



IPL instituto politécnico
de leiria
escola superior
de tecnologia e gestão

Mestrado em Administração Pública

***Processo de transferência de competências na área
da educação: subsídios para o estudo do caso do
Município de Alcobaça***

Ana Cristina Fernandes Assunção

Leiria, setembro de 2023



IPL instituto politécnico
de leiria
escola superior
de tecnologia e gestão

Mestrado em Administração Pública

***Processo de transferência de competências na área
da educação: subsídios para o estudo do caso do
Município de Alcobaça***

Ana Cristina Fernandes Assunção

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação do Doutor Luís Pedroso de Lima Cabral de Oliveira, Professor da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria

Leiria, setembro de 2023

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Dedicatória

*Ao meu pai por me acompanhar em mais uma etapa da minha vida,
À minha mãe pelo apoio incondicional!*

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Agradecimentos

Quero agradecer, em especial, ao Doutor Luís Pedroso de Lima Cabral de Oliveira, desde logo por ter aceite o meu convite para me acompanhar e orientar neste desafio, pelos seus sábios conselhos e pela sua disponibilidade.

Um agradecimento enorme ao Chefe da divisão de cultura, educação e juventude do Município de Alcobça pela partilha dos seus conhecimentos e experiência, que foram um suporte fundamental para desenvolver a minha dissertação, pelo seu profissionalismo e por ter sido sempre muito prestável.

Agradeço também aos meus colegas de curso pela ajuda, em particular ao Sérgio Melanda pelo seu altruísmo e amizade.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Resumo

A transferência de competências no domínio da educação da Administração Central para a Administração Local, apesar de iniciada em 2019, tem sido tema de debate e de sucessivas renegociações até aos dias de hoje o que suscita interesse por perceber melhor esta problemática.

Com o objetivo de melhor compreender em que moldes está a decorrer o processo de transferências na área da educação optámos por escolher um município em específico e identificar quais os desafios enfrentados neste processo e que estratégias estão a ser implementadas de resposta a esses desafios.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa e para a recolha de dados foi elaborada uma entrevista semiestruturada a um dos atores que acompanhou todo este processo e procedeu-se a um estudo aprofundado do mesmo.

Através da análise dos dados recolhidos concluímos que, apesar da transferência de competências na área da educação para o município ser descrita como necessária, ainda permanecem algumas indefinições do quadro normativo que necessitam ser ajustadas às necessidades reais.

Palavras-Chave: Desafios; Descentralização; Educação; Estratégias; Município.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Abstract

The transfer of competencies in the field of education from the Central Administration to the Local Administration, although it began in 2019, has been the subject of debate and successive renegotiations to this day, which has raised interest in understanding this issue better.

In order to better understand how the transfer process in the area of education is taking place, we decided to choose a specific municipality and identify the challenges faced in this process and what strategies are being implemented to respond to these challenges.

The methodology adopted is qualitative in nature and for data collection a semi-structured interview was carried out with one of the actors who has followed this whole process and an in-depth study was made of it.

Through the analysis of the data collected, we concluded that, although the transfer of competences in the area of education to the municipality is described as necessary, there are still some uncertainties in the legal framework that need to be adjusted to real needs.

Keywords: Challenges; Decentralization; Education; Strategies; Municipality.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Número de Alunos e Estabelecimentos Escolares do Município.....	28
Tabela 2 - Medidas de Apoio da Autarquia para a Rede Pública Escolar.....	29
Tabela 3 - Apoios Municipais Complementares	31

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de Siglas

- AAAF – Atividades de Animação e Apoio à Família
- ABAE – Associação Bandeira Azul da Europa
- ADEPA – Associação de Defesa e Valorização do Património Cultural da Região de Alcobaça
- AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular
- ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
- CE – Carta Educativa
- CEE – Comunidade Económica Europeia
- CEERIA – Centro de Educação Especial, Reabilitação e Integração de Alcobaça
- CEF – Cursos de Educação e Formação
- CIM – Comunidade Intermunicipal
- CME – Conselho Municipal de Educação
- CPA - Código do Procedimento Administrativo
- CRP – Constituição da República Portuguesa (1976)
- DGAEP – Direção-Geral da Administração e Emprego Público
- DGAL- Direção-Geral das Autarquias Locais
- DGES – Direção-Geral de Ensino Superior
- EPADRC – Escola Profissional de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Cister
- IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
- IPL – Instituto Politécnico de Leiria
- LAL – Lei das Autarquias Locais (1984)
- LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
- OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
- RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Índice

Dedicatória.....	i
Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	v
Abstract.....	vii
Lista de Tabelas.....	ix
Lista de Siglas.....	xi
Índice.....	xiii
Capítulo I.....	2
1. Introdução.....	2
Capítulo II.....	4
2. Enquadramento.....	4
2.1. Direito Administrativo e Administração Pública.....	4
2.2. Os Sentidos da Administração Pública.....	5
2.2.1. Administração Pública em Sentido Orgânico.....	5
2.2.1.1. Administração Estadual.....	5
2.2.1.2. Administrações Autónomas.....	7
2.2.2. Princípios Constitucionais da Organização Administrativa.....	7
2.2.3. Administração Pública em Sentido Material.....	9
2.2.3.1. Princípios Gerais da Atividade Administrativa.....	9
2.2.4. A Administração Pública em Sentido Formal.....	10
2.3. Nota Histórica: Como Alcançámos o Modelo Hoje Vigente?.....	11
2.3.1. Estado de Direito Liberal.....	11
2.3.2. Estado de Direito Social.....	11
2.3.3. Estado Regulador e Garantidor - Estado Pós-social.....	12

2.3.4.	Estado de Direito Democrático – A Administração Pública Hoje	13
2.4.	Autarquias Locais	15
2.4.1.	O Município.....	17
2.5.	Descentralização.....	18
2.6.	Descentralização na Área Educativa	21
Capítulo III		25
3.	Processo de Transferência de Competências no Município de Alcobaça	25
3.1.	Serviços Internos	26
3.2.	Comunidade Educativa e Plano de Atividades Educativas	27
3.3.	Rede Educativa	28
3.4.	Rede Pública Escolar	29
3.5.	Parcerias.....	32
3.6.	Processo de Transferência de Competências na Área da Educação	32
Capítulo IV		34
4.	Metodologia: Estudo de Caso.....	34
4.1.	Objetivos e Hipóteses	35
4.2.	Amostra e Critérios de Seleção	36
4.3.	Procedimentos de Recolha de Dados.....	36
4.4.	Análise dos Resultados.....	37
4.5.	Discussão dos Resultados.....	47
4.6.	Limitações e Direções Futuras	54
Capítulo V		56
5.	Conclusão	56
Bibliografia.....		62
Anexos.....		69

Capítulo I

1. Introdução

A presente investigação versa sobre a temática da transferência de competências na área da educação, dada a sua relevância política, social e até científica considerando existirem poucos estudos sobre a efetivação destes processos do tema.

O processo de descentralização administrativa, operado pela Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, foi concretizado no domínio da educação pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. No entanto tem sido alvo de constantes avanços e retrocessos e, decorridos quatro anos, o processo ainda se encontra em curso. Para compreender melhor esta problemática, dado que cada município tem a sua realidade territorial, económica e social, optou-se por realizar um estudo de caso enquanto estratégia de pesquisa empírica qualitativa com o objetivo de responder à nossa questão de investigação: como decorre o processo de transferência de competências na área da educação no Município de Alcobaça? Com essa premissa, propõe-se nesta dissertação identificar os desafios enfrentados neste processo e as estratégias implementadas de resposta a esses desafios.

O estudo foi realizado ao nível local, especificamente no edifício da Divisão de Cultura, Educação e Juventude do Município de Alcobaça

A presente investigação está organizada em cinco capítulos. O capítulo I gira em torno de considerações preambulares.

O capítulo II inicia-se com o enquadramento, permitindo um primeiro contato com noções importantes para o nosso trabalho relativamente à Administração Pública e ao seu direito. Assim, versará os princípios constitucionais da organização administrativa; os princípios gerais da atividade administrativa e os vários modelos de Estado implementados ao longo das últimas décadas, graças aos quais procuramos compreender melhor o surgimento do atual modelo político-administrativo português. Para finalizar este capítulo, caracterizamos as autarquias locais e o município, assim como abordamos a descentralização no geral e a descentralização na área educativa em específico.

No capítulo III procede-se à caracterização demográfica, da comunidade e rede educativa do Município de Alcobaça e é dedicado ao processo de descentralização de competências em curso, desde a perspetiva dos municípios, tendo em particular atenção a problemática da educação.

O capítulo IV é todo ele votado ao estudo de caso que, afinal, constituiu o principal contributo do nosso trabalho. Neste capítulo, centrado na situação concreta do Município de Alcobaça, optámos pelo recurso à entrevista semiestruturada. A referida entrevista serve de base à nossa análise do tema em estudo.

No final deste capítulo procedemos ainda a uma análise FOFA com a intenção de identificar áreas que necessitam de melhoria.

O nosso trabalho termina com o capítulo V onde é feita uma análise global e são apresentadas as conclusões acerca do processo no Município de Alcobaça.

Neste estudo o que se pretende não é tanto analisar o fenómeno da transferência de competências na área da educação, mas sim um dos seus muitos reflexos concretos: no Município de Alcobaça, em meados de 2023, a partir do olhar do Chefe da Divisão de Cultura, Educação e Juventude.

Capítulo II

2. Enquadramento

2.1. Direito Administrativo e Administração Pública

Para compreendermos o modelo de organização política e administrativa do Estado na atualidade, é indispensável conhecer o seu passado e a sua origem. Para evitar uma análise exaustiva das metamorfoses do Estado português, optámos por uma breve contextualização dos eventos mais relevantes para a nossa temática. Antes de iniciarmos, existem alguns conceitos introdutórios de direito administrativo a considerar.

Segundo as palavras de Miguel Furtado¹ *O termo Direito é constituído por três elementos (núcleo interno) e duas características (núcleo externo). Direito é assim, um sistema (1º elemento) de normas (2º elemento) assistido de coercibilidade (3º elemento).*

Coercibilidade no sentido de garantia do cumprimento da norma, a força apenas será aplicada em caso de desobediência. Este sistema encontra-se organizado atendendo a uma determinada estrutura que está disposta em dois ramos principais: o público (como exemplo, o Direito Administrativo) e o privado (como exemplo, o Direito Civil). Por sua vez, o Direito Administrativo português pode ser definido como

o ramo do direito público constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como as relações por ela estabelecidas com outros sujeitos de direito no exercício da atividade administrativa de gestão pública. (Freitas do Amaral, 2006, p. 130).

Com base nas palavras do autor, podemos concluir que o direito administrativo regula a organização, o funcionamento e a atuação da Administração Pública. Em paralelo, a Administração Pública é responsável por organizar e controlar os recursos de forma eficaz e eficiente com a finalidade de satisfazer as necessidades da coletividade. Freitas do Amaral (2006), refere que nem todos os serviços têm a mesma origem ou natureza, no entanto todos visam satisfazer as necessidades coletivas que incidem em três áreas: segurança, cultura e bem-estar. Apesar de necessidade coletiva, o cumprimento da justiça não faz parte da competência da Administração Pública, ficando circunscrita aos tribunais

¹ Furtado, Miguel (2017). Conceito de direito in ISG – Instituto Superior de Gestão. Consultado em 19 de maio de 2023. Disponível em <https://www.isg.pt/2017/08/17/conceito-de-direito/>

(artigos 202.º e 205.º da Constituição da República Portuguesa, doravante designada de CRP).

2.2. Os Sentidos da Administração Pública

De acordo com Freitas do Amaral (2006) e Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias (2017) a expressão *Administração Pública*, escrita com iniciais maiúsculas, pode ser entendida em sentido orgânico ou subjetivo, quando representa a organização administrativa. Segundo o autor, dentro da Administração Pública existem dois sentidos principais: o sentido orgânico, organizatório ou subjetivo e o sentido material, funcional ou objetivo, no entanto também se considera o sentido formal, ao qual iremos fazer uma breve referência, contudo, para a nossa investigação iremos focar-nos essencialmente no sentido orgânico e material.

2.2.1. Administração Pública em Sentido Orgânico

A Administração Pública em sentido orgânico ou subjetivo compreende um *sistema de órgãos hierarquizados ou coordenados* que visam a *realização* regular e contínua dos *interesses coletivos*. (Marcello Caetano, 2005, p.15)

Segundo Vieira de Andrade (2017), a Administração Pública é uma estrutura complexa, muito em parte devido aos fenómenos de pluralização e privatização. Para entendermos melhor esta perceção do autor iremos explanar o aparelho administrativo em sentido estrito, composto por pessoas coletivas públicas, considerando dois grupos: a administração estadual e as administrações autónomas.

2.2.1.1. Administração Estadual

A administração estadual propõe satisfazer de forma direta os interesses nacionais e pode pertencer a quatro grupos de entidades: administração estadual direta ou administração direta do Estado; administração estadual indireta ou administração indireta do Estado; autoridades reguladoras independentes e autoridades administrativas independentes.

A Administração estadual direta² corresponde à pessoa coletiva Estado, quando falamos em Estado-Administração. É composta pelos órgãos e serviços organizados em Ministérios, serviços centrais e periféricos que, sob a dependência hierárquica do Governo, que detém o poder de direção, desenvolvem uma atividade que visa a satisfação das necessidades coletivas.

A Administração estadual indireta³ integra o conjunto das entidades públicas, nomeadamente os institutos públicos e as entidades públicas empresariais, distintas da pessoa coletiva Estado, dotadas de *personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira* (Oliveira e Dias, 2017. p.73). Estas entidades são concebidas com o objetivo de prosseguirem fins do Estado, no entanto estão sujeitas ao poder de superintendência e tutela do Governo.

As Autoridades reguladoras independentes⁴ são entes da administração indireta do Estado que gozam de autonomia perante o Governo. Estas autoridades visam regular e fiscalizar a atividade económica, proteger os direitos dos consumidores e promover a concorrência dos setores que prestam serviços de utilidade pública (Vieira de Andrade, 2017, p.15)

As Autoridades administrativas independentes⁵ são definidas pelo mesmo autor como autoridades públicas criadas pela Constituição ou pela Lei, que visam a garantia dos direitos dos cidadãos e a fiscalização da legalidade administrativa, como é o caso do Conselho Superior da Magistratura; o Provedor de Justiça; a Entidade Reguladora para a Comunicação Social e o Conselho Económico-Social.

² Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (com as devidas alterações Lei n.º 64/2011, de 22/12). Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado. Consultado em 23 de maio de 2023. Disponível em

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1561&tabela=leis&so_miolo=

³ Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (com as devidas alterações DL n.º 61/2022, de 23/09). Aprova a lei quadro dos institutos públicos. Consultado em 23 de maio de 2023. Disponível em

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1472&tabela=leis

⁴ São entidades, com exceção do Banco de Portugal e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, que se regem pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (com as devidas alterações Lei n.º 75-B/2020, de 31/12). *Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo*. Consultado em 23 de maio de 2023. Disponível em

<https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/entidade-reguladora-independente>
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1983&tabela=leis&so_miolo=S

⁵ Estas entidades são legitimadas pelo n.º 3 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa.

2.2.1.2. Administrações Autónomas

As administrações autónomas integram as entidades que visam a persecução dos interesses das comunidades respetivas, através de órgãos eleitos e sob a fiscalização e controlo do Governo (Vieira de Andrade, 2017).

A administração autónoma pode subdividir-se em: territorial e corporativa.

A administração autónoma territorial compreende as autarquias locais (municípios e freguesias); as regiões autónomas; as regiões administrativas e as CIMs.

A administração autónoma corporativa é composta por corporações territoriais; consórcios públicos e associações públicas, designadamente as Ordens profissionais ou as Academias (Oliveira e Dias, 2017)

Como podemos constatar, a administração autónoma territorial abrange as autarquias locais e as regiões autónomas formada pelos arquipélagos da Madeira e dos Açores. As regiões autónomas, diferente do território continental, gozam de autonomia ao nível político; administrativo e legislativo (artigo 227.º e artigo 228.º do CRP) o que confere poderes para emitirem decretos legislativos regionais.

Já no território continental, a Constituição da República Portuguesa determina que cabe à Assembleia da República (artigos 164.º e 165.º) elaborar Leis e ao Governo (artigo 198.º) Decretos-Lei. Considerando que a nossa investigação tem como objeto de estudo um município em específico, no ponto 2.4. iremos retomar a administração autónoma territorial, nomeadamente as autarquias locais em geral e o município em concreto.

2.2.2. Princípios Constitucionais da Organização Administrativa

Na Constituição da República Portuguesa, no artigo 267.⁶, no n.º 1 e n.º 2, estão consagrados alguns princípios constitucionais referentes à organização da Administração que importa considerar.

⁶ artigo 267.º (Estrutura da Administração)

1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, (...);
2. Para efeito do disposto no número anterior, a Lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

Com base em Freitas do Amaral (2015), Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias (2017) e nos princípios do referido artigo, iremos proceder a uma descrição sucinta dos princípios que, a nosso ver, são mais relevantes para a temática desenvolvida nesta dissertação.

Princípio da desburocratização. Este princípio visa promover a eficiência na ação da administração através dos processos de simplificação na sua forma de operar.

O **princípio da aproximação dos serviços à população** define que os serviços e entidades que fazem parte da estrutura administrativa devem localizar-se junto da população, facilitando o acesso dos cidadãos aos centros de decisão e proporcionando uma melhor percepção das suas necessidades. Este princípio efetiva-se com a transferência de competências para as autarquias locais, tema que iremos posteriormente desenvolver.

Os princípios da **desconcentração** e da **descentralização** administrativa. A desconcentração pressupõe a repartição de poderes e competências pelos diversos órgãos, com posições hierárquicas distintas, que constituem cada pessoa coletiva pública. Em paralelo, a descentralização, de extrema importância para o nosso estudo, visa a transferência de competências do Estado para outros órgãos administrativos, o que permite a existência de uma pluralidade de entidades que asseguram a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas. Desta forma são criados outros centros de decisão, consagrando o princípio da separação de poderes.

Um dos princípios de maior relevo para este estudo é o **princípio da subsidiariedade** que determina que devem ser asseguradas pelas entidades mais próximas dos cidadãos a satisfação das necessidades coletivas de forma eficaz e adequada, contudo, quando estas entidades mais próximas do cidadão não conseguem satisfazer certas necessidades, estas atribuições devem ser transferidas para entidades hierarquicamente superiores.

O **princípio da complementaridade e da colaboração** permite a partilha de atribuições e competências entre os vários agentes e entidades que constituem o sistema administrativo. Todas as autoridades devem colaborar de forma articulada com o propósito de complementar a atividade desenvolvida por cada uma delas.

Estes princípios constitucionais são normas de conduta que devem ser seguidas nas relações entre os vários órgãos que integram o sistema administrativo.

2.2.3. Administração Pública em Sentido Material

A Administração Pública em sentido material, funcional ou objetivo, é definida como uma atividade regular, permanente e contínua dos poderes públicos com vista à satisfação de necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados (Marcello Caetano, 2005, p.5)

Por sua vez, Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias (2017) complementam que a Administração Pública entendida em sentido material, funcional ou objetivo, refere-se à atividade de administrar e neste sentido os autores atribuem-lhe o significado de tarefa ou função do Estado. A função administrativa distingue-se das outras funções públicas estaduais: política; legislativa e jurisdicional (Oliveira e Dias, 2017, p.20)

2.2.3.1. Princípios Gerais da Atividade Administrativa

A Administração Pública deve reger-se pelos princípios expostos infra, no exercício da sua função administrativa. Estes princípios encontram-se compreendidos entre os artigos 3.º e 19.º do Código de Procedimento Administrativo⁷ (doravante designado por CPA) e foram selecionados quatro princípios tendo em conta o nosso objeto de estudo.

Princípio da legalidade. No nº1 deste princípio está expresso:

Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à Lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.

Atualmente a Administração não está subordinada apenas à Lei, como se verificava no Estado Liberal, mas à Lei e ao direito. Assim sendo, defende-se que o princípio da legalidade, hoje em dia cedeu lugar ao princípio da juridicidade (Vieira de Andrade, 2017).

⁷ Decreto-Lei n.º 4/2015, 07 de janeiro (com as devidas alterações DL n.º 11/2023, de 10/02). Código do Procedimento Administrativo – CPA. Consulta dos Princípios gerais da atividade administrativa. Consultado em 25 de maio de 2023. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>

Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos. Neste princípio está consagrado que:

compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

O interesse público é o único fim que as entidades e os serviços públicos podem prosseguir quando no exercício das suas funções (Freitas do Amaral, 2006, p.42).

Princípio da boa administração. Se atentarmos neste princípio, podemos reconhecer que em muito se compara, em sentido orgânico, ao princípio da desburocratização consagrado na CRP no n.º 1 do artigo 267.º. A Administração Pública em ambos os sentidos, deve ser eficiente, célere, organizada e facilitar as relações com os particulares de forma a evitar burocracias excessivas (Freitas do Amaral, 2015).

Princípio da colaboração com os particulares. Compete aos órgãos da Administração Pública colaborar, apoiar e estimular as iniciativas dos particulares. Este princípio será particularmente importante para o nosso estudo de caso.

Podemos inferir que alguns princípios mencionados supra, são comuns em ambos os sentidos e outros complementam-se. Estes princípios são reguladores da atividade administrativa pelos quais a Administração Pública se deve nortear para a prossecução do interesse público.

2.2.4. A Administração Pública em Sentido Formal

Refere-se às formas pelas quais a Administração atua. A Administração Pública pode atuar recorrendo, desde logo, a três mecanismos: o ato administrativo, o regulamento administrativo e o contrato administrativo (Vieira de Andrade, 2017).

A Administração Pública é regida por Leis, regulamentos e princípios que visam garantir a legalidade, transparência e a eficiência na prestação dos serviços públicos assim como no exercício das competências atribuídas.

2.3. Nota Histórica: Como Alcançámos o Modelo Hoje Vigente?

Esta breve evolução histórica tem como objetivo densificar o conteúdo exposto anteriormente e identificar os modelos de Estado que influenciaram a estrutura, organização e o funcionamento da Administração Pública que conhecemos atualmente.

2.3.1. Estado de Direito Liberal

Este modelo de Estado passou pela afirmação de dois princípios determinantes para o surgimento do direito administrativo: o princípio da separação dos poderes e o princípio da legalidade da administração. O princípio da separação dos poderes, apesar de presente no pensamento de Aristóteles e dos seus teorizadores John Locke e Montesquieu, apenas se instituiu com a Revolução Francesa de 1789 (Oliveira e Dias, 2004). Em sede de direito administrativo, o princípio da separação dos poderes permitiu, *pela primeira vez na história, a separação entre a administração e a justiça* (Freitas do Amaral, 2006, p.77). Este princípio, não obstante à sua curta vigência, ficou consagrado na Constituição de 1822 no artigo 30.º que definiu a separação dos três poderes em legislativo, executivo e judicial.⁸

O princípio da legalidade administrativa determinava a subordinação da Administração à Lei, ou seja, caso os órgãos da Administração não agissem em conformidade, os cidadãos podiam recorrer ao tribunal para defender os seus direitos. Esta conjuntura contribuiu para a concretização do Estado de Direito e do Direito Administrativo que visa proteger e defender os direitos dos cidadãos que passam a ser *titulares de direitos subjetivos invocáveis* perante o Estado (Oliveira e Dias, 2004, p.18).

2.3.2. Estado de Direito Social

Com a primeira guerra mundial e a grande depressão dos anos 30, o Estado, ao contrário do que se verificava no modelo anterior, passa a ser mais interventivo no setor económico. No ano de 1933 é aprovada a Constituição⁹ que instituiu o Estado Novo,

⁸ A Constituição de 1822 foi a primeira Constituição portuguesa. Consulta do princípio da separação de poderes. Consultado em 29 de maio de 2023. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/Constituicao-1822.aspx>

⁹ A Constituição de 1933 *formalmente estabelecia um compromisso entre um Estado democrático e um Estado autoritário*, no entanto, durante a sua vigência, prevaleceu o regime autoritário sob o domínio da

regime de natureza autoritária e centralizadora, que limitava as liberdades dos cidadãos e procede ao controlo da administração central sobre a administração municipal. O Estado passou a ser conduzido pelo *autoritarismo político* e pelo *intervencionismo económico*, social e cultural tornando-se o centro efetivo de todo o aparelho administrativo com diversas funções e serviços (Freitas do Amaral, 2006). Essa intervenção intensifica-se na sequência da segunda guerra mundial e com a Revolução de 1974 observa-se também a provisão direta do Estado nos domínios sociais, nomeadamente na cultura, garantindo o acesso de todos à educação. Como consequência destes acontecimentos, assiste-se à transição do Estado de Direito Liberal para o Estado de Direito Social, também conhecido por Estado Providência, prestador de bens e serviços. *Estado de Direito* porque não abdica da herança liberal constitucional do Séc. XIX, quer *em matéria de subordinação dos poderes públicos à Lei*, quer *ao reforço das garantias dos particulares face à Administração*. *Estado Social* porque visa promover o desenvolvimento económico, o bem-estar e a justiça social. (Garcia, 1994, como citado em Freitas do Amaral, 2006, p.84).

2.3.3. Estado Regulador e Garantidor - Estado Pós-social

Com o aumento da prestação de serviços públicos o Estado passa a não ter capacidade para dar resposta aos problemas sociais o que torna eminente um alargamento e *pulverização da Administração Pública*, por um lado, pela participação dos particulares nas funções públicas, por outro, pelo *fenómeno da privatização da Administração Pública* (Oliveira e Dias, 2004, p.20; Vieira de Andrade, 2017).

As sucessivas mudanças da sociedade e a Revolução de 1974, possibilitaram a transição para o regime democrático que implicou uma reestruturação do papel do Estado na economia e na sociedade permitindo alterações no modelo político da administração. Assiste-se a uma redução da intervenção direta do Estado na economia, são privatizados vários setores da atividade administrativa e o Estado passa a atuar como regulador dos serviços de interesse público, prestados por empresas privadas. (Ferro *et al.*, 2022).

Estado regulador na medida em que regula o mercado e controla as atuações privadas e Estado garantidor porque é da sua responsabilidade garantir o funcionamento eficiente da economia. Ao Estado cabe a função de acautelar que o mercado funciona *sem*

figura de António de Oliveira Salazar. Consultado em 2 de junho de 2023. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/EstadoNovo.aspx>

falhas, garantir a boa concorrência entre as empresas e proteger os direitos dos consumidores¹⁰ através de uma *intervenção fiscalizadora* (Gonçalves, 2019, p.42).

A revisão constitucional de 1989¹¹ e a Lei n.º 11/90, de 5 de abril¹², viabilizaram o processo de privatizações e permitiu ao Estado criar entidades reguladoras independentes que atuassem com imparcialidade quer do poder político quer em relação às empresas que regulavam e que passam a controlar o funcionamento dos mercados. O Estado estabelece regras, para delimitar a atuação das empresas, que são executadas por entidades reguladoras que visam assegurar o cumprimento das obrigações das empresas e salvaguardar os interesses dos consumidores (Ferro, et. al. 2022, p.13).

Os fenómenos da privatização, a eficácia e eficiência da ação administrativa e a maior confiança no mercado, passam a fazer parte da Administração Pública e do direito que a regula (Oliveira e Dias, 2017).

2.3.4. Estado de Direito Democrático – A Administração Pública Hoje

Através do legado deixado pelos modelos de Estado anteriores, conseguirmos compreender que todos eles, de alguma forma, contribuíram para a evolução do sistema administrativo atual. A Revolução Francesa teve um enorme impacto na consagração dos ideais de liberdade individual que se reflete até aos dias de hoje. O princípio da separação de poderes, plasmado no artigo 2.º da CRP, enquanto fundamento do Estado de Direito Democrático e o princípio da legalidade, n.2º do artigo 266º da CRP, que permitiu dotar os cidadãos de direitos e garantias através da criação do direito administrativo, ainda permanecem na nossa Constituição dada a sua importância na regulação do atual modelo administrativo.

O princípio da separação dos poderes – nas suas dimensões política (admitindo várias fontes de legitimidade), organizativa (impondo a pluralidade de centros de decisão)

¹⁰ Lei n.º 24/96, de 31 de julho (com as devidas alterações Lei n.º 28/2023, de 04/07). Lei de defesa do consumidor que estabelece o regime jurídico aplicável à defesa dos consumidores. Consultado em 6 de junho de 2023. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=726&tabela=leis

¹¹ A 2.ª revisão constitucional de 1989. Concedeu maior abertura ao sistema económico e extinguiu o princípio da irreversibilidade das nacionalizações. Consultado em 8 de junho de 2023. Disponível em <https://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx>

¹² Lei n.º 11/90, de 5 de abril. Lei-quadro das privatizações. A presente Lei aplica-se à reprivatização da titularidade ou do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de abril de 1974, previstos no n.º 1 do artigo 293.º da CRP. Consultado em 11 de junho de 2023. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/avaliacao-previa-reprivatizacoes>

e funcional (repartindo a diversidade de tarefas) (Vieira de Andrade, 2017, p.23), foi determinante para a organização política e administrativa do Estado atual. Através das palavras do autor podemos depreender que este princípio limitava o poder do rei por meio da desconcentração, transpondo esta ideia e aplicando-a à nossa realidade, o referido autor a esse respeito menciona que hoje vivemos numa sociedade global dominada pela *policentralidade de poderes* procedente da descentralização.

A herança dos vários modelos de Estado justifica o processo de descentralização que hoje vivemos. Nesta matéria, para além das referidas anteriormente, podemos mencionar duas contribuições fundamentais: o Estado Social e o Estado Regulador. Do modelo de Estado Social, manteve-se a crescente intervenção do Estado no domínio social, nomeadamente na área da educação, saúde e ação social, no entanto hoje, estas competências são transferidas para as autarquias locais. Como já referido anteriormente, esta proximidade dos serviços ao cidadão permite uma maior perceção das suas necessidades sociais possibilitando uma distribuição de recursos mais justa. Nas últimas décadas, têm ocorrido processos de descentralização não só para o poder local, como é o caso da transferência de competências para as autarquias locais, mas também para entidades privadas (Cardoso, 2014, p.211).

Relativamente ao Estado Regulador, se traçarmos um paralelo entre a atuação do Estado nos processos de privatização e no processo de transferência de competências para os municípios, conseguimos apurar que em relação às empresas privadas, o Estado delega nas entidades reguladoras a fiscalização do cumprimento da Lei. Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias (2017) agregam as autoridades reguladoras independentes e as autoridades administrativas independentes na *administração independente* que definem como sendo *constituída por organismos criados pelo Estado, para realizarem tarefas que lhe competem (como a administração indireta) mas que o mesmo Estado isenta de subordinação e controlo (como de uma administração autónoma se tratasse)* (Oliveira e Dias, 2017, p.87).

No entanto, em relação à atuação do Estado no processo de transferência de competências para os municípios, apesar de se tratar de entidades públicas dotadas de órgãos representativos próprios e que possuem autonomia perante o Estado, estão sob tutela administrativa¹³ do Governo, quer isto dizer que, o Estado controla, fiscaliza e

¹³ Lei n.º 27/96, de 01 de agosto (com as devidas alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro). Regime jurídico da tutela administrativa. O n.º 1 do artigo 1.º refere que: *a presente Lei estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respetivo regime sancionatório*. Contudo, o artigo 5.º da presente Lei menciona: *A tutela administrativa compete ao Governo, sendo assegurada, de*

assegura, através de entidades independentes, que a entidade tutelada cumpre as Leis, através de inspeções feitas pela Inspeção-Geral de Finanças ou, como refere um artigo¹⁴ divulgado pela da Câmara Municipal de Coimbra, por meio de auditorias feitas pelo Tribunal de Contas. O modelo de Estado Pós-Social, aproxima-se do Estado de Direito Democrático no que concerne ao seu papel regulador, na liberalização de vários setores da economia e à atuação das entidades reguladoras independentes e das entidades administrativas independentes (Ferro, et. al., 2022). Hoje a Administração Pública é caracterizada não só pelo intervencionismo económico, mas também pela ação na área social e cultural da Administração, esta última de grande importância para a nossa investigação, uma vez que cabe à Administração *garantir a todos o direito à educação* (Freitas do Amaral, 2006, p.83).

No domínio do direito administrativo, continuamos a assistir à privatização de importantes setores da atividade administrativa e à sua regulação, à realização de parcerias público-privadas, às quais o Estado recorre para obter recursos que não dispõe, ações estas que fomentam o uso misto de direito público e privado (Andrade, 2017, p.30).

A privatização de vários setores públicos, a europeização e internacionalização da Administração Pública e a digitalização da atividade administrativa foram algumas das alterações e inovações na Administração Pública e no direito administrativo (Oliveira e Dias, 2017, p.33). A Constituição da República Portuguesa de 1976 também contribuiu para o fortalecimento do paradigma administrativo atual na medida em que devolve a liberdade aos cidadãos e permite concretizar o princípio da descentralização ao conceder autonomia ao poder local e atribuir competências às autarquias locais.

2.4. Autarquias Locais

Como referido anteriormente, retomamos o ponto 2.2.1.2. relativo às Administrações Autónomas. No aparelho administrativo em sentido estrito, Vieira de Andrade (2017) considerou dois tipos de Administração: administração estadual (direta

forma articulada, pelos Ministros das Finanças e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no âmbito das respetivas competências. Consultado em 12 de junho de 2023. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=282&tabela=leis&so_miolo=

¹⁴ Artigo publicado no dia 05 de julho 2023 na página da Câmara Municipal de Coimbra intitulada: *Descentralização leva a auditoria à dimensão financeira da CM de Coimbra*, da autoria da Agência Lusa. Consultado em 15 de agosto de 2023. Disponível em <https://www.coimbra.pt/2023/07/descentralizacao-leva-a-auditoria-a-dimensao-financiera-da-cm-de-coimbra/>

e/ou indireta) e as administrações autónomas. Dentro das administrações autónomas, é considerada a administração autónoma territorial onde estão incluídas as autarquias locais, que compreende: as freguesias; os municípios; as regiões autónomas; as regiões administrativas e as CIMs. Considerando o foco da nossa investigação, posteriormente iremos proceder a uma breve caracterização do município.

Como já foi exposto, o Estado central tem como fim a prossecução do interesse público, um dos princípios fundamentais da Administração Pública consagrado no n.º 1 do artigo 266.º da CRP, porque a sua área de atuação abrange todo o território nacional. Por seu lado, as autarquias locais, que estão previstas no n.º1 do artigo¹⁵ 235.º da CRP, sob a epígrafe de poder local, têm como fim os interesses próprios das respetivas populações residentes como referido no n.º2 do mesmo artigo.

As autarquias locais, são pessoas coletivas públicas de base territorial, que asseguram a prossecução de interesses próprios do respetivo agregado populacional através de órgãos próprios, por estes eleitos (Oliveira e Dias, 2017, p. 82).

São pessoas coletivas territoriais porque desenvolvem a sua ação sobre uma área definida do território nacional e, além de disporem de órgãos próprios eleitos democraticamente, também dispõem de património e finanças próprias como referido no artigo¹⁶ 238.º da CRP. As autarquias locais são entidades independentes do Estado, no entanto podem por ele ser controladas, fiscalizadas e subsidiadas (Freitas do Amaral, 2015), quer isto dizer que, como já referido no capítulo II, as autarquias locais estão sujeitas aos poderes de tutela por parte do Governo¹⁷ que tendo por *objeto o controlo da legalidade*, realiza através de inspeções, inquéritos e sindicâncias a verificação do cumprimento da Lei como consta no artigo 242.º da CRP. A administração encontrava-se limitada pelo princípio da legalidade administrativa, hoje, *os órgãos e agentes*

¹⁵ Artigo 235.º - (Autarquias locais)

1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.

2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

¹⁶ Artigo 238.º - (Património e finanças locais)

1. As autarquias locais têm património e finanças próprios.

2. O regime das finanças locais será estabelecido por Lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

3. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

4. As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na Lei.

¹⁷ “Enquanto órgão superior da Administração Pública (n.º 1 do artigo 192.º) e como forma de garantir a unidade da ação administrativa (n.º 2 do artigo 267.º), o Governo beneficia, nos termos da Constituição, de poderes de tutela — isto é, de «controlo» — nomeadamente sobre as autarquias locais. Como já referido anteriormente, a Lei n.º 27/96, de 1 de agosto, aprovou o Regime da Tutela Administrativa, posteriormente alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro. Consultado em 15 de junho de 2023. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/inspecao-tutela-administrativa>

administrativos estão subordinados à Constituição e à Lei expresso no n.º 2 do artigo 266.º da CRP enquanto princípio fundamental e referido anteriormente por Vieira de Andrade (2017). O quadro de competências e o regime jurídico das autarquias locais (RJAL) estão designados na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹⁸, com referência no artigo 7.º para as atribuições da freguesia e no artigo 23.º as atribuições do município, no entanto os dois órgãos devem atuar de forma articulada. A referida Lei ao estabelecer *a possibilidade de celebrar contratos de delegação de competências e acordos de execução entre Câmara Municipal e Juntas de Freguesia* expressa a importância da subsidiariedade na governação (Cardoso, 2014, p.216).

2.4.1. O Município

A Constituição¹⁹ determina a existência, no Continente, das seguintes categorias de autarquias locais: as freguesias, os municípios, as regiões administrativas (estão previstas na CRP mas ainda não foram instituídas) e as comunidades intermunicipais (CIM). Cada autarquia local tem órgãos próprios. Na freguesia os órgãos representativos são a Assembleia de Freguesia como órgão deliberativo e a Junta de Freguesia o órgão executivo. No caso do município (artigo 250.º), a Assembleia Municipal (artigo 251.º) é o órgão deliberativo e a Câmara Municipal (artigo 252.º) o órgão executivo. O *presidente da Câmara Municipal é um órgão do município, considerado o líder do órgão executivo do município*²⁰ e com competências próprias e delegadas que constam nos artigos 34.º e 35.º da Lei das Autarquias Locais. Estas competências podem ser delegadas e subdelegadas nos vereadores e dirigentes dos serviços do município. No caso do município em estudo, a Câmara Municipal de Alcobaça integra um presidente e seis vereadores que formam o executivo²¹ e a Assembleia Municipal²² *é constituída por 34 membros dos quais 21 são eleitos diretamente e por 13 Presidentes das Juntas de Freguesia do Concelho.*

¹⁸ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (com as devidas alterações pela Lei n.º 24-A/2022, de 23 de dezembro). Lei das autarquias locais (LAL). A presente Lei estabelece o regime jurídico das autarquias locais (RJAL), aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Consultado em 16 de junho de 2023. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-56366098>

¹⁹ Artigo 236.º - 1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

²⁰ Diário da República. Consulta das competências do Presidente da Câmara Municipal. Consultado em 18 de agosto. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/presidente-camara-municipal>

²¹ Município de Alcobaça. Consulta dos membros do executivo. Consultado em 20 de junho de 2023. Disponível em <https://www.cm-alcobaca.pt/pt/menu/344/executivo.aspx>

A Assembleia Municipal *tem poderes de fiscalização* sobre o órgão executivo e, *sob proposta da Câmara Municipal*, discute e aprova questões políticas, designadamente, o orçamento e planos estratégicos. A Câmara Municipal define e executa políticas públicas de desenvolvimento do concelho e com a descentralização de competências os municípios passaram a ter atribuições em vinte domínios: ambiente; comunicações; energia; transportes; defesa do consumidor; cooperação externa; promoção do desenvolvimento; equipamento rural e urbano; habitação; ordenamento do território e urbanismo; património; polícia municipal; proteção civil; saneamento básico; cultura e ciência; desporto; tempos livres; ação social; saúde e educação²³.

De todos os domínios mencionadas supra, iremos apenas debruçarmo-nos na educação por ser o foco da nossa investigação.

As competências da Câmara Municipal, como referido anteriormente, estão designadas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, nos artigos 32.º e seguintes.

No total existem 308 municípios, 278 no Continente e 30 distribuídos pelas Regiões Autónomas, 19 nos Açores e 11 na Madeira²⁴.

Filipe Teles (2021) refere que o Governo continua a funcionar alicerçado no mesmo sistema político e administrativo desde a Revolução de 1974 e que é fundamental criar mecanismos de resposta às novas realidades da sociedade nomeadamente ao nível da coesão territorial, da desertificação das áreas rurais e da sustentabilidade. É essencial adotar um modelo de administração centrada no cidadão, *inverter o sentimento de descrença* na política e apostar na *gestão do valor público* sem comprometer os princípios basilares como a igualdade, a transparência e justiça (Cardoso, 2014, p.216).

2.5. Descentralização

A aspiração pela valorização do poder local e a descentralização voltaram a surgir nas décadas de 1960 e 1970 como forma de combater a centralização do poder que se impunha na época. Com a Revolução de 1974 e a Constituição da República Portuguesa de

²² Município de Alcobaca. Consulta dos membros da Assembleia Municipal. Consultado em 20 de junho de 2023. Disponível em <https://www.cm-alcobaca.pt/pt/menu/334/assembleia-municipal.aspx>

²³ Câmara Municipal de Lisboa. Consulta das áreas atribuídas aos municípios. Consultado em 22 de junho de 2023. Disponível em <https://www.lisboa.pt/municipio/camara-municipal>

²⁴ Direção-Geral das Autarquias Locais – DGAL. Consulta do número total de municípios. Consultado em 25 de junho de 2023. Disponível em <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/subsetor-da-administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/>

1976, que permitiu concretizar o princípio da descentralização ao conceder autonomia ao poder local e atribuir competências às autarquias, estes temas voltaram à agenda política.

Como já referido, no ponto 2.2.2., por Freitas do Amaral (2015) a descentralização visa a transferência de competências do Estado para outros órgãos administrativos, o que permite a existência de uma pluralidade de entidades que asseguram a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas.

O n.º1 do artigo 6.º da CRP integra os princípios fundamentais do poder local e remete para o seguinte:

1. 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.

Resultantes do Estado de direito democrático são três os princípios basilares - os princípios da descentralização, da autonomia das autarquias e da subsidiariedade - que norteiam e concretizam a transferência de competências do Estado central para as autarquias locais. A descentralização garante a repartição de atribuições por uma pluralidade de pessoas coletivas públicas (Oliveira e Dias, 2004, p.81), permitindo a criação e fortalecimento de outros centros de decisão e consagra uma maior aproximação dos poderes à população. A autonomia das autarquias²⁵ permite que os municípios tenham um maior controlo dos seus recursos adaptando-os às necessidades locais. A este respeito, os autores do estudo liderado por István Kósa (2008) advertem que a autonomia pode ser considerada *um cálice envenenado* quando os recursos financeiros não acompanham a evolução do processo e quando não existem competências necessárias ao nível local para assumir novas responsabilidades (Kósa, et. al., 2008, p.33). Eunice Domingos (2019) reforça esta ideia quando menciona que a transferência de competências da Administração Central para a Administração Local *não tem corrido da melhor forma* uma vez que os meios financeiros atribuídos não são suficientes para o cumprimento das novas responsabilidades contrariando o previsto no n.º2 do artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local que estabelece que *os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por Lei* (Domingos, 2019,

²⁵ Autonomia das autarquias. Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias (2017) referem que a autonomia pode refletir-se em várias dimensões: jurídica; administrativa; financeira; normativa; disciplinar interna; sancionatória; de orientação; organizatória; estatutária e de autogoverno (Oliveira e Dias, 2017, pp. 80-81).

p.78). Considerando que as transferências de verbas para os municípios são feitas tendo em conta o número de alunos e equipamentos, alimentação, transportes e manutenção de edifícios, na prática são insuficientes o que gera a implementação de medidas para obtenção de receitas que permitam proceder às obras no edificado (Ribeiro de Freitas, 2015, p.16).

O reforço da autonomia local não pode implicar apenas o aumento das competências em novas áreas mas, concomitantemente, dotar as autarquias locais de meios financeiros, técnicos e humanos para que estejam capacitadas para o exercício das novas competências. A transferência de competências para os municípios alinha-se com o princípio da subsidiariedade, já definido anteriormente, na medida em que a proximidade aos cidadãos permite assegurar as suas necessidades de forma mais adequada e célere. A descentralização manifesta uma maior democratização, responsabilização e eficiência, no entanto a sua implementação depende em parte, também, da sua natureza constitucional, do seu contexto histórico-administrativo e do seu sistema político (Teles, 2021, p.31). O Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro²⁶, complementa a ideia do referido autor na medida em que *uma organização administrativa mais descentralizada* pode trazer vantagens sobretudo ao nível da eficiência e eficácia da prestação dos serviços dada a sua proximidade ao cidadão; da responsabilização política; da gestão e racionalização dos recursos e da coesão territorial.

No entanto Rita Prata (2021) previne que sejam calculados, atempadamente, os impactos diretos e indiretos que a descentralização pode provocar nas estruturas dos municípios trazendo implicações ao nível da coesão territorial, comprometendo a qualidade dos serviços e a igualdade de acesso à educação provocadas pela falta de recursos financeiros.

Referida por várias personalidades políticas, incluindo o ex-ministro da Administração Interna, como *a maior reforma do Estado*²⁷, a descentralização também beneficia de uma dimensão cívica, uma vez que permite aos cidadãos intervirem nas decisões de interesse público, fomentando a democracia participativa. Nessa matéria a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) também tem um papel ativo na

²⁶ Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro (com as devidas alterações Lei n.º 50/2018, de 16/08). *Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais*. Consultado em 27 de junho de 2023. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/30-2015-66487456>

²⁷ Governo da República Portuguesa. Notícia publicada no dia 13 de fevereiro de 2019. *Descentralização foi «a maior reforma de Estado desta legislatura»*. Consultado em 29 de junho de 2023. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=descentralizacao-e-uma-prioridade-do-governo>

promoção da participação cívica e política dos jovens através de trabalhos desenvolvidos em articulação como os municípios.

2.6. Descentralização na Área Educativa

O processo de descentralização administrativa, operado pela Lei n.º50/2018 de 16 de agosto²⁸ foi concretizado no domínio da educação pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro²⁹ que também regula o funcionamento dos conselhos municipais de educação (n.º2 do artigo 1.º). O Conselho Municipal de Educação (CME) é designado no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, como *instância de coordenação e consulta* e tem por objetivo a nível municipal, promover e coordenar a política educativa (Joaquim Machado, 2015, p. 25). Este Decreto-Lei também aprova a elaboração da Carta Educativa (CA), no entanto este diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

No presente Decreto-Lei, no artigo 55.º pode ler-se:

o conselho municipal de educação é uma instância de consulta, que tem por objetivo a nível municipal, analisar e acompanhar o funcionamento do sistema educativo propondo as ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo.

A Carta Educativa é um instrumento de planeamento e ordenamento de edifícios e equipamentos educativos que visa a melhor utilização dos recursos educativos (artigo 5.º do supracitado diploma) e a sua elaboração é da competência da Câmara Municipal (n.º 1 do artigo 14.º, do referido Decreto-Lei).

As competências atribuídas ao município mencionadas no Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, são, no geral, respeitantes ao transporte escolar³⁰; requalificação, modernização e construção de edifícios; rede da oferta educativa e pessoal não docente.

²⁸ Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto. Estabelece o *quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (CIM's), concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local*. Consultado em 3 de agosto de 2023. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2932&tabela=leis&ficha=1

²⁹ Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pelo Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto, e no presente ano pelo Decreto-Lei n.º 16/2023, de 27 de fevereiro. *Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação*. Consultado em 6 de agosto de 2023. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3000&tabela=leis&so_miolo=

³⁰ Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro. *regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controlo de funcionamento dos transportes*

Durante este processo assistiu-se a uma certa “resistência” por parte de alguns municípios em matéria de descentralização político-administrativa, visto não existir uma informação clara entre atribuições e competências objeto de transferência ao nível local. Existem 308 municípios com diferentes realidades territoriais, económicas e sociais; no entanto, em termos gerais, existem argumentos em relação à *aceitação* de competências que são comuns à maioria dos autarcas como pode ler-se numa notícia do *Diário de Notícias*³¹:

Os autarcas que recusam para já receber as novas competências do Estado central alegam, entre outros motivos, a ausência de uma clara definição da transferência de verbas para o exercício das novas funções ou a necessidade de avaliar o impacto que terão na estrutura orgânica das câmaras, nomeadamente ao nível de recursos humanos.

O motivo apontado prende-se essencialmente, como já referido anteriormente por Rita Prata (2021), com os impactos diretos e indiretos da descentralização nas estruturas dos municípios e o quadro normativo que necessita de maior concretização em relação à questão orçamental. Uma das dúvidas em torno deste processo é se esta transferência de competências vem acompanhada de um envelope financeiro que consiga dar resposta às novas responsabilidades do município. As verbas transferidas têm de garantir recursos adequados ao eficaz desempenho de funções públicas o que implica aquisição de sistemas de gestão e contratação de técnicos especializados.

Na perceção de Luís Cabral de Oliveira (2022) além das verbas, os recursos humanos e o estado de conservação das infraestruturas são questões que devem ser previamente identificadas e negociadas nos termos deste processo para evitar comprometer o êxito da efetiva implementação.

Considerando estas questões, com o XXI Governo constitucional foram propostas algumas medidas de alteração nesse domínio, como a proposta de Lei n.º62/XIII, de 1 de março de 2017 apresentada pelo Governo (Divisão de Informação Legislativa Parlamentar³², (DILP) p.7). A presente proposta, especificamente na página número 3, previa que esta transferência se fizesse acompanhar de recursos financeiros, patrimoniais e

escolares. Com as devidas alterações. Consultado em 10 de agosto de 2023. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/299-1984-373662>

³¹ Jornal Diário de Notícias. Notícia publicada no dia 25 de janeiro de 2019 da autoria da Agência Lusa, intitulada: *Câmara de Alcobaça rejeita competências sem regulamentação aprovada*. Consultado em 15 de agosto. Disponível em <https://www.dn.pt/lusa/camara-de-alcobaca-rejeita-competencias-sem-regulamentacao-aprovada-10488228.html>

³² Dossier da Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, DILP. *Descentralização – Poder Local*, 2017, p.7.

humanos necessários ao exercício das novas competências. O programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, página número 87, reforça esta ideia ao referir que:

qualquer reforma neste âmbito apenas poderá ser concretizada com a adequada atribuição de recursos que permita o pleno exercício das novas competências a transferir.

O programa do XXI Governo constitucional definiu que para se proceder a uma efetiva reforma do Estado era necessário alterar o seu modelo de funcionamento. A prioridade é dada às autarquias locais através da transferência de competências do Estado para órgãos mais próximos dos cidadãos. Uma das medidas deste programa visa o reforço das competências das autarquias locais promovendo uma proximidade de forma a assegurar os interesses da população residente.

O referido programa, na página número 89, menciona: *os municípios são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade e na gestão de “um projeto educativo comum à escola e ao território”* (Machado 2015, p.25).

Considerando toda a informação exposta recolhida para esta investigação, a transferência de competências para os municípios permite:

tomar decisões mais adequadas às necessidades locais, dada a maior proximidade aos cidadãos; melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos; promover a participação cívica e impulsionar o desenvolvimento local.

Numa vertente mais pedagógica permite:

promover a igualdade, procedendo à distribuição de recursos de forma equitativa; o uso dos recursos educativos de forma mais eficiente; cooperar de forma articulada com outros atores educativos e a criação de parcerias educativas com organizações e entidades locais.

Ernesto Candeias Martins (2010) menciona que a descentralização educativa impulsionou o *desenvolvimento de parcerias entre os agentes locais* nomeadamente instituições com responsabilidades no processo educativo e no desenvolvimento local.

Atualmente a educação desenvolve-se também numa componente social e comunitária o que promove o envolvimento de agentes de vários setores: económico, cultural e associativo (Martins, 2010, p.45).

Apesar das oportunidades da transferência de competências na área da educação também são referidos desafios no decorrer deste processo, nomeadamente:

quadro normativo a necessitar de maior concretização; verbas transferidas consideradas insuficientes; limitações financeiras; carência de recursos humanos com capacidade para assumir novas competências e estado de conservação do edificado.

Ao longo dos últimos anos tem-se assistido a uma alteração do papel do município, de *mero executor local de uma política educativa estatal* a promotor de *políticas educativas municipais*. Apesar da Lei de Bases do Sistema Educativo³³ (LBSE) reconhecer a sua capacidade de iniciativa e intervenção nomeadamente na criação de escolas profissionais, ainda permanece com um papel de parceiro reduzido (Fernandes, 2014, p.34).

³³ Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (com as devidas alterações Lei n.º 16/2023, de 10/04). Lei de Bases do Sistema Educativo que *estabelece o quadro geral do sistema educativo*. Consultado em 25 de agosto de 2023. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1744&tabela=leis&so_miolo=

Capítulo III

3. Processo de Transferência de Competências no Município de Alcobaça

A cidade de Alcobaça pertence ao distrito de Leiria, está situada na região Centro e sub-região do Oeste e faz parte da Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCim). Alcobaça é sede de um concelho com uma área de 408Km², constituída por treze freguesias e, segundo dados dos censos 2021, com 55.075 habitantes³⁴.

Fruto do trabalho desenvolvido pelo Município de Alcobaça e pelos vários agentes educativos, Alcobaça foi reconhecida pela UNESCO em 2019 como Membro da Rede das Cidades de Aprendizagem³⁵. Uma cidade de aprendizagem tem como finalidade fomentar a *aprendizagem inclusiva desde o ensino básico ao ensino superior* e a aprendizagem ao longo da vida permitindo o acesso ao conhecimento através das novas tecnologias, possibilitando desta forma, promover a *alfabetização e a educação*.

Em seguida, no ponto 3.1. iremos analisar os serviços internos do município em estudo; no ponto 3.2. abordamos a comunidade educativa e o plano de atividades educativas; no ponto 3.3. iremos, através de uma tabela, representar o número de alunos e estabelecimentos escolares do município; no ponto 3.4. referimos a rede pública escolar; no ponto 3.5. as parcerias e no ponto 3.6. apresentamos algumas informações recolhidas de fontes jornalísticas e documentos oficiais acerca do processo de transferência de competências na área da educação.

³⁴ Pordata, Fundação Francisco Manuel dos Santos. *O seu município em números! Alcobaça*. Consulta do número de habitantes do Município de Alcobaça. Consultado em 20 de junho de 2023. Disponível em <https://www.pordata.pt/municipios/quadro+resumo/alcobaca-822186>

³⁵ Município de Alcobaça. Alcobaça como membro da rede das Cidades de Aprendizagem. Consultado em 20 de junho de 2023. Disponível em <https://portaldomunicpe.cm-alcobaca.pt/menu/1515/cidades-de-aprendizagem.aspx>

3.1. Serviços Internos

Com base no Despacho n.º 12870-B/2021, de 31 de dezembro³⁶, no artigo 12.º selecionámos algumas unidades orgânicas que fazem parte dos serviços internos do município em estudo. A nossa escolha baseou-se sobretudo no facto de serem essas as que também constam do plano de atividades educativas, com exceção do Gabinete Municipal de Proteção Civil. O n.º2 deste artigo é aqui apresentado na medida em que irá justificar os critérios de seleção da amostra no estudo de caso:

2 – Para a prossecução das atribuições municipais, a Câmara Municipal de Alcobça dispõe das seguintes unidades orgânicas flexíveis na direta superintendência do respetivo Presidente ou do Vereador com competência para tal efeito delegada:

- b) Divisão de Felicidade e Ação Social;*
(falar sucintamente de cada uma)
- c) Divisão de Cultura, Educação e Juventude;*
- d) Divisão de Felicidade, Saúde e Bem-Estar;*
- c) Divisão de Valorização Territorial.*

A Divisão de Cultura, Educação e Juventude, onde decorreu a nossa entrevista, é composta por um conjunto de colaboradores que trata de todos os serviços associados como o ensino profissional, os transportes, as refeições entre outros que são da competência do Município de Alcobça. Estes colaboradores também são responsáveis pela elaboração do plano de atividades educativas que iremos abordar de seguida.

³⁶ Despacho n.º 12870-B/2021, de 31 de dezembro. *Estrutura e Organização dos Serviços da Câmara Municipal de Alcobça*. Consulta das unidades orgânicas que fazem parte dos serviços internos do município. Consultado em 20 de junho de 2023. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/12870-b-2021-176907530>

3.2. Comunidade Educativa e Plano de Atividades Educativas

No plano de atividades educativas 2022-2023 do município ³⁷, constam todos os elementos que integram a comunidade educativa composta por agrupamentos de escolas³⁸; escolas não agrupadas; escolas de ensino profissional; universidades seniores; associações de pais e encarregados de educação e associações de estudantes. Este plano inclui várias temáticas desenvolvidas por meio de programas e ações de formação e, dada a sua vasta rede de contributos, constitui um documento que fomenta a aproximação e a articulação entre os vários níveis de ensino envolvendo a comunidade escolar em torno de objetivos comuns. Este plano contribui, no caso específico do Município de Alcobaça, para efetivar na prática o *princípio da complementaridade e da colaboração*, como já abordado, na medida em que todos os elementos da comunidade educativa colaboram de forma articulada, complementando a atividade desenvolvida. A vasta rede de contributos deste plano é composta por entidades e órgãos públicos e privados como é o caso da Suma e da ValorSul, que são empresas de recolha de resíduos e que neste plano desempenham uma componente mais direcionada para a educação ambiental. Uma vez mais assistimos à Administração Pública Local, neste caso em concreto, o município recorre a entidades privadas para satisfazer as necessidades da comunidade educativa permitindo concretizar os objetivos a alcançar ao nível da promoção e consciencialização ambiental.

Em termos formativos este plano *centra-se no princípio da educação para o bem-estar físico, psicológico e emocional dos alunos e restante comunidade educativa, sendo estes os pilares basilares para uma vida saudável e ativa.*

O Município de Alcobaça desenvolve, em paralelo a este plano, projetos educativos³⁹ na área da educação, cultura, arte e património. No entanto o plano de

³⁷ Município de Alcobaça. Consulta do plano de atividades educativas 2022-2023. Consultado em 20 de junho de 2023. Disponível em <https://portaldomunicipe.cm-alcobaca.pt/menu/653/plano-de-atividades-educativas.aspx>

³⁸ Nos anos 80 foram introduzidas as primeiras medidas de agregação de escolas com a criação das escolas C+S. Nos anos 90, dado o *reforço da autonomia das escolas e da territorialização da política educativa*, a administração educativa integrou as escolas em agrupamentos, com vista ao reordenamento da rede escolar. Nos últimos dez anos os agrupamentos verticais, que integram estabelecimentos da educação pré-escolar ao ensino secundário, passaram a ser a modalidade da organização escolar (Sanches, 2021).

³⁹ Município de Alcobaça. Consulta dos projetos educativos. O *Ginásio do Empreendedor*, a *Musica dá Trabalho* e o *Murmurar das Monjas* são alguns projetos educativos desenvolvidos com o apoio do Município de Alcobaça nos domínios da arte, património, cultura e educação. Consultado em 21 de junho de 2023. Disponível em <https://portaldomunicipe.cm-alcobaca.pt/menu/1532/projetos-educativos.aspx>

atividades educativas aqui apresentado é elaborado especificamente para a comunidade educativa.

3.3. Rede Educativa

Na tabela 1 iremos referir o número total de alunos que fazem partes dos vários estabelecimentos escolares desde o ensino pré-escolar ao ensino secundário e o número total de estabelecimentos correspondente a cada nível de ensino.

Tabela 1 - Número de Alunos e Estabelecimentos Escolares do Município

Alunos	7.588
Estabelecimentos do ensino pré-escolar	34
Estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico	25
Estabelecimentos do 2.º ciclo do ensino básico	5
Estabelecimentos do 3.º ciclo do ensino básico	6
Estabelecimentos do ensino secundário	4

Nota: Tabela elaborada pela autora com base em informações recolhidas no Pordata de acordo com dados dos censos 2021.

Podemos inferir pela análise desta tabela que existe um maior número de estabelecimentos de ensino pré-escolar comparativamente ao número de estabelecimentos do ensino secundário. Podem existir diversas razões para justificar esta realidade, no entanto este não é o foco do nosso estudo.

No portal do Município de Alcobaça podemos conhecer toda a rede educativa⁴⁰ que está dividida em: agrupamentos de escolas; escolas não agrupadas e escolas de ensino profissional. Fazem parte do agrupamento de escolas: o agrupamento de Escolas de Cister; o agrupamento de Escolas da Benedita e o agrupamento de Escolas da São Martinho do Porto. Nas escolas não agrupadas está incluído o Externato Cooperativo da Benedita e nas escolas de ensino profissional a Escola Profissional de Agricultura e Desenvolvimento Rural de Cister (EPADRC).

A rede pública municipal de educação integra Cursos de Educação e Formação (CEF) e cursos profissionais⁴¹. Para além do 3º ciclo de ensino regular, os CEF permitem obter o nível básico de educação correspondente ao 9º ano de escolaridade. Como alternativa ao ensino secundário regular, os cursos profissionais possibilitam a obtenção do nível secundário de educação a que corresponde o 12º ano de escolaridade.

3.4. Rede Pública Escolar

A tabela 2 apresenta as medidas de apoio implementadas pelo município para a rede pública escolar no presente ano letivo.

Tabela 2 - Medidas de Apoio da Autarquia para a Rede Pública Escolar

Ano letivo 2023/2024	
Refeições	Do Pré-Escolar ao Ensino Secundário Escalão 1 – está isento Escalão 2 - é comparticipado a 50%

⁴⁰ Município de Alcobaça. Consulta da rede educativa do município. Consultado em 22 de junho de 2023. Disponível em <https://portaldomunicipe.cm-alcobaca.pt/menu/589/rede-educativa.aspx>

⁴¹ Município de Alcobaça. Consulta dos cursos profissionais e CEF. Consultado em 23 de junho de 2023. Disponível em <https://portaldomunicipe.cm-alcobaca.pt/menu/1541/cursos-profissionais-e-cef.aspx>

Atividades de Animação e Apoio à Família - AAAF	Acompanhamento das crianças do pré-escolar antes ou depois das atividades letivas e nos períodos de interrupção letiva. Comparticipação de acordo com os rendimentos do adregado familiar.
Fruta Escolar	1 Peça de fruta diária para o pré-escolar e ao 1º ciclo
Leite Escolar	1 Pacote de leite diário ao pré-escolar e ao 1º ciclo
Atividades de enriquecimento curricular – AEC	Oferta para os alunos do 1º ciclo
Transportes Escolares	Disponível para alunos com residência a mais de 3 km. Pré-escolar ao 3º ciclo – participado a 100% Ensino secundário – participado a 50%

Nota: tabela elaborada pela autora com base no desdobrável (Anexo I. Fig. B) disponibilizado pelo Chefe de Divisão da Cultura, Educação e Juventude.

Ao analisarmos esta tabela podemos apurar que, apesar de não serem participadas na totalidade, estas medidas foram implementadas nas categorias que representam mais despesa por parte das famílias mais carenciadas como é o caso das refeições e dos transportes.

Estas medidas de apoio implementadas pela autarquia para a rede pública escolar são atribuídas consoante o escalão do aluno, excluindo a fruta escolar, o leite escolar, os transportes escolares (até ao 3º ciclo) e as AEC, que são participados a 100% pelo município.

A tabela 3 apresenta os apoios complementares às famílias mais numerosas e carenciadas.

Tabela 3 - Apoios Municipais Complementares

Plano de ação social escolar alargada	Oferta de material escolar do 1º ao 6 ano
Isenções no 3º filho e seguintes	Isenção da mensalidade nas AAAF no pré-escolar e serviço de refeições escolares no 1º ciclo.
Redução da comparticipação nas Atividades de Apoio À Família – AAAF do pré-escolar para Irmãos	Redução 25% na mensalidade para famílias com 2 ou mais crianças no mesmo estabelecimento.
Bolsa de estudo para alunos do ensino superior	Grau: licenciatura ou mestrado. Residentes no concelho.

Nota: Tabela elaborada pela autora com base no desdobrável (Anexo I. Fig. C) disponibilizado pelo Chefe de Divisão da Cultura, Educação e Juventude.

Ao analisar esta tabela podemos depreender que o material escolar é comparticipado a 100% pelo município; no entanto a sua atribuição é feita de acordo com o nível de ensino e as bolsas são atribuídas a alunos de famílias com carências económicas.

Com base nos elementos que presentemente dispomos consideramos que estes apoios são fundamentais na medida em que permitem a igualdade de acesso a todos os alunos à educação.

3.5. Parcerias

No plano de atividades educativas do município constam algumas parcerias externas que integram este plano, nomeadamente a ADEPA – Associação para a Defesa e Valorização do Património Cultural da Região de Alcobaça; os Bombeiros Voluntários (Alcobaça, Benedita, Pataias, S. Martinho do Porto); a SUMA e a ValorSul. No entanto existem outras parcerias firmadas pelo município que vão ao encontro das necessidades da comunidade educativa, como é o caso da ABAE – Associação Bandeira Azul da Europa⁴², que não tendo sido concretizada devido à transferência de competências, ainda se mantém dada a sua componente ligada à educação ambiental para a sustentabilidade.

3.6. Processo de Transferência de Competências na Área da Educação

Numa entrevista feita ao anterior presidente, Dr. Paulo Inácio, da Câmara Municipal de Alcobaça publicada pelo Jornal de Leiria⁴³, foi colocada a seguinte questão: *O Governo está a negociar com os municípios a descentralização de competências. No caso de Alcobaça, até onde está a Câmara disposta a ir? O ex-autarca refere: A Lei obriga-nos a aceitar todas as competências até 2021. Isto não é um processo de descentralização. O que se quer passar é trabalho burocrático.*

No geral, o ex-autarca expõe a falta de autonomia dada aos decisores dos agrupamentos de escolas e ao próprio município, finalizando que irão aceitar as competências na área da educação *porque somos obrigados*. Através da página da DGAL, podemos confirmar que o Município de Alcobaça faz parte da *lista de municípios que aceitaram competências em 2020⁴⁴ transferidas ao abrigo da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, com os respetivos diplomas setoriais*, em particular o setor da educação. No dia 08 de abril de 2020 em reunião ordinária da Assembleia Municipal, o Presidente Paulo Inácio,

⁴² Associação Bandeira Azul da Europa – ABAE. Consulta do programa eco - escolas do qual o Município de Alcobaça é parceiro desde 2004/2005. Consultado em 26 de junho de 2023. Disponível em <https://ecoescolas.abae.pt/plataforma/index.php?p=municipalitypage&id=5>
<https://portaldomunicpe.cm-alcobaca.pt/menu/578/programa-eco-escolas.aspx>

⁴³ Jornal de Leiria. Notícia publicada no dia 04 de outubro de 2018 da autoria de Maria Anabela Silva, intitulada: *Leiria ainda não falou com Alcobaça sobre a Capital da Cultura*. Consultado em 26 de junho de 2023. Disponível em <https://www.jornaldeleiria.pt/entrevista/entrevista-paulo-inacio-leiria-ainda-nao-falou-com-alcobaca-sobre-a-capital-da-cultura-9313>

⁴⁴ Direção-Geral das Autarquias Locais. Consulta da lista de municípios que aceitaram competências em 2020. Consultado em 27 de junho de 2023. Disponível em <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/>

ex-autarca da câmara Municipal de Alcobaça, afirmou que, dada a prerrogativa da Sra. Ministra, o executivo comunicou à DGAL que iriam *assumir o exercício das novas competências previstas no Decreto-Lei n.º21/2019, de 30 de janeiro* no final do primeiro trimestre de 2022, como pode ler-se na Ata n.º22 de 17 de abril de 2020⁴⁵. No entanto, viriam assumir funções no dia 01 de janeiro de 2021.

Esta transferência de competências na área da educação teve impacto ao nível da gestão e organização do Município de Alcobaça, como podemos confirmar pelo relatório de gestão de 2022⁴⁶, mais especificamente na página nº 45, onde pode ler-se: *As despesas com pessoal face a 2021 aumentaram 903 mil euros, consequência do acréscimo do número de funcionários (...) pelo incremento de pessoal que foi transferido para os quadros do município por via da descentralização de competências da Educação.*

A intenção deste estudo não é fazer uma análise comparativa com outros municípios, nem analisar as perceções dos agrupamentos de escolas: o objetivo desta investigação é compreender como decorre o processo de transferência de competências na área da educação no Município de Alcobaça e descrever essa realidade; e é com base nesta premissa que iremos iniciar o Capítulo IV onde iremos proceder ao referido estudo de caso.

⁴⁵ Município de Alcobaça. Consulta da Ata n.º22 de 17 de abril de 2020, p. 16. Consultado em 27 de junho de 2023. Disponível em <https://www.cm-alcobaca.pt/pt/menu/1374/2020.aspx>

⁴⁶ Município de Alcobaça. Consulta do relatório de gestão de 2022 do município. Consultado em 27 de junho de 2023. Disponível em <https://www.cm-alcobaca.pt/pt/48895/2022.aspx>

Capítulo IV

4. Metodologia: Estudo de Caso

Apesar de o processo de transferência de competências ter sido concretizado na área da educação no ano de 2019, devido às sucessivas negociações e alterações ainda está em curso. Não obstante, verificar-se alguns avanços nesse sentido, ainda permanecem algumas indefinições do quadro normativo. Por estas razões, por existir ainda pouca informação na literatura acerca desta temática e dado que esta investigação é centrada num município em específico, optou-se por realizar um estudo de caso enquanto estratégia de pesquisa empírica qualitativa. Para a análise empírica a técnica utilizada foi a entrevista semiestruturada por ser mais flexível na medida em que podemos ajustar as questões ou alterar a sua ordem mantendo o sentido. Por outro lado, permite obter informações mais pormenorizadas e oferece uma maior liberdade de resposta ao entrevistado (Ruslin et. al., 2022, p.29). As entrevistas visam analisar os conhecimentos, experiências e perspetivas do entrevistado e oferecem um conhecimento mais detalhado acerca da temática que se pretende analisar.

De forma a compreender como decorre o processo de transferências na área da educação no Município de Alcobaça foi realizada uma entrevista ao Chefe da Divisão de Cultura, Educação e Juventude.

Em termos metodológicos procurou-se compreender os desafios resultantes da transferência de competências na área da educação no município em estudo com base em quatro subcategorias.

Foi elaborada uma matriz da entrevista (Anexo II) com os referidos objetivos, que se encontra estruturada em sete blocos temáticos: legitimação da entrevista; identificação do entrevistado e caracterização da instituição; descentralização no domínio da educação; processo de transferências no Município de Alcobaça; parcerias; desafios, estratégias, resultados e sugestões de melhoria e agradecimentos. Esta matriz abrange todas as questões que, no nosso entendimento, nos podem fornecer informações para responder à nossa questão de investigação. Com base nesta matriz, foi elaborado um guião da entrevista (Anexo III), sobre o qual se baseou a entrevista propriamente dita de modo a analisar o estudo de caso selecionado que tem por finalidade compreender:

como decorre o processo de transferência de competências na área da educação no Município de Alcobaça?

4.1. Objetivos e Hipóteses

Esta investigação tem como objetivo geral compreender como decorre o processo de transferência de competências na área da educação no Município de Alcobaça. A partir deste objetivo geral foram formuladas algumas subcategorias que assumem uma posição orientadora e exploratória que visam identificar os principais desafios enfrentados pelo município em estudo, que resultam na intenção de:

- Identificar três **desafios** associados a cada uma das quatro subcategorias de análise:
 - recursos humanos;
 - gestão e manutenção de equipamentos e infraestruturas;
 - parcerias externas e;
 - orçamento.

Devido à parca informação acerca deste tema, foram elaboradas três hipóteses, com base na literatura dos autores referenciados ao longo desta investigação e na pesquisa documental, especificamente legislação; documentos oficiais; relatórios e artigos jornalísticos, às quais pretendemos encontrar resposta no estudo empírico:

1 – A transferência de competências na área da educação pode implicar a efetividade deste processo devido à falta de recursos humanos especializados considerando as novas responsabilidades.

2 – A antiguidade do edificado exige avultados investimentos que podem comprometer a sustentabilidade financeira do município.

3 – Os avanços na organização da Administração Pública permitiram ao município a concretização de parcerias externas que podem suprir as necessidades da comunidade educativa.

4.2. Amostra e Critérios de Seleção

A escolha pela cidade de Alcobaça prende-se essencialmente por se tratar de um município de média dimensão e pela vasta comunidade educativa dispersa pelo seu território.

Do universo dos intervenientes que compõem este processo, tendo em conta o tema e a questão de investigação, inicialmente, considerou-se entrevistar o Presidente da Câmara Municipal de Alcobaça e a Vereadora Dra. Inês Silva, que na altura também era Vice-Presidente e exercia funções nas áreas da educação e investigação; cultura; juventude e infraestruturas. No entanto, dado que nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi eleito um novo Presidente da Câmara, optou-se por fazer a entrevista apenas à Vereadora, que desde 2013 exerce funções na Câmara de Alcobaça e que, naturalmente, é a pessoa com um conhecimento mais aprofundado na área e que nos pode fornecer toda a informação relevante para responder às questões que pretendemos investigar.

Nesse sentido a Vereadora foi contactada, via correio eletrónico, com a intenção de verificar se estaria disponível para uma entrevista e, caso a resposta fosse afirmativa, marcamos a primeira reunião. O convite foi aceite, no entanto a Vereadora delegou essa competência ao Chefe da Divisão de Cultura, Educação e Juventude (que optou pelo anonimato) que é especialista na área e tem acompanhado todo o processo. Durante os anos 2020 e 2021 exerceu funções como Chefe de Educação e até à presente data como Chefe da Divisão de Cultura, Educação e Juventude, como pode ler-se na entrevista (Anexo V). A delegação desta competência por parte da Vereadora é fundada no n.º 2 do artigo 12.º do Despacho n.º 12870-B/2021, de 31 de dezembro, mencionado no capítulo III, que lhe atribui poderes de *direta superintendência* o que permite delegar funções na unidade orgânica onde decorreu a entrevista.

4.3. Procedimentos de Recolha de Dados

O estudo de caso enquanto estratégia de pesquisa empírica qualitativa permite utilizar diversas técnicas de investigação. Neste caso optou-se pela entrevista semiestruturada presencial que foi realizada no dia 19 de julho de 2023, no edifício da Divisão de Cultura, Educação e Juventude do Município de Alcobaça, especificamente no gabinete do Chefe da Divisão. Foi entregue ao entrevistado o consentimento informado (Anexo IV) em formato papel. Após assinar a autorização concedendo a gravação, teve

início pelas 9h50m a entrevista com recurso a um gravador de áudio digital. A entrevista decorreu num ambiente tranquilo, sem interrupções, e teve a duração de 2h25m.

Depois de compreender como decorreu o processo de transferência de competências na área da educação no Município de Alcobaça, o primeiro passo foi transcrever a entrevista na íntegra (Anexo V), seguidamente foi realizada a seleção e tratamento da informação para posteriormente se proceder a uma análise de conteúdo.

4.4. Análise dos Resultados

De seguida, iremos realizar a análise descritiva dos dados com base nas informações recolhidas através da entrevista realizada ao Chefe da Divisão de Cultura, Educação e Juventude do Município de Alcobaça (Anexo V). De modo a facilitar a sua análise, como já referido no ponto 4.1, a partir do objetivo geral, iremos proceder à identificação dos principais desafios, articuladas em subcategorias: recursos humanos; gestão e manutenção de equipamentos e infraestruturas; parcerias externas e orçamento.

Desafios: Recursos Humanos

Questionado acerca dos desafios enfrentados relativamente aos recursos humanos o Chefe da Divisão, doravante designado por CD, começa por referir a estabilidade e valorização do pessoal não docente.

No que concerne à estabilidade, o município procura dar resposta, em parte, através de *contratos a tempo indeterminado, ou seja, contrato do quadro* de forma a promover a estabilidade profissional. Por outro lado, falta cumprir *a estabilidade financeira, bem sabemos que ganham pouco, mas isso não é um problema da Câmara, esse é um problema legislativo.*

Em relação à valorização da carreira defende que *esta valorização tem que vir revertida em diploma.* A outra dimensão da valorização considerada é a formação e nesse sentido o município criou uma parceria para a sua concretização, *estamos a trabalhar com o centro de formação do grupo Cister num plano de formação para os assistentes operacionais e assistentes técnicos.*

Novo desafio apontado relacionado com os recursos humanos é o rácio considerado como *outro problema legislativo, que é um dos fatores negativos, para além da confusão dos diplomas é não estarem ajustados à realidade atual.*

O Município de Alcobaça fez o seguinte: não interessa se estão lá mais 10 ou 15 pessoas, estão lá as pessoas que são necessárias. O rácio não diz isto! O rácio é uma portaria que está publicada que define o número de pessoas a estar nas escolas. Nós hoje falamos em centros escolares (...) o edificado é diferente, a área então nem se compara, uma escola antiga não tem biblioteca, refeitório, pavilhão (...) e um centro escolar tem. Mas o rácio aqui em vez de ser ajustado tendo em conta a área, não, só olha para o número de alunos.

Neste momento o CD deixa transparecer tanto a posição adotada pelo Município de Alcobaça como o conhecimento que tem relativamente à postura de outros municípios que se revela diferente. Refere com alguma indignação o número de técnicos definido com base no número de alunos em detrimento da área, reforçando a ideia que o rácio continua a ser uma preocupação para o município e apresenta um exemplo de uma escola primária na aldeia e do centro escolar na cidade de Alcobaça para melhor compreensão *80 alunos na escola da Maiorga não são o mesmo que ter 80 alunos no centro escolar de Alcobaça. Mas o rácio só diz isso, para 80 alunos são X pessoas.*

Outra situação apontada refere-se à transferência de recursos humanos neste processo *já sabíamos que o pessoal que vinha não ia chegar, porque o Ministério aos agrupamentos não dava tanta gente, nós tivemos várias reuniões com as direções dos agrupamentos e chegámos à conclusão que existem aqui variáveis como por exemplo a área.*

Esta informação prestada pelo CD vem corroborar a primeira hipótese formulada,

1 – A transferência de competências na área da Educação pode implicar a efetividade deste processo devido à falta de recursos humanos especializados considerando as novas responsabilidades.

na medida em que comprova que os recursos humanos transferidos neste processo não foram os adequados uma vez que na prática faltam técnicos para fazer face às novas competências. Esta situação deve-se ao facto de o rácio prever que o pessoal não docente tem de ser contabilizado em função do número de alunos em vez da área total (coberta e não coberta) do edificado. Outra questão a ter em consideração é a valorização em termos de formação, aqui referenciada pelo CD, uma vez que este processo requer recursos humanos especializados. Nesta matéria o município está a trabalhar uma solução em parceria com um centro de formação, no entanto sinaliza que falta concretizar a

valorização da carreira. Até ao momento, o Município de Alcobaça tem recorrido ao orçamento municipal para colmatar esta carência e apoiar as escolas, no entanto esta posição gera implicações ao nível das receitas municipais.

Transferiram as pessoas e deram uma verba, então e os seguros de contrato de trabalho que são obrigatórios ao abrigo de contrato de trabalho? E a medicina no trabalho quem é que paga? No primeiro ano pagou a Câmara, só que isso apresentou uma verba avultada, suportada por quem? Pelo município! Depois isto está tudo interligado, porque o que vai para a educação já não vai para outra área, esse é que é o desafio político, porque o dinheiro não estica, os orçamentos municipais todos têm uma distribuição que é definida no próprio orçamento.

A transferência de competências no domínio da educação justifica que sejam considerados os impactos diretos e indiretos que este processo pode causar na organização, funcionamento e estrutura do município evitando comprometer outras áreas de igual importância.

Esta descentralização da educação de facto foi a que teve mais peso nos municípios todos, é que participa mais no orçamento da receita, mas também é a que participa mais no orçamento da despesa, e é aquela que tem mais recursos humanos afetos.

Outro desafio associado aos recursos humanos *tem a ver com a contratação*. Nesta matéria defende que deveriam existir critérios mais rigorosos de recrutamento.

Porque se a pessoa que eu estou a colocar na escola os requisitos são os mesmos de quem anda a varrer a rua ou anda no jardim já estou aqui a criar um problema.

E deu o exemplo das IPSS's onde esta problemática também se verifica *já reparou que hoje as pessoas que dão apoio às crianças e aos idosos estão nas categorias mais mal pagas, já reparou?*

O CD mostra a sua indignação e solidariedade aos assistentes que dão apoio a crianças (e idosos) porque a ausência de critérios de recrutamento também implica que não sejam devidamente remunerados considerando o grau de exigência profissional, física e psicológica a que estão submetidos.

Eu para ter pessoas comprometidas e profissionais, para além de ter a valorização tenho que no recrutamento ter requisitos que eu possa logo diferenciar.

A questão do recrutamento também passa a ser um desafio na medida em que não existe uma distinção entre categorias *os requisitos são gerais, e isso não é um problema*

nosso. No ensino profissional pessoas que tiram auxiliar de educação, deviam de ser valorizadas, mas como requisito, e isso não está a ser feito.

O CD procura transmitir que estes fenómenos não podem ser interpretados apenas individualmente, mas em termos coletivos

ou seja, isto depois é tudo um círculo, se eu conseguir contratar as pessoas adequadas àquele perfil para determinada função, ter uma carreira que as valorize mais, ter um plano de formação que dá resposta às necessidades locais e ter o rácio que me permite, então vemos aqui a profissão.

Na sua perceção ao contratar pessoas adequadas à função, além de serem valorizadas profissionalmente são remuneradas de acordo com a sua categoria.

O CD aproveita para fazer uma ressalva acerca dos papéis que cabe ao município e ao agrupamento

outro fator importante, quem faz a gestão dos recursos humanos nas escolas, em contexto, e falamos de colocação, funções ou horários é o diretor do agrupamento. A nós é o recrutamento, são todos trabalhadores da Câmara, têm os mesmos direitos que têm os outros trabalhadores da Câmara,

no entanto frisa que este trabalho é sempre desenvolvido em articulação com a direção.

Que estratégias foram implementadas para dar resposta a este desafio?

Foi dizer assim: “tudo o que for além para mais nós suportamos”, isso é uma consequência de uma decisão política e que eu concordo.

Havia uma lacuna muito grande (...) que era a formação, estamos a falar de formação credenciada, (...) e neste momento através do centro de formação (...) vamos dar resposta a esta questão da formação. Quando falámos aqui da valorização financeira, (...) isso é uma questão teórica, enquanto não estiver vertido em diploma não podemos fazer nada. Falámos aqui nos requisitos de recrutamento, também não posso fazer nada, posso fazer depois por perceção na entrevista. Falámos de rácio, essa também não podemos fazer, mas nós aí optamos por sermos nós a suportar.

Das estratégias todas que referimos só podemos dar resposta a uma, que é a formação.

De todas as questões identificadas, a formação; a valorização financeira; os requisitos de recrutamento e o rácio, o município apenas consegue atuar no apoio à formação para promoverem a valorização profissional. Em relação ao rácio que é uma das

questões mais preocupantes o CD defende que *a escola não pode estar a ser penalizada porque o Ministério da Educação não está a considerar nos rácios a dimensão dos centros escolares.*

O município vê a educação como uma prioridade e esta decisão estratégica do município visa promover uma escola com condições adequadas para atender às necessidades dos alunos, pessoal docente e não docente porque estas questões *não podem ficar fechadas em problemas legislativos.*

Desafios: Gestão e manutenção de equipamentos e infraestruturas

O grande problema apontado pelo CD foi o diploma que determinava inicialmente para a manutenção das infraestruturas (...) 20 mil euros por edifício, o que é que é 20 mil euros por ano para um edifício como a Escola Frei Estevão Martins ou como uma escola D. Pedro I?

Por isso é que às vezes estas descentralizações...uma coisa é o que está no papel, mas depois a operacionalização disto em nada tem a ver com verbas, tem a ver com o diploma porque é lá que se vai buscar e agora passado quatro anos ainda andamos aqui em negociações, agora deram mais qualquer coisa já não é 20 mil euros e andamos nisto.

O CD mostra a sua revolta pelo valor da verba anual associada para manutenção das infraestruturas e através de um exemplo, ainda referente aos recursos humanos, mas necessário frisar aqui para contextualizar, refere um facto curioso

Há Câmaras que disseram assim: “só têm direito a 100, tomem lá 100, desenrasquem-se”, nós não! Nós assumimos que se tiver que ter 120 tem 120! Nós hoje temos 320 pessoas nas escolas de pessoal não docente, operacionais e assistentes técnicos, mas o rácio não me diz isso. Mas isso foi uma opção do município. O município quer é que corra tudo bem! Há outras Câmaras que não e há muitos atritos entre Câmara e agrupamentos por causa disso, e a Câmara só está a fazer cumprir o que está no diploma.

Revela duas posições adotadas pelos municípios, os que vão além do que está legislado e os que exercem competências apenas com base na legislação.

Na primeira reunião com o Delegado Regional, disse-lhe que a única coisa que não estava a correr bem aqui eram as verbas, e apresentei-lhe as contas (...) e de facto havia aqui um desvio enorme, parte dele já foi colmatado, mas ainda está uma parte por colmatar, porque uma escola com mais de 30 anos (...) porque o que aparenta é uma coisa e o que está depois da aparência são tubos rotos, a eletricidade não aguentava com os

aquecedores, e tudo isto precisa de obras...quem é que paga isto? As escolas de facto, as escolas de segundo, terceiro ciclo e secundário, e aqui deixamos de fora a escola D. Inês de Castro que essa não está na descentralização, não está enquanto edificado, (...) enquanto as outras a titularidade já são do município, mas esse é que é o grande problema aqui, porque nós chegamos à escola Frei Estevão Martins, uma B2+3 de Pataias, B2 da Benedita só em conservação tenho lá milhares e milhares de euros, e este é que tem sido o problema.

Esta informação transmitida pelo CD corrobora, na íntegra, a segunda hipótese formulada,

2 – A antiguidade do edificado exige avultados investimentos que podem comprometer a sustentabilidade financeira do município.

Como referido, a antiguidade das escolas muitas vezes revela surpresas que não são perceptíveis superficialmente e que se traduzem em investimentos que ficam fora do orçamento ou que não estariam previstos. Considerando que a verba transferida neste processo para fazer face a estas despesas, como referido, é manifestamente insuficiente, a opção encontrada passou por recorrer, uma vez mais, ao orçamento municipal. Nesta situação em concreto, como referido pelo CD, esta solução causou um *défice (desvio enorme)* ao município que pode comprometer a sua estabilidade financeira. No entanto é de referir que esta questão da manutenção das infraestruturas implica também a parte burocrática, o que a torna ainda mais complexa

(...) na Administração Pública temos que cumprir com os procedimentos, temos que abrir, temos que ter cabimento, compromisso, tenho que ter três orçamentos para poder comparar não posso adjudicar diretamente a um, sobe pena de depois dizerem que ando a beneficiar A e B. Ou seja, a Administração Pública tem este problema também, que é diferente de uma empresa o que às vezes não é bem perceptível, tirando isso acho que havia já um conjunto de coisas que nós iríamos esperar que ia ter que correr bem, porque o município é que tinha que avançar, e correu.

A ideia aqui transmitida pelo CD é tentar desburocratizar, entenda-se no sentido da morosidade das verbas, ou seja, existem obras que têm de ser executadas *no momento* e sob pena de não ficar *refém* da aprovação do orçamento, o município avança com a execução da obra. Apesar das suas implicações é uma forma adotada para simplificar o

processo e satisfazer as necessidades locais, concretizando assim o princípio da desburocratização.

Que estratégias foram implementadas para dar resposta a este desafio?

Bem, a estratégia aí é a mesma. Estamos à procura de financiamento atrás de financiamento, temos uma colega que trabalha com projetos comunitários e financiamentos que tem luz verde para (...) por isso é que a escolar Frei Estevão Martins vai avançar para obras, algo que a DGES nunca fez ou o Ministério da Educação. O nosso problema tem sido sempre esse de ir atrás do financiamento, não vamos estar à espera aqui da burocracia, se vem o financiamento ou não vem. Alguns estamos a conseguir o financiamento a 85% para lançarmos logo a obra (...) a estratégia do município é essa, não vamos estar aqui à espera. Temos que ser proactivos e ir bater às portas certas para conseguirmos pôr as coisas a andar e felizmente estamos a conseguir.

Desafios: parcerias externas

O CD começa por referir um dos motivos para recorrerem a parcerias e enumera algumas parcerias firmadas pelo município,

é percebermos que nós não somos detentores nem da verdade nem do conhecimento e que há entidades que têm esse conhecimento. Porque nós não somos especializados nessas matérias, nós quando chegamos a uma escola e a escola precisa de alguma coisa, nós somos os facilitadores.

Temos parcerias com o Mosteiro de Alcobaça, com a CEERIA, com a Universidade de Coimbra assim como o centro de interpretação que está no parque verde, a maior parte das escolas do primeiro ciclo já foi ao centro de interpretação onde está um professor da Universidade de Coimbra a explicar.

A CEERIA é um Centro de Educação Especial, Reabilitação e Integração de Alcobaça, onde colaboram e desenvolvem a questão da integração e inclusão social.

Fizemos agora um estudo de literacia da Universidade de Coimbra e estamos a fazer agora a carta educativa para os próximos 10 anos com o Instituto de Ciências Sociais e Políticas de Lisboa. O “Bootcamps” que vai decorrer...quem melhor para falar de tecnologia e projetos que a Universidade de Coimbra? É lá que estão os professores então nós apoiamos na logística toda.

Nós estamos a trabalhar num projeto que já finalizámos com as escolas e em breve vai estar disponível ao público, vai ser um projeto diferenciador (...) e foi trabalhado por alunos do 12ºano, onde trabalhamos o património do Mosteiro de Cós, mais uma vez a trabalhar o património o que é importante! Tem que haver sempre esta relação para fazermos bons projetos.

As informações prestadas pelo CD corroboram a terceira hipótese formulada,

3 – Os avanços na organização da Administração Pública permitiram ao município a concretização de parcerias externas que podem suprir as necessidades da comunidade educativa.

A autonomia local e o próprio processo de descentralização, permitiram às autarquias locais, nomeadamente ao município, firmar parcerias de forma a obter recursos que não dispõe para satisfazer as necessidades da comunidade educativa. Estas parcerias abrangem diversas dimensões: conhecimento; inclusão; tecnologia e património. A colaboração entre os vários agentes implicados neste processo na procura de soluções que melhor se adaptem à comunidade escolar, fomenta a partilha de conhecimento, o que reflete a definição do *princípio da complementaridade e da colaboração* na medida em que existe uma colaboração articulada em prol de um objetivo comum.

Que estratégias foram implementadas para dar resposta a este desafio?

É já esta rede, vamos colocar as pessoas a falar na mesa! (...) não é o município que está a trabalhar, o município tem lá um representante. Mas tem que estar lá uma associação juvenil, está o Mosteiro e está a Academia. A nossa estratégia é chamar os parceiros e dizer que só faz sentido se for um trabalho de todos. Por isso é que foi criado um logotipo, e por isso é que no dia 11 de janeiro de 2024 vamos ter o dia municipal da educação onde cada um dos parceiros vai ter possibilidade de demonstrar o que faz para a educação seja ela formal ou não formal. (...) estou com muita esperança que esta rede consiga trabalhar projetos para a educação, e fazer bons trabalhos.

Criação de uma rede com vários parceiros onde se pretende criar estratégias de melhoria; projetos; dinâmicas; soluções e discutir políticas educativas *O IEFPP devia ser uma entidade facilitadora entre o profissional e o mercado de trabalho, é ele que conhece os empresários (...) que dizem que precisam de uma pessoa para isto e para aquilo e o*

IEFP é que tem essa informação (...) e muitas vezes fazer a ponte entre escola e mercado de trabalho. Mas para se debater tem que ser todos sentados à mesa.

Menciona que seria benéfico o IEFP posicionar-se como intermediário entre mercado de trabalho e escola profissional e defende que as ideias e soluções têm de ser coletivas.

“Alcobaça Cidade de Aprendizagem” é este trabalho de cooperação e trabalho em rede entre todos. Esta rede já tem a Universidade de Coimbra, vai ter o IPL, e tem todo um conjunto de agentes que trabalham a educação e sobretudo a não formal, para ver se conseguimos dar resposta, primeiro a que tipo de ensino formativo profissional devemos ter no território? (...) esta oferta tem saída ou não? Se sim, tudo bem. Se não, o que é que o mercado procura? (...) é por isso que temos lá o IEFP também, porque sabem o que se procura, e nesse caso temos que ajustar a oferta. (...) porque se não for no âmbito desta rede dificilmente isto é feito e o que é que o município procura aqui? É fazer a ponte e pôr toda a gente a falar. Começar a oferecer no ensino profissional o que o mercado está à procura.

Alcobaça Cidade de Aprendizagem é um trabalho desenvolvido em rede, composto pela Universidade de Coimbra; agentes educativos; IEFP e o IPL irá integrar também esta rede.

Temos ali um espaço aberto que é a biblioteca (...) os equipamentos são da Câmara, mas têm que estar ao dispor das comunidades. A biblioteca hoje em dia é um espaço educativo, já não é só o livro físico, há plataformas onde estão muitos livros, há uma série de coisas que fazem com que a biblioteca se tenha que ajustar a estes tempos e para isso o que é que fizemos? Duas coisas: fomos ter com o Gonçalo M. Tavares que a nível nacional está muito bem cotado e arranjam uma estratégia para fomentar a leitura que é criar na rua a curiosidade nas pessoas para a leitura. Em segundo, fomos ter também com uma mentora de bibliotecas de Lisboa para atualizar a biblioteca, mais virada para os jovens, tem que ter dinâmica, (...) e estamos nesse sentido a criar parcerias para ir ao encontro das necessidades dos jovens.

O município criou parcerias para implementar ideias para dinamizar a biblioteca e fomentar a leitura.

Tivemos uma proposta de um jovem que não está na rede que veio ter connosco para apresentar uma proposta e nos vamos trabalhar essa proposta, ou seja, nos estamos recetivos sempre também ao que nos é apresentado. Por isso é que estas parcerias externas são fundamentais para um bom serviço, mas também para as melhores práticas,

julgo que as parcerias hoje servem também para isso, senão isto está muito fechado ao território e irmos nós à procura das melhores práticas implica trazer bons parceiros para conseguirmos apresentar o melhor serviço.

Recetividade por parte do município de propostas da comunidade, uma atitude que se coaduna com o princípio da colaboração com os particulares porque *compete aos órgãos da Administração Pública colaborar, apoiar e estimular as iniciativas dos particulares* o que por outro lado também fomenta a participação cívica. Na ótica do CD criar boas parcerias proporciona um bom serviço à comunidade educativa e promove *melhores práticas*.

Desafios: orçamento

Se não tenho receita, vou ter que ter despesa suportada pelo orçamento do município! É importante que as pessoas percebam isto: a verba que eu estou a canalizar para a educação que devia ser dada pela Administração Central ao abrigo desta descentralização, vai ter que ser gasta pelo orçamento privativo da Câmara. Ou seja, pelas receitas que o município tem e tinha, que devia de alocar a outros fins, não pode porque tem que alocá-los à educação. Este é que é o maior desafio. E a nível do orçamento da Câmara este é que é o maior problema.

Reforça que é importante clarificar e perceber que se as verbas transferidas pelo Estado para a área da educação não são suficientes, esse valor terá de ser retirado do orçamento municipal, o que irá comprometer a capacidade financeira para investir em outras áreas.

O orçamento da Câmara só tem um problema que é transversal a todos os municípios que é quando as Câmaras gastam mais do que recebem (...) vão ter que aumentar alguns impostos ou não vão poder fazer coisas em que vão ser penalizadas noutras áreas porque está a investir ali. E o único desafio que eu vejo aqui nos orçamentos municipais é esse, é o equilíbrio entre aquilo que eu recebo e aquilo que eu gasto, e esse aí ainda está muito desequilibrado, (...) ainda está muito a favor da Administração central.

Alerta para os impactos diretos que a falta de verbas pode provocar no orçamento municipal traduzindo-se no aumento de impostos e na reduzida capacidade de investimento em áreas igualmente importantes.

(...) o certo é que não vieram verbas para cá para ajustar o quadro de recursos humanos que teve que ser necessário só por causa da transferência de competências na educação, e de repente entraram no quadro da educação cerca de 230 pessoas, mais aquelas que já tínhamos, mas não vieram as verbas para suportar este acréscimo que o município vai ter no seu orçamento.

As verbas transferidas não correspondem ao número de recursos humanos necessário e esses custos estão a ser suportados pelo orçamento do município.

Quando foi a primeira reunião, a que está prevista em diploma no Decreto-Lei 21/2019 (reuniões de acompanhamento da descentralização), a primeira pergunta do Senhor Delegado Regional foi: “então e problemas”? E os nossos problemas eram só financeiros. (...) a nível do orçamento da Câmara desde que as verbas cheguem para os fins, não tem problema nenhum.

Que estratégias foram implementadas para dar resposta a este desafio?

A nossa estratégia fica um bocadinho aquém do que é preciso porque parte dela não depende de nós, município.

No dia em que eu na educação tenha as competências, o financiamento adequado, o pessoal adequado, tenha as verbas, eu não tenho problema nenhum. Só existe problema quando me estão a dar competências que eu não tenho meios, seja financeiros ou humanos, e obriga-me a ir fazer recrutamento de trabalhadores, e dinheiro? Não há. Aqui é que começam os problemas.

4.5. Discussão dos Resultados

Com base na análise dos elementos que recolhemos para a elaboração deste trabalho, conclui-se que existem vários desafios resultantes da transferência de competências na área da educação que parecem ser comuns a vários municípios, o que inclui fatores políticos, económicos e estruturais que podem condicionar a eficácia do processo. Descendo ao caso concreto do Município de Alcobaça, o CD começa por mencionar a estabilidade e valorização do pessoal não docente; o rácio de técnicos considerados; a contratação e o recrutamento.

Com a transferência de recursos humanos neste processo, o pessoal não docente passa a estar integrado no mapa de pessoal do município, *são todos trabalhadores da*

Câmara, têm os mesmos direitos que têm os outros trabalhadores da Câmara. No que respeita à valorização em termos de formação, o município, através de uma parceria, permite a concretização da formação que irá habilitar o pessoal não docente de capacidades para assumir as novas responsabilidades. Outra questão a ser considerada de extrema importância pelo CD e que reflete um dos principais desafios é o rácio dos mencionados trabalhadores. Neste momento, o Município de Alcobaça está com *peçoal a mais* porque o rácio define o número de funcionários com base no número de alunos, quando deveria considerar a área total (coberta e descoberta) das escolas e esse método já iria ajudar a fazer a distinção entre escolas primárias e centros escolares, onde as áreas são muito diferentes. Estes dois últimos desafios são corroborados por Rita Prata (2021) quando refere que a questão da transferência do pessoal não docente para a Câmara Municipal é uma questão preocupante no que concerne aos critérios que definem a dotação máxima de referência. As verbas transferidas pelo Ministério da Educação correspondem apenas ao número de funcionários estabelecido através do rácio, recaindo sobre as autarquias todos os outros encargos com o pessoal não docente que têm de ser providos pelo orçamento municipal (Prata, 2021, p.143), como é o caso da formação.

Na contratação, o CD aponta que deveria existir um critério mais rigoroso de recrutamento porque o que acontece é que *os requisitos são os mesmos* e ao não existir uma distinção entre categorias isso irá trazer implicações em termos de valorização tanto da carreira como financeiramente.

Por o Município de Alcobaça contar, como já referimos *peçoal a mais*, tendo em conta o rácio, no entanto, no entendimento do município e dos agrupamentos, são os técnicos necessários para atenderem às necessidades educativas. Esta perceção só é possível dada a proximidade que existe entre o município e a comunidade educativa alinhando-se ao princípio da aproximação dos serviços à população e ao princípio da subsidiariedade na medida em que a proximidade permite ajustar as necessidades. O já aludido programa do XXI Governo constitucional reforça esta ideia na página 89: *os municípios são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade.*

Gestão e Manutenção de Equipamentos e Infraestruturas

Além dos custos com o pessoal não docente, a conservação e manutenção de edifícios escolares é outro dos desafios deste processo que canaliza uma boa parte das verbas transferidas. Estamos a referi-nos a edifícios relativamente aos quais, para além de

abrangerem uma vasta área, tem de se ter em conta também o seu estado de conservação. A antiguidade das escolas exige, como explicado pelo CD, intervenções mais profundas ao nível das infraestruturas, o que se traduz em investimentos já com alguma escala. Considerando a verba atribuída, muitas vezes o município é obrigado a recorrer ao orçamento municipal ou a outro tipo de financiamento o que compromete a sua sustentabilidade financeira.

Nesta matéria existem duas questões a considerar pelo CD: o diploma (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro) e a posição dos municípios porque, *uma coisa é o que está no papel, mas depois a operacionalização disto em nada tem a ver com verbas, tem a ver com o diploma porque é lá que se vai buscar e agora passado quatro anos ainda andamos aqui em negociações.*

Esta ótica é corroborada por Cabral de Oliveira (2022) uma vez que para o autor o estado de conservação e manutenção das infraestruturas são questões que devem ser identificadas e negociadas atempadamente nos termos deste processo para não comprometer o êxito da sua efetiva implementação. Não obstante as verbas referentes serem insuficientes face aos avultados investimentos, os municípios podem optar, novamente de acordo com as palavras do CD, por apenas *fazer cumprir o que está no diploma ou ir além do que está legislado.* Ou seja, no caso do município de Alcobaça o importante é que toda a comunidade educativa tenha condições condignas e isso passa por recorrer a fontes de financiamento para que estas obras possam ser realizadas. Neste sentido esta posição do município é corroborada por Ribeiro de Freitas (2015) quando constata que as transferências financeiras para os municípios são feitas considerando o número de alunos e equipamentos, alimentação, transportes e manutenção de edifícios. Na prática, essas verbas são insuficientes para abarcar todas essas despesas levando a que sejam implementadas medidas de forma a obter receitas através de meios que permitam proceder a obras no edificado (Freitas, 2015, p.16).

O Município de Alcobaça fez chegar toda esta informação *ao Sr. Delegado Regional aquando da reunião de acompanhamento da descentralização,* através do Presidente da Câmara, pois *o município é que ficou no alvo porque as pessoas não querem saber se vem financiamento ou se não vem, querem saber sim se está feito ou quando é que é para fazer.*

No entanto, o CD ressalva que *por isso é que esta dimensão da descentralização e de passar para os municípios foi importante porque cabe às Câmaras Municipais dar resposta as necessidades do seu território.*

Parcerias externas

As parcerias permitem ao Município de Alcobaça providenciar serviços à comunidade educativa em vários setores. Existem já diversas entidades parceiras como o Mosteiro de Alcobaça; o CEERIA na área da integração e inclusão social; a Universidade de Coimbra onde desenvolvem projetos na área tecnológica e o Instituto de Ciências Sociais e Políticas de Lisboa com quem estão a *elaborar a carta educativa para os próximos 10 anos*.

Estas informações prestadas pelo CD são corroboradas por Candeias Martins (2010) quando refere que a descentralização educativa implica o *desenvolvimento de parcerias entre os agentes locais* incluindo instituições envolvidas no processo educativo e no desenvolvimento local. A educação atualmente aspira ao envolvimento de agentes dos mais variados setores: económico, cultural e associativo (Martins,2010, p.45).

Por um lado, foi concedido ao município mais autonomia, por outro, mais competências e isso pode ser um potenciador para criar mais parcerias e fortalecer as existentes. Foi o que aconteceu no Município de Alcobaça onde foi criada uma rede onde estão envolvidos vários agentes incluindo o IIEFP, como intermediário entre o mercado de trabalho e a escola profissional, sendo que o IPL- Instituto Politécnico de Leiria também irá integrar esta rede. O objetivo é debater e em conjunto criar estratégias de melhoria para a comunidade educativa.

Os municípios firmam parcerias externas como uma solução para obterem recursos que não dispõem garantindo desta forma que as necessidades da comunidade educativa sejam asseguradas. A cooperação entre os vários parceiros na procura de soluções que melhor se adaptem à comunidade educativa fomenta a partilha de conhecimento, proporciona um bom serviço e promove *melhores práticas*. É fundamental existir uma boa relação entre o município, parceiros e toda a comunidade educativa para serem trabalhados em conjunto temas de interesse geral em resposta aos complexos desafios com que são confrontados.

Orçamento

O processo de transferência de competências no domínio da educação tem suscitado algum descontentamento por parte dos autarcas porque as verbas transferidas não são suficientes para fazer face às despesas que este processo exige. Como referido, se o

município não tem receita suficiente, a despesa terá de ser suportada pelo orçamento municipal. Esta realidade clarificada pelo CD é corroborada por Eunice Domingos (2019) quando refere que a transferência de competências da Administração central para a Administração local não tem sido acompanhada de verbas suficientes, apontando esta como uma causa à sua efetiva implementação. Menciona ainda o nº2 do artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local que estabelece que *os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por Lei* (Domingos, 2019, p.78).

Esta ação pode comprometer a sustentabilidade financeira do município uma vez que cria um desequilíbrio entre receita e despesa o que se pode tornar preocupante em termos dos impactos diretos e indiretos que é suscetível de gerar. Uma das medidas adotadas para colmatar esse desequilíbrio é aumentar os impostos e esta ação gera consequências não só ao nível do funcionamento e estrutura da organização como fora dela, ao implicar encargos para os cidadãos.

Como proposto, não foi possível identificar três desafios associados à subcategoria orçamento, o que podia ser encarado como positivo, dado que o *único* desafio apontado pelo CD passa essencialmente pela questão das verbas transferidas para os municípios, como o mesmo refere: *tudo se faz desde que haja financiamento, no dia em que existirem verbas que correspondam aos gastos efetivos das medidas, ou das competências transferidas, não estamos aqui a ter problema.*

À primeira vista parece pouco relevante e de fácil concretização, no entanto não nos podemos esquecer das repercussões que a falta de verbas pode trazer, provocando um efeito dominó na medida em que afeta e condiciona todas as outras subcategorias em análise. Comprometer a sustentabilidade financeira do município pode gerar outros desafios, nomeadamente, em termos de gestão e escolha de prioridades, o que pode comprometer outras subcategorias igualmente importantes, como a manutenção das infraestruturas onde o município em questão recorreu ao orçamento municipal para colmatar essas despesas o que provoca uma redução na receita municipal. É igualmente importante frisar que a falta de verbas não pode comprometer os apoios facultados pelo município que são fundamentais para a equidade e igualdade de acesso à educação (Prata, 2021).

Sugestões de melhoria do CD

As conclusões com as quais o CD concluiu a entrevista prenderam-se sobretudo com sugestões de melhoria. Assim sendo:

As comunidades intermunicipais podiam ter aqui um papel diferente. As refeições (...) um grande “bolo”, à semelhança do que são os transportes. A questão da contratação, em vez de abrir doze procedimentos, abria um procedimento para doze contratações.

Quando se fala na descentralização, um dos ganhos dos orçamentos é a contratação pública ser feita por nós versus os agrupamentos. Porque nós abrimos um procedimento em escala e eles abrem um procedimento para cada um, logo aí conseguimos melhores preços, uma poupança no orçamento que advém da contratação em escala. Mas para termos poupanças ainda mais efetivas era este saldo positivo da comunidade intermunicipal, por exemplo, nós na nossa comunidade dizemos para abrirem o leite escolar para os treze municípios, está a ver a escala que isto teria?

Se trabalharmos a nível da contratação temos esse ganho de escala porque nós quando contratamos, contratamos logo em grandes quantidades é logo para dois ou três anos, por exemplo, o último concurso de refeições abriu para três anos. Logo isso também dá uma segurança a quem concorre de poder baixar um bocadinho o preço porque já tem três anos de garantia. Mas há aqui uma oportunidade de passar para as comunidades intermunicipais para ganhos mais efetivos de escala.

Em relação às expectativas do CD este refere que na reunião de acompanhamento da descentralização foi comunicado ao Delegado Regional a insatisfação do município, estando expectante que as preocupações transmitidas sejam levadas em consideração e que sejam encontradas soluções de resposta às novas responsabilidades dos municípios.

Contribuir com sugestões de melhoria

Decidimos lançar um desafio ao Chefe de Divisão, com base na análise SWOT, elaborámos uma análise FOFA que representa as Forças; Oportunidades; Fraquezas e Ameaças (Anexo VI) a ser preenchida pelo mesmo, com dois (2) objetivos:

- Levar o entrevistado a refletir sobre as fraquezas e oportunidades mencionadas
- Criar soluções alternativas que contribuem para efetivar com êxito o processo no Município de Alcobaça.

Esse propósito revelou-se positivo na medida em que quando colocada a questão:

13 - Relativamente à cooperação entre municípios, existe partilha de recursos? Qual é o balanço que faz? A resposta foi perentória: *Não! Estava a ver isso como uma das oportunidades*, (referindo-se a um dos tópicos para colocar na análise FOFA) e acrescenta: *é uma coisa que temos que pensar todos!*

Como já referido no capítulo III, Alcobaça está inserida na comunidade intermunicipal do Oeste e para o CD *esta articulação que estamos aqui a falar poderá ser feita dentro da nossa comunidade, faz sempre mais sentido ser feito dentro das comunidades.*

A parceria entre municípios pode revelar-se uma mais-valia na partilha de recursos e experiências que podem contribuir para encontrar soluções para desafios comuns.

Em relação a este desafio, pelo menos a questão foi ponderada pelo CD como uma sugestão a considerar e espera-se que se possa revelar uma oportunidade na efetividade deste processo.

Os dados recolhidos ajudaram a compreender como é que o Município de Alcobaça se tem preparado para assumir as competências transferidas no domínio da educação e garantir a qualidade dos serviços à comunidade escolar.

A reforma da descentralização na área da educação era uma aspiração do Município de Alcobaça, como referido pelo CD: *eu acho que era um bem necessário, não existe entidade nenhuma que privilegie mais os seus territórios que os municípios ou autarquias.*

Apesar de terem sido mencionadas ao longo da entrevista, a mesma terminou com algumas ressalvas que achou pertinente reforçar: *esta descentralização em Alcobaça começou no dia 1 de janeiro de 2021 até à presente data, e neste momento vejo que houve aqui passos que foram dados num sentido positivo, seja na clarificação das matérias, seja na execução financeira das receitas.*

Uma das oportunidades resultantes da transferência de competências na área da educação apontada pelo Chefe de Divisão *é a igualdade de tratamento que não existia, hoje uma escola não é tratada diferente de outra permitindo a equidade entre todas as escolas dos três agrupamentos.*

Refere o bom ambiente entre agrupamentos e município neste processo e enaltece a *excelente comunicação* com as associações de pais que considera muito importante, porque além de parceiros *são elas muitas vezes que nos fazem crescer e nos trazem problemas da escola a melhorar.* Menciona ainda a importância dos outros parceiros que colaboram ao nível das refeições, projetos educativos e noutros âmbitos, porque na sua opinião *acho que as pessoas desde que sintam que fazem parte, corre tudo muito bem. Uma escola feliz,*

alunos felizes, professores felizes, pais felizes e com certeza município também feliz porque está a fazer um bom trabalho.

Existe uma preocupação do município em fortalecer as relações com todos os membros da comunidade escolar, atores locais, instituições e parceiros para que em conjunto possam tomar decisões na procura da melhor solução. E finalizou referindo que *estou convicto que daqui a um ano ou dois que possamos estar aqui a ter outra conversa, e que possamos estar a dizer o que foi referenciado aqui como aspetos na atualidade já estão resolvidos.*

A análise FOFA revelou-se um instrumento útil para encontrar soluções que podem ser estudadas, implementadas e replicadas noutros municípios.

4.6. Limitações e Direções Futuras

A transferência de competências para os municípios na área da educação tem sido um tema que vem suscitando algum debate em torno da procura de soluções mais eficazes para que o processo se efetive de forma a beneficiar todas as partes interessadas. O certo é que nem sempre isso se tem verificado, no entanto; constata-se que têm sido feitos esforços no sentido de encontrar soluções que possibilitem aos municípios desempenhar as suas novas competências proporcionando um serviço público mais eficaz e eficiente à comunidade local e educativa.

O processo teve início em 2019 em território nacional, surge a pandemia e no dia 01 de janeiro de 2021 inicia-se no Município de Alcobaça. Trata-se de uma política implementada recentemente o que se torna uma limitação desde logo pela parca investigação acerca desta temática. Existem alguns estudos de caso feitos em outros municípios, mas isso implicaria que nesta fase da metodologia, nomeadamente na discussão de resultados, se procedesse a uma análise comparativa e esse não é o propósito da nossa dissertação.

Desde logo, tratando-se de um estudo de caso, não podem ser feitas conclusões generalistas. Tendo em conta a complexidade do tema desta dissertação citando as palavras do CD quando refere *este tema não se esgota* e dado que se trata de um processo ainda em curso, com alguns ajustes a serem negociados, são necessárias outras abordagens ampliando o campo de investigação. Em termos de sugestões para futuras pesquisas, tendo por base o estudo de caso apresentado, poderá ser feito um estudo comparativo com outros municípios englobando municípios de grande e pequena dimensão, comparar os resultados obtidos e analisar os progressos ocorridos.

Espera-se que este estudo, ao mostrar a realidade de um município em específico, possa contribuir para disponibilizar um conjunto de informações úteis para todos os interessados neste tema e fornecer recomendações práticas na melhoria da efetividade da transferência de competências para os municípios no domínio da educação e, em simultâneo, servir de base para futuras investigações.