



**Instituto Politécnico de Lisboa**  
**Escola Superior de Educação de Lisboa**

*Contratualização na Administração Pública: o caso da  
descentralização de competências educacionais para os  
Municípios*

Ana Luísa da Silva Antunes

Mestrado em Ciências da Educação  
Área de especialização em Administração Escolar

2013



**Instituto Politécnico de Lisboa**  
**Escola Superior de Educação de Lisboa**

*Contratualização na Administração Pública: o caso da  
descentralização de competências educacionais para os  
Municípios*

Ana Luísa da Silva Antunes

Dissertação orientada pelo Professor Doutor João Manuel da Silva  
Pinhal

Dissertação apresentada para obtenção do grau de  
Mestre em Ciências da Educação  
Área de especialização em Administração Escolar

2013

*Ao meu avô Nininho.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor João Pinhal, que se disponibilizou desde o início para acompanhar e orientar este projeto, de forma incansável, estimulante e enriquecedora, partilhando a sua sabedoria e experiência nesta área. Espero conseguir honrar o seu bom-nome enquanto aprendiz da sua arte.

Ao Bruno, porque sem ti, sem o teu apoio e sem a tua força e ponderação não teria sido possível. Obrigada por estares sempre lá.

Ao Alexandre, o meu “pequeno novo amor”.

Aos meus pais e ao Pedro, porque a minha energia é a vossa energia, e sem ela não teria tido a determinação necessária para continuar, mesmo quando parecia que o mundo inteiro se estava a desmoronar.

À restante família e amigos pela força dada ao longo deste período, que tantas vezes pareceu interminável.

Ao Frederico e Maria João, pelo apoio e incentivo.

Aos colegas que iniciaram comigo este curso, pela entreaajuda e pela partilha de experiências.

*Ana Luísa da Silva Antunes*

## **RESUMO**

A presente investigação procurou descrever, de forma exaustiva, o processo de previsão, negociação, implementação e avaliação do Contrato de Execução celebrado entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação em 2009. Este contrato corresponde a um instrumento previsto na regulamentação do quadro de transferências de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o regime previsto no Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho.

Definida a problemática e os objetivos, a investigação centrou-se num estudo de caso no qual foi feita a descrição e interpretação do processo e das ações desenvolvidas pelos intervenientes no período compreendido entre 2008 e 2011.

Recorreu-se à confrontação dos dados obtidos através da análise das fontes documentais e do recurso às entrevistas realizadas aos responsáveis pelo Pelouro da Educação e diretores dos Agrupamentos de Escolas, à luz da revisão da literatura e do contributo de diferentes trabalhos de investigadores nesta matéria.

A investigação permitiu concluir que o processo de contratualização foi algo complexo face à realidade deste Município e que o normativo apresenta várias lacunas no que diz respeito à contratualização da referida transferência de competências, designadamente porque procura generalizar algo que não é, de todo, generalizável – o campo da educação face à complexidade dos territórios educativos em causa e aos dos intervenientes envolvidos no mesmo.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

- CENTRALIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO / DESCONCENTRAÇÃO;
- EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES DO PODER CENTRAL / LOCAL;
- CONTRATUALIZAÇÃO;
- CONTRATOS DE EXECUÇÃO.

## **ABSTRACT**

The current investigation aims to describe, exhaustively, the process of prevision, negotiation, implementation and evaluation of the Contract of Execution celebrated between the Municipality of Sintra and the Ministry of Education in 2009. This contract is an instrument foreseen in the regulation framework created for the transfer of legal competences to municipalities in the area of education, in accordance with the arrangements set out in Decree-Law n. ° 144/2008 dated 28<sup>th</sup> July.

Once the problem and objectives were properly defined, the research focused on a case study in which the description of the process took place, as well as the actions undertaken by all the intervenient, between 2008 and 2011.

There was an underlined intention of proceeding into a comparative analysis of the obtain data from documentary sources and the use of interview with the responsible by the Department of Education and the school directors, in light of the literature review and the contribution of different researchers in this field.

The investigation allows us to conclude that the contracting process was quite complex due to the multiplicity aspects within the context of this specific county and that the normative contains several shortcomings, since it intends to generalize something that is not at all generalizable – the education field - according to the complexity of educational territories, as well as the actors involved in it.

### **KEYWORDS:**

- CENTRALIZATION / DECENTRALIZATION / DECONCENTRATION;
- EVOLUTION OF THE RELATIONS BETWEEN CENTRAL AND LOCAL POWER;
- CONTRACTUALIZATION;
- CONTRACTS OF EXECUTION.

## ÍNDICE GERAL

<i>AGRADECIMENTOS</i> .....	4
<i>RESUMO</i> .....	5
<i>ABSTRACT</i> .....	6
<i>ÍNDICE GERAL</i> .....	7
<i>ÍNDICE DE ANEXOS</i> .....	9
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I – DESCENTRALIZAÇÃO E CONTRATUALIZAÇÃO</b> .....	12
1. A contratualização na administração pública .....	13
1.1. As funções do Estado .....	13
1.2. A organização da administração pública .....	14
1.3. Contratualização na administração pública: como surge e porque surge? .....	18
2. A descentralização de competências educacionais para os municípios .....	20
2.1. Os conceitos de centralização, desconcentração e descentralização .....	20
2.2. Enquadramento histórico-legal: da 1. <sup>a</sup> República a 2010 .....	24
2.3. Os contratos de execução .....	32
<b>CAPÍTULO II – UM ESTUDO SOBRE A CONTRATUALIZAÇÃO ENTRE O ESTADO E OS MUNICÍPIOS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO</b> .....	37
1. As dimensões da análise .....	38
2. Os processos e instrumentos de investigação .....	40
3. Limitações do estudo .....	41
<b>CAPÍTULO III – O PROCESSO DE CONTRATUALIZAÇÃO EM SINTRA</b> .....	43
1. A Câmara Municipal de Sintra .....	44
1.1. O Concelho de Sintra – Breve caracterização .....	44
1.2. Caracterização institucional .....	45

2. A intervenção educativa da Câmara Municipal de Sintra .....	50
3. O processo de contratualização .....	56
4. O ponto de vista dos vários intervenientes .....	60
4.1. Gestão do Pessoal Não Docente .....	61
4.2. Manutenção e apetrechamento dos Estabelecimentos de Ensino .....	62
4.3. Relações escolas-autarquia .....	63
5. Síntese conclusiva .....	64
5.1. Potencialidades do modelo .....	65
5.2. Fragilidades do modelo .....	66
5.3. Perspetivas sobre a continuidade do processo .....	66
<b>CONCLUSÃO GERAL .....</b>	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>72</b>
<b>LEGISLAÇÃO E OUTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS .....</b>	<b>78</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>81</b>

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

**ANEXO I** – Entrevista exploratória ao Diretor do Departamento de Educação da Câmara Municipal de Sintra

→ I A – Entrevista Transcrita

→ I B – Análise de conteúdo

**ANEXO II** – Entrevista ao Vice-Presidente da Câmara Municipal de Sintra

→ II A – Guião de Entrevista

→ II B – Entrevista Transcrita

→ II C – Análise de conteúdo

**ANEXO III** – Entrevista à Diretora do Agrupamento de Escolas do Alto dos Moinhos

→ III A – Guião de Entrevista

→ III B – Entrevista Transcrita

→ III C – Análise de conteúdo

**ANEXO IV** – Entrevista ao Diretor do Agrupamento de Escolas Ferreira de Castro

→ IV A – Guião de Entrevista

→ IV B – Entrevista Transcrita

→ IV C – Análise de conteúdo

**ANEXO V** – Entrevista à Diretora do Agrupamento de Escolas de Lapiás

→ V A – Guião de Entrevista

→ V B – Entrevista Transcrita

→ V C – Análise de conteúdo

**ANEXO VI** – Entrevista à Diretora do Agrupamento de Escolas Maria Alberta Meneres

→ VI A – Guião de Entrevista

→ VI B – Entrevista Transcrita

→ VI C – Análise de conteúdo

**ANEXO VII** – Organograma da Câmara Municipal de Sintra

**ANEXO VIII** – Cópia do Contrato de Execução assinado pelo Ministério da Educação e pela Câmara Municipal de Sintra

## **INTRODUÇÃO**

O presente relatório sobre a “*Contratualização na Administração Pública: o caso da descentralização de competências educacionais para os Municípios*” é o resultado do trabalho de investigação, realizado no âmbito do ciclo de estudos conducente ao grau de Mestre em Ciências da Educação, na especialidade em Administração Escolar, na Escola Superior de Educação de Lisboa, do Instituto Politécnico de Lisboa.

Este estudo, insere-se na temática da descentralização de competências da administração central para a administração local, em Portugal, entendida como a forma de conceder aos municípios mais competências e recursos, no quadro da descentralização da administração pública e de valorização do local, tendo em vista a melhoria do serviço público de educação.

Este processo de reorganização da educação enquadra-se num movimento ou tendência de políticas públicas frequentemente caracterizado como descentralização ou territorialização. Estas alterações nas formas de governar e regular a administração pública e os seus diversos campos surgem por volta dos anos oitenta do século XX, num contexto de transformação do papel do Estado nas questões de administração e decisão política em vários domínios (Charlot, 1994), que se refletem, nomeadamente, na transferência de poderes e funções para o nível local.

No plano empírico, “[a] descentralização da educação pode ser encarada de várias maneiras, dando origem a soluções com significados políticos muito diferentes.” (Pinhal, 2011). No caso do enquadramento legal que dá origem ao presente estudo (Decreto-Lei nº144/2008 de 28 de julho) estamos perante um modelo de descentralização de base comunitária ao alargar o conjunto de competências já detido pelas autarquias no domínio educativo. Trata-se de reforçar componentes do sistema público, dando primazia às relações de maior proximidade institucional e funcional e não incide sobre a autonomia das escolas.

No desenvolvimento do processo de descentralização de educação, os municípios foram suscitados a assumir novas responsabilidades, mas, relativamente a algumas delas foi deixado à sua consideração e respetiva aceitação. A dar-se esta aceitação, isso seria feito por contrato, o Contrato de Execução.

Este contrato foi assinado por diversos municípios, entre os quais o município de Sintra. Importa saber o que levou este município a participar neste contrato, como é que isso foi feito e que problemas novos devem ser equacionados.

O presente estudo tem como objetivos:

- Identificar os motivos que levaram a Câmara Municipal de Sintra a assinar o Contrato de Execução;
- Caracterizar todo o processo, desde a sua negociação até à avaliação;
- Posicionar os vários intervenientes da comunidade educativa no que diz respeito à aceitação e validação do Contrato de Execução;
- Conhecer o balanço realizado pelos vários intervenientes no que diz respeito ao Contrato de Execução;
- Identificar a existência de autonomia na tomada de decisão municipal.

O relatório deste estudo encontra-se organizado em três capítulos:

No primeiro apresenta-se um enquadramento do tema com uma abordagem sobre a contratualização como forma de descentralização de competências, dando-se especial enfoque à descentralização de competências educacionais para os municípios e respetivo enquadramento histórico-legal.

No segundo capítulo é apresentado este estudo sobre a contratualização entre o Estado e os Municípios na área da educação, nomeadamente as dimensões de análise, a descrição dos processos e instrumentos de investigação, bem como as limitações encontradas ao longo de todo o processo.

No terceiro e último capítulo deste trabalho, é explicitado o processo de contratualização em Sintra, de acordo com a especificidade quer da Câmara Municipal, quer da comunidade educativa, sendo apresentado o ponto de vista dos vários intervenientes. Para terminar são apresentadas as reflexões finais do trabalho teórico e empírico, bem como algumas pistas e recomendações a ter em conta no futuro.

**CAPÍTULO I - DESCENTRALIZAÇÃO E**  
**CONTRATUALIZAÇÃO**

## 1. A contratualização na administração pública

### 1.1. As funções do Estado

O conceito de “Estado-nação” nasceu na Europa entre o final do século XVIII e o início do século XIX, tendo origem no conceito de “Estado da Razão” do Iluminismo, diferente da “Razão de Estado” (séculos XVI e XVII)<sup>1</sup>.

De um modo geral, o Estado caracteriza-se por ser uma sociedade politicamente organizada, afirmando-se através de uma ideologia, uma estrutura jurídica, a capacidade de impor uma soberania sobre um povo, num dado território com fronteiras, com uma moeda e forças armadas próprias, tendo como principal finalidade a segurança (individual e coletiva), a justiça e o bem-estar económico-social.

São funções do Estado<sup>2</sup>:

- Função *política* ou *governativa*, que consiste na prática de atos em que se concretiza a política geral do país;
- Função *legislativa*, que se baseia na atividade pela qual o Estado cria o seu Direito Positivo;
- Função *administrativa*, que prevê a execução das leis e a satisfação das necessidades coletivas; e
- Função *jurisdicional*, sendo esta a atividade exercida pelos tribunais no sentido de dirimir conflitos de interesses públicos ou privados, bem como a punição da violação da Constituição e das leis.

Em Portugal impõe-se a aplicação da Constituição Portuguesa, na qual se prevê, no seu Artigo 9.º como tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;

---

<sup>1</sup> *Estado-nação*. In Infopédia [em linha] Porto: Porto Editora, 2003-2012. [Consult. 2012-07-23].

<sup>2</sup> In Direção-Geral da Administração e do Emprego Público [em linha]. [Consult. 2012-09-01].

- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.

Está, ainda, previsto na Constituição Portuguesa que o *Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.* (Artigo 6.º)

## **1.2. A organização da Administração Pública**

A administração pública em Portugal é definida como o conjunto de organizações e instituições portuguesas que respeitam à função administrativa do Estado. As suas funções são diversas mas, no essencial, devem servir o Estado e o cidadão português.

Tradicionalmente, segundo a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), a administração pública é entendida num duplo sentido: sentido orgânico e sentido material. No sentido orgânico, *a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação*

*regular e contínua das necessidades coletivas. Por outro lado, no sentido material, a administração pública é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes.*

Considerando o seu sentido orgânico, é possível distinguir na administração pública três grandes grupos de entidades:

- Administração direta do Estado;
- Administração indireta do Estado;
- Administração Autônoma.

A relação estabelecida entre estes três grupos e o Governo, na sua qualidade constitucional de órgão supremo da administração pública, é diferente: as entidades da Administração direta do Estado estão hierarquicamente subordinadas ao Governo (poder de direção), as entidades da Administração indireta estão sujeitas à sua superintendência e tutela (poderes de orientação, fiscalização e controlo) e as entidades que integram a Administração autónoma estão apenas sujeitas a tutela de legalidade (poder de fiscalização e controlo).

a) Administração direta do Estado

A Administração direta do Estado, também conhecida como Administração estadual direta, integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva Estado que, de modo mais direto e imediato, e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma atividade tendente à satisfação das necessidades coletivas.

Mas nem todos os serviços da Administração direta do Estado têm a mesma competência territorial, pelo que se distinguem:

- Serviços centrais;
- Serviços periféricos.

Os serviços centrais têm competência em todo o território nacional, como as Direções-Gerais organizadas em Ministérios. Por outro lado, os serviços periféricos têm uma competência territorialmente limitada, como acontece com as Direções Regionais (da Educação, por exemplo), ou como acontecia com os Governos Cívicos, cuja competência

se circunscrevia à área geográfica em que atuavam. Serviços periféricos são também os serviços de representação externa do Estado (embaixadas e consulados).

b) Administração indireta do Estado

A Administração indireta do Estado integra entidades públicas distintas da pessoa coletiva “Estado”, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, que desenvolvem uma atividade administrativa que prossegue fins próprios do Estado. Trata-se de administração “do Estado” porque se prosseguem fins próprios deste, e de “administração indireta” porque estes fins são prosseguidos por pessoas coletivas especializadas criadas pelo Estado.

A Administração indireta do Estado compreende três tipos de entidades:

- Serviços personalizados;
- Fundos personalizados;
- Entidades Públicas Empresariais.

Os serviços personalizados são pessoas coletivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica, criadas pelo poder público para, com independência em relação à pessoa coletiva “Estado”, prosseguirem determinadas funções próprias deste. É o caso, por exemplo, dos Hospitais públicos não empresarializados, as Universidades públicas e as Entidades Reguladoras Independentes, com funções de regulação de determinados setores de atividade.

Os fundos personalizados são pessoas coletivas de direito público, instituídas por ato do poder público, com natureza patrimonial. Trata-se de um património de afetação à prossecução de determinados fins públicos especiais, como acontece, por exemplo, com os Serviços Sociais das forças de segurança ou com a Caixa Nacional de Pensões ou Caixa Geral de Aposentações.

As entidades públicas empresariais são pessoas coletivas de natureza empresarial, com fim lucrativo, que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais detêm a totalidade do capital.

c) Administração autónoma

Trata-se de entidades que prosseguem interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e atividade, agrupando-se em três grandes categorias:

- Administração Regional (autónoma);
- Administração Local (autónoma);
- Associações públicas.

O substrato destas entidades é de natureza territorial no caso da administração regional e local, e de natureza associativa no caso das associações públicas.

A Administração Regional tem a mesma matriz organizacional da Administração direta do Estado e da Administração indireta do Estado. Por isso, também na Administração Regional é possível distinguir a Administração direta (com serviços centrais e periféricos) e a Administração indireta (com serviços personalizados, fundos personalizados e Entidades públicas empresariais).

O que distingue a Administração direta e indireta do Estado da Administração Regional é a sua competência territorial e material. Enquanto no caso da administração estadual a competência respeita a todas as matérias e é exercida sobre todo o território nacional, os órgãos, agentes e serviços da administração regional têm competência limitada às matérias de interesse das respetivas populações que não sejam constitucional e estatutariamente limitadas à administração estadual, e exercem a sua competência exclusivamente sobre o território da respetiva região e nos limites da autonomia regional definidos na Constituição Portuguesa e nos respetivos Estatutos político-administrativos.

A Administração Local (municípios e freguesias) obedece, também ao mesmo modelo: serviços de administração direta (centrais e periféricos) e indireta (entidades públicas instrumentais e empresariais). A Administração Local é constituída pelas autarquias locais (pessoas coletivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações). A competência dos órgãos e serviços da Administração Local restringe-se também ao

território da respetiva autarquia local e às matérias estabelecidas na lei. Será importante sublinhar que as autarquias locais têm um estatuto comum uniforme, definido por lei parlamentar – Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (alterada pela Lei n.º 5-A/2002), nos termos da Constituição.

Os municípios constituem a figura mais relevante, tendo como órgãos a Assembleia Municipal (órgão deliberativo) e a Câmara Municipal (órgão executivo).

As Associações públicas são pessoas coletivas de natureza associativa, criadas pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução. Dentro das Associações públicas podemos distinguir as profissionais, mas também as económicas e culturais.

A Administração autónoma está sujeita à tutela do Governo (ou quanto às autarquias locais das regiões autónomas, dos governos regionais), que, em geral, tende a ser uma mera fiscalização de legalidade, o que, no caso das autarquias locais, é a regra, sem prejuízo de haver algumas áreas comuns, relativas a interesses simultaneamente locais e nacionais, em que a lei confere ao Governo poderes que, embora pareçam corresponder a uma tutela normativa, integrativa ou corretiva, podem ser entendidos como poderes governamentais próprios, a exercer num contexto e numa perspetiva marcada pelos princípios da cooperação e de subsidiariedade.

### **1.3. Contratualização na Administração Pública: como surge e porque surge?**

O recurso à contratualização na administração pública não é uma realidade nova ou recente, tendo em conta que desde sempre foi estabelecida uma relação entre o poder público e as pessoas privadas. A existência de um contrato no âmbito da prestação de um serviço público é útil na medida em que garante os meios para o seu funcionamento, sendo que é a partir da época moderna que se torna bastante visível esta relação, como por exemplo, através dos *contratos de concessão*, em que uma pessoa pública confia a um terceiro, em conformidade com um conjunto de prescrições e por um determinado período, a exploração de um serviço público.

Segundo Hipólito (2011), com base na exposição de Yvonne Fortin (1999), podem-se destacar três novas formas de contratos:

1. Na área da relação com os administrados, os utentes, onde se inscrevem os “contratos de qualidade”, as “cartas” ou os “contratos de confiança”, em que um serviço administrativo, uma autarquia ou uma empresa pública se comprometem formalmente a fornecer um serviço cujo “nível de qualidade é definido de maneira objetiva e, em certos casos, a indemnizar o utente quando o compromisso não é honrado” (Fortin, 1999);
2. Na área da relação com os agentes da administração pública, onde se situam os contratos individuais de desempenho, os “contratos de incentivo”, que têm como participantes os agentes de um serviço administrativo ou de uma empresa pública, por um lado, e o seu superior hierárquico direto, pelo outro, em que o seu salário está dependente do mérito – esta tendência pode iniciar um “movimento que poderá conduzir a pôr em causa o estatuto e a generalização do quadro contratual, de direito público ou de direito privado” (Chevallier, 1999);
3. Na área da relação entre as entidades administrativas, que se desenvolve em dois contextos:
  - a. Os contratos são estabelecidos “como um meio de coordenação de entidades juridicamente autónomas” (Chevallier, 1999), onde se situam, por exemplo, os contratos estabelecidos entre o Estado e as coletividades locais (regiões autónomas, autarquias) ou até entre entidades administrativas do mesmo nível;
  - b. *Contratos internos de gestão* ou contratos de desempenho (Fortin, 1999), que são estabelecidos no interior de uma mesma organização entre dois níveis hierárquicos imediatamente próximos e são constituídos por compromissos recíprocos.

É perante esta diversidade de procedimentos contratuais no setor público que se torna necessário ter em conta a noção sociológica do *contrato de ação pública* (Gaudin, 2007), que corresponde aos processos de *negociação explícita da ação pública* (Gaudin, 2007) entre atores públicos diversos e entre estes e os atores sociais, individuais ou coletivos, sem autoridade pública.

Jean-Pierre Gaudin identifica três critérios formais presentes na multiplicidade dos procedimentos contratuais, afirmando-se como denominadores comuns:

*Em primeiro lugar, uma fase de discussão sobre os próprios objetivos da ação; depois, o compromisso sobre um calendário de ação que se inscreve no médio prazo (...); enfim, as contribuições conjuntas dos participantes para a realização dos objetivos (...)*

Segundo Hipólito (2011), a contratualização, em Portugal, constitui um processo de instrumentação da ação pública, assente na negociação explícita e na dinâmica da relação entre a política e o conhecimento. Este tipo de negociação operacionaliza a abertura aos interesses e às particularidades locais e, deste modo, procede a uma (re)institucionalização, que tem como objetivo garantir uma nova relação, mais próxima e mais flexível, entre as autoridades públicas e os problemas públicos.

## **2. A descentralização de competências educacionais para os municípios**

### **2.1. Os conceitos de centralização, desconcentração e descentralização**

Os conceitos de centralização/descentralização referem-se, neste trabalho, à distribuição do poder entre a administração central e local, designadamente ao grau e modo de distribuição dos poderes e responsabilidades.

Segundo Fernandes (2005) o conceito de centralização “significa que a responsabilidade e o poder de decidir se concentram no Estado ou no topo da administração pública cabendo às restantes estruturas da administração (...) apenas a função de executar as diretivas e ordens emanadas do poder central”.

Por outro lado, Barreto (1995) defende que a centralização consiste no estabelecimento de uma autoridade global que regula e preside às atividades de todas as unidades do sistema integrado. Assim, segundo este autor, a centralização passa pela tentativa de homogeneizar métodos, regras, programas e objetivos, tendo em vista uma aprendizagem e saberes iguais em toda uma entidade territorial e administrativa, a fim de suscitar comportamentos semelhantes e com o propósito de evitar ou reduzir

procedimentos singulares ou diferentes. Ainda de acordo com este autor, a centralização satisfaz unicamente interesses e necessidades de grupos restritos, em detrimento de interesses mais vastos e gerais, como a sociedade civil, o poder local, as regiões, os pais, eventualmente os alunos e, provavelmente, o progresso do saber e da formação.

No caso português, a centralização pode ser conotada como a representação da unidade nacional ao longo dos tempos, sendo que fatores históricos, políticos e sociológicos estiveram na origem da formação de um Estado caracterizado pelo poder central, e que assim se manteve até finais do terceiro quartel do século XX.

Por outro lado, a descentralização corresponde a uma transferência de poderes que eram, normalmente, exercidos pela Administração Central. Pinhal (2003) afirma, no contexto educativo, que estas políticas de descentralização não de decorrer das orientações educativas nacionais, mas devem traduzir visões contextualizadas dessas orientações e incluir outras orientações específicas adaptadas às condições, necessidades e aspirações de cada comunidade.

Bolívar (2005) defende que a descentralização pode ser instrumentalizada como um mecanismo discreto para gerir a política oficial, sendo, ao mesmo tempo, a expressão de uma tendência neoconservadora para desregular a educação, aproximando-a duma certa “privatização”.

Weiler (1990) sublinha que, no vocabulário nacional e internacional da política educativa, a “descentralização” tem sido uma aspiração fundamental desde há algum tempo, tal como a “participação”, a “autonomia” e a “reforma”.

Segundo o mesmo autor, associam-se ao conceito de descentralização três modelos, nomeadamente:

- a) O modelo de *redistribuição*, que está relacionado com a divisão do poder;
- b) O modelo de *eficiência*, que, mediante uma gestão eficiente dos recursos disponíveis, relaciona a eficácia com o custo do sistema educativo;
- c) O modelo das *culturas de aprendizagem*, que se empenha na descentralização dos recursos educativos.

No âmbito da retórica política, muitas vezes os três modelos misturam-se. Contudo, de acordo com o mesmo autor, estes modelos tratam de responder a dinâmicas políticas e sociais diferentes e de produzir efeitos distintos, tanto no sistema educativo como em todo o seu contexto.

Relacionado com a noção de descentralização, deparamo-nos com o conceito de desconcentração, que se entende como um procedimento eminentemente interno a uma entidade, ou seja, que pressupõe a substituição de um órgão dessa entidade por dois ou mais, com o objetivo de agilizar a prestação de um serviço. Na desconcentração o serviço que era centralizado assim se manteve, uma vez que a “substituição” se processou apenas de forma interna. Neste processo, as atribuições administrativas são delegadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. O processo de desconcentração acontece com o intuito de permitir o seu mais adequado e racional desempenho.

No caso do sistema educativo português, podemos apontar como exemplo de medida de desconcentração da administração central a criação das Direções Regionais de Educação, criadas para facilitar e agilizar o papel do Estado. Neste caso, estas unidades regionais aproximam a administração dos administrados, “podendo propiciar que as realidades locais sejam melhor conhecidas e mobilizadas para a tomada de decisão” (Pinhal, 2004).

É neste sentido que urge clarificar a ideia de territorialização das políticas educativas, que implica, não só a transferência de competências do Estado para as instituições locais, mas pressupõe, fundamentalmente, a criação de estratégias conjuntas nos domínios educativo, social, cultural e desportivo, que visam a valorização dos interesses e necessidades locais. De acordo com Pinhal (2004), a territorialização poderá ser entendida como um conjunto diferenciado de lógicas de funcionamento dentro de um certo território, onde atuam vários agentes locais da educação, para a realização contextualizada das políticas nacionais ou para a realização de um projeto educativo local onde se integrem os projetos das diversas instituições educativas.

Segundo o mesmo autor podemos, assim, categorizar os modelos de territorialização em três modelos de diferente natureza, nomeadamente:

- O local como âmbito de realização contextualizada da política educativa nacional;
- O local como âmbito de produção de políticas educativas próprias:
  - De base institucional;
  - De base comunitária

A territorialização pode corresponder à possibilidade de executar localmente as políticas e as normas nacionais, o que se traduz na transferência para as organizações locais de novas tarefas executivas e de coordenação. Neste âmbito, é acentuada a dimensão meramente administrativa da descentralização, com uma autonomia local limitada, embora com a possibilidade de adaptação às características e às circunstâncias locais. Neste modelo é apontada como grande fragilidade o facto de não se traduzir na construção de uma significativa capacidade de decisão autónoma dos níveis locais da administração do sistema, uma vez que se baseia apenas em certas medidas de descentralização administrativa, pelas quais as autarquias locais são encarregues de executar tarefas de natureza operacional e logística do funcionamento do sistema, de acordo com normas e orientações definidas pela administração central. Em todo o caso, este modelo pode contribuir para dotar o sistema de uma aparência mais participativa.

Diferente, e com um cariz mais político, é a territorialização que corresponde à construção de políticas locais, que embora dentro dos limites de intervenção local definidos por Lei, devolve ao local a capacidade para conceber e regulamentar uma parte importante da satisfação dos seus interesses e necessidades (Pinhal, 2003). Este modelo acaba por defender o previsto no n.º 1 do art. 3.º da Carta Europeia da Autonomia Local: “entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”. Neste caso, a descentralização pode corresponder a uma territorialização de base comunitária ou de base institucional.

Perante um modelo de territorialização de base comunitária, temos uma comunidade local politicamente organizada em que as organizações são associadas à conceção e à realização de políticas locais e projetos.

No modelo de territorialização de base institucional, há uma concepção mais liberal, com cada uma das diferentes organizações locais a ser dotada de autonomia para a definição do seu projeto, não se atribuindo importância à existência de políticas conjuntas.

Por outro lado, no modelo de base comunitária, as comunidades locais decidem sobre uma parte importante da satisfação dos seus interesses e necessidades, definindo as orientações a ter em conta nas áreas de intervenção.

Conclui-se, então, que a compreensão da dinâmica da centralização e da descentralização da política educativa exige transcender o tipo de argumentos proposto habitualmente para defender uma maior descentralização. Descentralizar a elaboração e a aplicação da política educativa influi de uma forma muito importante na natureza e nos interesses de Estado e das comunidades locais, sobretudo na sua capacidade para enfrentar o duplo problema do conflito político e o desgaste da sua própria legitimidade. Em relação a estas duas questões, Weiler (1990) frisa que a ideia de descentralização se mostra essencialmente ambivalente e precária e que acaba por representar um dos dilemas mais profundos e insolúveis para o Estado.

## **2.2. Enquadramento histórico-legal: da 1.<sup>a</sup> República a 2010**

*Vale a pena descentralizar a soberania. Em primeiro lugar, para aprofundar a forma de viver em democracia, com maior nível de responsabilidade entre quem administra e quem é administrado. Em segundo lugar, porque é a forma tradicional de introduzir fatores de modernização administrativa.* (Cruz, 1995)

A primeira tentativa de descentralização educativa em Portugal ocorre com a reforma de 1878, na qual é prevista a transferência de várias competências para os municípios, nomeadamente as questões da construção e manutenção das escolas, a realização de cursos de alfabetização, a nomeação e pagamento dos professores e a atribuição de subsídios a alunos. Os municípios detinham a responsabilidade relativa ao controlo dos professores, à fixação de horários escolares e em relação ao período de matrículas. Com esta transferência de competências o Governo acabava por deter, quase unicamente, todas as questões pedagógicas, curriculares e inspetivas, subsidiando 50% do valor das construções escolares, o que nem sempre aconteceu (Fernandes, 1995). Esta medida não

foi consensual, trazendo muitas contestações, quer por parte dos professores, quer por parte dos municípios.

Se, por um lado, os professores temiam a perda da sua segurança salarial e contestavam o aparecimento das dependências políticas locais (com especial enfoque durante a I República), por outro lado os municípios reclamavam o facto de ser incomportável para a sua estrutura o sustento do sistema educativo, alegando a efetiva escassez dos seus recursos (Fernandes, 2000). Outro fator que fomentava a desvalorização do poder local face às necessidades educativas territoriais era a forma como os escritores do século XIX construía uma visão negativa em redor do poder local e dos autarcas, evidenciando a existência de atores sociais que, mediante a sua influência política, económica ou social, organizavam o sistema sociopolítico em seu redor, evidenciando a sua importância como mediadores entre os vários grupos de poder, situados ao nível local, e o Estado (Ruivo, 2000).

Durante o período do Estado Novo, o papel das autarquias no âmbito educacional era praticamente nulo. Existia uma forte centralização do sistema educativo, sendo que os municípios detinham apenas a responsabilidade de construir, conservar e manter as escolas primárias, ainda que sem meios e com pouca dinâmica. Recorde-se que no contexto vivido ao longo deste período, os municípios não passavam de “uma extensão do Estado”, pelo que era na política do Estado que teria que se integrar qualquer intervenção camarária na educação (Fernandes, 1999). O Estado assumia-se como figura central da Educação, “a quem incumbia a educação nacional, cuja organização e controlo são deixados à administração central e passam pelo currículo académico, pelos modos de organização dos professores, dos alunos e do processo de ensino” (Formosinho, Ferreira e Machado, 2000).

Esta imagem dos municípios começou a alterar-se com a restauração da democracia em 1974 e a consequente restauração da autonomia local. Outros fatores que influenciaram esta alteração de perspectiva face aos municípios prendiam-se à cada vez maior intervenção que os municípios tinham em termos educativos (muitas vezes para além das competências atribuídas), bem como ao crescente número de professores com responsabilidades autárquicas. Este contacto indireto do sistema de ensino com o poder

local aproximou instituições, proporcionando vários tipos de colaboração (Fernandes, 1999).

Com a revolução de 25 de Abril de 1974 os municípios viram alteradas as suas características, sendo-lhes restaurada a autonomia através da descentralização administrativa de competências, propiciada pela Constituição, pelo novo regime das finanças locais e, sobretudo, a aceitação da intervenção autónoma local. Como refere Oliveira (1996), a descentralização de competências estava consagrada na Constituição de 1976 e significaria para o poder local a existência de atribuições próprias e a existência de “atribuições estaduais de natureza local”.

Até 1984, ano em que surge a primeira alteração à Lei das Finanças Locais (aprovada em 1979 no sentido de instituir o princípio da repartição equilibrada dos recursos financeiros entre o Estado e as Autarquias), a lei nunca foi aplicada integralmente, existindo sempre um corte nas verbas inicialmente estipuladas. Esta lacuna trazia inúmeros problemas aos Municípios, não só pela falta de recursos previstos, mas também pelo facto de os mesmos continuarem a tentar solucionar as suas carências a nível de equipamentos e infraestruturas, as quais tinham permanecido encobertas durante o período do Estado Novo (Ruivo; Veneza, 1988).

Depois de 1974 foi possível os municípios tomarem conhecimento da situação da educação no seu concelho, verificando-se nessa altura a primeira intervenção municipal na educação, através da construção, reparação e expansão do parque escolar do ensino primário, pela construção de centros de educação infantil, bibliotecas escolares e municipais, entre outros (Fernandes, 1996). É após esta fase que, com o objetivo de melhorar a eficiência interventiva local, são reforçadas as competências políticas e administrativas das autarquias, com o argumento de que estas estariam melhor posicionadas para decidir sobre áreas específicas onde se torna determinante um bom conhecimento do local. De acordo com Natércio Afonso (1994), um outro objetivo menos divulgado seria a necessidade do Estado diminuir a pressão em excesso do Ministério da Educação, esperando que as autarquias pudessem assumir as mesmas competências e serviços, mas com menos recursos financeiros.

Em termos legislativos, surgiu o Decreto-Lei n.º 77/1984, de 8 de março, o qual regulamentava “o regime de delimitação e coordenação das atuações da administração central e local relativamente a investimentos públicos”. De um modo geral, este normativo veio estabelecer que, a nível educativo, as competências dos municípios passavam a incluir investimentos públicos destinados à construção de centros de educação pré-escolar e escolas do ensino básico, à construção de residências e alojamentos para estudantes, sendo ainda competência das autarquias as questões relacionadas com transportes escolares, ação social escolar, atividades de complemento da ação educativa e, ainda os equipamentos para a educação de base para adultos (Fernandes, 1996; Guedes, 2003). De um modo geral, o papel dos municípios passava unicamente pelo suporte de alguns encargos do Ensino Básico, que na altura ainda era de seis anos.

Face à situação anterior a 1984, o que esta lei trouxe foi a legalização da atuação municipal face às necessidades existentes no ensino básico e educação pré-escolar, aumentando as suas responsabilidades ao nível das construções escolares e dos transportes e outros apoios aos alunos e às escolas. Sobre este ponto António Sousa Fernandes refere:

*(...) mais do que competências municipais, temos simplesmente de falar de encargos municipais, dado que as competências propriamente educativas se encontravam, como anteriormente, centradas na administração central e nos seus órgãos periféricos.*  
(Fernandes, 2000)

Assim, este normativo trouxe algumas tensões entre os Municípios e o Governo, quando os primeiros se aperceberam que o normativo trazia era uma transferência de encargos financeiros, sem contrapartida suficiente no reforço das verbas municipais (Fernandes, 1999). Embora a legislação garantisse o financiamento necessário, não estipulava como e quando se verificaria esse financiamento, sendo as autarquias frequentemente obrigadas a cumprir com as novas funções com os antigos meios financeiros, na medida em que o financiamento específico para estas transferências não era concretizado como esperado.

O poder central acaba por ter à sua volta novas formas de dependência uma vez que tem o local a requestar, junto do Governo, os meios para concretizar as competências transferidas (Ruivo e Veneza, 1988). A autarquia continuava, assim, a ser considerada como um *mero participante dos custos da educação* e não um parceiro ativo, ouvido na tomada de decisões locais, relativamente à educação (Fernandes, 1995).

Em 1986, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), surge uma nova fase relativamente à importância dos municípios na educação. No entanto, apesar de ser referido no documento a descentralização e desconcentração do sistema educativo nacional, os municípios são “colocados” no conjunto das instituições privadas que colaboram, participam ou prestam serviços educativos. Deste modo, é concedido ao poder local um estatuto privado ao nível educativo e não um verdadeiro estatuto público, apesar de se lhe reconhecer a possibilidade de criação de centros de educação pré-escolar e de educação especial, entre outras (Fernandes, 1996). O poder local é, pois, colocado ao mesmo nível das associações representativas das famílias, atividades sociais, culturais e outras associações e instituições com competências semelhante (Guedes, 2003), remetendo-se para legislação a publicar posteriormente as questões relativas às funções de administração e apoio educativo da competência do poder local (a qual apenas surge em 1999, através das Leis n.º 159/99, de 14 de setembro, e n.º 169/99, de 18 de setembro).

É a partir de 1995 que surge a possibilidade de uma maior participação autárquica em órgãos de administração educativa, dando-se também um novo impulso ao reconhecimento da autonomia das escolas. É nesta fase que se inicia (...) *um processo de devolução de competências, e não apenas de transferência de encargos, que pode conduzir a uma territorialização da política educativa e à construção de um projeto educativo local*. (Fernandes, 2000).

Em 1996 é pedido às autarquias a sua participação e apoio na promoção do sucesso educativo nas escolas situadas nos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), um programa governamental destinado a promover o sucesso educativo numa lógica de igualdade de oportunidades.

É em 1997 que surge a Lei-quadro da Educação Pré-Escolar, que vem cimentar o reconhecimento da participação e atuação das autarquias no sistema educativo, frisando o seu papel enquanto organismo público. É neste enquadramento legal que se determina que, na dependência do município, os jardins de infância passam a integrar a rede pública de ensino (Fernandes, 2000).

A legislação que prevê a criação dos Conselhos Locais de Educação surge em 1998. Tal como é referido no Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de maio, estes órgãos são definidos como (...) *estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de atividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares* (Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de maio, art.º 2º)

O novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas, face à Lei de Bases do Sistema Educativo, traz uma nova visão do papel do município, deixando para trás a ideia de parceiro privado. Contudo, se só em 1998 e 1999 é que os municípios receberam novas competências relativamente à educação, só no início de 2003 (Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro) é que souberam como a pôr, efetivamente, em prática algumas das mais importantes. Só à luz do paradigma da centralização é que se poderá compreender a dificuldade gerada na regulamentação dos normativos legais, criando atrasos ao apregoado processo de descentralização (Timsit, 1986).

Em 1999 surge a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que vem estabelecer o atual quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, revogando a anterior lei. No entender de João Pinhal (1997) as novas competências dividem-se em três grupos:

- 1) Conceção e planeamento do sistema educativo, englobando a Carta Escolar a integrar nos Planos Diretores Municipais e criação dos Conselhos Locais de Educação
- 2) Construção e gestão dos equipamentos e serviços (construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico da rede pública), gestão dos refeitórios e gestão do pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do Ensino Básico;

3) Apoio prestado aos alunos e aos estabelecimentos de ensino (das quais se destaca o assegurar dos transportes escolares e alojar os alunos quem frequentem o ensino básico em residências, centros de alojamento e colocação familiar, em alternativa ao transporte escolar), comparticipação no apoio às crianças da educação pré-escolar e ensino básico ao nível da Ação Social Escolar, apoio ao desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa e participação no apoio à educação extraescolar.

Considerando esta lei, as competências mencionadas deveriam ter sido transferidas progressivamente para os municípios nos quatro anos seguintes à entrada em vigor da mesma (art.º 4), o que acabou por não se verificar, levando a que muitos municípios desenvolvessem as suas próprias regras e formas de aplicar a lei, mais uma vez devido à inexistência de regulamentação específica.

Em 2003, conforme já foi referido anteriormente, é publicado o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, sendo o mesmo alterado mais tarde pela Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto. Este normativo regulamenta o Conselho Municipal de Educação e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa, inserindo-se na preocupação de territorializar as políticas educativas, concedendo aos municípios um papel de *coordenação da política educativa* (art.º 3º) a nível local. Regulamenta, igualmente, competências ao nível da (...) *realização de investimentos por parte dos municípios, nos domínios da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, referindo-se, ainda, à gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação e ensino*, embora de uma forma muito pouco desenvolvida.

Se, de acordo com a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, as autarquias eram, claramente, responsáveis pela construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico, essa competência apenas se verificava ao nível do pré-escolar e 1.º ciclo, devido à falta condições financeiras para realizar estas competências ao nível dos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico. Com este diploma legal fica estabelecido que, ao nível destes ciclos de ensino, os investimentos necessários apenas se concretizavam através de contratos entre as autarquias e o Ministério da Educação.

Para além das que constam na Lei n.º 159/99 e seus desenvolvimentos, o município assumia outras competências decorrentes de legislação sobre autonomia e gestão das escolas, nomeadamente:

- Em relação à constituição dos agrupamentos de escolas, propondo-os ou dando o seu parecer;
- Integrava as assembleias de escola e agrupamento;
- Intervinha na celebração de contratos de autonomia de escolas e agrupamentos (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio).

Segundo Fernandes (2004), a evolução do papel autárquico ao nível da educação passou, em resumo, por três fases distintas, começando por ser *um serviço periférico de apoio a educação infantil e básica obrigatória*, passando a ser *um parceiro privado com uma função supletiva em relação ao sistema de ensino público* e, por último, *um participante público na promoção e coordenação local da política educativa*. É nesta última fase que podemos incluir a criação do Conselho Local de Educação, o Conselho Municipal de Educação, e a responsabilidade pela elaboração da carta educativa.

Fora do domínio das suas competências, os municípios acabavam por intervir noutros domínios, confirmando que a intervenção municipal na educação não se deve, de forma exclusiva, à evolução da legislação, mas antecede essa mesma legislação. Neste sentido, conclui-se que os normativos legais aparecem quando determinadas atividades já são desenvolvidas por parte dos municípios (Pinhal, 2003).

Um novo regime de autonomia e gestão escolar (Decreto-Lei n.º 75/2008) revogou o anterior (Decreto-Lei n.º 115-A/98) criando uma nova organização escolar, em que o município passa a estar representado por 3 elementos no Conselho Geral, podendo essa competência ser delegada nas Juntas de Freguesia. Será pertinente constatar que a quantidade de representantes do município deixa de ser um (conforme estabelecido para a assembleia de escola ou agrupamento no Decreto-Lei n.º 115-A/98) e passa a três, assumindo o cada vez maior papel da autarquia no âmbito da educação.

O processo de transferência de competências, tal como verificámos até agora, não tem sido um processo estático. Quanto a isso, Maria de Loures Rodrigues frisa o seguinte:

*O processo de transferência de competências deve ser visto como um longo percurso que, tendo por objetivo a melhoria da qualidade e da eficiência do serviço público de educação, está por natureza sempre inacabado e sujeito a constantes aperfeiçoamentos. Não dispensa, por isso, a criação de mecanismos de controlo e de reversibilidade das transferências de competências e de recursos, no caso de se verificarem quebras de padrões de qualidade que comprometam o direito de crianças e jovens a uma educação universal e de qualidade. (Rodrigues, 2010)*

É em 2008 que surge o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, que *estabelece o novo quadro de transferência de atribuições e competências para os municípios em matéria de educação (...)*. Este decreto completa o processo de descentralização iniciado com a Lei n.º 159/99, estabelecendo, para algumas competências, a *celebração de contratos de execução entre o Ministério da Educação e cada um dos municípios* (Decreto-Lei n.º 144/2008).

É acerca deste mecanismo de transferência de competências que nos iremos debruçar ao longo do próximo ponto, de modo a conhecermos a sua especificidade no que diz respeito à sua aplicação, pontos fortes e fragilidades.

### **2.3. Os contratos de execução**

Foi em julho de 2008 que, através do Decreto-Lei n.º 144/2008, o XVII Governo procurou realizar um aprofundamento da descentralização educativa, completando o processo iniciado com a Lei n.º 159/99. Nesse diploma legal, onde eram reveladas as experiências desenvolvidas pelos municípios no âmbito do sistema educativo, o Governo propunha-se *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).

Simultaneamente, no Orçamento de Estado de 2008, ficou o Governo autorizado a transferir para os municípios as dotações inscritas no Orçamento dos Ministérios relativas às seguintes competências educativas a descentralizar:

- a) Pessoal não docente das Escolas Básicas e da Educação Pré-Escolar;
- b) Componente de Apoio à Família (CAF), designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na Educação Pré-Escolar;
- c) Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) no 1.º ciclo do Ensino Básico;
- d) Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico;
- e) Ação Social Escolar dos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico;
- f) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do Ensino Básico.

Está patente no Decreto-Lei n.º 144/2008 a necessidade da existência de Carta Educativa e da celebração de contratos de execução por cada um dos municípios para que se verifique a efetiva transferência das competências a que se referem as alíneas a), c) e d). As restantes competências são transferidas a título universal.

Estes contratos de execução, contendo cláusulas obrigatórias relativas à transferência de recursos humanos, patrimoniais e financeiros associados ao desempenho das competências previstas, aos direitos e obrigações das partes contratantes e à definição dos instrumentos financeiros utilizáveis, pressupunham o acompanhamento e controlo da execução do contrato, através da constituição de comissões de acompanhamento e controlo compostas por elementos da administração central (Ministério da Educação), da administração local (Câmaras Municipais) e das Direções dos Agrupamentos de Escolas.

De acordo com o relatório elaborado pelo Observatório das Políticas Locais de Educação (OPLE), em fevereiro de 2010, dos 278 municípios do continente, estavam nesta data assinados e publicados 113 contratos de execução (41%), estando ainda por publicar 1 contrato. Dos restantes 164 municípios sem contrato celebrado, 113 já tinham iniciado o processo de negociação, e 51 não tinham qualquer interesse em negociar ou assinar este documento.

No que diz respeito aos contratos que nesta altura se encontravam em fase de negociação, o que estava em causa eram domínios onde ainda persistiam divergências tais como: pessoal não docente a transferir, obras ou construção de equipamentos a

custear pelo Ministério da Educação, reavaliação do parque escolar, etc. A estes motivos acrescia o fato de, em alguns municípios, ter havido mudança do executivo durante o processo negocial, decorrente das eleições autárquicas de 2009.

Ainda segundo o reportado no relatório supramencionado, para 97 dos 113 contratos assinados estava já formada a respetiva comissão de acompanhamento. O motivo apontado para a não constituição destas comissões estava relacionado, na maioria dos casos, com a assinatura recente dos respetivos contratos. De facto, já no decurso de 2009 foram celebrados cerca de 20 contratos.

A distribuição do número de contratos assinados e publicados por Direção Regional de Educação (DRE) variava, em fevereiro de 2010, entre 81% no Algarve, correspondendo a 13 municípios, e 18% no Centro, correspondendo a 14 municípios. Quanto aos contratos assinados e ainda não publicados, apenas existia 1 no Alentejo. Por outro lado, os contratos não assinados mas cuja negociação já se tinha iniciado, variava entre o máximo de 61 no Centro (78%) e o mínimo de 5 no Alentejo (11%), sendo que no Algarve não se verificava esta situação. No que diz respeito às Câmaras que não aceitaram iniciar qualquer negociação ou que não manifestaram qualquer interesse em a iniciar em 2009, a situação variava num máximo de 22 no Alentejo (47%), e o mínimo de 3 no Centro e no Algarve (4% e 19%, respetivamente).

É no Norte e no Alentejo que se encontram os mais longos períodos de vigência dos Contratos de Execução: nos municípios das duas regiões, 95% dos contratos foram celebrados há mais de três anos. Por outro lado, encontram-se nas regiões Centro, de Lisboa e Vale do Tejo e do Alentejo contratos com menor duração, tendo os últimos contratos sido celebrados em setembro de 2009 (10 contratos) e janeiro de 2011 (um contrato). Na avaliação do grau de execução das competências pelas autarquias deverá atender-se ao período de vigência do contrato, partindo do pressuposto de que o fator tempo atua como constrangimento à sedimentação dos processos de adaptação das Câmaras Municipais às suas novas funções.

Observando a distribuição dos Contratos de Execução a partir de um ponto de vista político-partidário, sobressai a predominância de Municípios cujo partido maioritário era, à data de celebração do contrato, o Partido Socialista (66%). Tendo em conta que os resultados das eleições autárquicas de 2005 para o total do país colocaram o Partido

Socialista em maioria em cerca de 36% dos municípios, este é um valor expressivo e que pode ser revelador das razões que levaram os responsáveis autárquicos a aderir ao modelo proposto pelo XVII Governo Constitucional. O Partido Social-democrata estava em maioria em quase 30% das autarquias que assinaram Contratos de Execução, assumindo os restantes partidos políticas expressões residuais na distribuição dos contratos.

De acordo com o previsto no ponto 2 da cláusula 5.<sup>a</sup> dos contratos de execução, a comissão de acompanhamento e controlo da execução do contrato (...) *deve apresentar às partes contratantes relatórios anuais sobre o grau de execução do contrato, bem como sugestões e propostas para a respetiva atualização*. Assim, de acordo com os dados do OPLE, quase todos os relatórios existentes até fevereiro de 2010 referiam preocupações muito concretas em relação a vários pontos constantes nos referidos contratos, nomeadamente:

#### 1. Gestão do pessoal não docente

- Discrepâncias entre o “pessoal auxiliar em funções” e “pessoal necessário” (quantitativamente);
- Discrepâncias no número de funcionários por carreiras e por categorias;
- Indefinição na repartição de competências relativas à avaliação de desempenho;
- Falta de coordenação entre os diferentes serviços municipais na aplicação de critérios de avaliação de desempenho;
- Lacunas na gestão de processos relativos a faltas, férias e licenças, existindo falta de esclarecimento quanto à entidade a quem compete as respetivas autorizações;
- Indefinição sobre a atribuição de prémios de mérito e correspondente dotação de quotas e sua distribuição pelas várias escolas e agrupamentos de escolas.

## 2. Atividades de Enriquecimento Curricular

- Questões relacionadas com as dificuldades de recrutamento de pessoal docente para determinadas áreas (Ensino do Inglês e Ensino da Música);
- Dificuldades na estabilização desse pessoal nas mesmas escolas em anos consecutivos e formas de contratação e pagamento das respetivas remunerações;
- Preocupações de articulação horizontal e vertical das Atividades de Enriquecimento Curricular com o currículo e com os professores titulares de turma.

## 3. Gestão do parque escolar

- Exiguidade dos montantes referidos no contrato de execução, no que diz respeito às verbas para construção, manutenção e apetrechamento das escolas básicas;
- Necessidade de melhor clarificação das competências de intervenção da Autarquia ou do Ministério da Educação, em termos de manutenção, apetrechamento e gestão do parque escolar.

Na sua generalidade, são referidas dificuldades de execução dos contratos na medida em que estes “carecem de articulação entre a autarquia e os agrupamentos de escolas”. A sugestão apontada por vários responsáveis autárquicos é a da revisão do contrato em termos da explicitação de especificações que tenham em conta o contexto local. É igualmente sugerido que os contratos passem a identificar os objetivos para os quais as verbas consignadas à gestão do parque escolar se destinam, sem prejuízo do respetivo acréscimo.

Relativamente à renegociação dos contratos de execução, são vários os municípios que, em 2010, pretendiam que os contratos fossem alterados no que diz respeito à forma de contratação do pessoal docente e não docente necessário ao correto funcionamento das Atividades de Enriquecimento Curricular.

**CAPÍTULO II - UM ESTUDO SOBRE A**  
**CONTRATUALIZAÇÃO ENTRE O ESTADO E MUNICÍPIOS**  
**NA ÁREA DA EDUCAÇÃO**

## 1. As dimensões da análise

Este trabalho de investigação tem como objetivo aprofundar o conhecimento acerca dos Contratos de Execução celebrados entre o Ministério da Educação e os Municípios, visando-se compreender o modo como os principais atores da comunidade educativa envolvidos analisam e perspetivam os Contratos de Execução.

Pretende-se, ainda, que o presente estudo venha responder às seguintes questões de investigação:

- O modelo de descentralização e desconcentração de competências atual (em matéria de educação) representa uma transferência das mesmas ou apenas uma “contratualização de serviços”?
- Quais as linhas de orientação da política educativa local, designadamente as que decorrem da assinatura do Contrato de Execução?
- De que forma os responsáveis autárquicos do setor educativo interpretam, visionam e perspetivam a intervenção da Câmara Municipal no âmbito educativo (após a assinatura do Contrato de Execução)?
- De que forma os Diretores dos Agrupamentos de Escolas interpretam a ação da Câmara Municipal (antes e depois da assinatura do Contrato de Execução)?

Assim, para ir ao encontro dos objetivos traçado para este estudo, analisámos um *ciclo político* de uma Câmara Municipal da Área Metropolitana de Lisboa (Câmara Municipal de Sintra), no que diz respeito à assinatura do Contrato de Execução acima referido, procurando conhecer e interpretar os respetivos processos de *estudo/previsão, negociação, implementação e avaliação*. Assim, seguiu-se uma metodologia de investigação qualitativa e interpretativa, organizado num estudo de caso intrínseco.

O desenvolvimento de uma investigação exige a escolha de um modelo conceptual que a possa encaminhar, daí que o próprio problema a investigar, determine a escolha do método e dos procedimentos a adotar. Neste contexto, “as opções científicas e metodológicas devem pautar-se por critérios de coerência e de pertinência em relação ao objeto de estudo e não por uma qualquer decisão apriorística sobre a validade das teorias ou das práticas de investigação” (Nóvoa, 1991).

Muitos dos trabalhos realizados relacionados com a temática da *territorialização*, como sejam os que respeitavam a *centralização*, *descentralização*, *desconcentração* e *autonomia*, adotaram o “estudo de caso” como suporte metodológico, seguramente por se revelar adequado “ao levantamento em profundidade dos sistemas de crenças e valores e dos artefactos organizacionais e das suas implicações nos modos de procedimento, nos comportamentos dos atores e nas ações empreendidas nos contextos organizacionais” (Pardal e Correia, 2005).

A opção pelo estudo de caso para o desenvolvimento deste projeto prende-se com o facto de se tratar de uma abordagem metodológica de investigação para tentar compreender, explorar e descrever contextos complexos, neste caso, a Câmara Municipal de Sintra e a sua relação com o poder central em matéria de educação. Yin (1994) define um “estudo de caso” com base nas características do fenómeno em estudo e com base num conjunto de características associadas ao processo de recolha de dados e às estratégias de análise dos mesmos. Para este autor o objetivo do estudo de caso é explorar, descrever ou explicar.

No que diz respeito à “generalização” das conclusões e resultados de um estudo de caso, é necessário salientar que esta metodologia de investigação não tem o propósito de generalizar os resultados obtidos, mas sim de conhecer profundamente casos concretos e particulares (Merriam, 1988 e Yin, 1994).

Por vezes, este tipo de estudos não se pode efetuar, unicamente porque as fontes de informação são insuficientes para realizar um trabalho minimamente aceitável. A constatação de que existe material suficiente fornecerá não só um ponto de partida, como um plano para a recolha de dados.

A opção de realizar um estudo qualitativo implica diferentes procedimentos a adotar e métodos específicos de análise de conteúdo. Segundo Afonso (2006) *o material empírico qualitativo é constituído por textos de diversas origens, registos discursivos e dimensões que o investigador deve explorar e mapear, a partir dos seus objetivos de pesquisa, mobilizando e testando estratégias produtoras de significados relevantes, transformando progressivamente os dados em elementos constitutivos de um novo texto (texto científico).*

O texto resultante desse trabalho de investigação deverá, portanto, ser uma *construção interpretativa singular* (Afonso, 2006), resultante da interação entre um dado contexto empírico e a visão específica de quem investiga, havendo no entanto um requisito fundamental que consiste na *obrigatoriedade de responder clara e fundamentadamente às questões de pesquisa, num registo coerente com o enquadramento teórico e conceptual utilizado* (Afonso, 2006).

## **2. Os processos e instrumentos de investigação**

No processo de recolha de dados, o estudo de caso recorre a várias técnicas próprias da investigação qualitativa, nomeadamente o diário de bordo, o relatório, a entrevista e a observação. A utilização destes diferentes instrumentos constitui uma forma de obtenção de dados de diferentes tipos, os quais proporcionam a possibilidade de cruzamento de informação. (Brunheira, s/d)

Assim sendo, são utilizadas múltiplas fontes de evidência ou dados que permitem, por um lado, assegurar as diferentes perspetivas dos participantes no estudo e, por outro, obter várias “medidas” do mesmo fenómeno, criando condições para uma triangulação dos dados, durante a fase de análise dos mesmos. Segundo Yin (1994), a utilização de múltiplas fontes de dados na construção de um estudo de caso, permite-nos considerar um conjunto mais diversificado de tópicos de análise e em simultâneo permite corroborar o mesmo fenómeno.

A entrevista adquire bastante importância no estudo de caso, pois através dela o investigador percebe a forma como os sujeitos interpretam as suas vivências já que ela “é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo” (Bogdan e Biklen, 1994).

Neste trabalho de investigação recorreremos à literatura, à observação, à pesquisa documental e à realização de entrevistas semiestruturadas. Numa primeira fase foi realizada uma entrevista ao Diretor do Departamento de Educação da Câmara Municipal de Sintra, permitindo-nos categorizar as temáticas a ter em conta ao longo de todo o processo. Numa segunda fase, e após consulta e pesquisa dos documentos que estruturaram a tomada de decisão por parte da Câmara Municipal de Sintra, procedemos

à entrevista ao responsável pelo Pelouro da Educação, Vice-Presidente da referida autarquia. Não menos importante foi a realização de entrevistas a quatro diretores de Agrupamentos de Escolas do Concelho de Sintra, cuja amostra teve como critério de seleção a diferenciação da zona urbana e da zona rural do Concelho, bem como a situação da escola-sede do respetivo Agrupamento (se foi ou não transferida no Contrato de Execução). Assim, os Agrupamentos de Escolas selecionados para a amostra foram:

- Agrupamento de Escolas do Alto dos Moinhos – Agrupamento de Escolas da zona rural, cuja escola sede foi transferida para a Câmara Municipal de Sintra;
- Agrupamento de Escolas Ferreira de Castro – Agrupamento de Escolas da zona urbana, cuja escola sede foi transferida para a Câmara Municipal de Sintra;
- Agrupamento de Escolas de Lapiás – Agrupamento de Escolas da zona rural, cuja escola sede não foi transferida para a Câmara Municipal de Sintra;
- Agrupamento de Escolas Maria Alberta Meneres – Agrupamento de Escolas da zona urbana, cuja escola sede não foi transferida para a Câmara Municipal de Sintra.

### **3. Limitações do estudo**

Ao longo do desenvolvimento deste processo de investigação deparámo-nos com três limitações que importa relatar.

#### Primeira

Se, por um lado, podemos apontar como limitação do estudo a constante alteração do quadro legal no âmbito da educação, dificultando o reporte a uma data mais recente, por outro lado, a estrutura da rede escolar do Concelho de Sintra sofreu alterações no seguimento da publicação de um Decreto-Lei que prevê a agregação dos Agrupamentos de Escolas às Escolas Secundárias, levando assim ao reordenamento da rede escolar de Sintra em julho de 2012. Neste reordenamento foi extinto um dos Agrupamentos cuja diretora tinha sido já entrevistada (AE Maria Alberta Meneres). Muito embora a entrevistada não seja a diretora da Comissão Administrativa Provisória do “novo” Agrupamento de Escolas, a entrevista foi mantida por ser considerada a sua relevância do ponto de vista organizacional.

### Segunda

A segunda limitação refere-se à opção de apenas ter analisado os dados recolhidos das fontes documentais disponíveis e das entrevistas com o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Sintra e com os Diretores, sem ter tido oportunidade de recorrer ao testemunho de outros atores envolvidos no processo de contratualização, tal como a Associação Nacional de Municípios e a frente sindical do pessoal não docente. Tal procedimento decorreu da limitação temporal da realização deste trabalho de investigação.

### Terceira

Considerando a limitação face ao tempo disposto para proceder a este trabalho de investigação, as entrevistas efetuadas aos Diretores dos Agrupamentos de Escolas anteriormente referidos foram realizadas via *e-mail*, após conversa telefónica e presencial com os mesmos, onde lhes foi apresentado o estudo. A escolha desta metodologia prendeu-se, também, com o facto de, na altura em que se procederam às referidas entrevistas, se encontrar a decorrer um complexo processo de reordenamento da rede escolar no Concelho de Sintra, inviabilizando a realização de entrevistas presenciais por falta de tempo e de disponibilidade dos próprios intervenientes.

Assim, se por um lado esta opção trouxe vantagens em termos temporais, por outro lado trouxe desvantagens quanto à perceção dos dados recolhidos, uma vez que o entrevistador não teve a possibilidade de interagir diretamente com os entrevistados enquanto colocava as questões propriamente ditas, de acordo com o pressuposto numa entrevista semiestruturada.

**CAPÍTULO III - O PROCESSO DE CONTRATUALIZAÇÃO**  
**EM SINTRA**

## 1. A Câmara Municipal de Sintra

### 1.1. O Concelho de Sintra – Breve caracterização

O Concelho de Sintra é caracterizado pela sua extensão (área de 33 250 hectares) e pela variação existente no que diz respeito a características físicas, sociais e económicas. Sendo um dos Concelhos que compõem a Área Metropolitana de Lisboa (AML), é formado por 20 freguesias.

Sendo o Concelho de Sintra o segundo a registar a maior densidade populacional (com 377 249 habitantes<sup>3</sup>), é importante referir que a sua estrutura territorial se caracteriza pela existência de duas áreas bastante distintas: a área rural e a área urbana. Esta diferenciação resulta de vários fatores, sendo um dos principais contributos o desenvolvimento progressivo do corredor urbano Queluz-Portela de Sintra, onde o desenvolvimento e progressão da linha do comboio conduziram a um aumento da acessibilidade, com efeitos evidentes sobre a afluência e posterior fixação de população, conduzindo à formação de aglomerados populacionais. Por outro lado, as áreas com menor acessibilidade face a Lisboa (situadas a norte e a litoral do Concelho) mantêm características diferenciadas das áreas territoriais descritas anteriormente, assegurando essencialmente funções agrícolas, balneares e industriais. Pode-se também considerar a existência de algumas zonas mistas, tanto com influências rurais como urbanas, situadas na zona noroeste do Concelho.

O Concelho de Sintra assistiu a partir da década de 60 a um crescimento verdadeiramente explosivo: no período entre 1930 e 1960 a população mais que duplicou (110,5%); entre 1960 e 1980 cresceu 178,62%, e entre 1991 e 2001, 39,4%. Já no último período censitário (2011), o crescimento foi de 3,7%.

Relativamente aos habitantes deste Concelho, podemos referir que parte é oriunda de outros países, tais como PALOP, Brasil, países da Europa de Leste e outros locais do continente asiático e africano.

No que diz respeito ao contexto socioeconómico, parte dos habitantes deste Concelho desenvolvem a sua atividade profissional fora do mesmo, desenvolvendo assim o conceito de “*área de dormitório*”, uma vez que existe um grande afastamento dos seus

---

<sup>3</sup> Fonte: Censos 2011 - Instituto Nacional de Estatística ([www.ine.pt](http://www.ine.pt))

locais de trabalho e das suas áreas de residência, não permitindo a permanência prolongada e até usufruto das suas próprias habitações.

## **1.2. Caracterização institucional**

A gestão da Câmara Municipal de Sintra desenvolve-se no quadro jurídico-legal aplicável à administração local. Tendo em consideração a Lei n.º 159/99 de 14 de setembro, bem como a Lei n.º 169/99, com a redação dada pela Lei n.º 5-A/2001, cujos princípios assentam na descentralização administrativa e na autonomia do poder local, foi definida a estrutura da Câmara Municipal de Sintra, cujo organograma se apresenta em anexo (Anexo VII).

A estrutura organizacional dos serviços assume, no presente, uma vital importância no domínio da prossecução das respetivas atribuições, atentos os constrangimentos económicos e financeiros com que a generalidade dos municípios se deparam. Assim, defende este município que *importa desenvolver um efetivo reforço no domínio da racionalização e otimização dos meios humanos e materiais disponíveis para o exercício da missão de serviço público legalmente confiado ao Município* (Aviso n.º 1262/2010, de 19 de janeiro).

De acordo com os princípios gerais de gestão deste município, são adotados critérios e procedimentos caracterizadores de uma gestão moderna e flexível, no sentido de uma mais racional gestão dos recursos, da melhor fundamentação e agilização dos processos de tomada de decisão e de um melhor acompanhamento das atividades de caráter estratégico para o Concelho. Deste modo, constituem referências fundamentais para a gestão municipal:

- a) O princípio da Gestão por Objetivos;
- b) O princípio da Liderança pelo Planeamento e conseqüente subordinação da gestão económico -financeira aos objetivos municipais refletidos nos Planos de Atividades;
- c) O Princípio da avaliação dos desempenhos e resultados obtidos, através da assunção dos sistemas de avaliação de desempenho, das unidades orgânicas, dirigentes e trabalhadores, como instrumento de acompanhamento e avaliação

- do cumprimento dos objetivos estratégicos anuais e plurianuais e planos de atividades;
- d) O Planeamento, a Programação, a Orçamentação e o Controlo das atividades como tarefa permanente apoiada num moderno e flexível Sistema de Informação de Gestão;
  - e) A integração da tradicional gestão sectorial/temática com a gestão territorial e sociológica.
  - f) A consideração das unidades orgânicas como centros de custos e de proveitos;
  - g) A afetação preferencial e flexível dos recursos municipais às atividades a desenvolver e não diretamente às unidades orgânicas;
  - h) A prevalência das atividades operativas relativamente às instrumentais;
  - i) A flexibilidade estrutural em função das tarefas a realizar e a coordenação intra e interdepartamental permanente;
  - j) O controlo de execução das atividades e a contínua avaliação do desempenho, tendo em conta objetivos de eficácia, eficiência e qualidade;
  - k) A progressiva desconcentração de serviços e delegação de competências;
  - l) A responsabilização dos dirigentes pela gestão dos recursos sob sua responsabilidade, pela eficiência económica e social das respetivas unidades orgânicas e pelos resultados alcançados, num quadro de total observância do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas, em especial no que respeita à responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da atividade administrativa;
  - m) A crescente autonomização de serviços e a exploração das possibilidades de concessão ou privatização de atividades, segundo quadros jurídico - institucionais diversos e salvaguardando o seu carácter de serviço público;
  - n) Consagração, para os trabalhadores municipais cedidos às empresas municipais, do princípio geral de manutenção do estatuto de origem e de consequente aplicação de políticas de valorização profissional que contribuam para um tratamento igualitário de todos os colaboradores que integram o universo municipal.

No que diz respeito a matérias do foro educativo, compete ao Departamento de Educação dirigir as mesmas, no âmbito das atribuições do Município, que não estiverem

expressamente cometidas à EDUCA, EEM<sup>4</sup>. São atribuições específicas do Departamento de Educação:

- a) Assegurar a gestão dos estabelecimentos do ensino sob administração municipal, no âmbito das responsabilidades e atribuições decorrentes do quadro legal em vigor;
- b) Promover ações de informação, sensibilização e educação ambiental junto da comunidade escolar;
- c) Promover as tarefas de administração do pessoal não docente dos estabelecimentos de ensino sob administração municipal que não se enquadrem nas atribuições do Departamento de Recursos Humanos;
- d) Exercer as demais competências municipais em matéria educativa e de apoio sócio -educativo, que na sequência de contrato de execução celebrado com o Ministério da Educação, nos termos da lei, tenham transitado para a Autarquia
- e) Apoiar, atento o quadro legal e as disponibilidades orçamentais, as atividades no âmbito da educação;
- f) Promover a investigação e a elaboração de estudos de suporte a uma iniciativa municipal fundamentada e tecnicamente evoluída;
- g) Promover o desenvolvimento qualitativo do sistema de educação no Município, em conformidade com as necessidades do desenvolvimento, não só nas áreas e níveis de responsabilidade municipal como no plano do ensino profissional, técnico e universitário;
- h) Colaborar e dar apoio, através dos núcleos desconcentrados de promoção comunitária, à comunidade educativa municipal (órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, associações de pais e de estudantes, organizações representativas dos professores, delegações do Ministério da Educação, etc.), em projetos e iniciativas que promovam o sistema educativo e potenciem a função social da escola;
- i) Coordenar a gestão dos recursos atribuídos à atividade do Departamento, no quadro de um adequado planeamento e programação de atividades, na lógica da progressiva desconcentração de serviços e atividades;

---

<sup>4</sup> A EDUCA E.E.M. – Empresa Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra foi criada em 2000 com o objetivo de prestar serviços na área da gestão e da manutenção de equipamentos educativos e desportivos.

- j)* Efetuar a gestão corrente das tarefas inerentes às novas atribuições cometidas ao Município no âmbito da educação, articulando a sua atividade com as entidades competentes a nível central;
- k)* Promover as ações necessárias no sentido de consagrar nos planos municipais de ordenamento do território, espaços destinados a equipamentos educativos;
- l)* Propor os termos e as modalidades de colaboração a desenvolver com os diversos agentes educativos que prossigam a sua atividade no Município de Sintra;
- m)* Promover a edição de publicações de interesse relevante na área da educação;
- n)* Prestar apoio logístico e técnico-administrativo ao Conselho Municipal de Educação.

Estão enquadradas no Departamento de Educação duas unidades orgânicas, nomeadamente, a Divisão de Educação e a Divisão de Planeamento e Logística Educativa.

São atribuições da Divisão de Educação:

- a)* Gerir os centros lúdicos (Centro Lúdico de Rio de Mouro, Centro Lúdico das Lopas e Centro Lúdico de Massamá);
- b)* Promover a realização de atividades de enriquecimento curricular nas escolas sob administração municipal;
- c)* Executar as demais tarefas e ações abrangidas pelas competências do Município em matéria educativa, de apoio sócio educativo, no âmbito da ação social escolar e transportes escolares, desde que não estejam expressamente cometidas à EDUCA, EEM;
- d)* Assegurar a realização dos objetivos e programas municipais na área da Educação;
- e)* Garantir a representação do Município em comissões, delegações e ou outros grupos constituídos para apreciar matérias da sua área de competência;
- f)* Desenvolver contactos e propor a celebração de acordos com instituições educativas, públicas e particulares, coletividades, organizações juvenis e outras entidades consideradas de interesse para a melhoria do sistema educativo;
- g)* Apoiar as iniciativas municipais tendentes ao desenvolvimento do ensino profissional, técnico e universitário no Município;

- h)* Colaborar na administração do pessoal não docente, promovendo as articulações funcionais e institucionais necessárias à sua concretização;
- i)* Exercer as demais competências municipais em matéria educativa e de apoio socioeducativo, que na sequência de contrato de execução celebrado com o Ministério da Educação, nos termos da lei, tenham transitado para a Autarquia e que não estejam expressamente cometidas a outros serviços ou empresas municipais.

São atribuições da Divisão de Planeamento e Logística Educativa:

- a)* Elaborar e atualizar a Carta Educativa;
- b)* Assegurar o planeamento do sistema educativo municipal, incluindo as creches e jardins de infância municipais;
- c)* Colaborar com a EDUCA, EEM no planeamento da rede de equipamentos municipais de educação;
- d)* Colaborar na elaboração dos projetos de equipamento escolar promovidos diretamente pelos serviços municipais;
- e)* Efetuar o acompanhamento das obras que não sejam da competência da EDUCA, EEM e sem prejuízo das competências cometidas a outros serviços;
- f)* Assegurar a dotação de mobiliário e material didático para os estabelecimentos cuja gestão está a cargo do Município e não tenha sido confiada à EDUCA, EEM, propondo a realização do respetivo processo aquisitivo junto do Departamento de Contratação;
- g)* Articular a sua atividade com as unidades orgânicas competentes no domínio da conservação e manutenção dos estabelecimentos cuja gestão está a cargo do Município.

No que diz respeito aos recursos humanos desta autarquia, no ano 2011, o total era de 2944 funcionários, divididos pelas seguintes cargos, carreiras ou categorias:

- Dirigentes → 69;
- Técnico Superior → 325;
- Informática (Especialista ou Técnico) → 18;
- Assistentes Técnicos → 687;
- Assistentes Operacionais → 1759;
- Outras carreiras → 86.

É importante ressaltar que na carreira de Assistentes Operacionais se encontra inserido o Pessoal Não Docente das escolas, correspondendo a cerca de 60% do total de funcionários desta carreira na globalidade da Câmara Municipal de Sintra.

No que diz respeito à carreira de Assistentes Técnicos, cerca de 31% destes funcionários encontra-se a exercer a sua atividade profissional nas escolas da rede pública do Concelho de Sintra.

## **2. A intervenção educativa da Câmara Municipal de Sintra**

No ano 2011 a rede escolar pública do concelho de Sintra integrava 27 Agrupamentos de Escolas (7 dos quais foram extintos no ano letivo 2011/2012, tendo sido integrados noutros Agrupamentos pelo facto de serem *Agrupamentos horizontais*, integrando apenas alunos do Ensino Pré-Escolar e do 1.º ciclo do Ensino Básico) e 9 Escolas Secundárias. O número total de alunos era de 51.118, divididos da seguinte forma:

- Educação pré-escolar → 3307;
- 1.º ciclo do Ensino Básico → 15337;
- 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico → 18315;
- Ensino Secundário → 14159.

No que diz respeito à intervenção da Câmara Municipal de Sintra, são desenvolvidos processos de apoio à rede educativa, de acordo com as missões estabelecidas e abordadas no ponto anterior, das quais se destacaram no ano 2011:

### **Departamento de Educação**

#### **→ Conselho Municipal de Educação**

Realização das reuniões do Conselho Municipal de Educação de Sintra, onde se efetivam, entre outras atividades:

- Balanço das atividades desenvolvidas pela comunidade educativa;
- Avaliação do Contrato de Execução celebrado com o Ministério da Educação no âmbito da transferência de competências em matéria de Educação;
- Balanço do processo de implementação e monitorização da Carta Educativa de Sintra;

- Emissão de parecer sobre a proposta de reordenamento da rede educativa apresentada pelo Ministério da Educação para o Concelho de Sintra;
- Emissão de parecer sobre a proposta de Plano de Ação Social Escolar;
- Emissão de parecer sobre a proposta de Plano de Transportes Escolares;
- Emissão de parecer sobre a proposta de normas do PAQUE – Programa de Apoio à Qualidade nas Escolas.

### → **Representação da autarquia em Conselhos Gerais**

Representação da Autarquia nos Conselhos Gerais dos trinta e seis Agrupamentos de Escolas e Escolas Secundárias da Rede Pública de Sintra, a qual é assegurada pelos Técnicos do Departamento de Educação, da Divisão de Educação e da Divisão de Planeamento e Logística Educativa, destacando-se a sua participação na:

- Revisão dos regulamentos internos;
- Definição das linhas orientadoras para a elaboração dos orçamentos;
- A elaboração das linhas orientadoras da ação social escolar;
- Definição das linhas orientadoras para a elaboração dos horários escolares;
- Aprovação dos relatórios de avaliação dos planos anuais de atividades;
- Aprovação dos planos de atividades.

### → **Pessoal Não Docente afeto aos Agrupamentos de Escolas da rede pública**

- Articulação sistemática com a Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo, o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, o Departamento de Recursos Humanos e o Departamento de Administração Financeira no âmbito do processo de transferência do pessoal não docente para o Município de Sintra;
- Acompanhamento dos assistentes operacionais e assistentes técnicos afetos aos estabelecimentos de ensino, através da articulação sistemática com as Direções Executivas dos Agrupamentos de Escolas e com o Departamento de Recursos Humanos;
- Participação no processo concursal para recrutamento de assistentes operacionais e assistentes técnicos necessários ao cumprimento do rácio previsto legalmente;
- Participação na seleção, acompanhamento e avaliação de *Contratos Emprego e Inserção* que prestam funções nas escolas do 1.º ciclo do ensino básico;

- Avaliação do grau de satisfação das Direções Executivas dos Agrupamentos de Escolas relativamente às diferentes vertentes da gestão do Pessoal Não Docente realizada pelo Município de Sintra;
- Elaboração conjunta com a Divisão de Formação e Desenvolvimento de um plano de formação para assistentes operacionais e técnicos.

### **Divisão de Planeamento e Logística Educativa**

#### **→ Planeamento da Rede Educativa do Concelho – Carta Educativa**

- Tratamento e atualização dos dados recolhidos junto da Comunidade Educativa no âmbito do processo de monitorização da Carta Educativa de Sintra;
- Elaboração de proposta relativa à rede educativa;
- Acompanhamento técnico dos projetos de execução relativos à construção de estabelecimentos de ensino de educação pré-escolar e de 1º ciclo do ensino básico da rede pública, bem como de estabelecimentos de ensino de 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundário, no âmbito de acordos de colaboração assinados com a Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo;
- Acompanhamento do processo de reordenamento da rede educativa;
- Conceção e divulgação junto da Comunidade Educativa dos dados no âmbito do processo de monitorização da Carta Educativa de Sintra.

#### **→ Apoio ao funcionamento dos estabelecimentos de ensino – manutenção e conservação de edifícios escolares**

- Celebração de Protocolos de Colaboração com as Direções Executivas dos Agrupamentos de Escolas no âmbito da reparação corrente dos edifícios do pré-escolar e de ensino básico – Programa de Conservação e Manutenção de Edifícios Escolares;
- Acompanhamento técnico da execução dos referidos protocolos e elaboração de relatórios de monitorização do Programa Manutenção e Conservação dos Edifícios Escolares.

### → **Ação Social Escolar**

- Elaboração de proposta de plano de ação social escolar;
- Análise de pedidos de atribuição de auxílios económicos e elaboração de proposta de transferência de verba para a atribuição de auxílios económicos para material escolar a atribuir a alunos carenciados do 1.º ciclo do ensino básico da rede pública;
- Realização de visitas de acompanhamento aos Agrupamentos de Escolas.

### → **Transportes Escolares**

- Elaboração de proposta de plano de transportes;
- Emissão de pareceres técnicos relativos à concessão de transporte escolar a alunos da rede pública de Sintra.

## **Divisão de Educação**

### → **Protocolo de cooperação no âmbito do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação pré-escolar**

- Articulação com o Ministério da Educação relativamente à execução do protocolo;
- Colaboração técnica com a EDUCA, EEM na identificação de necessidades de colocação de Assistentes Operacionais, de acordo com o rácio para apoio a crianças com necessidades educativas especiais;
- Implementação de Componente de Apoio à Família – Prolongamento de Horário;
- Realização de visitas técnicas de acompanhamento das respostas criadas no âmbito desta medida.

### → **Enriquecimento Curricular no 1.º ciclo do Ensino Básico e Atividades Extracurriculares**

#### **a) Programa de Enriquecimento Curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico**

- Acompanhamento da execução do programa, realizado através de visitas dos técnicos da Divisão de Educação a cada um dos estabelecimentos de ensino envolvidos;

- Avaliação da execução financeira por parte dos diferentes parceiros e respetivas transferências;
- Estabelecimento de acordos de colaboração com Agrupamentos de Escolas, Associações de Pais e Encarregados de Educação e Instituições Particulares de Solidariedade Social com vista à implementação das atividades de enriquecimento curricular nas escolas do 1.º ciclo da rede pública de Sintra;
- Implementação das atividades de enriquecimento curricular na totalidade das escolas do 1.º ciclo;
- Realização de visitas técnicas de acompanhamento das respostas criadas no âmbito das Atividades de Enriquecimento Curricular.

#### **b) Programa “À Descoberta dos Tempos Livres”**

- Avaliação e Acompanhamento técnico do funcionamento das respostas criadas por Associações de Pais e IPSS nos estabelecimentos de ensino da Rede Pública;
- Atualização dos protocolos existentes e formalização de novos protocolos de cedência de espaços para implementação de Atividades de Tempos Livres em escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico da rede pública;
- Realização de visitas de acompanhamento/avaliação técnico-pedagógica das respostas implementadas.

#### **→ Programa de Apoio à Qualidade nas Escolas (PAQUE)**

##### **a) Medida 1: Apoio ao desenvolvimento do Plano Anual de Atividades de Agrupamentos de Escolas, Estabelecimentos de Ensino da Rede Oficial, Associações de Pais e Encarregados de Educação / Estudantes**

- Avaliação dos planos de atividades de todos os estabelecimentos de ensino da rede oficial e atribuição da verba relativa ao apoio financeiro para o desenvolvimento de atividades;
- Avaliação das candidaturas de Associações de Pais e Encarregados de Educação e atribuição de apoio financeiro para o desenvolvimento de planos anuais de atividades, bem como acompanhamento técnico de sua implementação.

**b) Medida 2: Apoio à diversificação das respostas educativas**

- Avaliação das candidaturas apresentadas pelos estabelecimentos de ensino da rede pública, relativas a cursos profissionais, e atribuição dos respetivos subsídios.

**c) Medida 3: Projetos no âmbito da Educação Especial**

- Apoio financeiro ao desenvolvimento de projetos inovadores no âmbito da Educação Especial;
- Desenvolvimento de procedimentos no âmbito do apoio e colaboração estabelecida com o Centro de Recursos TIC para a Educação Especial (CRTIC), com vista à organização da Mostra de Materiais e Tecnologias de Apoio;
- Realização do Encontro de Práticas para a Inclusão.

**d) Medida 4: Concurso de Projetos**

- Apresentação pública dos projetos candidatos;
- Avaliação do júri dos projetos candidatos e seleção para acompanhamento;
- Realização de visitas técnicas aos projetos selecionados pelo júri para acompanhamento;
- Realização da ação de formação sobre “Metodologia de Projeto” destinada aos docentes dos projetos selecionados no âmbito desta medida;
- Avaliação das candidaturas apresentadas por Agrupamentos de Escolas da Rede Pública de Sintra;
- Realização da Cerimónia de atribuição dos Prémios no âmbito da Medida 4 – Concurso de Projetos.

**→ Animação Pedagógica**

**a) Mostra de Teatro das Escolas de Sintra**

- Acompanhamento das sessões de trabalho/apoio técnico realizadas por monitores da Companhia de Teatro de Sintra;
- Avaliação dos trabalhos apresentados, realizada pelo Júri composto por elementos da Divisão de Educação e da Companhia de Teatro de Sintra;
- Divulgação das Menções Honrosas atribuídas pelo Júri;
- Apresentação pública das Menções Honrosas

## **b) Rede de Bibliotecas Escolares**

- Apresentação de candidatura a financiamento para instalação de Bibliotecas Escolares;
- Acompanhamento e articulação com o Ministério da Educação no âmbito do Programa Rede de Bibliotecas Escolares, o qual tem como objetivo instalar e desenvolver bibliotecas nas escolas dos vários níveis de ensino.

## **→ Rede de Equipamentos Lúdicos**

- Abertura ao público durante o tempo letivo, dando-se resposta a cerca de 50.000 utilizadores nos diferentes Centros Lúdicos;
- Desenvolvimento do Projeto Viv@cidade, o qual resulta de uma candidatura apresentada ao Programa Escolhas, em parceria com a Divisão de Saúde e Ação Social;
- Animação do Espaço de Acolhimento Temporário no Centro Lúdico das Lopas – Este espaço resulta de uma parceria entre a Rede de Equipamentos Lúdicos e o Centro de Educação para o Cidadão Deficiente (CECD) de Mira Sintra de um espaço de estimulação precoce dirigido a crianças com necessidades educativas especiais, o qual funciona com técnicos especializados das diferentes entidades envolvidas;
- Cedência, montagem e formação de professores para dinamização da Exposição Interativa “Somos Crianças” nas escolas da rede pública;
- Desenvolvimento do Projeto “Estórias para Todos”, em parceria com o Centro de Educação para o Cidadão Deficiente (CECD) de Mira Sintra, cujo objetivo é adaptar e animar histórias para crianças com dificuldades de aprendizagem ou atraso de desenvolvimento;
- Apoio técnico aos jardins de infância e escolas do 1.º ciclo do Concelho na área da informática.

## **3. O processo de contratualização**

O Decreto-lei n.º144/2008, de 28 de julho, enquadra a transferência efetiva de competências para os órgãos dos municípios em matéria de educação, no que respeita à Educação Pré-Escolar e ao Ensino Básico, abrindo ainda a possibilidade de as autarquias exercerem igualmente estas competências em estabelecimentos de ensino

Secundário em que se leciona também o Ensino Básico, mediante um contrato específico. É este documento legal que está na origem do Contrato de Execução, atualmente em vigor no Município de Sintra. Os domínios abrangidos por este diploma legal são:

- Pessoal Não Docente;
- Ação Social Escolar;
- Construção, manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino;
- Transportes escolares;
- Componente de Apoio à Família;
- Atividades de Enriquecimento Curricular.

Este decreto apoia-se, porém, em documentos e experiências anteriores, sendo descrito como “*um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes*” (Decreto-lei n.º144/2008, de 28 de julho). A implementação e alargamento da rede pré-escolar, âmbito em que a Câmara Municipal de Sintra já tinha assumido competências prévias ao Contrato de Execução, bem como a constituição do Conselho Municipal de Educação e a criação da Carta Educativa, são consideradas, de acordo com este decreto-lei, experiências bastante positivas para a descentralização no domínio do sistema educativo.

No entanto, este documento legal tem, como já mencionado, antecedentes e, por outro lado, outros decretos e despachos que complementarmente enquadram as especificidades relativas aos vários domínios de competências, nomeadamente:

- Decreto-Lei n.º 299/1984, de 5 de setembro – Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares.
- Decreto-Lei n.º 399-A/1984, de 28 de dezembro – Regula a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de ação social no domínio dos refeitórios, do alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo, com contrato de associação ou paralelismo pedagógico.

- Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro – Consagra o ordenamento jurídico da educação pré-escolar.
- Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho – estabelece o regime jurídico do desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar e define o respetivo sistema de organização e financiamento.
- Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de maio – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho – Estabelece o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Lei n.º 13/2006, de 17 de abril – Define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardins de infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas.
- Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – Define o regime financeiro dos municípios e das freguesias.
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro – Define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio – Define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos do 1º ciclo do ensino básico, bem como na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família.
- Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de setembro – Estabelece os critérios e a fórmula de cálculo da dotação máxima de referência dos auxiliares de Ação educativa e dos assistentes de administração escolar.
- Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março – Estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar.

- Portaria n.º 759/2009, de 16 de julho – Procede à adaptação do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública ao pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.
- Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de setembro – Estabelece o regime aplicável à contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular (AEC) no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública.

O Município de Sintra, de um modo geral, e de acordo com o enquadramento legal existente até à data, já desempenhava competências no domínio educativo, particularmente no que respeita à Educação Pré-escolar e 1.º ciclo do Ensino Básico. As principais novidades implementadas com a assinatura do Contrato de Execução correspondem a competências “não universais”, uma vez que ficam sujeitas à existência e às condições estabelecidas no referido contrato, nomeadamente: Pessoal Não Docente (competências alargadas no caso do pré-escolar e 1.º ciclo e totalmente novas no caso do 2.º e 3.º ciclos), Atividades de Enriquecimento Curricular e Gestão do parque escolar no 2.º e 3.º ciclos. O artigo 2.º do referido decreto-lei faz depender a transferência das atribuições e competências nestes domínios – Pessoal Não Docente, Atividades de Enriquecimento Curricular e Gestão do parque escolar no 2.º e 3.º ciclos – da celebração do Contrato de Execução entre a autarquia e Ministério da Educação. Quanto à ação social escolar, o decreto regula a transferência das atribuições a nível da implementação do apoio socioeducativo, gestão de refeitórios, fornecimento de refeições e seguros escolares (artigo 7.º). À exceção destes últimos e das competências relativas ao ensino secundário, todas as outras atribuições são transferidas para as autarquias de forma generalizada pelo Decreto-lei n.º 55/2009, de 2 de março, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar, enquanto modalidade dos apoios e complementos educativos previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo.

É ainda de destacar que no caso da Componente de Apoio à Família e das Atividades de Enriquecimento Curricular, as autarquias que não celebraram Contratos de Execução desempenham também competências nestes dois domínios. Contudo, no caso do município de Sintra, que celebrou Contrato de Execução, a Componente de Apoio à Família inclui o fornecimento de refeições (domínio não mencionado no Despacho n.º

14460/2008, de 26 de maio, que apenas refere atividades de animação e apoio à família como componentes desta resposta) e as atribuições relativas às Atividades de Enriquecimento Curricular são integralmente transferidas para as autarquias, à exceção da tutela pedagógica, orientações programáticas e definição do perfil de formação e habilitações dos professores, que cabem ao Ministério da Educação e Ciência.

No caso do Município de Sintra é, ainda, de salientar, a existência de uma situação especial, nomeadamente a cedência, por parte do Ministério da Educação, à Câmara Municipal de Sintra, das instalações da antiga Residência de Estudantes, onde se situam, atualmente, os serviços do Departamento de Educação.

#### **4. O ponto de vista dos vários intervenientes**

Conforme referido no Capítulo I, o desempenho de funções de natureza educativa pelas autarquias antecede e ultrapassa o âmbito estabelecido pela legislação que enquadra a transferência de competências pela via da assinatura dos Contratos de Execução. De facto, as atribuições transferidas para os municípios ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144/2008, constituíam, para as autarquias aderentes, um movimento de aprofundamento de atividades já relativamente consolidadas. Foi nos domínios da gestão do pessoal não docente e da manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino, antes pouco explorados pelo poder local, que se encontraram as dificuldades mais acentuadas de adaptação aos novos requisitos de intervenção na esfera da educação. A Câmara Municipal de Sintra vê nestas áreas de atuação algumas dificuldades estratégicas, apontando mesmo dificuldades na interpretação da legislação que lhes respeita.

Recorde-se que as formas de gestão das competências nos domínios do pessoal não docente e da manutenção e apetrechamento das escolas são fatores que influenciam significativamente as perceções das escolas quanto à globalidade do processo, pelo que constituem esferas de análise relevantes do ponto de vista da avaliação da transferência de competências.

De seguida será apresentada a forma como é feita a gestão das competências transferidas, de acordo com as opiniões recolhidas nas entrevistas efetuadas, quer aos representantes da autarquia, como aos diretores dos Agrupamentos de Escolas.

#### **4.1. Gestão do Pessoal Não Docente**

No que diz respeito à gestão do pessoal não docente, o aspeto mais frequentemente referido como problemático na gestão das competências transferidas prende-se com os critérios de definição da dotação máxima de referência dos funcionários, estabelecidos na Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de setembro: há um entendimento partilhado das autarquias e dos Agrupamentos de Escolas de que os critérios definidos pela Administração Central não estão ajustados às necessidades reais das escolas. Uma vez que o Ministério da Educação apenas transfere para as autarquias verba correspondente ao número de funcionários definido através da fórmula de cálculo de dotação máxima de referência, o município sente dificuldades na resolução de necessidades que vão para além do definido pela Portaria.

Ao mesmo tempo, o enquadramento legal do processo não estabelece quaisquer compromissos da parte da autarquia no sentido da contratação adicional de funcionários, para além do rácio definido pelo Ministério da Educação. Assim, a Câmara Municipal de Sintra tem procurado dar resposta às necessidades das escolas em termos de pessoal não docente, fazendo colocação de funcionários nas escolas através do direccionamento de oportunidades de contratação (Contratos de Emprego e Inserção) para o trabalho não docente. A resposta supletiva da autarquia é recebida com agrado pelos atores das escolas, que veem preenchidas de modo mais adequado as suas necessidades. Contudo, sente-se alguma instabilidade no quadro de pessoal não docente, justificada pelas especificidades dos contratos destes funcionários, que não preveem, geralmente, a possibilidade de renovação por período superior a seis meses. Para além disso, é referida a inadequação do perfil de alguns destes funcionários, sem experiência de trabalho em contexto escolar.

A escassez de funcionários é assim entendida pelos atores dos Agrupamentos de Escolas como o aspeto mais negativo da transferência de competências. Com a transferência de competências para a autarquia, alguns Agrupamentos viram reduzido o número de funcionários dos seus quadros, na sequência de um reforço da monitorização do cumprimento dos rácios definidos pelo Ministério da Educação. Deste modo, os funcionários que foram mantidos viram o seu trabalho aumentado, visto haver uma redução dos recursos humanos a cargo do trabalho não docente. A supervisão direta dos alunos, nomeadamente nos espaços de recreio e nos refeitórios, tornou-se uma tarefa

mais difícil de assegurar, com necessidade de uma gestão interna mais racionalizada dos tempos de serviço dos funcionários.

Com a assinatura dos Contratos de Execução, a Câmara Municipal de Sintra assumiu, para efeitos legais, o papel de entidade patronal do pessoal não docente das escolas básicas. Os contratos destes funcionários passaram a estabelecer um vínculo com a autarquia, em vez de ser com o Ministério da Educação. Ao mesmo tempo, a autarquia assumiu um conjunto de competências relativas à gestão destes funcionários que tinha sido em parte atribuído aos órgãos de direção dos agrupamentos de escolas, através do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. O Decreto-Lei n.º 144/2008, que regula a transferência de competências de educação para os municípios, prevê a possibilidade de *delegação* [de competências] *nos órgãos de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas* (n.º 4 do art. 5º). As autarquias tiveram então poder de decisão sobre a forma como seriam geridas estas competências: ou as concentravam, ou as partilhavam com os órgãos de gestão dos agrupamentos. No caso do município de Sintra, optou-se, assumidamente, por “delegar” o maior número possível de competências nos órgãos de gestão escolar, contribuindo para a manutenção de uma certa estabilidade entre o pessoal não docente das escolas.

Por outro lado, o vínculo do pessoal não docente com a autarquia implicou que, independentemente de haver ou não delegação de competências, os serviços de recursos humanos dos municípios passassem a gerir os processos destes funcionários. Deste modo, é agora junto da autarquia que os funcionários devem procurar resposta para as suas necessidades e dúvidas em termos administrativos. É importante referir que, para que tal fosse possível de se concretizar, foi necessário que a Câmara Municipal de Sintra reestruturasse o seu Departamento de Recursos Humanos, tendo em conta o aumento considerável de volume de trabalho, uma vez que esta autarquia acabou por quase duplicar o seu número de funcionários.

#### **4.2. Manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino**

As características da rede educativa do concelho de Sintra obrigam a grandes esforços no domínio da manutenção dos estabelecimentos de ensino: o número de estabelecimentos de cada Agrupamento, bem como o seu estado de conservação, são

fatores que, indiscutivelmente, contribuem para a definição do quadro de ação em que a autarquia se situa no domínio da manutenção e apetrechamento – essencialmente, estas diferenças refletem-se no esforço financeiro a que a autarquia se vê obrigada neste campo. Ao mesmo tempo, a situação orçamental do município, traduz-se em diferentes predisposições para investir na conservação ou melhoramento dos estabelecimentos de ensino.

Quando assinou o Contrato de Execução para transferência de competências de educação, a Câmara Municipal de Sintra optou por excluir seis dos estabelecimentos no que diz respeito à sua manutenção e apetrechamento, uma vez que os mesmos se encontravam em condições de conservação agravadas e careciam de intervenções de requalificação com custos acima das possibilidades orçamentais da autarquia. Assim, ficaram excluídas seis escolas-sede num universo de vinte e sete Agrupamentos de Escolas.

No entanto, a Câmara Municipal de Sintra, ao constatar que a resposta da Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo não tem a celeridade necessária, intervém junto destas escolas, dando resposta a algumas das suas solicitações, apesar de não ter capacidade financeira para realizar as intervenções de requalificação estrutural de que estas carecem.

No que diz respeito à gestão da verba destinada a este domínio, a Câmara Municipal de Sintra opta por transferir a verba para os órgãos de gestão escolar supervisionando a autarquia a gestão do montante, através da celebração de protocolos com os Agrupamentos de Escolas, que preveem a prestação de contas para justificar a aplicação das verbas transferidas.

### **4.3. Relações escolas-autarquia**

A dimensão relacional da intervenção municipal em educação constitui um importante fator para a apreciação global do processo – quanto mais positivamente são avaliadas as mudanças no plano relacional, maior a probabilidade de as escolas e as autarquias avaliarem positivamente a adoção deste novo modelo organizacional.

Do ponto de vista dos atores envolvidos na gestão das competências, a territorialização é entendida como uma política de proximidade, como um passo no sentido da particularização e personalização dos procedimentos. Assim, porque se trata de um modelo assente em lógicas de proximidade, entende-se que a dimensão relacional seja enfatizada pelos atores envolvidos.

Durante as entrevistas aos Diretores dos Agrupamentos, verificou-se que as escolas entendem a aproximação da autarquia como um fator positivo, já que a gestão das competências se torna mais personalizada, mais contextualizada. A comunicação entre a autarquia e as escolas é bastante regular e direta, com contactos pessoais entre os representantes das duas partes e com um bom nível de esclarecimento. Quanto aos canais de comunicação, salienta-se o fator de proximidade como elemento distintivo deste novo modelo de gestão de competências.

Note-se que o historial de intervenção desta Câmara Municipal contribuiu, de acordo com os depoimentos recolhidos, para que fosse possível construir uma relação de proximidade consolidada tanto no plano formal como no plano informal, com facilidade nos contactos pessoais e com um bom nível de esclarecimento quanto aos canais de comunicação.

## **5. Síntese conclusiva**

A realização deste estudo permitiu abordar diferentes âmbitos da intervenção municipal, com diferentes percursos de atuação autárquica no domínio da educação e com diversas lógicas de execução das competências transferidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 144/2008.

Porque o objetivo da pesquisa passa sobretudo por avaliar o sucesso da implementação do modelo, pediu-se aos diferentes atores que fizessem um balanço global do processo, identificando as principais vantagens e desvantagens da descentralização em educação.

Ao mesmo tempo, procurou-se conhecer a posição dos atores quanto ao futuro das políticas de educação: será a descentralização um percurso a aprofundar ou, pelo contrário, o modelo é pouco interessante? A seguir serão analisadas as perceções dos atores envolvidos no processo acerca das mais-valias e fragilidades do processo, sendo finalmente apresentadas as ideias dos atores quanto ao futuro da intervenção municipal, com identificação das dimensões mais e menos conseguidas.

### 5.1. Potencialidades do modelo

A relação de proximidade entre autarquias e escolas, implicada no processo de descentralização de competências, é um dos aspetos que surge mais frequentemente nas narrativas dos atores quando questionados sobre as principais valências do modelo. Uma presença forte da autarquia no funcionamento quotidiano dos estabelecimentos de ensino constitui um fator de sucesso do processo, sobretudo quando associada a uma política explícita de investimento na esfera da educação.

No caso do município de Sintra, o histórico de atuação da autarquia na esfera da educação garantiu um acolhimento globalmente bem-sucedido da transferência de competências com a afirmação do papel da Câmara Municipal enquanto parceira no desenvolvimento da rede educativa local.

A autarquia faz um balanço bastante positivo do processo, assumindo que a descentralização potencia uma melhor satisfação das necessidades locais, sobretudo porque existe um “interesse local” que faz das autarquias agentes mais predispostos a colaborar com as escolas, tornando mais céleres os processos e adequando as respostas.

A posição da autarquia em relação ao processo traduz uma orientação fortemente inclinada para a responsabilização do poder local em matéria de educação. A maior proximidade com as autarquias, bem como a crescente responsabilização do poder local, são igualmente apontadas pelas escolas como *pontos fortes* do processo de descentralização.

Em síntese, os principais benefícios da aplicação deste modelo de transferência de competências para os municípios são as seguintes:

- Aprofundamento do conceito de política local de educação, com responsabilização do poder local;
- Estreitamento das relações de cooperação entre as autarquias e as escolas, com incremento da proximidade na gestão das competências.

## **5.2. Fragilidades do modelo**

A dimensão financeira do processo pesa de modo expressivo sobre a avaliação global do processo. Do mesmo modo que se fez notar a importância de uma situação orçamental favorável para o sucesso da aplicação do modelo, importa sublinhar que a insuficiência das verbas que acompanham a transferência de competências é frequentemente apontada como principal fragilidade do mesmo.

Os representantes da Câmara Municipal de Sintra apontam a escassez de recursos financeiros como principal dificuldade na execução das competências. Na verdade, não são apontadas desvantagens ao próprio processo de descentralização, mas antes à falta de apoio à sua efetivação da parte da administração central. Assim, a transferência de competências acabou por trazer dificuldades de gestão à Câmara Municipal, que não tem meios para fazer face às funções que deve preencher.

É igualmente referido pelos representantes deste município que a participação da autarquia acaba por ser indiferente às especificidades existentes dentro do concelho, uma vez que as assimetrias existentes entre o pólo urbano e as áreas rurais, bem como a qualidade das acessibilidades internas, têm condicionado a aplicação do modelo.

A limitação orçamental da autarquia reflete-se nas perceções das escolas, que sentem no seu funcionamento quotidiano uma tendência acentuada para a racionalização dos recursos – para os representantes das escolas, a dimensão financeira do processo é também apontada como a principal deficiência do modelo.

Para além dos constrangimentos de ordem financeira, são apontadas algumas insuficiências do ponto de vista da regulamentação: o estabelecido na legislação que enquadra a transferência de competências não garante, de acordo com alguns dos testemunhos recolhidos, uma gestão permanente do processo.

## **5.3. Perspetivas sobre a continuidade do processo**

As perspetivas sobre o futuro da descentralização em educação, sobre as suas potencialidades e fragilidades, são em grande medida produto do balanço global

relativamente à aplicação do modelo. Assim, dependendo das apreciações relativas ao desenvolvimento do processo, os atores ponderam com maiores ou menores reservas um eventual aprofundamento do modelo. A dimensão financeira, a par com a estabilidade da gestão, são fatores que se encontram na base das perspectivas futuras sobre a participação municipal.

No concelho de Sintra, os atores participantes no estudo tendem a assumir posições favoráveis ao aprofundamento da participação municipal. Contudo, e independentemente de serem reconhecidas potencialidades neste tipo de modelo, são feitas algumas salvaguardas quanto a um eventual alargamento da esfera de atuação das autarquias no domínio da educação. Porque determina em grande medida o sucesso da execução das competências pelos municípios, a dimensão financeira surge frequentemente nas narrativas sobre o futuro da descentralização: salienta-se a importância de fazer acompanhar um eventual aprofundamento do processo de correspondente aumento das transferências financeiras pela administração central (renegociação).

Os representantes da autarquia consideram que a descentralização de competências de educação tem potencialidades e que deve ser aprofundada e generalizada a todos os concelhos do território nacional, alertando contudo para o impacto financeiro do processo sobre as autarquias, sublinhando a importância do apoio efetivo da administração central.

As escolas do concelho, conscientes das dificuldades orçamentais com que a autarquia se vai deparando na gestão destas competências, alertam também para a relevância da componente financeira do processo e distinguem as potencialidades teóricas da descentralização das suas valências práticas, já que o sucesso da aplicação do modelo depende da existência de recursos que o sustentem.

Para além da questão financeira, importa sublinhar que existem algumas reservas quanto à regulamentação expressa na legislação que enquadra o processo da participação do município na sua globalidade: a rotatividade eleitoral dos executivos municipais é concebida como um potencial fator de instabilidade na execução das competências.

Os depoimentos recolhidos ao longo da realização do estudo de caso revelam, pois, que um eventual aprofundamento da política de descentralização em educação deveria ser acompanhado de:

- Correspondente aumento das transferências financeiras, de modo a capacitar as autarquias para executar plenamente as competências;
- Maior regulamentação do processo, como garantia de independência da execução das competências face à orientação política das autarquias;
- Esclarecimento quanto ao papel das autarquias e das escolas, com clara distribuição de poder de decisão entre as partes.

## **CONCLUSÃO GERAL**

O processo de transferência de competências educativas para as autarquias decorre de vários normativos legais, sendo o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, o que completa a transferência de competências dos seguintes domínios:

- Pessoal Não Docente;
- Ação Social Escolar;
- Construção manutenção e apetrechamento dos estabelecimentos de ensino;
- Componente de Apoio à Família;
- Atividades de Enriquecimento Curricular;
- Transportes escolares.

Uma primeira observação que, em certa medida, representa um pressuposto importante para a análise dos resultados do estudo, diz respeito ao facto de que a autarquia em causa (Câmara Municipal de Sintra) já intervinha anteriormente na maioria dos domínios contemplados. Este dado é revelador sobre uma questão fundamental: este processo vem enquadrar e institucionalizar muitos dos procedimentos e atividades já desenvolvidas por esta autarquia. Ou seja, num certo sentido, este processo não trouxe mudanças substanciais ao município, visto que em muitos dos domínios já era a mesma que geria o processo.

Em relação à perceção sobre as mudanças, verifica-se que as componentes mais valorizadas são as de ordem relacional, referentes aos canais e modalidades de comunicação entre a autarquia e a escolas. Em contrapartida, é nas dimensões de formalização (definição de competências, eficácia nos processos de gestão, etc.) que se identifica uma consciência mais negativa. Estes resultados devem merecer uma reflexão aprofundada sobre os procedimentos a desenvolver no futuro.

Em termos de avaliação geral, o processo é relativamente bem avaliado pela Câmara Municipal de Sintra. Para esta, o problema fundamental não advém das novas incumbências e procedimentos, mas sim da questão financeira, quer no que concerne à verba fixa enviada pelo Ministério da Educação para a construção/manutenção dos equipamentos escolares (vista como insuficiente), quer ao rácio definido pela portaria

que atribui um dado número de funcionários não docentes. Esta situação obriga, por parte do município, a novas contratações de pessoal, que acabam por ultrapassar o limite estabelecido pelo rácio, e que são asseguradas por verbas próprias provenientes do orçamento municipal.

No que diz respeito às escolas, os pontos de maior insatisfação incidem fundamentalmente em dois domínios: na construção, manutenção e apetrechamento das escolas e na insuficiência ao nível do Pessoal Não Docente devido ao limite estabelecido pelo rácio.

Um dos objetivos centrais deste processo de descentralização foi o de dotar as autarquias e as escolas de novos canais de comunicação e de cooperação que contribuíssem para a um acompanhamento mais próximo da realidade escolar e educativa nos domínios definidos, de maneira a responderem mais eficazmente a um conjunto de carências e de problemas identificados. Com este estudo, conclui-se que, no caso da Câmara Municipal de Sintra, esses canais comunicação foram consolidados na base do incremento das dinâmicas relacionais.

Pensamos que, a prazo, e com o aprofundamento do processo, naturalmente se criarão novos procedimentos que permitirão a constituição de plataformas mais estáveis e formalizadas de relacionamento. Todavia, a maior flexibilidade permite da parte das instituições uma capacidade acrescida na monitorização dos diversos problemas. Por exemplo, é notória a capacidade incorporada pelas escolas e a autarquia na sinalização das situações de maior vulnerabilidade social e económica que se têm vindo a agravar com a crise económica, e na forma eficaz como, de um modo geral, respondem às necessidades de ordem alimentar ou ao nível do material escolar identificadas nas crianças e famílias mais carenciadas.

Num esforço de síntese final, e tendo em vista a reflexão sobre a aplicabilidade e a sustentação da transferência de competências para os municípios, através da celebração de Contratos de Execução, evidencia-se o conjunto de pontos fortes e pontos fracos decorrentes do presente exercício de avaliação, nomeadamente:

### **Pontos Fortes**

- Aprofundamento do conceito de política local de educação, com responsabilização do poder local em matéria de educação;
- Fator de proximidade na gestão das competências, com fortalecimento das relações entre a autarquia e as escolas.

### **Pontos Fracos**

- Inadequação do enquadramento financeiro do processo, com limitações orçamentais de algumas autarquias na execução das competências;
- Fragilidade da regulamentação do modelo, que pode gerar instabilidade na gestão das competências pelas autarquias.

A análise realizada sugere que são fatores favoráveis ao sucesso do aprofundamento da descentralização em educação a existência de:

- Bases relacionais sólidas, com efetiva aproximação entre os agentes das autarquias e das escolas;
- Disponibilidade financeira das autarquias para preencher as necessidades das escolas;
- Posição empenhada da autarquia no desenvolvimento da rede educativa local;
- Estabilidade e previsibilidade no desempenho das competências;
- Repartição de responsabilidades entre a autarquia e as escolas.

Finalmente, elencam-se algumas recomendações decorrentes da avaliação realizada:

- Adequar a transferência do montante financeiro ao volume das competências transferidas, bem como à diversidade dos contextos locais;
- Clarificar, a nível do enquadramento legal, a distribuição de competências entre as autarquias e as escolas, como garantia de estabilidade na execução das competências pelas autarquias.

## **BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AFONSO, N. (1994). *A Reforma da Administração Escolar. A Abordagem Política em Análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- AFONSO, N. (2006). *Investigação Naturalista em Educação: guia prático e crítico*. Porto. Edições ASA.
- ALMEIDA, Marco (2010), “Transferência de competências ou «desconcentração» de medidas definidas e regulamentadas pela Administração Central?”, *Revista Metrôpoles*, 2.º semestre de 2010, pp.34.
- BARROSO, João; AFONSO, Natércio; PINHAL, João; VISEU, Sofia (2003); “Modos de regulação do sistema educativo ao nível meso: estudo de caso da Direção Regional de Educação de Lisboa e de um município”. In *Projecto Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison (Reguladucnetwork)*. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- BARRETO, A. (1995). “Centralização e descentralização no sistema educativo”. In *Análise Social* vol. XXX (130), 1995 (1.º).
- BELL, Judith (1989). *Doing your research project: a guide for the first-time researchers in education and social science*. Milton Keynes: Open University Press.
- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Coleção Ciências da Educação. Porto: Porto Editora
- BOLÍVAR, A. (2005). “O lugar da escola na política curricular atual. Para além da reestruturação e da descentralização”, In SARMENTO, M. J. (org.). *Autonomia da escola, políticas e práticas*. Edições Asa.

- BRUNHEIRA, Lina (s/d). *O conhecimento e as atitudes de três professores estagiários face à realização de atividades de investigação na aula de Matemática*. Disponível em <http://ia.fc.ul.pt/textos/lbrunheira/>. Acedido em 28/12/07.
- CHARLOT, Bernard (1994), *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armand Colin Éditeur.
- CHEVALLIER, J. (1999). “Synthèse”. In FORTIN, Y. (dir.), *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*. Paris: L'Harmattan.
- CRUZ, L. Braga da (1995); “Autarquias locais e educação – o presente e o futuro”. In *Educação, comunidade e poder local. Atas do Seminário*; Lisboa: CNE.
- FERNANDES, António Sousa (1995). “Educação e poder local”; In *Educação, Comunidade e Poder Local*, atas do seminário realizado em 6 e 7 de dezembro de 1994. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- FERNANDES, António Sousa (1996); “Os Municípios Portugueses e a Educação: as normas e as práticas”. In BARROSO, João; PINHAL, João (org.); *A Administração da Educação: os caminhos da descentralização*, atas do seminário do Fórum Português de Administração Educacional. Lisboa: Edições Colibri.
- FERNANDES, António Sousa (1999); “Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente”. In FORMOSINHO, João; FERNANDES, António Sousa; SARMENTO, Manuel Jacinto; FERREIRA, Fernando Ilídio. *Comunidades Educativas*; Braga: Livraria Minho.

- FERNANDES, António Sousa (2000). “Estado, Municípios e Escolas: o papel da Associação Nacional de Municípios Portugueses”, comentário à intervenção do presidente da ANMP no seminário *O papel dos diversos atores na construção de uma escola democrática*. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.
- FERNANDES, António Sousa (2004). “Município, cidade e territorialização educativa”. In COSTA, Jorge Adelino; NETO-MENDES, António; VENTURA, Alexandre (2004) e org. *As Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- FERNANDES, António Sousa (2005). “Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia”. In FORMOSINHO, J., FERNANDES, A. S., MACHADO, J. e FERREIRA, F. I. *Administração da Educação – Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Edições Asa.
- FORMOSINHO, João, FERREIRA, Fernando I., MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas Educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições Asa.
- FORTIN, Y. (1999). “La contractualization dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980: hors du contrat point de salut?”. In FORTIN, Y. (dir.), *La contractualization dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*. Paris: L’Harmattan.
- GAUDIN, J.-P. (2007), *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences Po.
- GUEDES, Graça (2003); “A descentralização de competências no quadro político e administrativo Português”. In *Administração Educacional*, n.º 3. Revista do Fórum Português de Administração Educacional. Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.

- HIPÓLITO, José (2011); “A contratualização como instrumentação da acção pública”. In BARROSO, João, AFONSO, Natércio (org.); *Políticas Educativas, mobilização de conhecimento e modos de regulação*; Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- MERRIAM, S. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach* (1.ª ed.). S. Francisco: Jossey Bass.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (2012), *Avaliação da descentralização de competências de educação para os Municípios*. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2010), *Organização da Administração do Estado*. Lisboa: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público – Ministério das Finanças.
- NÓVOA, António (1991). “As Ciências da educação e os processos de mudança”. In *Ciências de Educação em Portugal*. Porto: Sociedade Portuguesa da Educação;
- OLIVEIRA, César (1996); “O 25 de Abril e a ruptura com os municípios corporativos”. In OLIVEIRA, César (dir.). *História dos Municípios e do Poder Local*. Círculo de Leitores.
- OPLE – Observatório das Políticas Locais de Educação, *Transferência de competências educativas para os municípios – Contratos de Execução*. 2010.
- PARDAL, Luís e CORREIA, Eugénia (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal Editores;
- PINHAL, João (1997); “Os municípios e a descentralização educacional em Portugal”. In BARROSO, João, LUÍS, Ana e PINHAL, João, eds., *A*

*administração da educação em Portugal: investigação, formação e práticas*.  
Lisboa: Fórum Português de Administração Educacional.

- PINHAL, João (2003). “Lógicas de descentralização”, publicado no *Jornal Diário de Notícias*, suplemento de educação, em 10 de julho de 2003.
- PINHAL, João (2004), “O território educativo e as comunidades locais”, conferência proferida no Seminário Internacional “Educação, Desporto e Desenvolvimento Regional”, promovido pela Associação Nacional de Municípios do Distrito de Évora, realizado em Vendas Novas em 11 e 12 de novembro de 2004.
- PINHAL, João (2006), “A intervenção do município na regulação local da educação”. In BARROSO, João (org.), *A regulação das políticas públicas de educação – espaços, dinâmicas e atores*; Lisboa: Educa/UI&DCE.
- PINHAL, João (2011), “A construção do sistema educativo local em Portugal: uma história recente”. In CARDONA, M. J. e R. Marques (coord.), *Da Autonomia da Escola ao Sucesso Educativo: obstáculos e soluções*; Chamusca: Edições Cosmos.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes (2010). *A escola pública pode fazer a diferença*; Coimbra: Edições Almedina.
- RUIVO, Fernando (2000). *O estado labiríntico: o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento
- RUIVO, Fernando; VENEZA, Ana (1988). “Seis questões pelo poder local”. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26.
- TIMSIT, Gérard (1986). “Les nouveaux modèles d'administration”. In *Théorie de L'Administration*. Paris: Económica.

- WEILER, H. N. (1990). “Perspectivas comparadas em descentralização educativa”. In SARMENTO, M. J. (org.). *Autonomia da escola, políticas e práticas*. Edições Asa.
- YIN, R. K. (2005). *Estudo de caso – planeamentos e métodos*. Tradução: Daniel Grassi. 3.<sup>a</sup> edição. Porto Alegre: Bookman.

## **LEGISLAÇÃO E OUTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS**

### **(organizados por ordem cronológica)**

- Constituição da República Portuguesa (aprovada em 2 de abril de 1976);
- Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro – Lei das finanças locais;
- Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março – Regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos;
- Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março – Novo regime das finanças locais;
- Decreto-Lei n.º 299/1984, de 5 de setembro – Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares.
- Decreto-Lei n.º 399-A/1984, de 28 de dezembro – Transfere para os municípios do continente das novas competências em matéria de ação social no domínio dos refeitórios, do alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo, com contrato de associação ou paralelismo pedagógico;
- Carta Europeia da Autonomia Local (assinada a 15 de outubro de 1985; entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa a 1 de abril de 1991);
- Lei n.º 46/86 de 14 de outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE);
- Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro – Lei-quadro da Educação Pré-Escolar;
- Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho – Regime jurídico do desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar e define o respetivo sistema de organização e financiamento.
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio – Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais;

- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias;
- Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro – Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.;
- Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro - Estabelece as competências, composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação; Regula o processo de elaboração e aprovação da Carta Educativa;
- Lei n.º 41/2003, de 22 de agosto – Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro – Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais;
- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro – Estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado;
- Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho – Estabelece o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;
- Lei n.º 13/2006, de 17 de abril – Define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardins de infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas;
- Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – Define o regime financeiro dos municípios e das freguesias;
- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro – Define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas;
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Aprova o novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré -escolar e dos ensinos básico e secundário;
- Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho – Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação;

- Portaria n.º 1049-A/2008, de 16 de setembro – Estabelece os critérios e a fórmula de cálculo da dotação máxima de referência dos auxiliares de ação educativa e dos assistentes de administração escolar;
- Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio – Define as normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico, bem como na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família.
- *Memorando de entendimento entre o Ministério da Educação, a Secretaria de Estado da Administração Local e a Frente de Sindicatos da União Geral de Trabalhadores*, Ministério da Educação, 2008;
- *Memorando de Entendimento entre o Ministério da Educação, a Secretaria de Estado da Administração Local e o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado*, Ministério da Educação, 2008;
- *Público*, “Sintra aceitou contrato de transferência de competências na educação”, 17 de dezembro de 2008, disponível em <http://publico.pt/1353396>;
- Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março – Estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar;
- Portaria n.º 759/2009, de 16 de julho – Proceda à adaptação do sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública ao pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;
- Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de setembro – Estabelece o regime aplicável à contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública;
- Aviso n.º 1262/2010, de 19 de janeiro – Aprova a estrutura nuclear da Câmara Municipal de Sintra;
- Aviso n.º 11637/2010, de 11 de junho – Aprova a estrutura flexível da Câmara Municipal de Sintra;
- *Metrópoles*, “Novos obstáculos no caminho da transferência de competências em matéria de educação”, 2.º semestre de 2010, pp.22-23.

## **ANEXOS**

***ANEXO I – ENTREVISTA EXPLORATÓRIA AO DIRETOR DO  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
SINTRA – DR. FREDERICO D'EÇA***

**I A – Entrevista Transcrita**

**I B – Análise de conteúdo**

**ENTREVISTA EXPLORATÓRIA REALIZADA A 12 DE JULHO DE 2011 AO  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DA CÂMARA  
MUNICIPAL DE SINTRA – DR. FREDERICO D’EÇA**

**1. Sabendo-se que o teor do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, foi alvo de várias críticas, levando a que muitos municípios não assinassem o acordo previsto, que motivo ou motivos justificaram a opção da Câmara Municipal de Sintra em protocolar a transferência de competências?**

Relativamente ao Município de Sintra, aquilo que aconteceu foi que, durante cerca de um ano, um ano e meio, estivemos num processo negocial com a Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo para, finalmente, definirmos e decidirmos pela assinatura do acordo, ou do contrato de execução. Fundamentalmente, a questão que nos fez assinar teve a ver, principalmente, com a questão do pessoal não docente. Nós tínhamos, em Sintra, uma situação muito complexa ao nível do pessoal não docente. Tínhamos cerca de 150 pessoas em falta relativamente aos assistentes operacionais nas escolas e para além das 150 pessoas que faltavam, tínhamos mais cerca de 66 em contrato a termo certo, e portanto, foi-nos claramente assumido pelo Ministério da Educação que não teriam condições de, primeiro, repor o rácio pelos constrangimentos que tinham com a contratação e, depois, também não teriam grandes condições para tornar definitivos os 66 postos de trabalho que estavam ocupados na altura com contratos a termo. Isto fazia com que, ainda por cima sentindo que a portaria 149-A não é generosa com a definição rácio, sobretudo para as escolas mais pequenas, vivamos a situação de termos menos 200 e tal pessoas nas escolas, o que traria uma situação de rutura, de facto, muito complicada. Relativamente aos assistentes técnicos, a situação não era tão gravosa, mas de facto havia uma situação também... cerca de 30, 40 pessoas em falta nas secretarias, o que também nos trazia aqui alguns constrangimentos. Relativamente às outras áreas que estão incluídas no acordo, um dos motivos prendeu-se com a manutenção e a gestão do parque escolar ao nível do 2.º e 3.º ciclo. Aquilo que tem acontecido é, na prática, um investimento inexistente, fazem-se única e exclusivamente as intervenções com uma emergência enorme, o que levou o Município a ter protocolado com o Ministério da Educação uma intervenção em 5 escolas. Portanto, nós, antes de termos assinado o contrato de execução, tínhamos já, por força de outros mecanismos, assumido a requalificação, a construção, a alteração de tipologia

de 5 estabelecimentos de ensino, o que denota aqui uma vontade e uma necessidade que nós já tínhamos de intervir nesta área. Todas as outras áreas, no fundo nós já as desenvolvíamos, já tínhamos contratos programa assumidos com o Ministério da Educação, e portanto, a assinatura do contrato de execução não nos trouxe nenhum acrescento do ponto de vista da complexidade, no que diz respeito às Atividades de Enriquecimento Curricular, à Componente de Apoio à Família... inclusivamente, pelo contrário, no âmbito da questão negocial conseguimos ter aqui algumas vantagens relativamente aos Municípios que só assinaram contrato de execução. Falta dizer aqui que houve duas áreas, ou por outra, uma área com dois programas distintos, que de facto, formalmente está contratualizada, aliás, o próprio Decreto-lei n.º 144/2008 transfere automaticamente para os Municípios, mas de facto nunca foi assumida, nem por nós nem por nenhum outro Município no âmbito da DRELVT<sup>5</sup>, que tem a ver, uma delas, com a gestão dos refeitórios do 2.º e 3.º ciclo. Nós só não o assumimos porque a DRELVT ainda terá de definir os termos em que esta transferência será definida, e em segundo lugar, no âmbito da Ação Social Escolar, a questão do Seguro Escolar dos alunos, e a questão dos auxílios económicos para os alunos do 2.º e do 3.º ciclo. Todas as outras, nós já as assumíamos antes da assinatura do contrato de execução, por força de protocolos e acordos de colaboração, não surgindo daqui grande dificuldade. Os motivos fundamentais prendem-se mesmo com o pessoal não docente.

**2. Certamente que a assinatura do contrato se deveu a uma avaliação das vantagens e constrangimentos daí decorrentes para a autarquia. Que aspetos foram na altura considerados como menos positivos ou vantajosos para a autarquia?**

Bem, começando pelas vantagens... A grande vantagem que tem é uma gestão de proximidade. Nós sentimos isso e também que os nossos parceiros também sentem isso. Portanto, a proximidade que nós temos com as Direções Executivas e, inclusivamente, com os trabalhadores do Município que estão nas escolas, fez com que, por exemplo, neste momento, com a extinção das secretarias dos agrupamentos horizontais, se tivesse conseguido integrar toda a gente noutros agrupamentos, e que se conseguisse fazer isto num processo participado, negociado, e que, portanto, não surgisse nenhuma confusão

---

<sup>5</sup> Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo

nem nenhuma dificuldade. Depois, também a proximidade permite-nos perceber melhor as necessidades que as escolas têm e permite-nos, através desta relação, criar outros mecanismos de apoio. Estou-me a lembrar, por exemplo, ao nível do reforço do pessoal não docente, com o programa de contratos de emprego e inserção, e também, o facto de, relativamente a algumas áreas que já estavam protocoladas, estou aqui a falar do enriquecimento curricular, ter conseguido ganhos que no nosso ponto de vista foram positivos. Primeiro, o facto dos alunos terem passado a ser financiados pelo valor máximo, independentemente das famílias terem, ou não, optado pelo enriquecimento curricular, e independentemente do pacote pelo qual os alunos tenham optado. Isto permite-nos, para o ano, podermos recorrer ao aluguer de outros espaços para permitir que os alunos possam ter enriquecimento curricular. Digamos que há aqui, do ponto de vista financeiro, um acréscimo que permite à autarquia criar melhores condições. Quanto a aspetos menos vantajosos, é, sem dúvida nenhuma, a questão do pessoal não docente. Por um lado é um aspeto vantajoso para a vivência das escolas, porque hoje as escolas têm mais recursos, tem havido, inclusivamente, um investimento não só no recrutamento como da avaliação médica, da formação, enfim, há aqui um acompanhamento completamente diferente daquele que havia na altura. A questão tem a ver com os recursos humanos e financeiros que a Câmara necessita de mobilizar para esta resposta. É importante dizer que todo o pessoal que está do lado do município a trabalhar para que isto resulte, desde o departamento de educação, à divisão de saúde, higiene e segurança no trabalho, aos recursos humanos..., por aí fora, todos estes funcionários são pagos com verbas do município, o ministério não transfere qualquer verba que faça face a estas despesas. Depois ficaram de fora outras despesas fundamentais, desde todas as despesas do recrutamento, desde a publicação do anúncio em diário da república, da avaliação médica, que custa 150€ por cada funcionário, os acidentes de serviço... há aqui um conjunto muito significativo de questões que de facto ficou de fora., Há uma grande vantagem para a comunidade, mas há uma grande desvantagem em relação aos aspetos financeiros. Outro aspeto é o facto da situação da ADSE<sup>6</sup> não estar ainda clarificada. Nos contratos de execução assume-se que as despesas da ADSE decorriam da administração central, depois da autarquia, depois só 5%. Questões ainda por resolver. Outro aspeto que nos parece menos vantajoso tem a ver com o facto de nós considerarmos que a globalidade das competências que nos

---

<sup>6</sup> Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública

foram... transferidas, embora o termo não seja este, de facto não houve aqui transferência de competências porque em nenhum destes programas é dada autonomia, onde se possam discutir com a comunidade formas alternativas de se poder implementar estas respostas. O enriquecimento curricular é um caso destes. Nós continuamos sujeitos a um conjunto de determinações que são iguais de norte a sul do país, com generalidades que não se aplicam aos projetos educativos e especificidades dos agrupamentos. Há aqui um conjunto de situações que resulta do facto da administração central ter, provavelmente, delegado competências nos municípios para executar os programas, embora continua a definir rigidamente as normas de funcionamento, sem qualquer autonomia de adaptação às condições concretas. A descentralização de competências passa pela capacidade de, localmente, cada um dos municípios poder adequar às necessidades locais.

### **3. Quais foram as condições mais difíceis de negociar, e porquê?**

Não podemos dizer que tenhamos estado num processo negocial. Inicialmente o processo começou com a apresentação da minuta do contrato de execução, que foi aquela que foi assinada. Não houve aqui flexibilidade para se poder negociar o texto do acordo. Aquilo que houve foi um conjunto de deliberações paralelas, como por exemplo, haver, no nosso caso, um conjunto de despesas que não estavam incluídas. Como houve a recusa de alterar qualquer linha no contrato de execução, acabou por haver apenas uma negociação paralela e oficiosa. O mais difícil foi os recursos humanos, os encargos com a ADSE, segurança social, acidentes de serviço... o que foi dito é que todos esses custos seriam oportunamente analisados e discutidos... ainda estamos à espera do momento oportuno por parte do Ministério. Outra dificuldade que sentimos constantemente prende-se com o cumprimento de prazos no que diz respeito ao pagamento das verbas. Se é verdade que relativamente a algumas das áreas que foram transferidas, periodicamente são feitas e respeitadas as transferências para o município, por exemplo no caso do pessoal não docente, relativamente ao ano letivo 2010/2011 o município não recebeu nada pela componente de apoio à família no pré-escolar. Há aqui uma diferença temporal que nos cria aqui questões muito complicadas do ponto de vista da gestão e eu traz rutura financeira.

**4. Das áreas de intervenção definidas no quadro das competências do município em matéria de educação, qual lhe parece ser a prioritária no Concelho de Sintra, e porquê?**

Do ponto de vista do investimento, no caso de Sintra, tem sido feita a requalificação dos estabelecimentos de ensino 2.º e 3.º ciclo. Temos, ao nível do 1º ciclo, um bom nível de qualidade. Estamos quase a ter o 1.º ciclo em regime normal. Temos os 2.º e 3.º ciclo lotado e com péssimas condições. A segunda área de intervenção tem a ver com os recursos humanos... manter o rácio e investir na formação. Para além disso, faria algum sentido a alteração da portaria 1149<sup>7</sup> para que permitisse aos municípios a diversificação do pessoal não docente que está nas escolas. Temos 4 psicólogos, mas faltam recursos humanos especializados... não temos um único assistente social, um único animador... é importante diversificar o pessoal não docente e adaptar a resposta dos recursos a cada comunidade, o que não se consegue só com assistentes operacionais e assistentes técnicos. Valia também a pena reconstruir o modelo do enriquecimento curricular para que fosse adaptado a cada realidade local. Estas são, de facto, as prioridades identificadas.

**5. A questão financeira é uma das críticas mais apontadas ao acordo, sobretudo por diferentes autarcas. Partilha esta opinião?**

Terá de ser renegociada a questão financeira. Há duas questões... Por um lado os municípios não podem sair penalizados pelo facto de terem assumido o contrato de execução. Por outro lado, que não sejam os munícipes que já pagaram os seus impostos à administração central, a pagar novamente à administração local as questões de educação. A questão financeira é fundamental. O segundo aspeto a renegociar tem a ver com a autonomia. Temos de lutar pela autonomia de execução das respostas. Aliás, foi a questão financeira que esteve na origem da cessação do contrato de execução de alguns municípios.

---

<sup>7</sup> Portaria N.º 1049-A/2008, de 16 de setembro

## ANÁLISE DE CONTEÚDO

Categoria	Subcategoria	Unidades de registo
Motivações	Recursos humanos	<i>“(…) a questão que nos fez assinar teve a ver, principalmente, com a questão do pessoal não docente”</i>
	Outras áreas de gestão	<i>“Relativamente às outras áreas que estão incluídas no acordo, um dos motivos prendeu-se com a manutenção e a gestão do parque escolar ao nível do 2.º e 3.º ciclo”</i>
	Contratos-programa/protocolos já existentes	<i>“(…) já tínhamos contratos programa assumidos com o Ministério da Educação, e portanto, a assinatura do contrato de execução não nos trouxe nenhum acrescento do ponto de vista da complexidade”</i>
	Áreas não definidas	<i>“(…) nunca foi assumida, nem por nós nem por nenhum outro Município no âmbito da DRELVT, que tem a ver, uma delas, com a gestão dos refeitórios do 2.º e 3.º ciclo”</i>  <i>“(…) segundo lugar, no âmbito da Ação Social Escolar”</i>
Avaliação	Vantagens	<i>“(…) gestão de proximidade”</i>  <i>“(…) perceber melhor as necessidades que as escolas”</i>  <i>“(…) ao nível do reforço do pessoal não docente”</i>  <i>“Há uma grande vantagem para a comunidade.”</i>
	Constrangimentos	<i>“A questão tem a ver com os recursos humanos e financeiros que a Câmara necessita de mobilizar para esta resposta.”</i>  <i>“Depois ficaram de fora outras despesas.”</i>

Avaliação (cont.)	Constrangimentos (cont.)	<p><i>“(...) de facto não houve aqui transferência de competências porque em nenhum destes programas é dada autonomia”</i></p> <p><i>“(...) do facto da administração central ter, provavelmente, delegado competências nos municípios para executar os programas, embora continua a definir rigidamente as normas de funcionamento, sem qualquer autonomia de adaptação às condições concretas.”</i></p>
Adaptação autárquica	Condições de negociação – processo	<p><i>“Não podemos dizer que tenhamos estado num processo negocial.”</i></p> <p><i>“Não houve aqui flexibilidade para se poder negociar o texto do acordo.”</i></p> <p><i>“Aquilo que houve foi um conjunto de deliberações paralelas.”</i></p> <p><i>“O mais difícil foi os recursos humanos, os encargos com a ADSE, segurança social, acidentes de serviço”</i></p> <p><i>“Outra dificuldade que sentimos constantemente prende-se com o cumprimento de prazos no que diz respeito ao pagamento das verbas.”</i></p> <p><i>“(...) cria aqui questões muito complicadas do ponto de vista da gestão e eu traz rutura financeira.”</i></p>
	Prioridades	<p><i>“(...) tem sido feita a requalificação dos estabelecimentos de ensino 2.º e 3.º ciclo.”</i></p> <p><i>“(...) manter o rácio e investir na formação”</i></p> <p><i>“(...) faltam recursos humanos especializados”</i></p> <p><i>“(...) reconstruir o modelo do enriquecimento curricular para que fosse adaptado a cada realidade local”</i></p>

<p>Adaptação autárquica (cont.)</p>	<p>Questão financeira</p>	<p><i>“Terá de ser renegociada a questão financeira.”</i></p> <p><i>“(…) os municípios não podem sair penalizados pelo facto de terem assumido o contrato de execução”</i></p> <p><i>“O segundo aspeto a renegociar tem a ver com a autonomia.”</i></p>
-------------------------------------	---------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**ANEXO II – ENTREVISTA AO VICE-PRESIDENTE DA CÂMARA  
MUNICIPAL DE SINTRA – DR. MARCO ALMEIDA**

**II A – Guião de Entrevista**

**II B – Entrevista Transcrita**

**II C – Análise de conteúdo**

### Guião de Entrevista - Câmara Municipal de Sintra

Dimensões de análise	Objetivos	Tópicos
Motivações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar os motivos que levaram a Câmara Municipal de Sintra a assinar o contrato de execução;</li> <li>• Associar a decisão tomada a uma imposição legal ou a uma gestão de proximidade com a comunidade educativa local;</li> <li>• Relacionar a assinatura do contrato de execução e as linhas de orientação da carta educativa;</li> <li>• Verificar a existência de ponderação de <i>prós</i> e <i>contras</i> antes da assinatura do contrato de execução.</li> </ul>	Tendo em conta a comunidade educativa local, o que levou a Câmara Municipal de Sintra a aceitar assinar o contrato de execução?
		Esta decisão teve por base uma liberdade de escolha ou uma imposição legal por força do DL 144/2008?
		A assinatura do contrato de execução teve por base os princípios constantes na carta educativa?
		A Câmara Municipal de Sintra ponderou os prós e os contras desta tomada de decisão? Se sim, como?
Processo negocial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterizar a primeira reação da Câmara Municipal de Sintra face ao disposto legal;</li> <li>• Posicionar a Câmara Municipal de Sintra no que diz respeito à aceitação da assinatura do contrato de execução;</li> <li>• Verificar a influência da Câmara Municipal de Sintra na negociação do conteúdo do contrato de execução;</li> <li>• Identificar os mecanismos de negociação;</li> <li>• Relacionar a tomada de decisão de assinar o contrato de execução com questões de caráter técnico ou essencialmente políticas.</li> </ul>	Quando, em 2008, surge uma imposição legal para a celebração de um contrato de execução que transfere competências em matéria de educação da administração central para a local, qual a primeira reação da Câmara Municipal de Sintra?
		Procedeu-se a algum tipo de negociação? Como?
		Se a negociação do contrato de execução fosse hoje, o que procuraria alterar?
		Considera que tenham sido essencialmente ideologias políticas as que concorreram para a decisão tomada?

Dimensões de análise	Objetivos	Tópicos
Vantagens e constrangimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrever o balanço da Câmara Municipal de Sintra no que diz respeito ao contrato de execução, dois anos após a sua assinatura;</li> <li>• Reconhecer as vantagens e desvantagens do contrato de execução;</li> <li>• Identificar a existência de autonomia na tomada de decisão municipal.</li> </ul>	Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?
		Que outras vantagens encontra decorrentes do assinatura do contrato de execução?
		Quais os principais constrangimentos?
		A Câmara Municipal de Sintra considera-se autónoma no processo de tomada de decisão?
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrever as áreas identificadas como prioritárias no quadro de competências municipais em matéria de educação.</li> </ul>	Das áreas de intervenção definidas no quadro das competências do município em matéria de educação, qual lhe parece ser a prioritária no concelho de Sintra? Porquê?
Adaptação autárquica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relacionar a assinatura do contrato de execução com alterações estruturais na Câmara Municipal de Sintra;</li> <li>• Verificar o panorama financeiro após a assinatura do contrato de execução;</li> <li>• Analisar a viabilidade financeira do contrato de execução considerando os valores transferidos no âmbito do contrato de execução.</li> </ul>	Considerado o contrato de execução assinado, a que alterações de ordem estrutural teve de proceder a Câmara Municipal de Sintra para fazer face a todas as "competências" contratualizadas?
		No que diz respeito à vertente financeira do contrato de execução, houve algum benefício ou alguma perda significativa?
		Tendo em conta os valores financeiros constantes no contrato de execução, acha que se torna viável a continuidade do mesmo num concelho como o de Sintra?

**ENTREVISTA PRESENCIAL REALIZADA AO DR. MARCO ALMEIDA,  
VICE-PRESIDENTE E VEREADOR DO PELOURO DE EDUCAÇÃO DA  
CÂMARA MUNICIPAL DE SINTRA (24 DE FEVEREIRO DE 2012)**

**1. Motivações**

**Tendo em conta a comunidade educativa local, o que levou a Câmara Municipal de Sintra a aceitar assinar o contrato de execução?**

Eu acho que foi, por um lado, um desafio... um desafio que abria portas ao município para assumir as responsabilidades em áreas que não tinha e, acima de tudo, com a convicção de que as novas responsabilidades se traduziriam numa melhoria da qualidade da prestação de um serviço público de qualidade na área da educação. Eu julgo que essa foi a principal razão. Foi assumir responsabilidades em áreas que não eram nossas mas que ao mesmo tempo nos permitiriam concretizar objetivos de podermos liderar a educação de uma forma mais integrada, ao fim ao cabo, porque passávamos a ter não só na área da conservação dos edifícios escolares do segundo e do terceiro ciclo mas acima de tudo na área do pessoal não docente. A Câmara Municipal de Sintra tem uma tradição, de facto, que eu acho que é de valorizar, que tem a ver com a forma como encara a educação e a forma como se entrega na relação que tem com os diferentes agentes educativos no concelho de Sintra, e portanto, eu diria que era quase natural que o desafio do Ministério tivesse sido aceite da parte da Câmara, que era o concretizar de um objetivo de, de facto, podermos ter maior responsabilidade nesta área da educação para além daquilo que eram as áreas tradicionais do pré-escolar e do primeiro ciclo.

**Esta decisão teve por base uma liberdade de escolha ou uma imposição legal por força do Decreto-Lei n.º 144/2008?**

Uma liberdade de escolha, em absoluto, porque do conjunto dos trezentos e oito municípios nem todos aceitaram, sendo que o município de Sintra é a Câmara de maior dimensão a aceitar assinar um contrato de execução para transferência de responsabilidades, portanto, corresponde a uma liberdade que se enquadra nos objetivos que estavam estabelecidos, até porque há aqui um dado que eu acho importante também... é que o próprio enquadramento dos agrupamentos verticais nos permitiu ter maior flexibilidade na aceitação do desafio por parte do Ministério da

Educação. E isto porquê? Porque nós tínhamos, até dentro dos agrupamentos verticais, questões contraditórias que tinham a ver com a gestão do pessoal não docente. Se no 1º ciclo o pessoal já era nosso, no segundo e no terceiro ciclo não era. Do ponto de vista da gestão deste pessoal que estava enquadrado dentro de cada um dos agrupamentos verticais, isto podia trazer alguma dificuldade na gestão e portanto essa foi também uma vantagem. A aceitação desta responsabilidade em matéria de pessoal não docente, ao nível do segundo e terceiro ciclo, permitiu-nos ter uma visão mais alargada e uma gestão que também facilita a própria gestão por parte das direções das escolas dos agrupamentos de escolas.

**A assinatura do contrato de execução teve por base os princípios constantes na carta educativa?**

Eu julgo que numa coisa não tem a ver com outra, sinceramente. Acho que, para ser o mais sincero, acho que uma coisa não decorre da outra. Até porque as responsabilidades que nos são passadas no âmbito do contrato de execução que é assinado em 2009 têm muito a ver com conservação de edifícios e com a gestão do pessoal não docente. Não nos dá, nessa altura, grande liberdade em matéria de construção de novos equipamentos ao nível do segundo e do terceiro ciclo, tendo-se isso vindo a concretizar à posteriori, por isso eu acho que uma coisa não decorre da outra. Não é pelo facto de termos uma carta educativa aprovada em 2006 que acaba por acontecer a assunção das responsabilidades no âmbito do contrato de execução de 2009. Uma coisa não tem nada a ver com a outra, na minha perspetiva.

**A Câmara Municipal de Sintra ponderou os prós e os contras desta tomada de decisão? Se sim, como?**

Eu acho que a Câmara de Sintra ponderou. Foi um processo que foi muito gerido pelo presidente de Câmara, mas eu acho que nem em todas as questões ficaram salvaguardadas. Eu acho que o processo da parte do Ministério da Educação não foi completamente transparente para com o município de Sintra, porque viemos depois a constatar que haviam questões que não estavam salvaguardadas.

- **Processo negocial**

**Quando, em 2008, surge uma imposição legal para a celebração de um contrato de execução que transfere competências em matéria de educação da administração central para a local, qual a primeira reação da Câmara Municipal de Sintra?**

A reação foi de total abertura para podermos avaliar, e eu acho que há um mérito na CM que tem não só a ver com o poder político mas também com aquilo que é a sua componente técnica através do departamento de educação, que é a capacidade de avaliar os desafios que são lançados e esse foi um deles ao fim ao cabo. Não houve aqui nem nenhuma desconfiança nem nenhuma resistência. Houve a preocupação de tentar perceber se constituía uma mais-valia. Eu acho que o contrato de execução e a transferência de competências são uma mais valia para o município de Sintra.

**Procedeu-se a algum tipo de negociação? Como?**

Houve várias fases de negociação com Ministério. Eu tenho esta convicção: naquele período negocial para a celebração do contrato de execução, eu acho que a Câmara Municipal de Sintra ficou claramente a ganhar. E porquê? Porque entendo que as transferências de competências na área da educação da administração central para o poder local vão ser uma realidade e vão acabar por ser impostas. E acredito que nós, que entrámos na fase negocial ao fim ao cabo conseguimos ter algumas contrapartidas que foram importantes para nós também. Acho que pelo facto de termos aderido, de termos negociado, e sei que não foi um processo que tenha sido aceite de um momento para o outro, foi de facto um processo partilhado com o Ministério, foi negociado, inclusive chegou a ter um processo com a própria ministra da educação da altura, acabou por trazer vantagens para a autarquia. Não sei se as Câmaras que acabarem por entrar por imposição, se terão as mesmas vantagens que nós acabámos por ter.

**Se a negociação do contrato de execução fosse hoje, o que procuraria alterar?**

Há duas áreas que deveriam ser salvaguardadas e que são as áreas que ao fim ao cabo são transferidas no âmbito do contrato de execução. Por exemplo, no que diz respeito ao pessoal não docente há responsabilidades que depois têm implicações financeiras que deveriam ter sido salvaguardadas. Coisas simples, a questão do fardamento, a questão

dos seguros, por exemplo, a própria questão da ADSE<sup>8</sup> que deu muita polémica inicialmente. Se o processo fosse hoje estariam salvaguardadas no contrato de execução. E depois, as verbas transferidas para a própria manutenção, sendo que entendo que a Câmara deveria ter sido capaz de impor ao Ministério da educação um cronograma de investimento para as escolas que não foram transferidas, porque aquilo que nós temos hoje do ponto de vista da conservação é que nós temos duas realidades. Nós temos um contrato de execução no qual conservamos alguns dos estabelecimentos de ensino do segundo e terceiro ciclo e há outras que estão à margem, ao fim ao cabo e sobre as quais não há nenhuma perspetiva de investimento e de requalificação. Acabamos por não saber quando é que aqueles equipamentos passarão também para a própria gestão do município.

**Considera que tenham sido essencialmente ideologias políticas as que concorreram para a decisão tomada?**

Da parte do Ministério eu acho que correspondeu a uma visão ideológica, da ministra e do governo da altura. Da parte das Câmaras que aceitaram, nós notamos que há Câmaras cujo presidente tinha sido eleito pelo PSD<sup>9</sup> ou pelo Partido Socialista. Aí não correspondeu a nenhuma visão ideológica. Correspondeu a uma visão operacional ao fim ao cabo de saber se o contrato de execução tinha ou não tinha mais vantagens e se traria mais valias para a própria gestão da área da educação em cada um dos municípios. Eu acho que na Câmara de Sintra foi isso que aconteceu, foi claramente uma visão de oportunidade e de vantagem que o mesmo nos trazia.

- **Vantagens e constrangimentos**

**Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?**

Eu acho que é um balanço positivo e, aliás, tenho partilhado isso com o diretor do departamento de educação. Eu acho que apesar de tudo, apesar das situações que não foram acauteladas, daquilo que disse há pouco em matéria de pessoal não docente, eu acho que o contrato de execução nos trouxe vantagens, a nós Câmara e principalmente às escolas naquilo que diz respeito ao pessoal não docente. Nós hoje temos as escolas

---

<sup>8</sup> Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública

<sup>9</sup> Partido Social-democrata

todas praticamente a cumprir o rácio e isso só foi possível através do contrato de execução e das obrigações que estavam estabelecidas, que por parte do Ministério quer por parte da Câmara Municipal.

**Que outras vantagens encontra decorrentes do assinatura do contrato de execução?**

Devíamos ter aqui uma aplicação prática que deveria decorrer das verbas que são transferidas para a manutenção dos edifícios escolares e essa é uma parte em que a Câmara tem de fazer um esforço suplementar. O que é que eu quero dizer com isto? Tendo em conta o número de edifícios que foram transferidos, e as verbas que foram também previstas no âmbito dessa transferência, a Câmara Municipal de Sintra tem de fazer um esforço para conseguir afetar essas verbas à gestão e à manutenção desses edifícios escolares, nos quais temos alguns problemas que têm muito a ver com as infraestruturas dos mesmos.

**Quais os principais constrangimentos?**

Eu acho que o único constrangimento tem a ver com facto de nós termos hoje uma rede de edifícios escolares ao nível do segundo e terceiro ciclo onde há dois critérios na sua conservação: aqueles que estão no contrato de execução e aqueles que não estão. De resto eu não vejo aqui, a não ser nas questões que há pouco falei que tinha a ver com as verbas para a gestão do pessoal não docente, algumas coisas que ficaram a descoberto: o fardamento, os seguros... de resto eu acho que há mais vantagens do que desvantagens na assinatura do contrato de execução.

**A Câmara Municipal de Sintra considera-se autónoma no processo de tomada de decisão?**

Claro que sim.

- **Prioridades**

**Das áreas de intervenção definidas no quadro das competências do município em matéria de educação, qual lhe parece ser a prioritária no concelho de Sintra? Porquê?**

Eu acho que a área onde a Câmara tem de fazer um esforço suplementar tem a ver com o pré-escolar, porque há uma fragilidade na oferta, ainda. Nós temos ainda um conjunto de zonas do conjunto do concelho em que a oferta do pré-escolar fica muito aquém daquilo que são as nossas necessidades básicas. Eu acho que essa é a área que deve, nos próximos anos, ser prioritária no ponto de vista dos investimentos da Câmara Municipal de Sintra. A questão dos edifícios do segundo e terceiro ciclo, aqueles que não estão integrados no contrato de execução ficam também aqui numa ilha, porque nós temos o pré-escolar, mas principalmente o primeiro ciclo que é obrigatório, nós temos os municípios a fazer o seu enquadramento e a sua gestão. Depois tínhamos, até há bem pouco tempo, a Parque Escolar a tratar dos edifícios do secundário, e há aqui o segundo e terceiro ciclo que ficavam numa ilha que não era de ninguém, e nós notamos muito isso. As escolas que não foram transferidas no âmbito do contrato de execução são escolas que estão, que ficaram um bocadinho aqui desamparadas do ponto de vista da tutela, que é a Direção Regional de Educação de Lisboa, e da Câmara que vai fazendo que pode mas, tendo em conta o número de edifícios que tem, também não consegue chegar a todo o lado.

- **Adaptação autárquica**

**Considerado o contrato de execução assinado, a que alterações de ordem estrutural teve de proceder a Câmara Municipal de Sintra para fazer face a todas as "competências" contratualizadas?**

Por um lado a reorganização da própria estrutura orgânica dos serviços municipais. Por exemplo, constituímos um Departamento e duas unidades ao nível de Divisão para podermos responder àquilo que eram as novas responsabilidades. Depois, na área dos Recursos Humanos, houve também a necessidade de afetar mais pessoal para tratar os cerca de 1300 funcionários que acabámos por receber no âmbito do contrato de execução ao nível do pessoal não docente. Portanto, o principal foi uma reorganização

do ponto de vista da estrutura orgânica interna do município para poder corresponder às necessidades que tínhamos no âmbito do contrato de execução.

**No que diz respeito à vertente financeira do contrato de execução, houve algum benefício ou alguma perda significativa?**

Em matéria de pessoal não docente acho... Acho não, tenho a certeza que o município ficou a perder. Por exemplo, aquilo que é a estrutura de compensação aos funcionários municipais no âmbito do CCD<sup>10</sup>, acaba por não ter tradução no contrato de execução, ou seja, os funcionários que eram da DREL<sup>11</sup> acabam por estar integrados no quadro da Câmara, ter acesso a serviços na área da saúde para os quais não há compensação por parte do Ministério da Educação, e isso corresponde a um esforço financeiro por parte da autarquia sobre o qual não há comparticipação. Na área da conservação dos edifícios municipais, eu acho que as verbas que estão previstas ficam aquém das necessidades também. Mas também há aqui uma questão que para mim é essencial: a Câmara a assinar um contrato de execução tem que cumprir. Não pode dizer agora que há situações que não foram previstas e que não consegue cumprir. Que é necessário haver uma renegociação do contrato de execução, eu acho que isso é, principalmente no que diz respeito às verbas do pessoal não docente e à conservação dos edifícios escolares.

**Tendo em conta os valores financeiros constantes no contrato de execução, acha que se torna viável a continuidade do mesmo num concelho como o de Sintra?**

Acho que sim. Eu acho que a Câmara, pela mais valia que o contrato de execução constituiu para a área da educação municipal, não tem forma de voltar atrás. Que deve fazer um esforço no sentido de impor a renegociação do contrato, eu acho que deve ser esse o caminho, mas voltar atrás eu acho que não tem condições de o fazer, porque apesar de tudo, a avaliação que eu faço do contrato de execução é positiva.

---

<sup>10</sup> Centro de Cultura e Desporto Sintrense

<sup>11</sup> Direção Regional de Educação de Lisboa

## ANÁLISE DE CONTEÚDO

Categoria	Subcategoria	Unidades de registo
Previsão	Motivações	<p style="text-align: center;"><i>“(…) um desafio que abria portas ao município para assumir as responsabilidades em áreas que não tinha”</i></p> <p style="text-align: center;"><i>“(…) melhoria da qualidade da prestação de um serviço público de qualidade na área da educação”</i></p> <p style="text-align: center;"><i>“(…) liderar a educação de uma forma mais integrada”</i></p> <p style="text-align: center;"><i>“(…) entrega na relação que tem com os diferentes agentes educativos no concelho de Sintra”</i></p>
	Opções autárquicas	<p style="text-align: center;"><i>“Uma liberdade de escolha, em absoluto.”</i></p> <p style="text-align: center;"><i>“(…) assinar um contrato de execução para transferência de responsabilidades”</i></p> <p style="text-align: center;"><i>“(…) permitiu-nos ter uma visão mais alargada e uma gestão que também facilita a própria gestão por parte das direções das escolas dos agrupamentos de escolas”</i></p>
	Carta educativa	<p style="text-align: center;"><i>“(…) uma coisa não decorre da outra”</i></p> <p style="text-align: center;"><i>“ Não nos dá, nessa altura, grande liberdade em matéria de construção de novos equipamentos ao nível do segundo e do terceiro ciclo”</i></p>
	Prós e contras	<p style="text-align: center;"><i>“(…) eu acho que nem em todas as questões ficaram salvaguardadas”</i></p> <p style="text-align: center;"><i>“(…) o processo da parte do Ministério da Educação não foi completamente transparente para com o município de Sintra</i></p>

Negociação	Reação autárquica	<p><i>"A reação foi de total abertura para podermos avaliar"</i></p> <p><i>"(...) tem não só a ver com o poder político mas também com aquilo que é a sua componente técnica"</i></p>
	Processo	<p><i>"Houve várias fases de negociação com Ministério"</i></p> <p><i>"(...) eu acho que a Câmara Municipal de Sintra ficou claramente a ganhar"</i></p> <p><i>"Não sei se as Câmaras que acabarem por entrar por imposição, se terão as mesmas vantagens que nós acabámos por ter"</i></p>
	Opções políticas	<p><i>"Da parte do Ministério eu acho que correspondeu a uma visão ideológica"</i></p> <p><i>"Eu acho que na Câmara de Sintra foi isso que aconteceu, foi claramente uma visão de oportunidade e de vantagem que o mesmo nos trazia"</i></p>
Implementação	Balanço	<p><i>"Eu acho que é um balanço positivo"</i></p> <p><i>"Apesar das situações que não foram acauteladas"</i></p> <p><i>"(...) em matéria de pessoal não docente, eu acho que o contrato de execução nos trouxe vantagens"</i></p> <p><i>"(...) a Câmara Municipal de Sintra tem de fazer um esforço para conseguir afetar essas verbas à gestão e à manutenção desses edifícios escolares"</i></p>
	Constrangimentos	<p><i>"(...) termos hoje uma rede de edifícios escolares ao nível do segundo e terceiro ciclo onde há dois critérios na sua conservação"</i></p> <p><i>"(...) algumas coisas que ficaram a descoberto"</i></p> <p><i>"(...) eu acho que há mais vantagens do que desvantagens na assinatura do contrato de execução"</i></p>

Implementação (cont.)	Prioridades	<p><i>“(…) tem a ver com o pré-escolar”</i></p> <p><i>“A questão dos edifícios do segundo e terceiro ciclo, aqueles que não estão integrados no contrato de execução ficam também aqui numa ilha”</i></p>
Avaliação	Adaptação autárquica	<p><i>“(…) constituímos um Departamento e duas unidades ao nível de Divisão para podermos responder àquilo que eram as novas responsabilidades”</i></p>
	Renegociação	<p><i>“Que é necessário haver uma renegociação do contrato de execução, eu acho que isso é, principalmente no que diz respeito às verbas do pessoal não docente e à conservação dos edifícios escolares”</i></p>
	Financiamento	<p><i>“Na área da conservação dos edifícios municipais, eu acho que as verbas que estão previstas ficam aquém das necessidades também.”</i></p> <p><i>“Em matéria de pessoal não docente (…) tenho a certeza que o município ficou a perder”</i></p>

**ANEXO III – ENTREVISTA À DIRETORA DO AGRUPAMENTO DE  
ESCOLAS DO ALTO DOS MOINHOS – PROF. LUÍSA OLIVEIRA**

**III A – Guião de Entrevista**

**III B – Entrevista Transcrita**

**III C – Análise de conteúdo**

**GUIÃO DE ENTREVISTA – Diretora do Agrupamento de Escolas do Alto dos Moinhos**

Dimensões de análise	Objetivos	Tópicos
Processo negocial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relacionar o processo negocial do contrato de execução com o envolvimento dos diretores dos Agrupamentos de Escolas;</li> <li>• Descrever a participação dos diretores dos Agrupamentos no processo negocial;</li> <li>• Posicionar os diretores dos Agrupamentos de Escolas (sedes transferidas) no que diz respeito à aceitação dos pontos constantes no contrato de execução.</li> </ul>	Enquanto Diretor(a) do Agrupamento de Escolas considera que teve algum poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação?
		Como acompanhou todo o processo de negociação?
		Ao dia de hoje, que pontos debateria no processo negocial do modelo de contrato de execução existente?
Vantagens e constrangimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrever o balanço do diretores dos Agrupamentos de Escolas no que diz respeito ao contrato de execução, dois anos após a sua assinatura;</li> <li>• Reconhecer as vantagens e desvantagens do contrato de execução (do ponto de vista dos diretores);</li> <li>• Relacionar a assinatura do contrato de execução com a autonomia dos diretores dos Agrupamentos de Escolas;</li> <li>• Identificar a existência de autonomia na tomada de decisão municipal.</li> </ul>	Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?
		Quais as vantagens que encontra?
		Quais os principais constrangimentos?
		Considera que enquanto diretor acaba por ter mais autonomia na tomada de decisão com a assinatura do contrato de execução?
		Da observação que faz, considera a Câmara Municipal de Sintra autónoma no que diz respeito à tomada de decisão no âmbito das competências constantes no contrato de execução?

Dimensões de análise	Objetivos	Tópicos
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionar os diretores dos Agrupamentos de Escolas no que diz respeito às decisões da Câmara Municipal de Sintra na identificação de áreas prioritárias no concelho.</li> </ul>	<p>Das áreas de intervenção definidas no quadro de competências do município em matéria de educação, acha que a Câmara Municipal de Sintra está a tomar a decisões mais adequadas de acordo com as áreas prioritárias do concelho?</p>
Adaptação autárquica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar a existência de uma adequação autárquica após a assinatura do contrato de execução.</li> </ul>	<p>Considera que a Câmara Municipal de Sintra se ajustou corretamente de acordo com as competências transferidas para município?</p>

**ENTREVISTA REALIZADA VIA E-MAIL À PROF. LUÍSA OLIVEIRA, DIRETORA DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DO ALTO DOS MOINHOS (JUNHO DE 2012)**

- **Processo negocial**

**Enquanto Diretor(a) do Agrupamento de Escolas considera que teve algum poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação?**

Não.

**Como acompanhou todo o processo de negociação?**

Apenas através de conversas informais. Tenho na memória uma reunião, onde estiveram presentes elementos das direções das escolas e da Câmara Municipal de Sintra e na qual foi defendido e proposto pelos primeiros que seria mais vantajoso que a verba destinada à manutenção dos edifícios escolares fosse transferida diretamente para os Agrupamentos à semelhança do que já acontecia para as Escolas Básicas dos 2.º e 3.º ciclos por parte do Ministério. Tal sugestão veio a ser posta em prática através dos atuais protocolos de manutenção.

**Ao dia de hoje, que pontos debateria no processo negocial do modelo de contrato de execução existente?**

Os que estivessem relacionados com a salvaguarda das escolas mais pequenas que se não fossem os contratos de emprego e inserção, nunca teriam, pela aplicação da Portaria, condições para oferecer uma escola a tempo inteiro.

- **Vantagens e constrangimentos**

**Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?**

Fazemos um balanço bastante positivo.

**Quais as vantagens que encontra?**

O facto da Câmara Municipal de Sintra, através do seu departamento de educação, ter tido sempre uma relação de proximidade com os estabelecimentos de ensino oferece uma grande

vantagem em termos de conhecimento da realidade e de uma conseqüente resolução mais eficaz dos problemas. Poderemos salientar pela positiva, a iniciativa dos Contratos Emprego e Inserção que em termos de pessoal não docente responde a muitas necessidades do funcionamento das escolas a tempo inteiro.

No que concerne à manutenção e preservação dos estabelecimentos de ensino, os protocolos assinados vieram dar maior autonomia às escolas na resolução mais personalizada e rápida dos seus problemas.

### **Quais os principais constrangimentos?**

Os principais constrangimentos estão relacionados com impedimentos da própria legislação. Podemos referir como exemplos, o rácio de pessoal não docente, estabelecido por lei que não tem em conta as especificidades das escolas mais pequenas e o facto da avaliação do pessoal não docente – SIADAP (sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública) – não poder ser desenvolvido à semelhança de quando esta competência estava sob a alçada da Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo, isto é, cada agrupamento ter o seu próprio universo de avaliados, dentro do qual respeitaria as percentagens máximas de menções de mérito.

### **Considera que enquanto diretor acaba por ter mais autonomia na tomada de decisão com a assinatura do contrato de execução?**

Sim, através da assinatura dos protocolos de atividades de enriquecimento curricular, componente de apoio à família e manutenção dos e preservação dos estabelecimentos.

Mencione-se como exceção, a avaliação do pessoal não docente, situação já anteriormente descrita.

### **Da observação que faz, considera a Câmara Municipal de Sintra autónoma no que diz respeito à tomada de decisão no âmbito das competências constantes no contrato de execução?**

Sim.

- **Prioridades**

**Das áreas de intervenção definidas no quadro de competências do município em matéria de educação, acha que a Câmara Municipal de Sintra está a tomar a decisões mais adequadas de acordo com as áreas prioritárias do concelho?**

Sim.

- **Adaptação autárquica**

**Considera que a Câmara Municipal de Sintra se ajustou corretamente de acordo com as competências transferidas para município?**

Sim. Pela sua proximidade e presença assídua no terreno, o que lhe permite um conhecimento direto das necessidades e a capacidade de criar resoluções mais eficazes.

Apesar de todos os constrangimentos advindos de diretrizes por parte da tutela ministerial, que implicaram desde o fecho de escolas até ao recente reordenamento escolar, sinto que a Câmara Municipal de Sintra sempre esteve ao lado das escolas e com as escolas, na defesa de um ensino de qualidade. Perante algo mau e inevitável tentou minimizar os danos, como por exemplo, ter conseguido os contratos de autonomia para os “mega agrupamentos” agora formados.

Não poderei terminar esta entrevista sem salientar que tão ou mais importante que a transferência de competências é o que as pessoas fazem com esse poder, a sua atitude, e nesse campo há que dar o devido valor ao profissionalismo, cordialidade e disponibilidade que a Divisão de Educação, o Departamento de Educação e o Vereador deste Pelouro têm sempre demonstrado. Sentimos que esta transferência de competências facilitou um trabalho de equipa bastante profícuo, entre as escolas e a autarquia, tendo sempre em vista um objetivo comum que é o bem-estar da comunidade educativa e o sucesso escolar.

## ANÁLISE DE CONTEÚDO

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidades de registo</b>
Processo negocial	Poder de decisão	<i>“Não” [poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação]</i>
	Acompanhamento	<i>“Apenas através de conversas informais”</i> <i>“Tenho na memória uma reunião, onde estiveram presentes elementos das direções das escolas e da Câmara Municipal de Sintra”</i>
	Revisão das condições	<i>“(…) salvaguarda das escolas mais pequenas”</i>
Vantagens e constrangimentos	Balanço	<i>“Fazemos um balanço bastante positivo”</i>
	Vantagens	<i>“O facto da CMS (...) ter tido sempre uma relação de proximidade com os estabelecimentos de ensino”</i> <i>“(…) salientar pela positiva, a iniciativa dos Contratos Emprego e Inserção [Pessoal não docente]”</i> <i>“(…) manutenção e preservação dos estabelecimentos de ensino, os protocolos assinados vieram dar maior autonomia às escolas na resolução mais personalizada e rápida dos seus problemas”</i>
	Constrangimentos	<i>“(…) impedimentos da própria legislação”</i> <i>“(…) o facto da avaliação do pessoal não docente – SIADAP – não poder ser desenvolvido à semelhança de quando esta competência estava sob a alçada da DRELVT”</i>
	Tomada de decisões	<i>“(…) através da assinatura dos protocolos de atividades de enriquecimento curricular, componente de apoio à família e manutenção dos e preservação dos estabelecimentos”</i> <i>“(…) como exceção, a avaliação do pessoal não docente”</i>

<p>Adaptação autárquica</p>	<p>Ajuste do município às necessidades</p>	<p><i>“(...) proximidade e presença assídua no terreno”</i></p> <p><i>“(...) conhecimento direto das necessidades e a capacidade de criar resoluções mais eficazes”</i></p> <p><i>“(...) esta transferência de competências facilitou um trabalho de equipa bastante profícuo, entre as escolas e a autarquia”</i></p>
-----------------------------	--------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

***ANEXO IV – ENTREVISTA AO DIRETOR DO AGRUPAMENTO DE  
ESCOLAS FERREIRA DE CASTRO – PROF. ANTÓNIO CASTEL-  
BRANCO***

**IV A – Guião de Entrevista**

**IV B – Entrevista Transcrita**

**IV C – Análise de conteúdo**

**GUIÃO DE ENTREVISTA – Diretor do Agrupamento de Escolas Ferreira de Castro**

Dimensões de análise	Objetivos	Tópicos
Processo negocial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relacionar o processo negocial do contrato de execução com o envolvimento dos diretores dos Agrupamentos de Escolas;</li> <li>• Descrever a participação dos diretores dos Agrupamentos no processo negocial;</li> <li>• Posicionar os diretores dos Agrupamentos de Escolas (sedes transferidas) no que diz respeito à aceitação dos pontos constantes no contrato de execução.</li> </ul>	Enquanto Diretor(a) do Agrupamento de Escolas considera que teve algum poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação?
		Como acompanhou todo o processo de negociação?
		Ao dia de hoje, que pontos debateria no processo negocial do modelo de contrato de execução existente?
Vantagens e constrangimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrever o balanço do diretores dos Agrupamentos de Escolas no que diz respeito ao contrato de execução, dois anos após a sua assinatura;</li> <li>• Reconhecer as vantagens e desvantagens do contrato de execução (do ponto de vista dos diretores);</li> <li>• Relacionar a assinatura do contrato de execução com a autonomia dos diretores dos Agrupamentos de Escolas;</li> <li>• Identificar a existência de autonomia na tomada de decisão municipal.</li> </ul>	Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?
		Quais as vantagens que encontra?
		Quais os principais constrangimentos?
		Considera que enquanto diretor acaba por ter mais autonomia na tomada de decisão com a assinatura do contrato de execução?
		Da observação que faz, considera a Câmara Municipal de Sintra autónoma no que diz respeito à tomada de decisão no âmbito das competências constantes no contrato de execução?

Dimensões de análise	Objetivos	Tópicos
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionar os diretores dos Agrupamentos de Escolas no que diz respeito às decisões da Câmara Municipal de Sintra na identificação de áreas prioritárias no concelho.</li> </ul>	<p>Das áreas de intervenção definidas no quadro de competências do município em matéria de educação, acha que a Câmara Municipal de Sintra está a tomar a decisões mais adequadas de acordo com as áreas prioritárias do concelho?</p>
Adaptação autárquica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar a existência de uma adequação autárquica após a assinatura do contrato de execução.</li> </ul>	<p>Considera que a Câmara Municipal de Sintra se ajustou corretamente de acordo com as competências transferidas para município?</p>

**ENTREVISTA REALIZADA VIA *E-MAIL* AO PROF. ANTÓNIO CASTELBRANCO, DIRETOR DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS FERREIRA DE CASTRO (JUNHO DE 2012)**

- **Processo negocial**

**Enquanto Diretor(a) do Agrupamento de Escolas considera que teve algum poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação?**

Não.

**Como acompanhou todo o processo de negociação?**

Principalmente com expectativa e alguma curiosidade, pois haveria depois uma obrigação acrescida para a CMS e esta teria de arranjar uma maneira de agilizar procedimentos e reforçar as estruturas.

**Ao dia de hoje, que pontos debateria no processo negocial do modelo de contrato de execução existente?**

Penso que o processo deveria ser tripartido, com as escolas/agrupamentos a serem chamados a intervir, havendo competências que podiam ser transferidas diretamente para estas.

Os pontos principais prendem-se com o pessoal não docente e a manutenção e conservação dos equipamentos educativos, bem como com a redefinição das AECs.

- **Vantagens e constrangimentos**

**Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?**

O balanço é positivo, pois a proximidade e a maior interação dos serviços da CMS com as escolas/agrupamentos permitiu que os problemas iniciais fossem sendo resolvidos e as mais-valias conseguidas nas várias vertentes são, agora, significativas. Exemplos desta melhoria são a gestão e colocação do pessoal não docente ou os protocolos estabelecidos para a manutenção e conservação.

**Quais as vantagens que encontra?**

A rapidez na resolução de problemas, a disponibilidade das pessoas que prestam serviço na CMS (com realce para o Departamento de Educação) para colaborar com as escolas, a melhoria conseguida na manutenção das instalações, e o cuidado com que é mantido o nº de assistentes operacionais.

**Quais os principais constrangimentos?**

A implementação dos procedimentos demorou algum tempo, mas, passado esse tempo, o atraso existente por vezes nas transferências das verbas, ou o tempo que demoram os concursos para colocação de pessoal não docente, só tem paralelo no tempo excessivo que a empresa municipal Educa demora a resolver situações urgentes e complicadas.

**Considera que enquanto diretor acaba por ter mais autonomia na tomada de decisão com a assinatura do contrato de execução?**

Sim, mas devido ao posicionamento da CMS e à sua relação com os Diretores.

**Da observação que faz, considera a Câmara Municipal de Sintra autónoma no que diz respeito à tomada de decisão no âmbito das competências constantes no contrato de execução?**

Sim, apesar da limitação imposta pela vertente financeira

- **Prioridades**

**Das áreas de intervenção definidas no quadro de competências do município em matéria de educação, acha que a Câmara Municipal de Sintra está a tomar a decisões mais adequadas de acordo com as áreas prioritárias do concelho?**

Sem dúvida, através de uma colaboração estreita com as direções dos Agrupamentos/escolas.

- **Adaptação autárquica**

**Considera que a Câmara Municipal de Sintra se ajustou corretamente de acordo com as competências transferidas para município?**

Completamente, apesar de poder haver sempre melhorias.

## ANÁLISE DE CONTEÚDO

Categoria	Subcategoria	Unidades de registo
Processo negocial	Poder de decisão	<i>“Não” [poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação]</i>
	Acompanhamento	<i>“(…) com expectativa e alguma curiosidade”</i> <i>“(…) obrigação acrescida para a Câmara Municipal de Sintra”</i>
	Revisão das condições	<i>“Penso que o processo deveria ser tripartido”</i> <i>“(…) havendo competências que podiam ser transferidas diretamente para estas [escolas/agrupamentos]</i> <i>“Os pontos principais prendem-se com o pessoal não docente e a manutenção e conservação dos equipamentos educativos, bem como com a redefinição das Atividades de Enriquecimento Curricular”</i>
Vantagens e constrangimentos	Balanço	<i>“O balanço é positivo”</i> <i>“(…) proximidade e a maior interação dos serviços da Câmara Municipal de Sintra”</i> <i>“(…) gestão e colocação do pessoal não docente”</i> <i>“(…) protocolos estabelecidos para a manutenção e conservação”</i>
	Vantagens	<i>“(…) rapidez na resolução de problemas”</i> <i>“(…) disponibilidade das pessoas que prestam serviço na Câmara Municipal de Sintra”</i> <i>“(…) melhoria conseguida na manutenção das instalações”</i> <i>“(…) mantido o número de assistentes operacionais”</i>

Vantagens e constrangimentos (cont.)	Constrangimentos	<p><i>“(...) implementação dos procedimentos demorou algum tempo”</i></p> <p><i>“(...) atraso existente por vezes nas transferências das verbas”</i></p> <p><i>“(...) tempo que demoram os concursos para colocação de pessoal não docente”</i></p>
	Tomada de decisão	<i>“Sim [existe autonomia], apesar da limitação imposta pela vertente financeira”</i>
Prioridades	Decisões autárquicas	<i>“(...) colaboração estreita com as direções dos Agrupamentos/escolas”</i>
Adaptação autárquica	Ajuste do município às necessidades	<i>“(...) poder haver sempre melhorias”</i>

***ANEXO V – ENTREVISTA À DIRETORA DO AGRUPAMENTO DE  
ESCOLAS DE LAPIÁS – PROF. ISABEL CASINHAS***

**V A – Guião de Entrevista**

**V B – Entrevista Transcrita**

**V C – Análise de conteúdo**

**Guião de Entrevista – Diretora do Agrupamento de Escolas de Lapiás**

Dimensões de análise	Objetivos	Tópicos
<p align="center">Processo negocial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relacionar o processo negocial do contrato de execução com o envolvimento dos diretores dos Agrupamentos de Escolas;</li> <li>• Descrever a participação dos diretores dos Agrupamentos no processo negocial;</li> <li>• Posicionar os diretores dos Agrupamentos de Escolas (sedes transferidas) no que diz respeito à aceitação dos pontos constantes no contrato de execução.</li> </ul>	<p align="center">Enquanto Diretor(a) do Agrupamento de Escolas considera que teve algum poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação?</p>
		<p align="center">Como acompanhou todo o processo de negociação?</p>
		<p align="center">Ao dia de hoje, que pontos debateria no processo negocial do modelo de contrato de execução existente?</p>
<p align="center">Vantagens e constrangimentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrever o balanço do diretores dos Agrupamentos de Escolas no que diz respeito ao contrato de execução, dois anos após a sua assinatura;</li> <li>• Reconhecer as vantagens e desvantagens do contrato de execução (do ponto de vista dos diretores);</li> <li>• Relacionar a assinatura do contrato de execução com a autonomia dos diretores dos Agrupamentos de Escolas;</li> <li>• Identificar a existência de autonomia na tomada de decisão municipal.</li> </ul>	<p align="center">Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?</p>
		<p align="center">Quais as vantagens que encontra?</p>
		<p align="center">Quais os principais constrangimentos?</p>
		<p align="center">Considera que enquanto diretor acaba por ter mais autonomia na tomada de decisão com a assinatura do contrato de execução?</p>
		<p align="center">Da observação que faz, considera a Câmara Municipal de Sintra autónoma no que diz respeito à tomada de decisão no âmbito das competências constantes no contrato de execução?</p>

<b>Dimensões de análise</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Tópicos</b>
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionar os diretores dos Agrupamentos de Escolas no que diz respeito às decisões da Câmara Municipal de Sintra na identificação de áreas prioritárias no concelho.</li> </ul>	<p>Das áreas de intervenção definidas no quadro de competências do município em matéria de educação, acha que a Câmara Municipal de Sintra está a tomar as decisões mais adequadas de acordo com as áreas prioritárias do concelho?</p>
Adaptação autárquica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar a existência de uma adequação autárquica após a assinatura do contrato de execução.</li> </ul>	<p>Considera que a Câmara Municipal de Sintra se ajustou corretamente de acordo com as competências transferidas para município?</p>

**ENTREVISTA REALIZADA VIA E-MAIL À PROF. ISABEL CASINHAS,  
DIRETORA DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE LAPIÁS  
(JUNHO DE 2012)**

- **Processo negocial**

**Enquanto Diretor(a) do Agrupamento de Escolas considera que teve algum poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação?**

Não houve qualquer consulta por nenhuma das partes pelo que não existiu contributo para o processo negocial.

**Como acompanhou todo o processo de negociação?**

Não existiu acompanhamento, na minha opinião, o processo não foi amplamente divulgado.

**Ao dia de hoje, que pontos debateria no processo negocial do modelo de contrato de execução existente?**

Não seria outros pontos mas as condições em relação a certos pontos já incluídos no contrato, nomeadamente:

- Pessoal não docente – assegurar que seria possível a colocação de pessoal de modo a não permitir escolas sem funcionários;
- Parque escolar – as instalações da escola de 2.º e 3.º ciclos de Montelavar não foram transferidas para o município por necessitarem de uma intervenção de fundo, sendo que presentemente estamos num “limbo” pois parece que ninguém se lembra desta escola

- **Vantagens e constrangimentos**

**Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?**

O balanço é positivo atendendo à situação financeira do país.

### **Quais as vantagens que encontra?**

Quanto a vantagens penso ser consensual que uma das primeiras é o facto de quem decide estar mais próximo da comunidade e, logo, o investimento que se faz na escola procura ser o que a serve melhor.

A comunicação é mais fácil, existe “ um rosto” por trás de cada serviço e as situações procuram ser resolvidas de acordo com as características da comunidade local.

A ligação entre a direção do Agrupamento e os serviços do Município é maior.

### **Quais os principais constrangimentos?**

Os constrangimentos têm a ver com a capacidade financeira que não acompanhou a transferência de competências, assim como um conjunto de normativos que nem sempre permitem uma resposta célere e adequada às necessidades das escolas.

Pessoal não docente – o rácio é muito insuficiente neste Agrupamento; não é admissível existirem escolas sem funcionários.

O recrutamento de novos funcionários, quando possível, também é um processo lento.

A substituição de ausências temporárias, algumas de longa duração, não existe.

A mobilidade do pessoal não docente faz-se a pedido do próprio sem parecer da escola.

Refeitórios – a gestão dos refeitórios nos jardins de infância e Escolas Básicas do 1.º ciclo é realizada completamente à margem da escola. O pessoal afeto a estes, nalgumas escolas, é insuficiente para o serviço. Falta intervenção nos refeitórios de 2.º e 3.º ciclos.

Parque escolar – a assinatura de protocolo de transferência de verba do Município para o Agrupamento para a realização de pequenas intervenções veio melhorar bastante a resposta dada às escolas em termos de pequenas intervenções e que são normalmente as de carácter muito urgente.

Quanto à manutenção das infraestruturas e ao apetrechamento das escolas, são evidentes as dificuldades financeiras existentes. No entanto, nem sempre existe por parte de quem decide o conhecimento da realidade global do Agrupamento, que se manifesta na falta de uma definição de prioridades de atuação. As respostas são dadas, por vezes, em consequência de quem “fala mais alto”, nomeadamente quando se trata de associação de pais.

**Considera que enquanto diretor acaba por ter mais autonomia na tomada de decisão com a assinatura do contrato de execução?**

Não verifiquei um grande acréscimo, nem grandes diferenças, em termos de autonomia. A direção gere os recursos humanos e financeiros estipulados pelo município, do mesmo modo que geria quando se tratava da administração regional ou central

**Da observação que faz, considera a Câmara Municipal de Sintra autónoma no que diz respeito à tomada de decisão no âmbito das competências constantes no contrato de execução?**

Creio que a Câmara Municipal de Sintra é autónoma na tomada de decisões, não é mais devido aos constrangimentos, sobretudo financeiros, alguns que já mencionei.

- **Prioridades**

**Das áreas de intervenção definidas no quadro de competências do município em matéria de educação, acha que a Câmara Municipal de Sintra está a tomar a decisões mais adequadas de acordo com as áreas prioritárias do concelho?**

Pronunciando-me apenas no âmbito deste Agrupamento diria que as áreas prioritárias a que Câmara Municipal de Sintra vem dando resposta adequada são:

- Uma rede escolar que assegure a oferta de pré-escolar para todas as crianças a partir de 3 anos, que está praticamente assegurada na área educativa deste Agrupamento;
- Uma rede escolar de 1.º ciclo com serviço de refeições, oferta de Atividades de Enriquecimento Curricular para todos os alunos e transporte escolar para crianças de localidades cujos estabelecimentos tenham encerrado;
- Apoio a projetos educativos inseridos na comunidade local, permitindo o apetrechamento adequado a, inclusive, diferentes alternativas de aprendizagem;
- Apoio não só às crianças de famílias carenciadas mas a todos através, por exemplo, de oferta dos manuais no 1.º ciclo ou do passe escolar.

- **Adaptação autárquica**

**Considera que a Câmara Municipal de Sintra se ajustou corretamente de acordo com as competências transferidas para município?**

Não sei. Verifico, sim, que existe da parte da Câmara Municipal de Sintra uma preocupação com a educação das crianças e jovens, uma procura de respostas adequadas à heterogeneidade do concelho. Existe trabalho feito, existe intervenção e iniciativa.

## ANÁLISE DE CONTEÚDO

Categoria	Subcategoria	Unidades de registo
Processo negocial	Poder de decisão	<i>“Não houve qualquer consulta por nenhuma das partes”</i>
	Acompanhamento	<i>“Não existiu acompanhamento”</i> <i>“(…) processo não foi amplamente divulgado”</i>
	Revisão das condições	<i>“Pessoal não docente”</i> <i>“Parque escolar”</i>
Vantagens e constrangimentos	Balanço	<i>“O balanço é positivo atendendo à situação financeira do país”</i>
	Vantagens	<i>“(…) o investimento que se faz na escola procura ser o que a serve melhor”</i> <i>“A comunicação é mais fácil”</i> <i>“(…) situações procuram ser resolvidas de acordo com as características da comunidade local”</i> <i>“A ligação entre a direção do Agrupamento e os serviços do Município é maior”</i>
	Constrangimentos	<i>“(…) capacidade financeira que não acompanhou a transferência de competências”</i> <i>“(…) conjunto de normativos que nem sempre permitem uma resposta célere e adequada”</i> <i>“(…) o rácio [pessoal não docente] é muito insuficiente”</i>  <i>“(…) O recrutamento de novos funcionários(…) é um processo lento”</i>

Vantagens e constrangimentos (cont.)	Constrangimentos (cont.)	<p><i>“(...) a gestão dos refeitórios nos jardins de infância e Escolas Básicas do 1.º ciclo é realizada completamente à margem da escola”</i></p> <p><i>“(...) dificuldades financeiras existentes” [manutenção das infraestruturas e ao apetrechamento das escolas]</i></p> <p><i>“(...) falta de uma definição de prioridades de atuação”</i></p>
	Tomada de decisão	<p><i>“Não verifiquei um grande acréscimo, nem grandes diferenças, em termos de autonomia”</i></p> <p><i>“(...) Câmara Municipal de Sintra é autónoma na tomada de decisões”</i></p>
Prioridades	Decisões autárquicas	<p><i>“(...) oferta de pré-escolar para todas as crianças a partir de 3 anos”</i></p> <p><i>“(...) rede escolar de 1.º ciclo com serviço de refeições”</i></p> <p><i>“(...) oferta de Atividades de Enriquecimento Curricular para todos os alunos”</i></p> <p><i>“(...) transporte escolar para crianças de localidades cujos estabelecimentos tenham encerrado”</i></p> <p><i>“Apoio a projetos educativos inseridos na comunidade local”</i></p> <p><i>“Apoio não só às crianças de famílias carenciadas”</i></p>
Adaptação autárquica	Ajuste do município às necessidades	<p><i>“(...) existe da parte da Câmara Municipal de Sintra uma preocupação com a educação”</i></p> <p><i>“(...) procura de respostas adequadas à heterogeneidade do concelho”</i></p> <p><i>“(...) existe intervenção e iniciativa”</i></p>

**ANEXO VI – ENTREVISTA À DIRETORA DO AGRUPAMENTO DE  
ESCOLAS MARIA ALBERTA MENÉRES – PROF. ELISABETE  
MOREIRA**

**VI A – Guião de Entrevista**

**VI B – Entrevista Transcrita**

**VI C – Análise de conteúdo**

**Guião de Entrevista – Diretora do Agrupamento de Escolas Maria Alberta Menéres**

Dimensões de análise	Objetivos	Tópicos
<p align="center">Processo negocial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relacionar o processo negocial do contrato de execução com o envolvimento dos diretores dos Agrupamentos de Escolas;</li> <li>• Descrever a participação dos diretores dos Agrupamentos no processo negocial;</li> <li>• Posicionar os diretores dos Agrupamentos de Escolas (sedes transferidas) no que diz respeito à aceitação dos pontos constantes no contrato de execução.</li> </ul>	<p>Enquanto Diretor(a) do Agrupamento de Escolas considera que teve algum poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação?</p>
		<p align="center">Como acompanhou todo o processo de negociação?</p>
		<p align="center">Ao dia de hoje, que pontos debateria no processo negocial do modelo de contrato de execução existente?</p>
<p align="center">Vantagens e constrangimentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrever o balanço do diretores dos Agrupamentos de Escolas no que diz respeito ao contrato de execução, dois anos após a sua assinatura;</li> <li>• Reconhecer as vantagens e desvantagens do contrato de execução (do ponto de vista dos diretores);</li> <li>• Relacionar a assinatura do contrato de execução com a autonomia dos diretores dos Agrupamentos de Escolas;</li> <li>• Identificar a existência de autonomia na tomada de decisão municipal.</li> </ul>	<p align="center">Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?</p>
		<p align="center">Quais as vantagens que encontra?</p>
		<p align="center">Quais os principais constrangimentos?</p>
		<p align="center">Considera que enquanto diretor acaba por ter mais autonomia na tomada de decisão com a assinatura do contrato de execução?</p>
		<p align="center">Da observação que faz, considera a Câmara Municipal de Sintra autónoma no que diz respeito à tomada de decisão no âmbito das competências constantes no contrato de execução?</p>

Dimensões de análise	Objetivos	Tópicos
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionar os diretores dos Agrupamentos de Escolas no que diz respeito às decisões da Câmara Municipal de Sintra na identificação de áreas prioritárias no concelho.</li> </ul>	<p>Das áreas de intervenção definidas no quadro de competências do município em matéria de educação, acha que a Câmara Municipal de Sintra está a tomar a decisões mais adequadas de acordo com as áreas prioritárias do concelho?</p>
Adaptação autárquica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar a existência de uma adequação autárquica após a assinatura do contrato de execução.</li> </ul>	<p>Considera que a Câmara Municipal de Sintra se ajustou corretamente de acordo com as competências transferidas para município?</p>

**ENTREVISTA REALIZADA VIA E-MAIL À PROF. ELISABETE MOREIRA,  
DIRETORA DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS MARIA ALBERTA MENÉRES  
(JUNHO DE 2012)**

- **Processo negocial**

**Enquanto Diretora do Agrupamento de Escolas considera que teve algum poder de decisão no processo negocial entre a Câmara Municipal de Sintra e o Ministério da Educação?**

Em termos de poder de decisão propriamente não, mas penso que a CMS teve por base nas suas opções e na negociação o *feedback* que obteve das diferentes direções executivas e que sabia o grau de apoio que delas tinha.

**Como acompanhou todo o processo de negociação?**

Com grande expectativa e sempre na esperança que esse processo culminasse em algo de positivo para a educação em Sintra.

**Ao dia de hoje, que pontos debateria no processo negocial do modelo de contrato de execução existente?**

Transferência global do pessoal não docente de todas as escolas do concelho e de todos os edifícios e equipamentos escolares e sua manutenção. Total autonomia na gestão da rede escolar do concelho.

- **Vantagens e constrangimentos**

**Tendo já decorrido 2 anos após a assinatura do contrato de execução, qual o balanço?**

Positivo.

**Quais as vantagens que encontra?**

A relação de proximidade e maior e melhor conhecimento da realidade trouxe notórias vantagens na rápida e eficaz resolução de problemas.

**Quais os principais constrangimentos?**

A falta de recursos financeiros e normativos legais ainda insuficientes.

**Considera que, enquanto diretora, acaba por ter mais autonomia na tomada de decisão com a assinatura do contrato de execução?**

Sim, sem dúvida.

**Da observação que faz, considera a Câmara Municipal de Sintra autónoma no que diz respeito à tomada de decisão no âmbito das competências constantes no contrato de execução?**

Sim.

- **Prioridades**

**Das áreas de intervenção definidas no quadro de competências do município em matéria de educação, acha que a Câmara Municipal de Sintra está a tomar a decisões mais adequadas de acordo com as áreas prioritárias do concelho?**

Sim.

- **Adaptação autárquica**

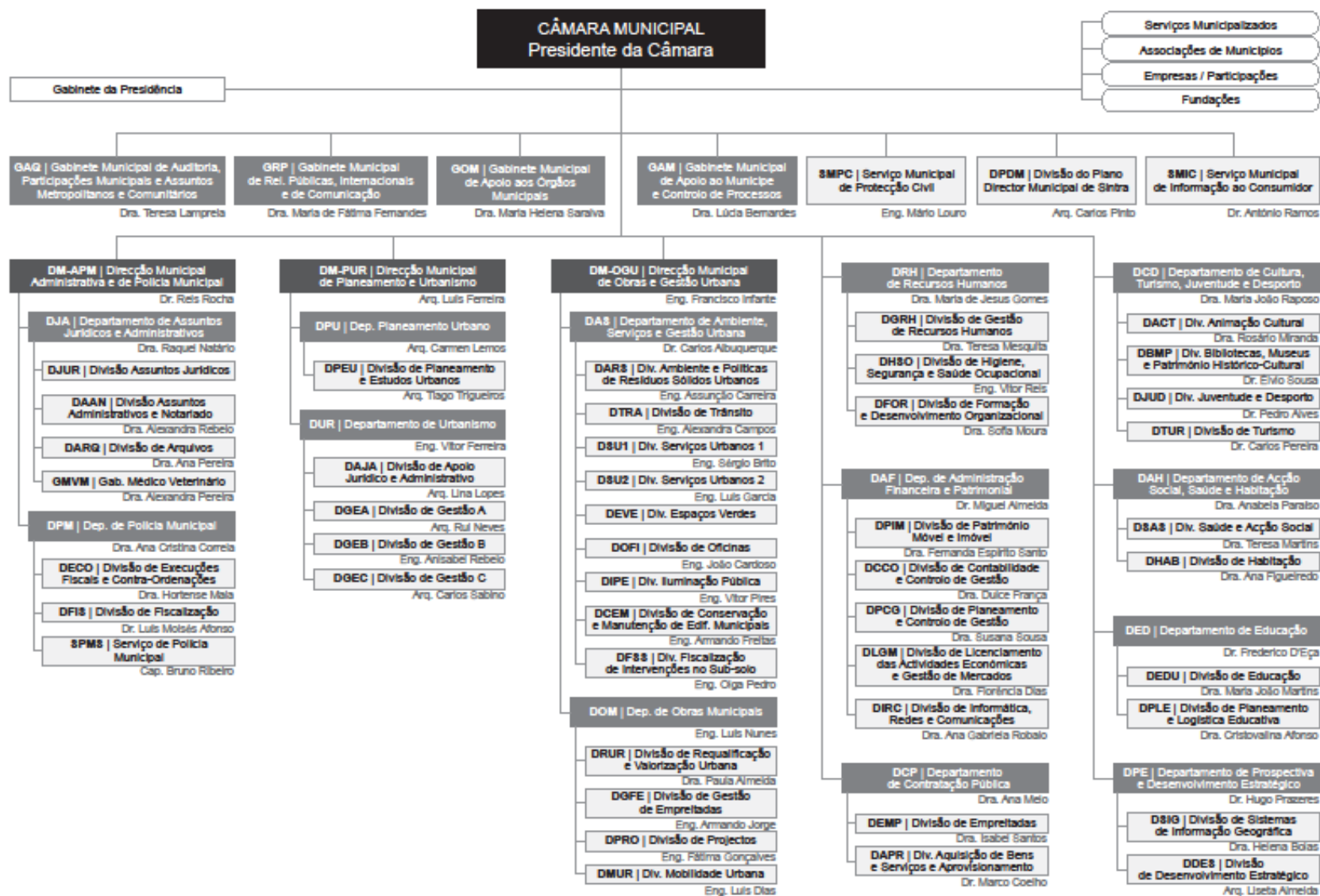
**Considera que a Câmara Municipal de Sintra se ajustou corretamente de acordo com as competências transferidas para município?**

Sim.

## ANÁLISE DE CONTEÚDO

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidades de registo</b>
Processo negocial	Poder de decisão	<i>“Em termos de poder de decisão propriamente não”</i>
	Acompanhamento	<i>“(…) grande expectativa”</i> <i>“(…) positivo para a educação em Sintra”</i>
	Revisão das condições	<i>“Transferência global do pessoal não docente”</i> <i>“ Transferência global (…) de todos os edifícios escolares e sua manutenção”</i> <i>“Total autonomia na gestão da rede escolar do concelho”</i>
Vantagens e constrangimentos	Balanço	<i>“Positivo”</i>
	Vantagens	<i>“(…) relação de proximidade”</i> <i>“(…) maior e melhor conhecimento da realidade”</i> <i>“(…) rápida e eficaz resolução de problemas”</i>
	Constrangimentos	<i>“(…) falta de recursos financeiros”</i> <i>“(…) falta de (…) normativos legais ainda insuficientes”</i>
	Tomada de decisão	<i>“Sim, sem dúvida [acaba por ter mais autonomia na tomada de decisão enquanto diretor]”</i>
Prioridades	Decisões autárquicas	<i>“Sim [a Câmara Municipal de Sintra está a tomar a decisões mais adequadas de acordo com as áreas prioritárias do concelho]”</i>
Adaptação autárquica	Ajuste do município às necessidades	<i>“Sim [a Câmara Municipal de Sintra ajustou-se corretamente de acordo com as competências transferidas para município]”</i>

**ANEXO VII – ORGANOGRAMA DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
SINTRA**



***ANEXO VIII – CÓPIA DO CONTRATO DE EXECUÇÃO ASSINADO  
PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E PELA CÂMARA MUNICIPAL  
DE SINTRA***

**(Contrato n.º 486/2009, de 4 de dezembro, publicado em Diário da  
República. 2.ª série – N.º 235)**