter sido prejudicado com este processo.

P- Sendo funcionários da Autarquia e continuando a desempenhar funções em espaços do agrupamento de escolas, quem faz a sua formação?

R- A formação é promovida pela Autarquia.

P- Quem lhe define as competências e decide qual o seu conteúdo funcional?

R- O Diretor e coordenadores de departamento.

P- Quem os coordena?

R- O Diretor e os coordenadores das escolas e jardins de infância.

P- Quem faz a avaliação de desempenho?

R- O Diretor, nós a autarquia só fazemos homologação.

P- Quem exerce o poder disciplinar?

R- Bem, nunca houve nenhum mas seria o Diretor devido à delegação de competências.

P- Quem organiza e gere os processos individuais?

R- Os recursos humanos da Autarquia.

P- Quais os efeitos da avaliação do desempenho na carreira dos funcionários?

R- Sobre essa questão trata-se mais da gestão dos recursos humanos, mas creio ser igual aos funcionários da função pública, progredir na carreira.

P- Considera que a transferência foi uma mais-valia para estes profissionais?

R- Bem, mantêm a mesma situação, não percebi que estivessem descontentes.

P- Houve benefício no vínculo laboral de funcionários em virtude da assinatura do Contrato de Execução?

R- Houve para algumas, que se encontravam a contrato a termo e com a transferência para a autarquia passaram a contrato a tempo indeterminado.

P- Qual a extensão das atividades municipais em educação?

R- Todos os anos é feita articulação entre as atividades do município em coordenação com as atividades dos agrupamentos e escolas, através da participação nos conselhos gerais. É claro que no plano não formal aparecem sempre solicitações de ambas as partes, para colaboração em atividades não previstas, mas que se mostram ofertas de sucesso e para o sucesso dos alunos.

Todas as que estão relacionadas com as escolas e Jardins de Infância, a escola profissional de música, “Esproarte”, que é a joia cultural do município. Isto porque, sendo uma escola profissional de música, representa cultura e sempre muito bem, com excelência. Ao longo do ano letivo realiza inúmeros concertos públicos em diferentes espaços e locais do concelho e no país. Participa em estágios e cursos de aperfeiçoamento no estrangeiro. Esta escola, foi criada em 1990 através de um contrato entre a Câmara Municipal e o Governo. Sobrevive com os fundos comunitários e apoio da autarquia. Abrange o terceiro ciclo e ensino secundário, é frequentada por alunos de várias zonas da região norte do país e todos os anos aumenta o número de alunos.

A escola de música além dos seus concertos, procura também cativar futuros alunos. Frequentemente e de uma forma coordenada com os professores de música do agrupamento, temos aulas didáticas. Os alunos da Esproarte vão à escola tocar e mostram como os instrumentos se desmontam e voltam a montar. Estas aulas didáticas são feitas também noutros concelhos, essencialmente no 5º e 6º, porque iniciamos com o 3º ciclo. Também na Educação Pré-Escolar está presente a Esproarte, com maior incidência no tempo da componente de apoio à família e em épocas festivas: dia da mãe, final de período e outras.

Temos ainda o programa Escolhas, que a Câmara é parceira, promovido pela Santa Casa da Misericórdia. Tem como objetivo principal o combate ao abandono e insucesso escolar, bem como formação parental para famílias com alguns problemas e que se refletem depois nos seus filhos. A partir de determinada altura verificamos que não estava a ter a adesão que esperávamos e propus a sua deslocação para as escolas. Deste modo conseguimos mais sucesso, principalmente ao nível do apoio das psicólogas e de Assistentes Sociais, segundo o feedback das escolas.

Temos também a “Orquestra Geração”, projeto da fundação EDP. O objetivo é quase idêntico ao programa Escolhas, só que com alunos do 1º ciclo. Aqui foram contemplados 28 alunos

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

numa 1ª fase aos quais foi dado um instrumento só de cordas e foi feita assim a Orquestra. O objetivo era também colaborar no combate ao insucesso escolar dos alunos, oriundos de famílias muito carenciadas e também com problemas familiares destruturados.

P- Apenas no âmbito das competências formais?

R- Não, intervimos também na área de educação ambiental, desportiva e cultural. Às vezes surgem outras não previstas. Por exemplo passa o carro da EDP e solicitam-nos apoio. Então nós programamos com o agrupamento, a vinda dos alunos. Verificam quais são os alunos que estão em condições de poder fazer essa visita.

P- Também em outras áreas não previstas na Lei 159/99?

R- Sim, até que por exemplo o agrupamento tem a festa das flores, se não fosse a ajuda do município e da escola de música, acho que essa atividade não teria tido o sucesso habitual. O Município colabora também nos cursos CEF e PIEF, no acolhimento de estágios e poderá constatar-se junto dos coordenadores destes cursos o sucesso que os mesmos têm tido

P- Uma das vossas competências é também propor e dar parecer sobre a constituição de Agrupamentos de Escolas, como têm exercido esta competência?

R- Olhe, desde que sou Vereadora, houve a extinção do Agrupamento Horizontal de xxxxx xxx xxxxx para o qual demos opinião da continuidade mas não foi atendida. Há cerca de dois anos também nos foi solicitada opinião sobre a fusão de todos os órgãos de gestão das escolas do concelho, ou seja, ficar só um.

A alguns anos atrás, defendemos a continuidade do Agrupamento xxxxx xxx xxxxx, devido à vasta extensão territorial e distância da sede de Concelho. Ficar um em xxx, e outro na xxx. Neste último processo não foi dada a oportunidade de contribuirmos com parecer. A Direção Regional de Educação do Norte apresentou-o sem alternativa, argumentado que tinha que ser assim como indicava a legislação, uma escola secundária com todos os outros níveis de ensino.

Anexo X

Entrevista: Diretor do Agrupamento de Escolas

P- De uma forma global, qual a vossa perceção sobre a intervenção da autarquia no âmbito educativo?

- **Concordância**

- **Discordância**

- **Positiva**

- **Negativa**

- **Adequada**

- **Inadequada**

R- No caso da Autarquia de Oliveira Flor que trabalha connosco, globalmente a intervenção é positiva.

No entanto, na minha opinião, não falando desta Autarquia em especial mas das autarquias em geral, entendo que a formação e a educação dos jovens e das futuras gerações não devia estar dependente das boas vontades, ou não, das autarquias. Acho que as escolas deviam estar à margem desse tipo de poder e contrapoder, porque quer queiramos ou não as autarquias dependem das forças partidárias que as apoiam, e como é óbvio a escola não pode estar dependente disso.

P- Mas especificamente desta Autarquia no âmbito educativo concorda ou discorda sobre a sua intervenção?

R- Desta Autarquia, a intervenção é bastante positiva e há uma boa colaboração, mas as autarquias também têm outras responsabilidades e outras competências e às vezes para eles é difícil decidir o que é mais prioritário, por isso é que eu entendo que a escola não devia estar sujeita a esse tipo de decisões.

E quando falamos de um poder central que poderia apoiar as escolas, ele é um só, e em princípio teria um tratamento mais ou menos igual para todas. No caso das autarquias depende da boa vontade. Uma autarquia como a nossa até pode ter interesse e apoiar as escolas, mas outras ou até a própria mudança de executivo pode alterar esse apoio anteriormente dado. Portanto no fundo estamos sempre dependentes de fatores a que escola não deve estar dependente, na minha perspetiva. A escola deve ser um órgão do Estado totalmente independente e

apartidário, sem qualquer influência partidária e como tal será uma garantia que a escola está a formar cidadãos, livres, responsáveis sem qualquer influência.

P- As atribuições e competências autárquicas na educação são adequadas face às necessidades dos agrupamentos?

R- Nem sempre são as mais adequadas porque as Câmaras têm de responder a muitas solicitações. Eu dou um exemplo, até há pouco tempo as Câmaras eram mais responsáveis por dois níveis de ensino: 1ºCiclo e Educação Pré-escolar, as EB 2, 3 tinham um orçamento próprio e esse orçamento era gerido pela escola conforme o dinheiro que tínhamos. Não estou a dizer que era o suficiente, mas era uma gestão própria que a escola tinha essa autonomia para o fazer. Ao ficarem dependentes da Câmara, ela não tem que se preocupar só com as escolas mas muita coisa. Às vezes não é uma questão de má vontade e não dar valor à educação, é porque realmente as autarquias têm demasiadas responsabilidades e nem sempre dão o devido valor à Educação. A escola não devia estar tão dependente das autarquias, as escolas deviam ter mais autonomia financeira e pedagógica.

P- Qual o âmbito da intervenção municipal em educação, designadamente em relação ao Agrupamento de Escolas?

R- No caso desta Autarquia têm já o Pessoal Não Docente da sua responsabilidade, as Atividades de Enriquecimento Curricular, a componente de apoio à família, incluindo os almoços, os transportes escolares, ainda que o apoio financeiro não seja o suficiente. Agora com a última transferência de competências temos as instalações da EB2,3 e outras atividades que a Câmara nos vai apoiando, incluídas no plano de atividades anual do Agrupamento.

P- Cumprimento estrito das competências formais?

R- Quase, por uma razão muito simples. Acho que há uma transferência que agora a Autarquia recebeu que era a parte das instalações da EB 2,3 xxx e não foi totalmente cumprida. Foi feito um protocolo e houve aí uma pequena falha no dinheiro a transferir para o Agrupamento mas globalmente podemos dizer que cumpriram e, em alguns casos, vão além até das competências formais, como é óbvio.

P- Então está a referir-se a uma das últimas competências?

R- Sim, eu falo desta competência, mais concretamente da escola sede porque sempre que havia recuperações a fazer; um vidro que partia, uma telha, qualquer coisa necessária a repa-

ração, existia essa verba disponível no nosso orçamento e fazíamos a gestão conforme entendíamos. Claro que não podíamos ultrapassar essa verba, não era um valor muito alto, mas era o suficiente para essas pequenas reparações. Com a autarquia, há duas hipóteses, ou parte-se um vidrinho e chama-se a Câmara ou então aguardamos que a Câmara transferira dinheiro. Feito o protocolo, a Câmara não transferiu a totalidade, sabemos perfeitamente que a crise afeta todos os setores principalmente a autarquia que tem muitas responsabilidades, aqui na nossa localidade mas esta parte das competências, na minha perspectiva, não devia ter sido transferida.

P- Maior intervenção e colaboração em domínios não formais mas resultantes da interação entre o Agrupamento e a Autarquia?

R- Nas não formais, no início do ano fazemos o plano anual de atividades em que a autarquia participa nesse plano e quando promovemos essas atividades a autarquia tem-nos cedido, colaborado com o agrupamento e tem-nos ajudado nessas atividades. Portanto, está na parte formal a apoiar-nos mas eles vão um bocadinho mais além da obrigação. Por isso, é que às vezes, essa relação e este apoio das Câmaras aos agrupamentos não é fácil, porque, por vezes até se pode falhar num aspeto formal, como é o caso das instalações mas depois até vão mais além noutra tipo de atividades. Aqui penso que é tudo uma questão de haver dinheiro suficiente e que realmente o ministério transfira.

P- Acha adequada a transferência da gestão de pessoal não docente?

R- É outra coisa com a qual eu não concordei na altura, transferir o pessoal para a Autarquia. Eu penso que há aqui um pormenor que falha neste aspeto, que é principalmente da parte do pessoal que vem colocado pelo Centro de Emprego, os chamados programas ocupacionais. Desse pessoal, alguns até são bons para as funções a desempenhar. Temos que ter em atenção que a escola não é um local qualquer. Lida-se com crianças e jovens. Este pessoal, algum dele, tem qualidade, mas depois como são programas ocupacionais, não há estabilidade. Quando já estão bem formados ou pelo menos já a perceber quais são as suas funções e até estão a gostar do trabalho, têm que parar porque acabaram o programa ocupacional.

Portanto, há alguma instabilidade nesse aspeto. Entendo, mas se calhar quando olhamos para anos atrás, antes dessa transferência, havia mais pessoal do quadro que sabia onde iam ficar até ao final da carreira naquela escola e como tal era mais fácil. Podíamos contar sempre com aqueles profissionais. Agora há alguma instabilidade mas com o tempo se virmos o pessoal que pertence mesmo à Câmara e está colocado pela Câmara com contrato tem havido alguma

estabilidade. Porém considero que se recorre em demasia a esses programas ocupacionais, e essa precaridade em termos de vínculo laboral vem refletir-se no futuro na qualidade do trabalho.

P- Acha adequadas as competências do pessoal não docente transferidas?

R- Como já tinha referido e justificado, na minha opinião a autarquia não devia assumir a transferência de competências no âmbito da educação e esta também está incluída.

P- E há diferenças entre as que foram previstas e as que foram transferidas efetivamente?

R- Não, são as mesmas.

P- Qual foi a reação inicial do pessoal não docente sobre a transferência para a tutela da Autarquia? Qual é a atual?

R- Inicialmente estavam com medo da mudança de tutela mas após a reunião com o Senhor Presidente da Câmara e os Vereadores ficaram mais tranquilos.

P- Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do pessoal não docente?

R- Pela comunicação informal, via telefone e reuniões. Felizmente há esse a vontade para o fazer. Há também reuniões formais para discutir situações de pessoal, nomeadamente, as da comissão de acompanhamento, onde esteve presente o Professor xxxx, que desempenhava a função de Subdiretor, a Senhora Vereadora da Educação e Cultura e o Coordenador da equipa de apoio às escolas (inexistente na atualidade). Nessas reuniões discutiam as questões específicas, de necessidades sentidas na gestão do pessoal não docente.

A coordenação entre nós e a Autarquia é um bocado isto, porque se calhar em termos globais com a Autarquia temos de discutir, se chega ou não um funcionário neste ou naquele local, onde teremos de cortar, mas depois a gestão do dia-a-dia é da nossa responsabilidade.

P- Tem havido conflitos?

R- Aparentemente não tem havido conflitos de maior, tudo se tem resolvido. Às vezes, a Autarquia quer que cortemos mais um ou outro funcionário nalgum sítio mas depois obriga-nos a fundamentar melhor, porque é que não podemos cortar, porque precisamos de mais um ou algumas horas etc. Isso não são propriamente conflitos, são opiniões diferentes, que nos obri-

gam a discutir os assuntos e a tentar resolvê-los. Nem sempre concordamos com algumas opiniões da Câmara mas isso é normal, pois a Câmara às vezes também não concorda com algumas opiniões nossas. Isso faz parte de qualquer discussão saudável.

P- Então, as pequenas divergências prendem-se mais com o rácio dos funcionários?

R- Bem, nós temos que ter atenção uma coisa, os rácios calculados são em função do número de alunos. É muito diferente fazer um rácio de funcionários para uma escola do que para um Agrupamento com mil de alunos. Com escolas dispersas, se falta um funcionário na hora do almoço, num Jardim de Infância da aldeia, alguém precisa de o substituir, fazer mais horas. O que leva a ter de pagar mais horas a funcionários.

Não podemos ir pelo rácio da tabela que consta na portaria. As coisas são diferentes, depende da dispersão das escolas do agrupamento, assim como do seu número. Mesmo que um Jardim de Infância tenha um número reduzido de crianças, no nosso caso, é necessário haver funcionários para os acompanhar no almoço. Isso é que às vezes é difícil de explicar, e sendo assim não é viável aplicar a portaria daquela forma.

Não é fácil, eu percebo isso, tem havido uma boa colaboração. A Autarquia justifica com base na portaria mas aqui o próprio ministério quando fez a transferência de competências e quando faz a legislação devia perceber que há situações específicas, o nosso país não é igual em todo o território nacional e a mesma portaria não se pode aplicar da mesma forma em todas as regiões. São situações diferentes em cada uma, e é esse o problema para quem está no terreno, quer a autarquia responsável pelos funcionários quer outra entidade patronal, ocorre esse tipo de divergências que tem a ver com uma aplicação de uma lei, mas atenção a autarquia tem ultrapassado estas dificuldades.

P- Esclareça-me por favor uma questão, antes da transferência de competências para a Administração Local, como resolviam este problema da substituição de funcionários?

R- Antes da transferência de competências os problemas existiam igual, mas nós tínhamos uma bolsa de horas, bastante boa, em que geríamos muito essas horas com o pessoal tarefeiro que recorriamos com mais facilidade. Não estávamos tão presos como estamos agora, no caso da Autarquia com os contratos desse pessoal. Eles não tinham contrato era só uma questão de pagar mais horas e resolvíamos o problema. Não quer dizer que a autarquia não resolva. Efetivamente antes da transferência era mais fácil por uma questão processual e legal.

A Autarquia mesmo com o pessoal tarefeiro tem um contrato assinado e o mesmo não se altera de um dia para o outro com é óbvio. E é essa parte que vai complicar, não digo que seja

culpa da Câmara mas sim uma questão processual, de lei que pode criar alguma complicação mas nada que não se resolva, são pequenos problemas que se vão gerindo e resolvendo.

P- Pelo que constato defende a necessidade da autarquia se suportar de uma legislação semelhante, aquando da vossa gestão. Ter uma bolsa de horas para substituições?

R- Sim, era melhor, mas agora também teríamos de fazer este tipo de contratos, exatamente igual à autarquia, a lei agora é igual para qualquer entidade patronal.

P- Sendo funcionários da tutela da autarquia e continuando a desempenhar funções em espaços do agrupamento de escolas, quem faz a sua formação? Quem lhe define as competências? Quem faz a avaliação de desempenho? Quem decide qual o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

R- A formação é feita por nós, Órgão de Gestão para o pessoal administrativo porque tem necessidade para trabalhar com os programas informáticos e por esse motivo temos feito um esforço e pagamos do orçamento da EB 2,3.

Para os Assistentes operacionais a autarquia tem promovido alguma formação.

No cumprimento da delegação de competências é o órgão de gestão que define competências e o conteúdo funcional.

A parte disciplinar como não ficou na delegação de competências, porque há legislação própria para o efeito, é da responsabilidade do Senhor Presidente da Câmara.

A avaliação de desempenho é feita por nós, órgão de Gestão do agrupamento e homologada pelo Presidente da Câmara Municipal.

P- Que dificuldades emergiram na gestão processual, administrativa e financeira do pessoal?

R- Inicialmente, claro que baralhou um pouco toda a organização, como é óbvio, mas depois nada que não se resolvesse. Com o Vereador responsável pelos recursos humanos acertamos pormenores, principalmente da parte da gestão dos processos e administrativa. Atualmente, as coisas estão a correr muito bem, da parte financeira não estou muito dentro do assunto porque não lidamos muito com essa questão. Sei que inicialmente havia um problema com a ADSE mas não por não haver necessidade não o esclareci.

Na parte da administração da gestão processual e administrativa as coisas foram-se afinando e neste momento corre tudo bem.

P- Considera que a transferência foi uma mais-valia para estes profissionais?

R- Se calhar para alguns até pode ter sido, principalmente para quem não era do quadro, o tipo de vínculo laboral. É difícil responder, para a maior parte não houve grandes diferenças significativas.

P- Tem conhecimento se alguns funcionários foram beneficiados no vínculo laboral em virtude da assinatura do Contrato de Execução?

R- Lembro-me de dois ou três casos, referidos na reunião, em que esteve a autarquia no agrupamento de escolas a reunir com os funcionários todos. Sei que foi colocada a questão deles porque tinham um contrato a termo certo e na altura o Senhor Presidente da Câmara assumiu que iriam fazer um contrato a tempo indeterminado e sei que aconteceu isso. Logo acabaram por beneficiar porque ficaram com um vínculo mais seguro.

P- Considera que a transferência foi uma mais-valia para a organização e gestão das escolas e Jardins de Infância?

R- Nalguns casos sim, porque conseguimos responder mais rapidamente às necessidades dos Jardins de Infância. Nós, antes, também tínhamos o pessoal chamado tarefeiro com um sistema de contratação por horas. Nesses casos era mais fácil. Tirando alguns casos de baixas médicas que é difícil, e depois os funcionários têm que ser mudados para outras escolas e isso cria sempre algum mau estar. Depois o facto de a entidade patronal ser outra, que não é que está a dirigi-la poder-se-á perder autoridade. Sendo que ninguém recusou ir trabalhar para outra escola, Jardim de Infância mas o patrão é outro. É um bocado esse problema mas nunca houve grandes problemas nesse aspeto

P- Antes da transferência de competências para a autarquia essa prática de substituição dos funcionários não era por vós utilizada?

R- Bem, nós fazíamos o mesmo mas nessa altura eramos o "patrão", o que às vezes era mais fácil.

P- Então aqui estará em causa a atitude de obediência, ou não, à tutela efetiva?

R- Sim, pois quando um funcionário contratado pela Câmara Municipal, recebe uma ordem de um membro da direção, que é um professor, e lhe diz, olhe vá para ali. Inicialmente custalhe a perceber, principalmente quando começam, gera alguns desacertos, que com o tempo se resolve. Começam a aperceber-se se da delegação de competências na direção do agrupamento.

P- Tem conhecimento dos recursos materiais e financeiros que a Autarquia dispõe para intervir no campo educativo? Parece-lhe adequado?

R- Penso que as verbas que as autarquias dispõem para a educação deveriam ser superiores, principalmente para o investimento na melhoria das condições das instalações escolares, bem como para o apetrechamento dos materiais e equipamentos necessários para a prática letiva. No caso das verbas para o pagamento das Atividades de Enriquecimento Curricular e das despesas com o Pessoal Não Docente, estas são transferidas para a autarquia de acordo com o protocolado e com a legislação em vigor.

No que respeita aos transportes escolares, penso que há uma insuficiência de verbas

Anexo XI

Entrevista: Coordenador de departamento do 1ºCiclo

P- De uma forma global, qual a vossa perceção sobre a intervenção da autarquia no âmbito educativo? Será que os docentes do vosso departamento e outros, como os conselheiros do Conselho pedagógico têm uma interpretação semelhante?

R- A intervenção da Autarquia é cooperante, nós professore obviamente que desejamos mais, mas eles também têm as suas limitações. É visível na cooperação das atividades do plano anual de atividades: Festa de Natal, Carnaval, Dia mundial da criança e outras promovidas pela autarquia, a festa dos jardins nómadas. Em todas elas participam, sendo mais evidente no Carnaval e dia da criança, no ano lectivo 2009/11 vieram todas as crianças do meio rural, sendo assegurado o transporte e lanche.

Neste ano letivo, devido à crise, a sua participação foi muito discreta. Há uns anos atrás facultavam autocarros para visitas de estudo e passeios aos professores que solicitavam, agora não. Quanto à intervenção nas atividades de enriquecimento curricular penso que são financiadas pela autarquia e organizadas pelo órgão de gestão do Agrupamento. Estas atividades deviam acontecer depois das 15h e 30m como atividades lúdicas e de descompressão e não no período da manhã. Este período é quando as crianças têm mais concentração, ficaria reservado para as áreas curriculares disciplinares: Língua Portuguesa, Matemática e Estudo do Meio.

P- O professor xxxx referiu que as atividades de enriquecimento curricular são financiadas pela Autarquia, tem conhecimento da proveniência desta verba para pagamento dos professores?

R- Sei que é uma empresa mas penso que passa pela Autarquia.

P- O que quer dizer passar pela Autarquia?

R- Que a Autarquia tem intervenção na empresa, funciona como uma subcontratação.

P- Mas voltando à questão inicial, do pagamento dos salários aos professores é proveniente da Administração local ou Central?

R- Bem isso não sei, não sei qual a diferença entre essas verbas, as verbas da autarquia vem da Administração Central é sempre do Estado, por isso para mim não faz diferença é tudo Estado.

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

A intervenção também é visível no fornecimento da fruta escolar e dos almoços, são uma mais-valia no sentido de proporcionar uma refeição e de resolver um problema para muitos encarregados de educação neste espaço de tempo.

Quanto à opinião dos conselheiros do pedagógico posso testemunhar em relação às atividades de enriquecimento curricular porque, já foi discutido em conselho pedagógico e são unânimes na opinião de da sua existência após as atividades curriculares.

P- Então, o Professor xxxx sabe porque nos últimos anos foi alterado o horário destas atividades?

R- Segundo informação da Autarquia está relacionada com a atribuição de um horário mais alargado aos professores das AEC de forma a lhe garantirem uma remuneração mínima. Compreendo muito bem essa situação, mas se o Ministério da Educação implantou essas atividades em favor das crianças e nós professores titulares verificamos o seu prejuízo nas atividades curriculares, não vamos agora defender outra posição só para agradar aos professores jovens.

P- Que conhecimento tem de outras intervenções do município no âmbito da educação não formal?

R- Penso que são as férias desportivas para as crianças, eventos culturais, dinâmica da biblioteca municipal, atividades de animação e desportivas na piscina municipal exposições diversas no museu e auditório municipal e atividades relacionadas com o ambiente.

P- Acha que as transferências de atribuições e competências autárquicas na educação são adequadas?

R- Sim, exceto as de pessoal não docente que não encontro vantagens. Pois, têm sido contratadas pessoas sem qualquer perfil para contactar com crianças, mas penso que isto não acontecia se fosse o órgão de gestão do agrupamento a contratar o pessoal não docente.

P- Qual foi a reação inicial do pessoal não docente sobre a transferência para a tutela da Autarquia? Qual é a atual?

R- Não sei.

P- Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do pessoal não docente?

R- Penso que será através de reuniões e talvez em questões pontuais de telefonemas.

P- Considera que a transferência foi uma mais-valia para a organização e gestão das escolas e Jardins de Infância?

R- Muito sinceramente, pela informação que tenho não consigo ver nenhuma vantagem nessas transferências, nem para o Pessoal não Docente nem para as escolas.

P- Tem conhecimento dos recursos materiais e financeiros que a Câmara Municipal dispõe para intervir no campo educativo? Parece-lhe adequado?

R- Não, só sei que o escasso mobiliário existente, materiais informáticos e escolares é fornecido pela autarquia mas fica aquém das necessidades.

P- Como é feita a gestão do pessoal não docente?

R- Pelo órgão de gestão e coordenadores de escola.

P- Quem lhe define as competências?

R- O órgão de gestão

P- Quem lhe faz a formação?

R- Penso que será o centro de formação do Douro Superior

P- Quem o avalia?

R- O órgão de gestão da escola

P- Quem exerce o poder disciplinar sobre o pessoal?

R- O órgão de gestão da escola

P- Quem o acompanha e exerce a supervisão

R- Penso que também será o órgão de gestão do Agrupamento

P- Que dificuldades emergiram na gestão processual, administrativa e financeira do pessoal?

R- Não tenho qualquer informação sobre esse assunto.

P- Tem conhecimento se alguns funcionários foram beneficiados no vínculo laboral em virtude da assinatura do Contrato de Execução?

R- Não. Não tenho.

Anexo XII

Entrevista: Coordenador de departamento do de Educação Pré-Escolar

P- De uma forma global, qual a vossa perceção sobre a intervenção da Autarquia no âmbito educativo? Será que os docentes do vosso departamento e outros, como: os conselheiros do conselho pedagógico têm uma interpretação semelhante?

R- Na minha opinião, a Autarquia tem demonstrado uma intervenção positiva. Procura estabelecer uma boa relação de comunicação com as escolas, dar respostas às solicitações, apesar de por vezes ocorrer um elevado tempo de demora, constrangedor para o melhor funcionamento dos estabelecimentos de ensino e ainda pouco investimento em equipamentos e mobiliários e na decisão da construção do centro escolar. Refiro-me concretamente, no apoio às escolas do 1ºCiclo e Jardins de Infância em materiais e equipamentos, desde mobiliários com mais qualidade a equipamentos informáticos. Estes estabelecimentos de ensino ainda, continuam muito carenciados, exceto o Jardim de Infância de XXXXXXXX, porque foi reconstruído há poucos anos. Embora careça ainda de equipamentos informáticos pois, só existe um computador para todas as docentes, com problemas de funcionamento e sem internet. As escolas do 1ºciclo têm internet com um computador por sala, mas os Jardins de Infância do meio rural não têm nenhum. Estas faltas, nos últimos anos têm sido justificadas com a futura construção de um centro escolar. Efetuou-se a compra do terreno. Em 2009, o Senhor Presidente da Câmara disse que abriria no ano letivo 2011/12, há uns tempos informaram-nos da inviabilidade de construção por motivos financeiros.

Temos sentido também falta de transportes para visitas de estudo, sendo justificadas pelos mesmos motivos.

No entanto, é por hábito a autarquia participar nas atividades promovidas pelo agrupamento, disponibilizando recursos. Também promove atividades de sua iniciativa para as quais solicita a nossa participação. A festa dos Jardins nómadas, exposições temáticas e o projeto Terra Olea.

Penso que procuram cooperar com as suas responsabilidades, revelando interesse em resolver os problemas correntes. Embora na minha opinião, seja desejável um planeamento, um projeto, onde fiquem visíveis as suas intencionalidades educativas. Sei que têm uma forte intervenção na escola profissional de música, que é da sua gestão. Por vezes solicitamos alunos

para virem aqui tocar e temos sempre resposta positiva. As crianças do Jardim de Infância também já visitaram a escola, tiveram oportunidade de ver, manipular e ouvir os diferentes instrumentos musicais. A escola de música é considerada um cartão da cidade pelos seus concertos. Ao longo do ano promove espetáculos para a população e participam em vários espetáculos e concursos no exterior.

P- Então, considera que os seus colegas conselheiros do conselho pedagógico têm uma interpretação semelhante?

R- Na globalidade penso que sim, sendo que os professores do 2º e 3º Ciclo têm muito menos contato com a Autarquia.

P- Que conhecimento tem de outras intervenções do município no âmbito da educação não formal?

R- Creio que será a dinamização de atividades desportivas como: aulas de natação na piscina municipal, para crianças e adultos, as férias desportivas nas interrupções letivas, a dinamização da biblioteca municipal, exposições diversas no museu, lançamento de livros, apoio às associações recreativas e culturais, clubes desportivos e o funcionamento da loja ponto Já para os jovens.

P- Acha que as transferências de atribuições e competências autárquicas na educação são adequadas?

R- Penso que sim, embora encontre pouca vantagem na última transferência, a do pessoal não docente. É verdade que, nos Jardins de Infância e escolas do 1º Ciclo existiam funcionárias da autarquia e do Ministério da Educação e, por vezes era sentido algum mau estar pelas diferenças de tutela, com um sentimento de inferioridade por vezes verbalizado pelas funcionárias da autarquia. O que fazia pouco sentido. No entanto, funcionárias a meio de carreira, e outras quase no fim mudar de tutela e com probabilidades de ser por período transitório, não é o mais desejável para a estabilidade qualquer de funcionário.

P- Qual foi a reação inicial do Pessoal Não docente sobre a transferência para a tutela da Autarquia? Qual é a atual?

R- No início, apercebi-me de algum incómodo, preocupação pela mudança, com dúvidas sobre se iriam perder direitos. Atualmente estão tranquilas porque tudo se mantém igual, exceto ter de se deslocar à Câmara a tratar de algum documento.

P- Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do pessoal não docente?

R- Penso que se processa dentro da normalidade, através de reuniões e contatos telefónicos quando necessários. A Autarquia só é responsável pela parte financeira e o órgão de gestão o restante.

P- Considera que a transferência foi uma mais-valia para a organização e gestão das escolas e Jardins de Infância?

R- Não, porque, apesar de até à data, as situações ocorrerem dentro da normalidade, verifico que a gestão de pessoal bipartida é uma justificação para não assumir todas as responsabilidades, e transporta também algumas desculpas para o conteúdo funcional e distribuição de funções. Refiro esta questão, porque no início do ano escolar, duas assistentes operacionais, com muitos anos de serviço neste Jardim de Infância, foram exercer funções para outras escolas, uma para a EB 2, 3 e outra para uma escola do 1º ciclo, pelo que percebi não foi do seu agrado. Sei que foi justificado com mais carência de funcionários nessas escolas. Ora quem contrata os funcionários agora é a Autarquia, então atribuímos mais responsabilidade pela decisão ao Órgão de Gestão do Agrupamento ou autarquia?

P- Tem conhecimento dos recursos materiais e financeiros que a Autarquia dispõe para intervir no campo educativo? Parece-lhe adequado?

R- Não, desconheço o valor total. Só sabemos, que é o nosso recurso para todas as necessidades apesar de não haver resposta a algumas solicitações. Seria de todo o interesse termos conhecimento dos recursos financeiros, assim compreendia-mos melhor as suas decisões.

P- Como é feita a gestão do pessoal não docente?

R- Através do órgão de gestão e coordenadores de Jardim de Infância e escola.

P- Quem lhe define as competências?

R- O órgão de gestão em conjunto com os coordenadores de estabelecimento.

P- Quem lhe faz a formação?

R- Sei que a Autarquia tem promovido alguma formação e o Centro de Formação xxxx

P- Quem o avalia?

R- Os elementos designados no órgão de gestão do agrupamento.

P- Quem exerce o poder disciplinar sobre o pessoal?

R- Que eu tenha conhecimento ainda não aconteceu nenhum mas penso que será o Órgão de Gestão da escola.

P- Quem o acompanha e exerce a supervisão?

R- O Órgão de Gestão do agrupamento e mais diretamente os coordenadores de estabelecimento de ensino, escolas de 1ºCiclo e Jardins de Infância.

P- Que dificuldades emergiram na gestão processual, administrativa e financeira do pessoal?

R- Não sei, até à data não ouvi comentar nenhuma dificuldade.

P- Tem conhecimento se alguns funcionários foram beneficiados no vínculo laboral em virtude da assinatura do Contrato de Execução?

R- Por acaso, tive conhecimento há pouco tempo que duas ou três funcionárias foram beneficiadas. Estavam a contrato a termo certo pelo Órgão de Gestão e passaram a contrato a tempo indeterminado. O que foi muito bom para elas.

Anexo XIII

Entrevista: Coordenadora Técnica

P- De uma forma global, qual a vossa perceção sobre a intervenção da autarquia no âmbito educativo?

- Adequada/inadequada

- Positiva/negativa

- Útil/inútil

R- Globalmente a intervenção da Autarquia no âmbito educativo é adequada, positiva e útil. No entanto será necessário resolver alguns constrangimentos que ainda subsistem. Por vezes, sinto que as duas organizações trabalham em paralelo mas com procedimentos distintos. O fato das duas organizações serem tuteladas por ministérios diferentes, também não ajuda. Também me parece necessário que se melhor e regule a comunicação entre as duas instituições.

P- O que acha sobre as transferências de atribuições e competências autárquicas na Educação?

- Adequadas (inadequadas)

- Necessárias / desnecessárias

- Suficientes/ insuficientes

R- A transferência de atribuições e competências autárquicas na educação é uma inevitabilidade. As autarquias como centros de decisão mais próximos dos utentes são, em teoria a resposta mais adequada.

Na minha opinião tem havido uma certa desresponsabilização por parte do poder central camuflada, talvez na crescente transferência em áreas vitais de competências para as autarquias. Pelo que me é dado a conhecer a questão das transferências financeiras, nomeadamente nos seus *timings* deverá ser um aspeto a melhorar. Também me parece que a estabilização profissional dos recursos humanos deverá ser uma questão a resolver. A constante mudança de recursos humanos, sobretudo os Assistentes Operacionais prejudica claramente o serviço prestado.

P- Qual foi a reação inicial do pessoal não docente sobre a transferência para a tutela da Autarquia? Qual é a atual?

R- Ficamos um bocado na expectativa, questionando-nos até como passaria a ser o nosso serviço porque, uma mudança é sempre uma mudança e há sempre coisas a acertar. No meu

entender deveria ter havido, numa fase inicial uma ou outra reunião que permitisse a troca de impressões entre as pessoas que efetivamente executam o trabalho. Isso teria ajudado a esclarecer algumas dúvidas e sobretudo a acertar alguns procedimentos, pelo menos aquelas mais imediatas e que mais dúvidas suscitam mas tudo se tem resolvido bem.

Com o decorrer do tempo também nos vamos conhecendo melhor, vai havendo uma maior abertura de ambas as partes e tem existido uma interajuda que nos tem levado a dar um bom andamento ao serviço.

P Como se processa a articulação entre o agrupamento de escolas e a autarquia ao nível da organização e gestão do pessoal não docente?

R- Dentro do que sei, a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia, relativamente ao pessoal não docente é feita entre os órgãos de gestão, em reuniões que acontecem quando necessárias ou até através de contatos telefónicos em casos que por essa via possam ser resolvidos, por vezes um simples telefonema pode resolver, esclarecer.

P- Sendo funcionários da tutela da Autarquia e continuando a desempenhar funções em espaços do Agrupamento de escolas, quem faz a sua formação? Quem faz a avaliação de desempenho? Quem decide qual o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

R- Relativamente à formação, houve uma dada altura que a Autarquia fez um levantamento e nós enviamos uma grelha com as ações que pretendíamos frequentar. Desde que exerço as funções de coordenadora técnica (1 de Novembro de 2009) não tenho conhecimento que alguém tivesse frequentado ações de formação promovidas pela autarquia, no entanto sei que foi feito um levantamento sobre as necessidades de formação por parte da autarquia. Agora das duas uma, ou não foram promovidas para nós administrativos, ou não foram devidamente publicitadas, de maneira a que tivéssemos conhecimento, porque se isso acontecesse, teria havido inscrições. Os colegas têm frequentado ações de formação promovidas pelo centro de formação do Douro Superior, outras pagas pela escola, dentro das disponibilidades orçamentais porque, devido à utilização de aplicações informáticas e renovação dos licenciamentos somos mesmo obrigados à frequência pelo menos de algumas que a empresa J.P.M.& Abreu disponibiliza e pagas pelo orçamento da escola. Outros colegas têm inclusive procurado auto-formação noutras instituições designadamente através dos sindicatos e da UTAD. Ações de formação que tem sido uma mais-valia Eu gostava de referir uma da UTAD da contratação

pública para o bom funcionamento do serviço, refiro-me em especial ao regime de contratação pública.

A avaliação de desempenho e o conteúdo funcional é feito pelo Diretor e o poder disciplinar é igualmente exercido pelo Diretor, por competências delegadas pelo Presidente da Câmara Municipal.

P- Que tensões surgem do facto do Pessoal Administrativo/ Operacional estar provido numa instituição e trabalhar quotidianamente noutra? Como é que o Pessoal Administrativo/Operacional vive esta situação de ambivalência ou de dupla tutela?

R- Eu posso referir-me mais especificamente aos assistentes técnicos com quem tenho um contato diário e direto. Não noto qualquer tensão, cada um procura desempenhar as suas funções sem sentir qualquer pressão ou domínio por parte da autarquia. Tudo tem corrido dentro da normalidade, continuamos a sentirmo-nos em casa. Há no entanto a melhorar questões de organização, como já referi.

P- Que dificuldades emergiram na gestão processual, administrativa e financeira do pessoal?

R- A gestão processual efetuou-se com normalidade após a publicação do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, que estabelece a transferência de atribuições e competências para a autarquia em matéria de educação. Foi solicitado, julgo que durante o mês de Novembro de 2008 a listagem de todo o pessoal não docente e as respetivas fichas biográficas. Toda essa documentação foi enviada e desde Janeiro de 2009 as remunerações têm sido processadas pela autarquia. São feitas mensalmente ou sempre que necessário, as comunicações que têm reflexos nos processos individuais e nas respetivas remunerações, mudança de nib, faltas, mapas de férias etc.

P- Esclareça por favor a questão do envio de comunicação para a Autarquia?

R- Os nossos serviços têm que enviar para a Câmara Municipal toda a informação referente aos funcionários: as que já referi e outra necessária. Por exemplo o calendário de férias, primeiro são negociados pelo Senhor Diretor, como sempre aconteceu mas por fim é enviado para homologação do Senhor Presidente da Câmara, tal como a avaliação de desempenho.

O senhor Diretor em primeiro lugar é que decide o calendário de férias.

Há aqui a referir a mudança de cartão da ADSE, inicialmente atribuído a todos os funcionários pela autarquia e mais tarde foi substituído por um cartão da administração central.

P- Tem conhecimento se alguns funcionários foram beneficiados no vínculo laboral em virtude da assinatura do Contrato de Execução?

R. Não tenho conhecimento que tivesse havido benefício algum. No entanto, este caso pode ver-se de duas vertentes. Nós tínhamos duas Auxiliares técnicas com contrato a termo resolutivo e três Assistentes operacionais. Foi aberto concurso, fizeram provas e foram providos na mesma categoria com outro tipo de vínculo. Um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado. Contudo se a autarquia não tivesse aberto o concurso nessa data os funcionários teriam de ir para a rua. O não considerar que tenha havido benefício é porque a administração central teve igual procedimento para funcionários providos noutras instituições com as mesmas circunstâncias.

Anexo XIV

Entrevista: Chefe dos Serviços Operacionais

P- De uma forma global, qual a vossa perceção sobre a intervenção da Autarquia no âmbito educativo?

- Adequada/inadequada
- Positiva/negativa
- Útil/inútil

R- Adequada, muito positiva e útil.

Eu gosto de trabalhar com as pessoas da Câmara, estão sempre a dizer o que não entenderemos que perguntem, são simpáticas, tem corrido tudo bem, graças a Deus.

P- O que acha sobre as transferências de atribuições e competências autárquicas na Educação?

- Adequadas (inadequadas)
- Necessárias / desnecessárias
- Suficientes/ insuficientes

R- Acho adequadas, necessárias e suficientes, a não ser as verbas, penso que queriam fazer melhor mas também o dinheiro não chega. Esta autarquia tenta fazer o melhor e penso que não nos prejudicariam.

P- Qual foi a reação inicial do pessoal não docente sobre a transferência para a tutela da Autarquia? Qual é a atual?

R- No início até nos custou, foi um dia muito triste quando soubemos que pertencíamos à Câmara, gostávamos muito de pertencer ao Ministério da Educação, mas agora como corre tudo tão bem nem me lembro que pertencemos à Câmara, continuamos nas mesmas escolas e o nosso dia-a-dia decorre como era habitual.

P- Quem e como vos comunicaram a transferência da tutela?

R- Veio cá, o Senhor Presidente da Câmara e os Senhores Vereadores fazer uma reunião conosco. O Senhor Presidente explicou-nos que apesar de pertencermos à Câmara ia ficar tudo como antes, o Senhor Diretor continuaria a decidir as nossas funções. Tranquilizou-nos a dizer que iria decorrer tudo muito bem, e tem corrido, foi muito esclarecedora.

Nessa reunião vieram os assistentes de todas as escolas, só faltou alguém se esteve doente.

P- Como se processa a articulação entre o Agrupamento de Escolas e a Autarquia ao nível da organização e gestão do Pessoal Não Docente?

R- Processa-se muito bem, portanto há uma boa ligação com as pessoas da Câmara. Somos bem atendidos. Eu às vezes até me esqueço não há nenhuma pressão.

P- Sendo funcionários da tutela da autarquia e continuando a desempenhar funções em espaços do Agrupamento de escolas, quem faz a sua formação? Quem faz a avaliação de desempenho? Quem decide qual o seu conteúdo funcional? Quem exerce o poder disciplinar?

R- Temos tido ações de formação, duas promovidas pela Câmara no auditório Municipal, outra na escola secundária do Centro de formação de escolas de xxx

A avaliação de desempenho é feita pelo órgão de gestão, e o conteúdo funcional também. O poder disciplinar é decidido em conjunto.

P- Já houve algum processo disciplinar?

R- Não, o que aconteceu foi o caso da criança que faleceu e a Câmara e o Órgão de Gestão tentaram resolver o melhor possível.

P- Que tensões surgem do facto do Pessoal Administrativo/Operacional estar provido numa instituição e trabalhar quotidianamente noutra? Como é que o Pessoal Administrativo/Operacional vive esta situação de ambivalência ou de dupla tutela?

R- Não existem tensões, ninguém é pressionado. Às vezes algumas pessoas dizem

P- Que dificuldades emergiram na gestão processual, administrativa e financeira do pessoal?

R- Olhe, nenhuma. Tudo que o precisamos é resolvido muito bem, quando precisamos vamos à Câmara e todos nos atendem muito bem.

P- Tem conhecimento se alguns funcionários foram beneficiados no vínculo laboral em virtude da assinatura do Contrato de Execução?

R- Sim, houve três funcionárias desta escola que estavam a contrato a termo e depois passaram a contrato a tempo indeterminado.

Anexo XV

Quadro de análise das entrevistas e dos documentos

Eixos Pesquisa	Categorias	Subcategorias	Unidade de registo	Total unidades de registo
<p>Eixo 2- Caraterizar a participação autárquica na administração local da educação comparando as transferências formais com as práticas reais de uma Autarquia da Terra Quente Transmontana no Presente mandato</p>	<p>1. Intervenientes</p>		<p>A1- “Ministério da Educação representado pela Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, e o Município de xxxx...representado pelo Presidente da Câmara Municipal, xxxx ” “Em meu nome pessoal e de toda a estrutura do Ministério da Educação agradeço todo o empenho e disponibilidade dispensada por si, pelo senhor Presidente e por todos os que trabalham nesse município, que empenhadamente contribuíram para a concretização desse contrato”</p>	<p>1</p>
	<p>2. Razões invocadas para a transferência de competências</p>	<p>2.1. Pela A. Central</p>	<p>A0- (..) “efectiva descentralização de competências para os Municípios...reforço e qualificação do Poder Local.. Transformação estrutural das políticas autárquicas...(..)resultam pois , de um consenso negocial entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses”. muito positiva a experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito do sistema educativo de que são exemplo a implementação da educação pré-escolar, a criação e funcionamento dos conselhos municipais de educação e a realização das cartas educativas. necessidade de contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo.</p>	<p>1</p>
		<p>2..2. Pela Autarquia</p>	<p>A 1 /E5-“ganha 13 Auxiliares de Acção educativa integradas neste protocolo e pagos pelo Ministério</p>	<p>3</p>

			<p>da Educação e mais 7 funcionários das diversas categorias a integrar no futuro , no quadro do pessoal da Câmara consoante as necessidades existentes. São no total transferidos para a Câmara Municipal os vencimentos de mais 20 funcionários que neste momento estão a ser remunerados com verbas municipais.</p> <p>E5 - Por três razões nomeadamente: Primeiro, tínhamos assistentes operacionais nas escolas do quadro da Câmara Municipal e o ministério da educação garantiu-nos que essas funcionárias passariam a ser pagas pela transferência do ministério da educação tal como os outros. Logo a Câmara ficava a ganhar.</p> <p>Segundo, tínhamos duas entidades patronais para a mesma categoria de funcionárias, o que por vezes era motivo de alguns problemas.</p> <p>Terceiro- As obras efetuadas até à data nas escolas eram por conta dos municípios. Com os 40.000 mil euros atribuídos já eram uma ajuda financeira.</p> <p>E6- “Não há razões de adesão ao processo de transferência de competências mas sim, um ajuste de atribuições que entendemos poderiam ser complementares àquelas que o município já desempenhava.</p> <p>(...) Por exemplo ao nível da Educação Pré - Escolar, a Câmara tinha já funcionárias do Quadro que garantiam a componente de apoio à família (...)</p> <p>Por vezes havia conflitos de gestão das funções atribuídas às funcionárias do ministério da educação e às da autarquia. Os papéis baralhavam-se</p>	
--	--	--	--	--

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

			(...), o contrato de execução veio legitimar o que vinha sendo feito há alguns anos atrás. Quero realçar que as funcionárias do município foram abrangidas, ou seja o ministério da educação passou assumir o montante do vencimento dessas mesmas funcionárias.”	
3. Razões invocadas para a aceitação da transferência	3.1-Políticas		A 2 /E5 -A Associação Nacional de Municípios chegou a um acordo com o Governo e diz que até finais de 2010 todas as autarquias Locais têm de fazer esses contratos de execução...	1
	3.2- Administrativas		A 2 /E5 -Ter um espaço de manobra de mais funcionários para funcionar a escola a tempo Inteiro	1
	3.3-Financeiras		A 2 / E5 -“(...) E vendo nós esta possibilidade de por um lado vir o dinheiro do Estado capaz de cobrir esta transferência de pessoal e por outro também cobrir já determinados vencimentos que a Câmara estava a pagar no domínio da educação, achamos que era oportuno assiná-lo o mais rápido possível , porque com isso estamos a fazer uma transferência de verbas para a autarquia , superior às necessidades do pessoal que era transferido. Quero realçar que as funcionárias do município foram abrangidas, ou seja o ministério da educação passou assumir o montante do vencimento dessas mesmas funcionárias.”	1
	4. Caraterização das competências transferidas	4.1- Pessoal não docente	E5 -Todos eles compreenderam que eram transferidos nas mesmas circunstâncias, sem perder nenhum direito, nem nenhuma regalia, não levantado por isso qualquer problema, quer numa escola, quer na outra. No início foi de relutância, com alguma inseg-	7

			<p>rança e resistência. Após a reunião efetuada por mim e vereadores, com todo o pessoal não docente, na escola xxxx perceberam que não iam perder direitos, tudo continuava como até à data, o Senhor Diretor continuava a ser o responsável pela sua gestão e a Câmara pelo processamento de vencimentos .</p> <p>E7-“(..) Inicialmente estavam com medo da mudança de tutela mas após a reunião com o Senhor Presidente da Câmara e Vereadores ficaram mais tranquilos”.</p> <p>E3-“No início até nos custou, foi um dia muito triste quando soubemos que pertencíamos à Câmara, gostávamos muito de pertencer ao Ministério da Educação, mas agora como corre tudo tão bem nem me lembro que pertencemos à Câmara, continuamos nas mesmas escolas e o nosso dia-a-dia decorre como era habitual.”</p> <p>E1-“No meu entender deveria ter havido, numa fase inicial uma ou outra reunião que permitisse a troca de impressões entre as pessoas que efetivamente executam o trabalho. Isso teria ajudado a esclarecer algumas dúvidas e sobretudo a acertar alguns procedimentos, pelo menos aquelas mais imediatas e que mais dúvidas suscitam mas tudo se tem resolvido bem. Com o decorrer do tempo também nos vamos conhecendo melhor, vai havendo uma maior abertura de ambas as partes e tem existido uma interajuda</p>	
--	--	--	---	--

			<p>que nos tem levado a dar um bom andamento ao serviço.”</p> <p>“Não noto qualquer tensão, cada um procura desempenhar as suas funções sem sentir qualquer pressão ou domínio por parte da autarquia. Tudo tem corrido dentro da normalidade, continuamos a sentir-nos em casa”</p> <p>“ (.). Foi aberto concurso, fizeram provas e foram providos na mesma categoria com outro tipo de vínculo. Um contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado. Contudo se a autarquia não tivesse aberto o concurso nessa data os funcionários teriam de ir para a rua. O não considerar que tenha havido benefício é porque a administração central teve igual procedimento para funcionários providos noutras instituições com as mesmas circunstâncias”.</p> <p>E3-“Sim, houve três funcionárias desta escola que estavam a contrato a termo e depois passaram a contrato a tempo indeterminado”.</p> <p>E4 – “(...) tive conhecimento há pouco tempo que duas ou três funcionárias foram beneficiadas. Estavam a contrato a termo certo pelo órgão de gestão e passaram a contrato a tempo indeterminado. O que foi muito bom para elas.”</p> <p>A0- “Os funcionários e agentes mantêm, igualmente, o direito à mobilidade geral para quaisquer serviços ou organismos da administração central ou local e ao regime de mobilidade especial por solicitação, prevista no nº5 do artigo 11º da Lei</p>	
--	--	--	--	--

			nº53/2006, de 7 de Dezembro.” (Decreto-lei nº144/2008, 28 de Julho).	
		4.2-AEC	<p>A 5- “Cabe ao Ministério da Educação relativamente à tutela pedagógica, orientações programáticas e definição do perfil de formação e habilitações dos professores.</p> <p>O Ministério da Educação transfere para o Município o montante de €232.312,50 (duzentos e trinta e dois mil trezentos e doze euros e cinquenta cêntimos) através das dotações inscritas no seu orçamento para pagamento dos encargos globais com aquelas atividades, em função do número de alunos inscritos nos estabelecimentos de ensino”.</p>	1
		4.3-Gestão do Parque Escolar	<p>A5- “Para os efeitos relativos à manutenção e apetrechamento, o Ministério da Educação transfere para o Município o montante de €40.000 através das dotações inscritas no seu orçamento para pagamento dos encargos globais com aquelas competências”.</p> <p>A4- “A Vereadora da Educação informou que o Município tomou a decisão de transferir o montante para as duas escolas:€30.000 para a Escola Básica xxxx e €10.000 para a Escola Básica xxxx, ficando a gestão das verbas a cargos dos Diretores. “(..) Além do cumprimento do protocolo estabelecido com os dois agrupamentos, efectuou obras de acesso a uma das escolas no valor de 121.000,00€” e transferiu 25.000,00€ para a Junta de Freguesia xxx com o fim de substituir o piso do pavilhão desportivo”.</p>	10

			<p>“(…)A autarquia transferiu no âmbito do acordo estabelecido com os dois agrupamentos: No ano de 2010, 15.060,00€ para uma escola e 7.500,00€ para outra”.</p> <p>A6- “ (...) está completamente obsoleta”. Tudo necessita de renovação, desde as instalações eléctricas, tecnológicas, pavimentos, tetos, caixilharias “ (...) o montante necessário para estas intervenções atingirá mais de 2 milhões de euros (...)” e a (...) “ Câmara Municipal não está em condições de suportar tão elevadas verbas que podem por em causa a sua instabilidade financeira(...)”.</p> <p>A6- “A despesa em “Obras e reparação foi de 140.000 euros”.</p> <p>E4- “(...)há uns tempos informaram -nos da inviabilidade da construção por motivos financeiros”.</p> <p>A7-“(…) o parque escolar existente é completamente desadequado às necessidades modernas e actuais que visam um ensino com sucesso educativo.</p> <p>A maioria das escolas carece de obras de reparação/reabilitação ao nível dos edifícios, de mobiliário novo, de meios informáticos e pedagógicos inovadores, bem como de espaços de lazer e desporto cantinas e bibliotecas, para que os alunos tenham todas as condições para uma educação de sucesso socio-educativo.”</p>	
--	--	--	--	--

			<p>A7- “De acordo com o estado destas infraestruturas prevê-se” a criação de três ou a criação de três ou quatro Centros Escolares, distribuídos pelo concelho.”</p> <p>E7- “(...) parte das instalações da EB 2,3xxx e não foi totalmente cumprida. Foi feito um protocolo e houve aí uma pequena falha no dinheiro a transferir para o agrupamento mas globalmente podemos dizer que cumpriram e, em alguns casos, vão além até das competências formais como é óbvio.”</p> <p>E4- “ (...) Ainda pouco investimento em equipamentos e mobiliários e na decisão da construção do centro escolar Refiro-me concretamente no apoio às escolas do 1ºCiclo e Jardins de Infância em materiais e equipamentos, desde mobiliários com mais qualidade a equipamentos informáticos. Estes estabelecimentos de ensino ainda continuam muito carenciados”.</p> <p>E2- “ (...) só sei que o escasso mobiliário existente, materiais informáticos e escolares é fornecido pela autarquia mas fica aquém das necessidades.”</p>	
--	--	--	---	--

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

		4.4-Execução (Outorga)	<p>A 1- “A Câmara Municipal passa a exercer as competências de recrutamento, afetação, colocação, remuneração, homologação da avaliação do desempenho, poder disciplinar para aplicação de pena superior a multa e decisão de recursos hierárquicos.”</p> <p>A 4- “(...) Por isso, e no sentido de resolver as carências que, eventualmente, possam surgir, aventou-se a possibilidade de recorrer a pessoal do Instituto de Emprego e Formação Profissional, podendo a vir realizar-se contratos de emprego-inserção por um ano, desde que os gastos com o pessoal não ultrapassem o consignado no contrato.”</p>	2
		4.5-Execução em Parceria (Partilhada/não part.)	<p>A 4- “A Vereadora da Educação referiu que a gestão do pessoal não docente, no terreno, estaria a cargo dos dois diretores de Agrupamento, razão pela qual pensa que está a ser efetuada uma gestão racional dos funcionários.”</p>	1
		4.6-Acompanhamento e regulação (Comissão)	<p>A1-“(...)Constituída uma comissão de acompanhamento e controlo do contrato composta por um representante do Ministério da Educação, que coordenará, um representante da Câmara Municipal e um representante do conjunto dos agrupamentos de escolas do Concelho”.</p> <p>E7- “Temos que ter em atenção que a escola não é um local qualquer. Lida-se com crianças e jovens. Algum dele, tem qualidade, mas depois como são programas ocupacionais, não há estabilidade. Quando já estão bem formados ou pelo menos já a</p>	4

			<p>perceber quais são as suas funções e até estão a gostar do trabalho, têm que parar porque acabaram o programa ocupacional.</p> <p>Porém considero que se recorre em demasia a esses programas ocupacionais e essa precaridade em termos de vínculo laboral que depois se vem refletir na qualidade do trabalho.”</p> <p>E4- (...) têm sido contratadas pessoas sem qualquer perfil para contatar com crianças.</p> <p>A3-“Têm sido realizadas reuniões para ajustar o rácio”</p>	
	5.Dificuldades	5.1-Dificuldades	<p>A 5-“Os encargos com a saúde (ADSE) com os funcionários, são por conta da Administração Central”.</p> <p>A6-“ (...) Ora, até hoje, nunca foi transferida nenhuma verba para a Câmara Municipal pagar esses encargos. A Câmara tem vindo a efetuar esses pagamentos, sem qualquer retorno por parte da Administração Central.”</p> <p>E1-“ Há aqui a referir a mudança de cartão da ADSE, inicialmente atribuído a todos os funcionários pela autarquia e mais tarde foi substituído por um cartão da administração central.”</p> <p>E6- “(...) O pagamento de vencimentos e ADSE, porque não cabia ao órgão de gestão. Sendo que a questão da ADSE já foi novamente alterada, porque era um valor financeiro insuportável para a autarquia.</p>	4
	6.Abrangência das competências exercidas em educa-	6.1-Formais/legais	A1,A2,A3,A4,A0- Gestão do Pessoal Não docente, Gestão dos refeitórios escolares (Ed, Pré-escolar, e	5

	ção		<p>1ºCiclo Assegurar os transportes escolares Implementação e coordenação das AEC Assegurar a componente de apoio à família</p> <p>E 4-“Penso que procuram cooperar com as suas responsabilidades, revelando interesse em resolver os problemas correntes. Embora na minha opinião, seja desejável um planeamento, um projeto, onde fiquem visíveis as suas intencionalidades educativas. Sei que têm uma forte intervenção na escola profissional de música, que é da sua gestão. A escola de música é considerada um cartaz da cidade pelos seus concertos. Ao longo do ano promove espetáculos para a população e participam em vários espetáculos e concursos no exterior.”</p> <p>E2- “A intervenção também é visível no fornecimento da fruta escolar e dos almoços, são uma mais-valia no sentido de proporcionar uma refeição e de resolver um problema para muitos encarregados de educação neste espaço de tempo”.</p> <p>E6-“As áreas de intervenção do município são as que abrangem transportes escolares, ação social escolar ao nível do Pré-escolar e 1ºCiclo, plano nacional de leitura, bibliotecas escolares, apoio e colaboração nas atividades do plano anual das escolas, e as que nos foram transferidas através do protocolo de transferência de competências.”</p>	
--	-----	--	--	--

			<p>E7- “(...) Desta autarquia, a intervenção é bastante positiva e há uma boa colaboração, mas as autarquias também têm outras responsabilidades e outras competências e às vezes para eles é difícil decidir o que é mais prioritário, por isso é que eu entendo que a escola não devia estar sujeita a esse tipo de decisões.”</p>	
		<p>6.2-Mais que as formais/legais (Cultura) (Animação) (Outras)</p>	<p>A 8, A9,A10, B1,B3 e B4- Festa do dia da criança, Jardins nómadas, Semana da leitura, Feira do Livro, Festival dos sabores, protocolo com as bibliotecas escolares, Centro de Recursos TIC para a Educação Especial em xx, Cortejo de Carnaval, Generalização do acesso à internet e ainda a produção de conteúdos <i>online</i>. Prevista a instalação de 10 quadros interativos, transportes para visitas de estudo, férias desportivas e culturais de Verão 2009,Grupo de teatro do município Festival de folclore, encontro de Idosos Festa da Geografia, Exposições no museu xxx, lançamentos de livros Participação financeira e logística em atividades desportivas, através dos diversos clubes e associações, projeto Terra Olea, visitas turísticas a localidades do concelho, projeção de filmes (cinema),loja ponto Já, semana Europeia da Mobilidade, comemoração do Dia Mundial da Árvore e da Floresta (21 de março), Dia Mundial da Água (22 de março) e Dia Meteorológico Mundial (23 de março, semana Europeia da Mobilidade, Guia De integração ao imigrante, campeonato Europeu de Jetski, dinamização da CPCJ, Apoio financeiro a</p>	3

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

			<p>associações culturais, clubes recreativos e outras instituições de solidariedade social.</p> <p>E2 – “Penso que são as férias desportivas para as crianças, eventos culturais, dinâmica da biblioteca municipal, atividades de animação e desportivas na piscina municipal exposições diversas no museu e auditório municipal e atividades relacionadas com o ambiente.”</p> <p>E4- “Creio que será a dinamização de atividades desportivas como: aulas de natação na piscina municipal, quer para crianças e adultos. As Férias desportivas nas interrupções letivas, a dinamização da biblioteca municipal, exposições diversas no museu, lançamento de livros, apoio às associações recreativas e culturais, clubes desportivos e o funcionamento da loja ponto Já para os jovens”.</p>	
<p>Eixo 3 Analisar o que mudou na gestão do pessoal não docente, antes e após o processo de transferência</p>	1. Definição de funções	1.1-Central/local	<p>E 1- “A avaliação de desempenho e o conteúdo funcional é feito pelo diretor e o poder disciplinar é igualmente exercido pelo diretor, por competências delegadas pelo Presidente da Câmara Municipal.”</p>	1
	2. Distribuição de Funções	2.2-Câmara/Agrupamento	<p>E1, E5 e E6-O Diretor no cumprimento de Protocolo de delegação de competências.</p>	1
	3. Dependência Funcional	3.3-Câmara/Agrupamento	<p>E1, E5 e E6-“É o órgão de gestão que define competências e o conteúdo funcional.”</p>	1
	4. Avaliação	3.4-Câmara/Agrupamento	<p>E7- “ A avaliação de desempenho é feita por nós, órgão de Gestão do agrupamento e homologada Pelo Presidente da Câmara Municipal.”</p> <p>E6-“O diretor, nós a autarquia só fazemos homologação”.</p>	2

	5. Gestão processual	5.1-Câmara/Agrupamento	<p>E1- “Foi solicitado, julgo que durante o mês de Novembro de 2008 a listagem de todo o pessoal não docente e as respetivas fichas biográficas. Toda essa documentação foi enviada e desde Janeiro de 2009 as remunerações têm sido processadas pela autarquia. São feitas mensalmente ou sempre que necessário, as comunicações que têm reflexos nos processos individuais e nas respetivas remunerações, mudança de nib, faltas, mapas de férias.”</p> <p>E7- “(...) Inicialmente, claro que baralhou um pouco toda a organização como é óbvio, mas depois nada que .o não se resolvesse Com o vereador responsável pelos recursos humanos acertamos pormenores, principalmente da parte da gestão dos processos e administrativa. Atualmente, as coisas estão a correr muito bem, da parte financeira não estou muito dentro do assunto porque não lidamos muito com m essa questão.</p> <p>E 1- “ Os nossos serviços têm que enviar para a Câmara Municipal toda a informação referente aos funcionários: as que já referi e outra necessária. Por exemplo o calendário de férias, primeiro são negociados pelo Senhor Diretor, como sempre aconteceu mas por fim é enviado para homologação do Senhor Presidente da Câmara, tal como a avaliação de desempenho”.</p> <p>E1-“O senhor diretor em primeiro é que decide o calendário de férias.”</p>	4
	6. Formação	6.1-Câmara/Agrupamento	<p>E1- “Os colegas têm frequentado ações de formação promovidas pelo centro de formação de Vila</p>	4

			<p>Flor e outras pagas pela escola, dentro das disponibilidades orçamentais.”</p> <p>E4- “Sei que a autarquia tem promovido alguma formação e o centro de formação do Douro Superior.”</p> <p>E6- “Nós, a autarquia, para assistentes operacionais e o Centro de Formação das escolas para o pessoal administrativo.”</p> <p>E 7- “A formação é feita por nós, órgão de Gestão para o pessoal administrativo porque tem necessidade para trabalhar com os programas informáticos e por esse motivo temos feito um esforço e pagamos do orçamento da EB2,3. Para os Assistentes Operacionais a autarquia tem promovido alguma formação”.</p>	
<p>Eixo 4 Analisar as interações e os modos de coordenação entre a Autarquia e o Agrupamento de Escolas</p>	<p>1. Comunicação</p>	<p>1.1-Formal/informal</p>	<p>E 7- “A comunicação informal via telefone e reuniões. Felizmente há esse a vontade para o fazer mas há reuniões formais para discutir situações de pessoal.”</p> <p>E6- “É feita de forma quase perfeita com o setor da Educação, pois nele temos as funcionárias com as atribuições bem definidas e quer as direções quer os coordenadores de cada estabelecimento de ensino sabem a quem se hão-de dirigir, no caso de os assuntos não exigirem tomada de decisão. Se eu tiver que intervir tudo é feito de uma forma célere e amistosa...não é difícil comunicar, coordenar e</p>	<p>2</p>

			gerir conflitos se trabalhamos com base na humildade e na amizade”.	
	2. Coordenação	2.2- Informal /orgânica	E6 -“Pelo Diretor do Agrupamento de escolas coordenadores de Jardins de Infância e escolas do 1º Ciclo.”	
	3 Conflitos	3.1 Políticos/emergentes	<p>E6-“ Nunca me apercebi que alguma estivesse descontente ou recebi qualquer reclamação por ter sido prejudicado com este processo.”</p> <p>E5- “Bem, onde há pessoas, há conflitos, no entanto não surgiu nada de relevante. Sempre procuramos dialogar ”.</p> <p>E1-“Não noto qualquer tensão, cada um procura desempenhar as suas funções sem sentir qualquer pressão ou domínio por parte da autarquia. Tudo tem corrido dentro da normalidade, continuamos a sentir-nos em casa. Há no entanto a melhorar questões de organização, como já referi.”</p>	4
Eixo 5 Conhecer as conceções e representações dos atores locais sobre o processo de transferência de competências, a política educativa local e sua adminis-	1. Concordância	1.1 Agrupamentos/pessoal	<p>E5- “ Acho que sim, deve tê-las mas desde que não interferissem com questões pedagógicas, todas as outras fazem sentido nós estamos mais perto das pessoas, das escolas e poderemos responder com mais facilidade às solicitações contribuindo para uma melhor educação.”</p> <p>E1-“A transferência de atribuições e competências autárquicas na Educação é uma inevitabilidade. As autarquias como centros de decisão mais próximos dos utentes são, em teoria a resposta mais adequada.</p>	2

O Poder Local em Educação - A contratualização de competências entre a Administração Central e a Administração Local numa Autarquia Municipal da Terra Quente Transmontana

tração	2. Discordância	2.2 Agrupamentos/pessoal	<p>E7-“(…) as autarquias também têm outras responsabilidades e outras competências e às vezes para eles é difícil decidir o que é mais prioritário, por isso é que eu entendo que a escola não devia estar sujeita a esse tipo de decisões, e quando falamos de um poder central que poderia apoiar as escolas, ele é um só, e em princípio teria um tratamento mais ou menos igual para todas. No caso das autarquias depende da boa vontade. Uma autarquia como a nossa até pode ter interesse e apoia as escolas, mas outras ou até a própria mudança de executivo pode alterar o apoio às escolas. Portanto, no fundo, estamos sempre dependentes de fatores que a escola não deve estar na minha perspetiva</p> <p>A escola deve ser um órgão do Estado totalmente independente, apartidário, sem qualquer influência partidária e como tal será uma garantia que a escola está a formar cidadãos, livres, responsáveis sem qualquer influência (...)”</p>	1
	3 . Mais retórica de descentralização		<p>A0- “O Governo entende que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes.”</p> <p>“(…) O Programa do Governo na parte em que estabelece a necessidade de contratualizar com os municípios a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo”</p>	1
	4 Desresponsabilização do Poder Central		<p>A6- “Com a aprovação da Lei do Orçamento de Estado para 2011 (Lei n.º55-A/2010, de 31 de De-</p>	1

			zembro), foi transferida para os municípios “a titularidade do direito de propriedade dos prédios afetos às escolas...esta Lei contradiz o previsto no Contrato de Execução que a Câmara Municipal de xxx assinou, porque a verba de 40 000.00€ anuais destina-se apenas à manutenção e apetrechamento e não a verbas de fundo. (...) a escola está completamente obsoleta.	
	5. Concepções sobre a profundidade da ação municipal em educação	5.1-Limitada às competências formais	<p>E4- “Na minha opinião, a autarquia tem demonstrado uma intervenção positiva, sei que têm uma forte intervenção na escola profissional de música, que é da sua gestão.”</p> <p>E2- “ A intervenção da autarquia é cooperante, visível na cooperação das atividades do plano anual de atividades: Festa de Natal, Carnaval, Dia mundial da criança e outras promovidas pela autarquia, a festa dos jardins nómadas... “sendo assegurado o transporte e lanche”.</p>	2