



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Catarina Isabel Martins Guerreiro

**A DESCENTRALIZAÇÃO EM  
EDUCAÇÃO NA GOVERNANÇA LOCAL  
UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO DO  
ALGARVE**

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Administração Público-Privada orientada pelo Professor Doutor João José Nogueira de Almeida e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

dezembro de 2022



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

Catarina Isabel Martins Guerreiro

A DESCENTRALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NA GOVERNANÇA LOCAL  
UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO DO  
ALGARVE

*DECENTRALIZATION IN EDUCATION IN  
LOCAL GOVERNANCE  
A CASE STUDY IN THE ALGARVE REGION*

VOLUME 1

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada orientada pelo Professor Doutor João José Nogueira de Almeida.

Coimbra, 2022

## **Agradecimentos**

Ao Professor Doutor João José Nogueira de Almeida, pela disponibilidade e o apoio dispensados no decorrer deste processo.

Ao Professor Doutor Ireneu Mendes, pelo tempo, compreensão, paciência e ensinamentos concedidos.

À Comunidade Intermunicipal do Algarve e às autarquias de Alcoutim, Aljezur, Faro, Monchique, Olhão, São Brás de Alportel, Tavira e Vila do Bispo, pela disponibilidade e confiança demonstradas.

## Resumo

A descentralização está presente, formalmente, na nossa estrutura administrativa desde a década de 70, do século XX, sendo desde aí alvo de inúmeros debates e discussões, quer relativamente à sua definição, quer aos poderes que devem ser transferidos para os níveis de poder inferiores ao Estado, uma vez que este processo consiste na transferência de competências do poder central para o poder local. A Educação é uma das áreas alvo da descentralização, onde atualmente, as autarquias locais e as entidades intermunicipais detêm as competências de planeamento, investimento, gestão, regulamentação e apoio.

Uma das críticas mais apontadas a este processo, por representantes autárquicos, especialistas e académicos, passa pela insuficiência de recursos financeiros disponibilizados pelo Estado, às entidades da Administração Local. Nesse sentido, a presente dissertação, procura identificar quais as dificuldades sentidas, pelas entidades da Administração Local do Algarve, durante o processo de descentralização em educação. Devido a isso, achámos pertinente contactar com as figuras centrais deste processo – autarquias locais e entidade intermunicipal, do Algarve, de modo a perceber a realidade e o contexto vivido em cada uma delas aquando da descentralização em educação.

Num primeiro momento é apresentada a fundamentação da investigação, seguindo-se uma revisão da literatura acerca da descentralização e da descentralização em educação, onde se encontra a definição de conceitos, os antecedentes e consequentes deste processo, alguns exemplos europeus e a evolução normativa do processo em Portugal. Posteriormente, é apresentada a abordagem metodológica adotada, assim como os resultados obtidos. Em suma, é possível constatar que de facto existe um problema relativo aos recursos financeiros transferidos pelo Estado, mas não se resume só a estes.

**Palavras-chave:** Descentralização; Educação; Poder Local; Dificuldades.

## **Abstract**

Decentralization has been formally present in our administrative structure since the 1970s, and since then it has been the subject of numerous debates and discussions, both regarding its definition and the powers that should be transferred to lower levels of power below the State since this process consists of the transfer of competences from the central power to the local power. Education is one of the target areas of decentralization, where local authorities and intermunicipal entities currently have planning, investment, management, regulation, and support powers.

One of the most pointed criticisms of this process, by municipal representatives, specialists, and academics, is the lack of financial resources made available by the State to Local Administration entities. In this sense, this dissertation seeks to identify the difficulties experienced by the Local Administration entities of Algarve during the process of decentralization in education. Therefore, we thought it was pertinent to contact the central figures in this process – local authorities and intermunicipal entities in the Algarve, to understand the reality and context experienced in each of them at the time of decentralization in education.

At first, it's presented the foundation of the investigation is presented, followed by a review of the literature on decentralization and decentralization in education, where we can find the definition of concepts, the antecedents and consequences of this process, some European examples, and the normative evolution of the process are found in Portugal. Subsequently, the methodological approach adopted is presented, as well as the results obtained. In short, it is possible to verify that there is indeed a problem related to the financial resources transferred by the State, but it is not limited to these.

**Keywords:** Decentralization; Education; Local Power; Difficulties.

## **Lista de siglas e acrónimos**

AE – Agrupamento de Escolas

AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular

AL – Autarquias Locais

AM – Área Metropolitana

AMAL – Comunidade Intermunicipal do Algarve

AP – Administração Pública

CIM – Comunidade Intermunicipal

CM – Câmara Municipal

CME – Conselhos Municipais de Educação

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

EIM – Entidades Intermunicipais

ENA – Escolas Não Agrupadas

INA – Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério da Educação

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAE – Programa Aproximar Educação

## Índice

<b>Introdução .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1 – Descentralização – Revisão da Literatura .....</b>	<b>17</b>
1.1. Descentralização e conceitos circundantes .....	17
1.2. Fatores potenciadores da descentralização .....	21
1.3. Tipos de descentralização .....	24
1.3.1. Descentralização assimétrica .....	26
1.4. Vantagens, desvantagens e riscos da descentralização .....	27
1.4.1. A regionalização .....	29
1.5. Expressões da descentralização na Europa: alguns exemplos .....	31
1.5.1. O caso da França.....	31
1.5.2. O caso da Dinamarca .....	32
1.5.3. O caso da Itália .....	33
1.5.4. O caso da Alemanha .....	35
1.6. Descentralização – evolução legislativa em Portugal .....	37
<b>Capítulo 2 – Descentralização em Educação – Aspectos introdutórios.....</b>	<b>46</b>
2.1. Definição, antecedentes e consequentes da descentralização em Educação .....	46
2.1.1. Descentralização em Educação .....	46
2.1.2. Os fatores potenciadores da descentralização em educação.....	48
2.1.3. Efeitos da descentralização em Educação .....	50
2.2. O processo descentralizador na Educação, noutros países europeus.....	52
2.3. Descentralização em Educação – evolução legislativa em Portugal .....	55
<b>Capítulo 3 – Metodologia .....</b>	<b>66</b>
3.1. Abordagem, modalidade e técnica adotadas.....	66
3.2. Caracterização dos participantes .....	68
3.3. O processo da recolha e análise dos dados .....	72
<b>Capítulo 4 – Apresentação e Discussão dos resultados .....</b>	<b>74</b>
4.1. Dimensão 1 – Descentralização.....	74
4.2. Dimensão 2 – Descentralização em Educação .....	78
4.3. Dimensão 3 – Caracterização do Processo .....	88
4.4. Outro aspeto a ser considerado .....	97
4.5. Sumário da análise.....	99
<b>Conclusões .....</b>	<b>103</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>107</b>
<b>Legislação consultada.....</b>	<b>112</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>114</b>

## Índice de Figuras

Figura 1 - Conceitos em torno da Descentralização .....	21
Figura 2 - Fatores Potenciadores da Descentralização .....	24
Figura 3 - Antecedentes e Consequentes da Descentralização em Educação .....	52
Figura 4 - Mapa dos municípios entrevistados .....	69
Figura 5 - Ideias gerais das entrevistas .....	100

## Índice de Quadros

Quadro 1 - Tipos de descentralização.....	27
Quadro 2 - Características do processo descentralizador em alguns países europeus....	37
Quadro 3 - Evolução Normativa da Descentralização.....	44
Quadro 4 - O processo descentralizador em Educação, em alguns países europeus .....	55
Quadro 5 - Marcos normativos da descentralização em educação .....	65
Quadro 6 - Questões presentes no guião da entrevista .....	68
Quadro 7 - Processo de Recolha de Dados .....	73
Quadro 8 - Visão geral das respostas.....	84
Quadro 9 - Evidências e Receios da AMAL e AL .....	93



## Introdução

No âmbito da conclusão do 2.º ciclo de estudos, e com o objetivo de obter o grau de mestre em Administração Público-Privada pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, apresenta-se a dissertação intitulada, “A Descentralização em Educação na Governança Local – Um estudo de caso na região do Algarve”, orientada pelo Professor Doutor João José Nogueira de Almeida.

A temática alvo de estudo/investigação foi a Descentralização e a Descentralização em Educação.

De acordo com o artigo 111.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, a descentralização administrativa, consiste na transferência de atribuições e competências do Estado/Administração Central para o poder local<sup>1</sup>. Assim, a descentralização em Educação, corresponde à transferência de competências/atribuições e poderes do Estado/Administração Central/Ministério da Educação (ME), para as autarquias locais (AL), entidades intermunicipais (EIM) e agrupamentos de escolas (AE) ou escolas não agrupadas (ENA) (Baixinho, 2008; Barreto, 1995; Esteves, 2009).

Este é um processo que dura há largos anos no nosso país, tendo sido impulsionado por fatores como: (a) a alteração de um Estado Social para um Estado Regulador; (b) a reestruturação da Administração Pública (AP) que trouxe novos modelos de governação, destacando-se a Nova Gestão Pública (NGP) e a *Governance*; (c) a publicação da Constituição da República Portuguesa (CRP); (d) a globalização; (e) a consagração e aplicação da Carta Europeia de Autonomia Local; (f) a crise económica e financeira; e (g) entre outros (Bilhim, 2021; Ferraz, 2013; Siso, 2013; Teles, 2021). Para além destes, outros fatores contribuíram para o fomento da descentralização em educação, como: (a) a reforma da instrução primária em 1870; (b) o Código Administrativo de Rodrigues Sampaio de 1878; (c) a crise do Estado Educador; (d) as reformas realizadas noutros países ao nível do sistema educativo; (e) a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE); e (f) entre outros (Baixinho, 2008; Barroso, 1999; M. I. G. de Carvalho, 2012).

---

<sup>1</sup> O poder local em Portugal, de acordo com os artigos 235.º e 236.º da CRP, é constituído pelas autarquias locais que são as regiões administrativas, os municípios e as freguesias no território continental.

Para além destes fatores, os resultados que se poderiam obter através da descentralização, são por si só atrativos, uma vez que se pretende: (a) promover a eficiência e eficácia da gestão pública<sup>2</sup>; (b) promover a coesão territorial, bem como a solidariedade inter-regional<sup>3</sup>; (c) aproximar as tomadas de decisão aos cidadãos<sup>4</sup>; (d) melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à população<sup>5</sup>; e (e) o não aumento da despesa pública<sup>6</sup>. A descentralização em educação compromete-se a: (a) garantir o direito à igualdade de oportunidades de acesso à educação; (b) promover o sucesso escolar; (c) aumentar as taxas de escolarização; (d) melhorar a gestão e administração do sistema educativo; (e) entre outros (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro de 2019).

As competências exercidas pelas AL têm vindo a alterar-se ao longo dos anos, no sentido em que são atribuídas mais tarefas e funções a estas entidades, devido à proximidade que estas apresentam com as populações (Pinho, 2012). A primeira lei referente a atribuições das AL foi publicada a 25 de outubro de 1977, onde foram apresentadas atribuições de natureza: (a) administrativa; (b) de fomentação; (c) abastecimento público; (d) cultura e assistência; e (e) salubridade pública<sup>7</sup>.

Em 1984, foi publicado o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, que abordou pela primeira vez, o tema da transferência de competências em matéria de investimento público, determinando, para esse efeito o regime de delimitação e coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos<sup>8</sup>. Segundo o artigo 8.º, do decreto-lei (DL) em apreço, passou a ser da competência dos **municípios** investir em: (a) equipamento rural e urbano; (b) saneamento básico; (c) energia; (d) transportes e comunicações; (e) **educação e ensino**; (f) cultura, tempos livres e desporto; e (g) saúde, fazendo sempre referência, que as novas competências, deveriam ser acompanhadas por recursos humanos<sup>9</sup> e financeiros<sup>10</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. o art. 2.º da Lei n.º 159/99 de 14 de setembro.

<sup>3</sup> Cfr. o art. 111.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>4</sup> Cfr. o art. 111.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>5</sup> Cfr. o art. 111.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>6</sup> Cfr. a p. 839 do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

<sup>7</sup> Cfr. o art. 2.º da Lei n.º 79/77 de 25 de outubro.

<sup>8</sup> Cfr. o n.º 1, do art. 1.º do DL n.º 77/84, de 8 de março.

<sup>9</sup> Cfr. o art. 16.º do DL n.º 77/84, de 8 de março.

<sup>10</sup> Cfr. o art. 14.º do DL n.º 77/84, de 8 de março.

Depois, em 1986, foi publicada a LBSE que previa que um dos princípios organizativos do sistema educativo deveria passar pela descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas de ação educativa<sup>11</sup>. Com a publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, as AL passam a intervir de forma mais ativa na gestão, administração e organização do sistema educativo, uma vez que:

(...) o município deixa de ser considerado apenas como um contribuinte do sistema educativo ou um gestor de interesses privados no domínio da educação para ser entendido como uma instituição que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado e com o mesmo estatuto de instituição pública. (Gomes, 2013, p. 60).

Segundo o artigo 1.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, foi estabelecido “(...) o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.”. As competências transferidas no domínio da **Educação**, para os órgãos das AL foram de planeamento e gestão de equipamentos educativos e realização de alguns investimentos<sup>12</sup>, ao nível da educação pré-escolar e de escolas do ensino básico. Tal como o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, também esta lei determina que todas as atribuições/competências transferidas sejam acompanhadas de recursos humanos, financeiros e patrimoniais<sup>13</sup>.

Foi em 2003, através do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que se concretizou a transferência efetiva das competências relativas aos Conselhos Municipais de Educação (CME) e à elaboração da carta educativa, para as AL, porque até então a descentralização em educação, não tinha sido colocada em prática (M. I. G. de Carvalho, 2012). Mais tarde, em 2008, foi aprovado o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e

---

<sup>11</sup> Cfr. a alínea g) do art. 3.º da LBSE.

<sup>12</sup> Cfr. o art. 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

<sup>13</sup> Cfr. o art. 3.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

secundários<sup>14</sup>, no mesmo ano foi publicado o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, que transferiu um novo conjunto de competências para as AL.

Passados 5 anos, foi publicada a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que: (a) estabeleceu o regime jurídico das AL; (b) aprovou o estatuto das EIM; (c) estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as AL e para EIM; e (d) aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico. O artigo 4.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determinava:

A prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado.

Pela primeira vez, são transferidas competências no âmbito da **educação**, para as freguesias<sup>15</sup> e EIM<sup>16</sup>. De acordo com o artigo 115.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, todas as competências devem ser acompanhadas dos respetivos recursos necessários. Em 2015, com o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, foi estabelecido um novo regime de delegação de competências nas AL e EIM no domínio das funções sociais, onde se incluiu a Educação, este processo ao contrário dos anteriores, para ser aceite e implementado, tinha de ser contratualizado pelas partes intervenientes no processo, através da celebração de contratos interadministrativos<sup>17</sup>.

Atualmente, estão em vigor os seguintes diplomas: (a) Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Lei-Quadro da transferência de competências para as AL e para as EIM; e (b) Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro – diploma de âmbito setorial, relativo à área da Educação<sup>18</sup>. Inicialmente pretendia-se que o processo de descentralização ficasse concluído até ao início de 2021<sup>19</sup>, prazo esse que acabou por não ser cumprido em alguns

---

<sup>14</sup> Cfr. o art. 1.º do DL n.º 75/2008, de 22 de abril.

<sup>15</sup> Cfr. o n.º 1 e 2, do art. 7.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>16</sup> Cfr. o n.º 1 e 2, do art. 67.º e 81.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>17</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 2.º do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

<sup>18</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>19</sup> Cfr. o n.º 2 do art. 3.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

domínios, entre os quais a **educação**, tendo sido publicado, para esse efeito o Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto, que prorrogou o prazo das transferências nesses domínios, até 31 de março de 2022.

É assim possível perceber que a descentralização não é um tema recente, está presente na nossa AP há mais de 30 anos, mas esse longo caminho não demove os políticos, académicos e representantes autárquicos de apresentar críticas, e as que se evidenciam são relativas: (a) ao papel que as AL e EIM estão a exercer, de “meros executores e colaboradores da administração central” (M. I. G. de Carvalho, 2012, p. 54); e (b) as competências transferidas não estão a ser acompanhadas dos respetivos recursos previstos, na legislação (Pinho, 2012).

Assim, a opção por esta temática, está relacionada com as questões que existem ao seu redor, e que acreditamos que é importante serem respondidas, de forma a ser implementada uma ação administrativa mais ponderada, tendo em conta o nível de administração local e as verdadeiras necessidades das populações. Tal como defendido por Teles (2021):

Escrever sob a governação local e, em particular, sobre descentralização pode até parecer um pouco estranho ou desinteressante, uma vez que as discussões contemporâneas mais salientes tendem a afastar-nos da natureza das nossas comunidades de proximidade e dos lugares de pertença. O que aparenta ser um debate periférico é, pelo contrário (pelo menos do meu ponto de vista), um dos debates mais relevantes na ciência política contemporânea e nas políticas públicas, sendo necessário centrar a discussão sobre o papel dos governos de proximidade e sobre a governação subnacional. (p. 10)

Ao contrário da descentralização na ação social, ou na saúde, que só terá conclusão em janeiro de 2023, a descentralização em matéria de educação já teve o seu desfecho a 31 de março de 2022, data-limite de aceitação do novo pacote de competências, por parte dos municípios. Mas não foi por isso que os debates deixaram de ser recorrentes, ou mesmo a publicação de notícias, uma vez que ficaram alguns aspetos por ajustar, e também, porque este é um tema que reúne pouco consenso entre os

especialistas da área. Um desses aspetos está relacionado com os recursos disponíveis nas diferentes autarquias, do nosso país, e com os recursos disponibilizados pelo Estado às AL (Patacho, 2022).

Nesse sentido, e tendo em conta os artigos e obras analisadas, percebeu-se que existe um número reduzido de artigos, que tratam a realidade experienciada, ao nível da descentralização em educação nas AL e EIM. Posto isto, a questão de partida, colocada para a realização desta dissertação foi: “Quais as dificuldades sentidas pela Administração Local do Algarve, no processo de descentralização em Educação?”. Em termos metodológicos optou-se por uma abordagem qualitativa, em que a técnica de recolha de dados escolhida foi a Entrevista. A opção por este tipo de metodologia pareceu-nos a mais adequada, pois permitiu: (a) recolher dados mais específicos relativos à implementação do processo em algumas AL do Algarve e da Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL); (b) entender o ponto de vista dos municípios e da AMAL, relativamente ao processo de descentralização no geral, e em específico no setor da Educação; (c) identificar os fatores que contribuíram para a concretização da transferência de novas competências na Educação; e (d) determinar quais os obstáculos e as dificuldades encontradas pelas entidades da administração local do Algarve.

O objetivo principal desta dissertação, passa pela identificação das principais dificuldades sentidas pelos municípios algarvios e pela AMAL, aquando da implementação do processo descentralizador, no âmbito da Educação. Através das entrevistas será ainda possível retirar outras informações pertinentes, dessa forma, apresentamos um conjunto de objetivos secundários:

- Compreender se existe, ou não, um entendimento entre os municípios e a AMAL no que diz respeito: ao processo; às motivações para a sua implementação; e às dificuldades sentidas por cada um deles.
- Perceber se as características e recursos disponíveis em cada município interferiram ou podem interferir na execução do processo descentralizador em Educação.
- Perceber qual a posição dos municípios e da AMAL, relativamente à possibilidade de se estar a caminhar para uma Política Local de Educação.

- Comparar os conteúdos presentes na revisão da literatura com os conteúdos extraídos das entrevistas, de forma a perceber se o que foi idealizado, está ou não a ser executado.

Os artigos/obras publicados acerca deste processo, tratam vários assuntos, como: as várias interpretações que são dadas ao conceito; as várias formas e tipos que este pode adotar; o que motivou a sua execução; o que pode originar; as vantagens e as desvantagens da sua implementação; a que níveis e domínios as competências/atribuições devem ser transferidas; que tipo e quantidade de recursos devem acompanhar as competências/atribuições transferidas; comparações entre países, relativamente ao grau, tipo e modo de descentralização, entre outros. Até então, poucos são os artigos a nível nacional, que tentam diagnosticar as dificuldades sentidas pelas entidades subnacionais, e perceber qual a opinião destes intervenientes, no que concerne à descentralização e à descentralização em educação. A presente dissertação, destacar-se-á, dos demais, em 3 pontos:

- Privilegiará a perspetiva e opinião, das entidades que possuem o papel central neste processo - AL e EIM;
- Procurará perceber como se desenrolou o processo nas AL e EIM, do Algarve;
- Identificará as principais dificuldades sentidas, por estas entidades, aquando da implementação do processo.

Tentaremos assim contribuir com novos dados, que poderão servir para investigações ou estudos futuros.

Ao nível da estrutura, a dissertação encontra-se dividida em 4 capítulos, sendo que os dois primeiros são referentes à revisão da literatura e os dois últimos fazem alusão à metodologia e apresentação/discussão dos resultados.

No primeiro capítulo, será possível encontrar: (a) a definição de descentralização e de outros conceitos que orbitam em torno dele; (b) os fatores que potenciaram a implementação desse processo no nosso país; (c) os tipos de descentralização existentes; (d) as vantagens, desvantagens e consequências associadas ao processo; (e) exemplos de países europeus, que adotaram este tipo de processo e em que condições; e (f) a evolução legislativa, da descentralização, no nosso país.

O segundo capítulo, trata a temática da descentralização em Educação, onde será possível: (a) encontrar a definição dada ao conceito; (b) observar e identificar os antecedentes e consequentes da descentralização em educação; (c) ficar a conhecer exemplos de casos europeus, e quais as competências transferidas para os níveis subnacionais, dos mesmos; e (d) analisar a evolução normativa, da descentralização em educação, no nosso país.

O terceiro capítulo, apresenta a metodologia adotada para esta investigação, as entidades locais entrevistadas, bem como uma breve caracterização de cada um dos participantes. Relativamente ao processo de recolha e análise dos dados, é feita uma menção, de como isso sucedeu. O quarto e último capítulo, apresenta e discute os resultados obtidos, a partir das entrevistas.

Por fim, serão apresentadas as conclusões a que se chegou, assim como algumas limitações/janelas de oportunidades encontradas ao longo da realização do estudo.



## **Capítulo 1 – Descentralização – Revisão da Literatura**

O presente capítulo pretende identificar um conjunto de causas, definir o conceito de descentralização, tendo em conta as diferentes considerações, de diversos autores. Para esse efeito proceder-se-á à diferenciação do conceito de descentralização de outros conceitos associados, e mostrar-se-á a multiplicidade de áreas em que o conceito tem vindo a ser aplicado. Assinalar-se-ão os aspetos positivos e negativos deste processo, e far-se-á uma breve análise da evolução normativa do processo no nosso país, e serão apresentados alguns exemplos de casos europeus.

### **1.1. Descentralização e conceitos circundantes**

De acordo com Rodden (2005), os primeiros estudos acerca desta temática apresentavam a descentralização como “(...) um jogo de soma zero, de transferência de autoridade do centro para os governos subnacionais;” (p. 9). Desde então, pode-se afirmar que pouco foi alterado, sendo que ao longo dos anos 70, do século passado, outras perspetivas foram surgindo, e com estas, novas definições foram formuladas, fazendo com que o conceito de descentralização se tornasse ambíguo, ou seja, “(...) descentralização significa coisas diferentes para pessoas diferentes.” (Teles, 2021, p. 29).

A descentralização é um processo que através de normativos, transfere poderes, que, até então, eram do Estado/Administração Central, para órgãos próprios de entidades independentes do Estado (Baixinho, 2008). Esteves (2009), para definir descentralização, realiza uma distinção de conceitos, definindo: (a) centralização – onde todo o poder está confinado ao Estado, e as restantes entidades administrativas locais são meras executoras; (b) desconcentração – o poder é partilhado com entidades que possuem um certo grau de autonomia, como é o caso das Direções Regionais; e (c) descentralização – a transferência de poder para entidades locais da administração pública, que representam as comunidades/populações. Carvalho (2010), acaba por acrescentar mais alguns detalhes à definição que até então foi apresentada, defendendo que este processo deverá ser acompanhado, monitorizado e avaliado ao longo da sua implementação, veja-se:

A descentralização generalizada e continuada de competências da Administração Central na Administração Local, (...) deverá conduzir à aplicação de sistemas internos de monitorização e avaliação contínua, não apenas por parte de quem delega, mas também por parte de quem assume as novas competências, pois tal torna-se essencial para uma adequada aferição se, por um lado, a descentralização é uma realidade material, se está a ser executada nos termos definidos e por outro lado se o sistema utilizado é ou não o mais eficiente. (p. 163).

A descentralização, ao contrário da desconcentração, refere-se à transferência de competências do nível central para entidades eleitas a nível local, enquanto que a desconcentração diz respeito à transferência de competências para entidades subordinadas ao poder do Estado, sediadas a nível local (Charbit, 2011). Na mesma linha de pensamento, Pinho (2012), define descentralização como um processo onde “(...) as decisões são confiadas aos agentes que não dependem diretamente do Governo mas sim de órgãos colegiais que representam parte da população, (...)” (p. 22), o oposto de centralização e desconcentração. A centralização surge quando o Estado concentra em si todos os poderes, e as restantes entidades da administração executam as suas ordens. A desconcentração ocorre quando uma grande parte do poder pertence ao Estado, existindo uma desconcentração de decisões que podem ser tomadas por entidades subnacionais, como as Direções Regionais (Pinho, 2012).

Segundo o *World Bank Group* (2013) a descentralização refere-se à “(...) transfers authority and responsibility of major government functions from central to sub-national governments — including local governments, civil society, and the private sector.”. De acordo com esta definição é acrescentada a ideia de que as responsabilidades podem ser transferidas para a população e para o setor privado, algo que até então não tinha sido referenciado pelos restantes autores.

Ao contrário dos autores até então citados, Ferreira (2015) e Novaes & Fialho, (2010), acreditam que a descentralização tem a capacidade de assumir a forma que o Estado desejar, desse modo a descentralização pode assumir vários modos de atuação, tais como: (a) delegação – transferência de poder de decisão para uma entidade

subordinada ao Estado, onde esse mesmo poder pode ser retirado em qualquer altura; (b) desconcentração – refere-se somente à transferência de competências, sem qualquer tipo de poder decisório associado; (c) devolução – fortalecimento de poderes dos governos subnacionais; (d) privatização – transferência de responsabilidades do setor público para o setor privado; (e) transferência instituída e permanente de autoridade – para uma instância local que atua de forma independente; e (f) desregulação – quando a tomada de decisões não é decidida a nível central. Duarte (2016), distingue descentralização e desconcentração de uma maneira diferente, defendendo que ambos os conceitos consistem na transferência de competências para outras entidades, a principal diferença está na designação dos titulares desses mesmos órgãos, ou seja, no primeiro caso os órgãos pertencentes às AL são eleitos por sufrágio universal, enquanto no segundo caso, os órgãos são nomeados pelo poder central.

O contexto, onde a descentralização pode ser implementada, faz com que a sua denominação, também se altere. A descentralização no plano político-administrativo, refere-se à transferência de competências para órgãos locais eleitos por sufrágio universal, enquanto a descentralização no plano jurídico, faz referência à transferência de competências para entidades locais que possuem algum nível de autonomia e assim, possam tomar decisões (Matias, 2019). O mesmo autor acaba mesmo por referir que o nosso país:

(...) é eficazmente descentralizado, nomeadamente ao nível do plano político-administrativo. Ao invés, não podemos afirmar que, do ponto de vista jurídico, Portugal seja um país totalmente descentralizado, porque não o é claramente. A este nível, pese embora os esforços já alcançados, Portugal continua a ser um país em que o Estado tende a concentrar em si demasiadas tarefas administrativas. Estas tarefas, se fossem transferidas para a administração autónoma e demais serviços da orla periférica do Estado, permitiriam um exercício da função administrativa bem mais eficiente, aliado a uma melhor gestão dos recursos financeiros. (pp. 18–19).

Como se encontra presente no relatório da Comissão Independente para a Descentralização, redigido por Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., (2019), é importante distinguir conceitos, entre eles descentralização, deslocalização e desconcentração. A definição dada a descentralização, é aquela que maior consenso reúne entre os estudiosos desta temática, referindo-se à transferência de competências e atribuições do Estado para a Administração Local, acrescentando que este deve ser um processo que deve ter em conta informação estatística territorial, de forma a conseguir-se monitorizar e avaliar o processo. Por deslocalização entende-se a (re)instalação de serviços públicos em localidades que não Lisboa, e por desconcentração a transferência de competências para entidades subordinadas ao poder do Estado.

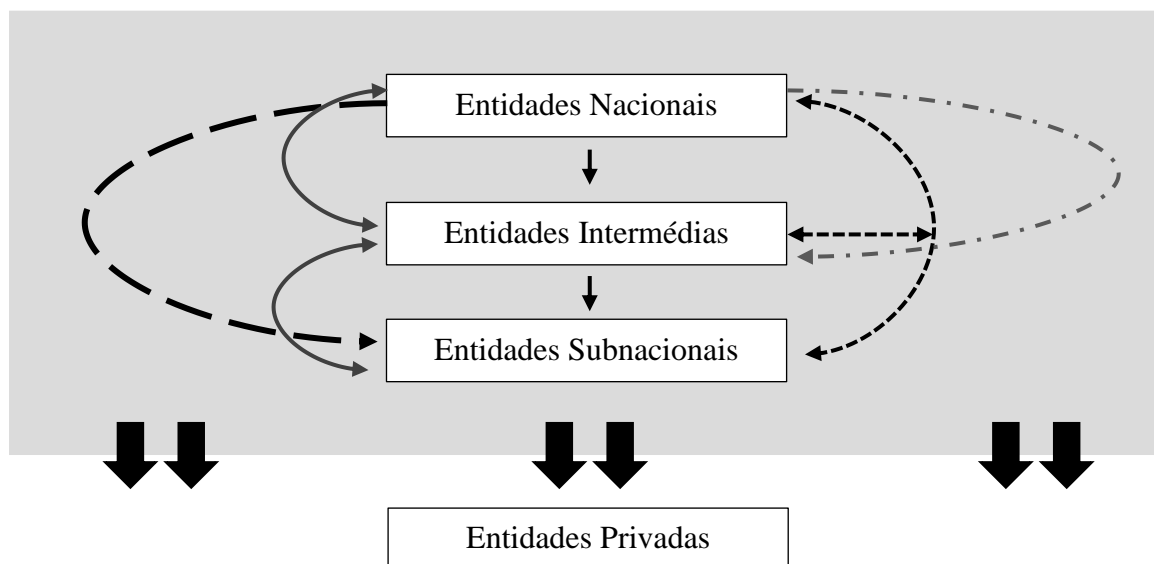
Segundo Teles (2021), a descentralização terá que atravessar alguns desafios, como: “(...) uma incomparável centralização, uma autonomia limitada, uma deficiente capacitação institucional e técnica, uma ingovernável diversidade, e uma irracional multiterritorialidade e sobreposição de entidades políticas e administrativas.” (p. 94). É, por isso, importante relacionar descentralização com reformulação e reinterpretção, uma vez que não se trata somente de uma transferência de competências, mas sim:

A transferência de competências para as autarquias locais e o reforço da sua autonomia exigiram maior capacitação institucional, não apenas em termos técnicos e de recursos humanos, mas também em termos financeiros, de informação, conhecimento e de articulação com outros agentes, do setor privado, social e sistema científico e tecnológico. (p. 76).

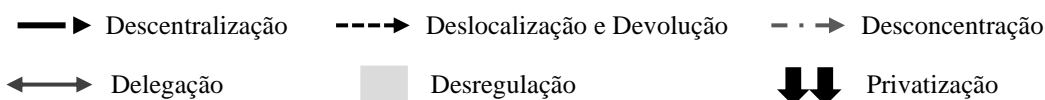
A descentralização deve ter por base os cinco conceitos chaves: (a) dar – poderes a outros níveis de governação; (b) dotar – de capacidades esses mesmos níveis de governação; (c) diferenciar – as funções e competências dos níveis de governação, tendo em conta as suas características; (d) democratizar – tornar os processos mais próximos das comunidades/populações; e (e) descomplexificar – as relações entre os diferentes níveis de governação. Tudo isto deve ter em conta o território, a escala de governação, a legislação em vigor e o funcionamento das entidades para onde se pretende descentralizar (Teles, 2021).

Em seguida, a Figura 1 – Conceitos em torno da Descentralização, reúne, identifica e define os conceitos apresentados.

**Figura 1 - Conceitos em torno da Descentralização**



Legenda:



Fonte: Autoria Própria

## 1.2. Fatores potenciadores da descentralização

Os fatores potenciadores da descentralização não são claros, existem diversas perspetivas, de diferentes autores (Bilhim, 2021; Siso, 2013). Os parágrafos seguintes procuram elencar um conjunto de fatores que contribuiriam direta e indiretamente para a implementação da descentralização em Portugal.

O início do século XX, na AP, ficou caracterizado pela necessidade de modernização da estrutura organizativa, uma vez que, o modelo burocrático não conseguia resolver problemas de natureza financeira, organizacional e política, nem se adequava às exigências da sociedade (Bilhim, J., Correia, P., Mendes, I., 2019).

O problema da modernização das organizações públicas tem sido, essencialmente, focado na eficiência da Administração Pública, ou seja, a tentativa de resolução do problema tem recaído, sobretudo, no "modo como se fazem as coisas" e não tanto "naquilo que deve ser feito" a nível das organizações públicas. (Rodrigues, 2011, p. 155).

A ineficiência, do modelo burocrático, fez com que a Nova Gestão Pública (NGP) e a *Governance* emergissem, sendo estes, os modelos de governação apontados como fatores potenciadores da descentralização (Ferraz, 2013; Aliste, J., Gerry, C., Gonçalves, H., 2012; Monteiro & Romão, 2018; Rocha, 2013).

A NGP, surgiu no final da década de 70, do século XX, e ficou caracterizada por: (a) implementar instrumentos de gestão privada no setor público; (b) fomentar a competição entre entidades públicas; (c) dar preferência aos resultados; (d) avaliar o desempenho; (e) fazer mais com menos; (f) pela fragmentação das entidades públicas (Hood, 1991); e (g) pela preferência dada a relações horizontais, em detrimento das relações hierárquicas (Bilhim, 2017). Este modelo ficou também conhecido por utilizar técnicas descentralizadoras e de desregulação, como forma de incentivo à autonomia (Ferraz, 2013; Rocha, 2013).

O modelo de *Governance*, em português reconhecido por Governança, apareceu na década de 90 do século XX, e ficou conhecido por: (a) dar primazia ao princípio da subsidiariedade (Monteiro & Horta, 2018); (b) reestruturar as relações entre público, privado e a sociedade; (c) desenvolver mecanismos de colaboração, coordenação, parcerias e redes (Cavalcante, 2017); (d) dar ênfase aos sistemas de rede (J. Gomes, 2013); e (e) pela adaptabilidade e flexibilidade de se moldar às necessidades e exigências do contexto (E. Carvalho, 2012). Ainda neste modelo, enquadra-se a governança multinível, reconhecida por se apoiar numa "(...) coordenação de políticas e agentes, entre os diversos níveis institucionais e as diversas políticas sectoriais, envolvendo o Estado e a sociedade numa rede suportada nas novas tecnologias." (Gonçalves et al., 2012, p. n.d), este modelo realçou e consolidou novos níveis de poder (Monteiro & Romão, 2018).

A CRP (1976), e a Carta Europeia de Autonomia Local (1985), são alguns dos normativos da extensa legislação publicada, que fomentaram a descentralização (M. M. Silva & Castilhos, 2015; Teles, 2021). Na CRP encontra-se legislado que o Estado é unitário e respeita os princípios da subsidiariedade<sup>20</sup>, da autonomia das Autarquias Locais (AL) e da descentralização democrática<sup>21</sup> e ainda que a organização e atribuições das AL devem ter em conta a descentralização administrativa<sup>22</sup>. Neste mesmo normativo, existe ainda, outro fator que deve ser enfatizado, que é a consolidação das regiões autónomas<sup>23</sup>, como a primeira e única forma de descentralização política no nosso país (J. Gomes, 2013). A Carta Europeia de Autonomia Local, fomentou a autonomia local, com base nos princípios de subsidiariedade e de descentralização (Siso, 2013).

A entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (1988), as Políticas de Coesão (1988), a aprovação da Carta Europeia de Autonomia Local no regime normativo português e a Globalização, são alguns dos acontecimentos que levam a querer que a implementação do processo descentralizador, possa estar relacionado com a pressão externa exercida, por outros países, uma vez que: “(...) constata com satisfação que a integração europeia contribuiu de forma decisiva para o processo de descentralização regional e local.” (Siso, 2013, p. 42).

Outro fator, foi a crise económica e financeira de 2008, que acentuou a necessidade de uma reestruturação territorial, e de uma melhor alocação dos recursos financeiros. Assim sendo, reduziu-se o número de freguesias existentes e passou-se a transferir mais recursos financeiros para as AL, com a ideia prevalecente de que quem está mais perto, conhece melhor o problema e consegue responder de forma mais célere e eficaz ao mesmo (Bilhim, 2021; Siso, 2013). A descentralização foi, assim, vista como uma solução rápida para equilibrar as finanças públicas, devido à “(...) urgência da redução da despesa pública” (Bilhim, 2021, p. 4).

Existem ainda outros fatores que podem ter contribuído para a implementação do processo descentralizador no nosso país, são eles: (a) a Lei das Finanças Locais (1979);

---

<sup>20</sup> De acordo com o n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local, o princípio da subsidiariedade, diz respeito: “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos.”

<sup>21</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 6.º da CRP.

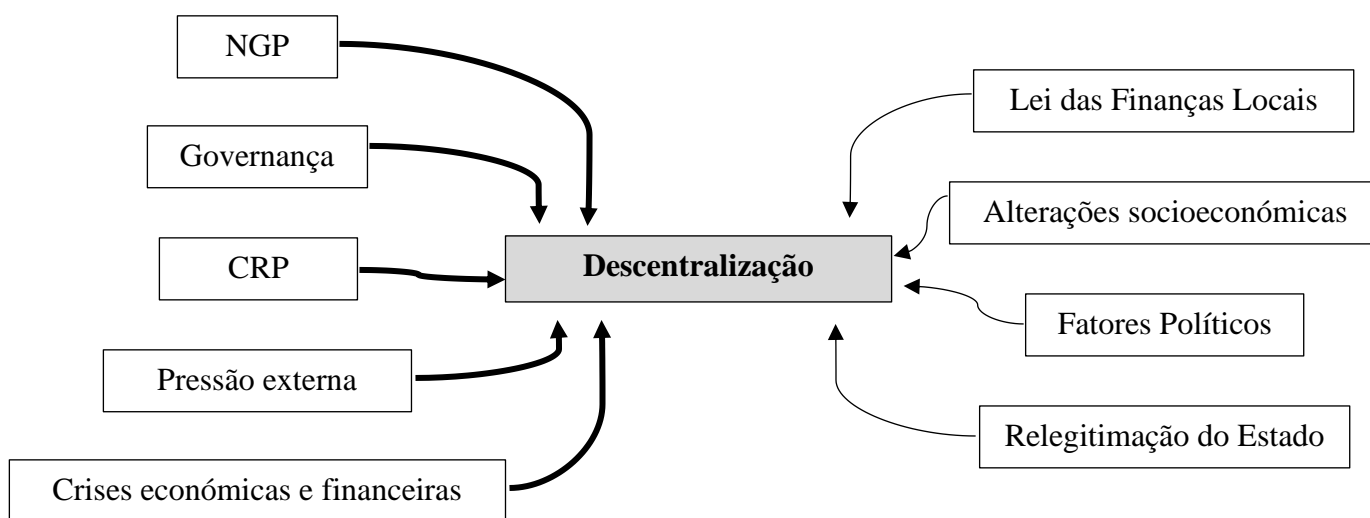
<sup>22</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 237.º da CRP.

<sup>23</sup> Cfr. o art. 225.º da CRP.

(b) as alterações socioeconómicas; (b) uma tentativa de relegitimação do Estado; e (c) fatores políticos (Neto-Mendes, n.d.; Peneda, 2019; Sharma, 2004; Teles, 2021).

A figura seguinte, sintetiza os fatores assinalados. As linhas, a negrito, referem-se aos fatores mais enunciados pelos autores estudados.

**Figura 2 - Fatores Potenciadores da Descentralização**



Legenda:

**→** Fatores mais assinalados

→ Fatores pouco assinalados

Fonte: Autoria Própria

### 1.3. Tipos de descentralização

A descentralização pode variar de acordo com o grau de concentração/distribuição de poderes e responsabilidades, podendo assumir várias formas (Duarte, 2016; Esteves, 2009).

Segundo Baixinho (2008) existem dois tipos de descentralização, distintas: (a) descentralização funcional – diz respeito à transferência de determinadas funções da administração central para entidades dependentes dessa; e (b) descentralização territorial – faz referência à transferência de atribuições da administração central para entidades



subnacionais com autonomia e poder de decisão. A mesma ideia é defendida por Duarte (2016) e Gonçalves et al. (2012), com uma designação diferente, uma vez que fazem referência à primeira como sendo uma descentralização administrativa, e à segunda como uma descentralização política.

O *World Bank Group* (2013) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2019a, 2019b), defendem a existência de três tipos de descentralização: (a) descentralização política – transferência de poderes políticos e legislativos para entidades subnacionais, eleitos por sufrágio universal; (b) descentralização administrativa – transferência de competências de planeamento e implementação para entidades subnacionais hierarquicamente dependentes da administração central; e (c) descentralização fiscal – transferência dos gastos e receitas para entidades subnacionais, que possuem um certo grau de autonomia para cobrar taxas e impostos às suas populações. Marin (2017), defende a existência de três tipos de descentralização, mas ao contrário dos autores supracitados, apresenta diferentes denominações: (a) descentralização administrativa – entidades públicas a nível subnacional, eleitas pela comunidade, com atribuições próprias, que podem intervir diretamente nos problemas encontrados pela comunidade ou assinalados pela mesma; (b) descentralização territorial – entidades públicas subnacionais, eleitas pela comunidade, com autoridade e competências ao nível da tomada de decisão em geral; e (c) descentralização técnica – pessoas de direito público, que prestam serviços públicos específicos, o contrário das entidades nacionais.

São ainda identificadas outras três tipologias de descentralização: (a) descentralização administrativa – surge quando o Estado é centralizado, e as entidades públicas subordinadas a esse, asseguram a implementação de políticas públicas; (b) descentralização política – ao contrário da anterior, ocorre quando o poder é facultado a entidades subnacionais independentes; e (c) descentralização fiscal – subdivide-se em dois modos de atuação, atribui autonomia fiscal, o que significa que “(...) um Estado seria tão mais descentralizado quanto mais autonomia tivessem as jurisdições subnacionais para determinar a sua própria fiscalidade” (Teles, 2021, p. 35), ou então, realiza uma divisão *ex post*, em que o grau de descentralização “(...) decorreria da maior percentagem de participação no total das receitas fiscais.” (Teles, 2021, p. 35).

### 1.3.1. Descentralização assimétrica

As autarquias locais e entidades intermunicipais são diferentes e diversificadas entre si, possuindo especificações diferentes que devem ser tidas em conta, quer seja ao nível da população, quer seja ao nível do território, tal como é defendido por J. Gomes (2013):

(...) deviam assumir soluções distintas para cada tipo de situação, em função das condições e das circunstâncias de cada lugar, e sem prejuízo da igualdade de tratamento a que todas as entidades têm direito. Tratamento igual, não significa tratamento uniforme, devendo ser encontrados caminhos diferentes para situações diferentes, (...). (p. 64).

Existem assimetrias entre as autarquias locais, uma autarquia do sul do país pode apresentar dimensões territoriais muito menores que uma autarquia do norte, ou vice-versa, e não nos podemos cingir só às dimensões territoriais, é necessário ter acesso a dados estatísticos acerca da demografia, economia e dimensões territoriais (Teles, 2021). Segundo o mesmo autor:

(...) A descentralização assimétrica, tão comum num número muito significativo de países, define-se pelo facto de haver diferenças nos poderes administrativos e políticos entre jurisdições, no mesmo nível de governo. De uma forma simples e como exemplo: a municípios diferentes correspondem atribuições, recursos e competências diferentes, em função de um conjunto de escolhas nacionais em matéria de descentralização, como características demográficas, territoriais ou económicas. (p. 61).

Em suma, a descentralização assimétrica, é um processo que ocorre tendo em conta as características da AL e EIM para onde se estão a transferir determinadas competências/atribuições – “(...) a descentralização assimétrica resulta, em síntese, de

considerar que não se pode tratar de forma igual aquilo que é evidentemente diferente (...)” (Teles, 2021, p. 63).

O quadro seguinte, reúne todos os tipos de descentralização, e a definição que iremos ter em conta daqui em diante.

**Quadro 1 - Tipos de descentralização**

<b>Tipos de Descentralização</b>	<b>Definição</b>
<b>Descentralização Administrativa</b>	Procede-se à transferência de competências/atribuições do Estado para entidades subnacionais dependentes da Administração Central.
<b>Descentralização Política</b>	Ocorre quando é realizada uma transferência de competências/atribuições, acompanhadas de poder decisório, para entidades subnacionais com autonomia na tomada de decisão.
<b>Descentralização Fiscal</b>	Concretiza-se quando é dada toda a autonomia fiscal ao nível de poder subnacional, e é realizada a transferência de gastos e receitas da administração central para as entidades subnacionais.
<b>Descentralização Assimétrica</b>	Este tipo de descentralização engloba todas as supracitadas, sendo assim, é uma descentralização que tem em conta que todos os municípios são diferentes, e que, por esse motivo é necessário avaliar as suas necessidades individualmente.

Fonte: Autoria Própria

#### **1.4. Vantagens, desvantagens e riscos da descentralização**

Como qualquer processo, a descentralização pode trazer várias vantagens, mas também pode resultar em desvantagens, e pode eventualmente estar associada a alguns riscos.

A grande maioria dos autores, referem que da descentralização pode advir: (a) adequação da resposta às necessidades locais; (b) eficiência financeira e administrativa; (c) valorização da democracia, e assim do poder democrático (Esteves, 2009); (d) inovação política (Charbit, 2011); (e) diminuição da despesa pública; (f) melhoria da qualidade dos serviços públicos; (g) combate ao êxodo rural (Siso, 2013); (h) criação de

redes entre os diferentes níveis da administração pública (Machado, 2014); (i) coesão territorial (Lima, 2015); (j) desburocratização (Barroso, 2016; Bilhim, 2019; Duarte, 2016); e (k) fomento da confiança, colaboração e comprometimento entre as diferentes entidades em causa (Andrews, 2017).

As desvantagens, ao contrário das vantagens, reúnem pouco consenso e são parcamente assinaladas, não sabemos se assim o é, por os investigadores/académicos quererem ser otimistas em relação a este processo, ou pelo facto de não conseguirem identificar aspetos menos positivos acerca da descentralização, no entanto, passamos a enumerar algumas das desvantagens destacadas: (a) descoordenação entre entidades; (b) desenvolvimento de assimetrias locais (Duarte, 2016); (c) nível de autonomia cedido às entidades subnacionais; (d) aumento da despesa pública nacional; e (e) desresponsabilização do Estado (Bilhim, 2004, 2019).

Teles (2021) apresenta uma perspetiva diferente, defendendo que as vantagens, também elas, podem tornar-se em desvantagens, nomeadamente nos seguintes termos: (a) a eficiência administrativa pode trazer ganhos para as entidades públicas, como pode ser usada para benefício, exclusivo, das elites locais; (b) podem surgir efeitos de competição subnacional, incentivando as autarquias locais a inovarem nas políticas públicas, que pretendem implementar, ou pode resultar num aumento de gastos associados; (c) a eficiência fiscal pode significar melhoria do desempenho, como pode resultar na “(...) perda de quota de participação nas receitas fiscais.” (p. 40); (d) a democratização pode promover uma maior proximidade entre as estruturas administrativas e as suas comunidades, como pode resultar na corrupção, e numa politização do processo; e (e) a inovação pode fazer com que as autarquias criem políticas públicas mais direcionadas para as necessidades locais apresentadas pela sua comunidade, mas em contrapartida, pode potenciar a competição entre autarquias, assim como o aumento da despesa pública.

Nenhum processo está isento de riscos, e a descentralização não é exceção. Os riscos associados a este processo são: (a) reforço das assimetrias entre autarquias locais ou entidades intermunicipais (Esteves, 2009); (b) ocorrência de uma padronização (Lopes, 2012); (c) falta de monitorização e avaliação, o que pode resultar numa desresponsabilização do Estado, perante áreas setoriais importantíssimas no desenvolvimento do país (Bilhim, 2004, 2019); (d) falta de capacidades e recursos nas entidades subnacionais; (e) alocação inadequada de competências (OCDE, 2019a,

2019b); (f) duplicação ou multiplicação de organismos, devido à ambiguidade presente nos normativos e à falta de coordenação no momento de atuação (Cravinho et al., 2019; Gonçalves et al., 2012; Teles, 2021); e (g) politização do processo (Lobo, 1990; Teles, 2021).

#### **1.4.1. A regionalização**

Outra das vantagens assinaladas, ao processo descentralizador, está relacionada com a promoção da equidade regional, do desenvolvimento regional e da diminuição das disparidades regionais (Duarte, 2016; OCDE, 2019a). É nesse sentido, que Bilhim (2019); Cravinho et al. (2019) e Peneda (2019), defendem que a descentralização pode ser um caminho/componente da/para a regionalização, uma vez que:

A descentralização pode implicar a criação de regiões ou a sua restauração, após a sua extinção por uma determinada deriva centralista da estrutura do Estado ou pode significar apenas o aumento de poder, recursos e responsabilidades das já existentes unidades subnacionais por exemplo das autarquias locais ou municípios. (Bilhim, 2019, p. 180).

A regionalização é “(...) um processo de descentralização, ou seja, de transferência de poderes políticos, administrativos e fiscais para níveis mais baixos ou unidades subnacionais da estrutura do Estado, correspondendo a um nível de governo eleito localmente.” (Bilhim, 2019, p. 181). Segundo Cravinho et al. (2019) e a OCDE (2019), existem 4 tipos de regionalização distintos: (a) a regionalização por desconcentração – quando ocorre uma reorganização administrativa de entidades que estão sob a tutela do Estado/Administração Central; (b) regionalização por reforço da cooperação intermunicipal – desenvolvimento de competências pelas várias entidades subnacionais do território; (c) regionalização por descentralização – criação de entidades de nível superior às autarquias locais existentes; e (d) regionalização política – regiões autónomas com poderes legislativos e administrativos próprios. Em Portugal, existe uma regionalização política que está relacionada com as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, e prevê-se uma regionalização por descentralização, através da criação de regiões

administrativas<sup>24</sup> (Cravinho et al., 2019). Este último processo, ainda não se efetivou, devido à discordância existente no seio político e pela falta de votos favoráveis por parte dos cidadãos<sup>25</sup> (Peneda, 2019).

Os aspetos positivos, relacionados com a regionalização, são: (a) melhoria da eficiência, qualidade e capacidade de resposta dos serviços públicos; (b) proximidade com as necessidades, e conseqüentemente uma resolução mais célere das mesmas; (c) fomento da competitividade, incentivando as regiões a fazerem o seu melhor (Bilhim, 2019); (d) desenvolvimento económico e social; (e) coesão territorial, promovendo igualdade de oportunidades a todos os cidadãos (Cravinho et al., 2019).

Em sentido oposto, são reconhecidos alguns aspetos menos positivos, a este processo, uma vez que: (a) não existem garantias que a qualidade dos serviços públicos se mantenha, uma vez que não se sabe como serão executadas as políticas públicas, pelas regiões; (b) falta de preparação nos quadros regionais; e (c) as cores partidárias podem interferir no processo, levando à corrupção, em caso extremo (Bilhim, 2019). Entenda-se:

Em teoria, a regionalização pode acentuar ou colmatar as assimetrias sociais, económicas, culturais existentes. Das experiências conhecidas, nem uma consequência, nem outra são garantidas à partida, lineares ou diretas. As virtudes da regionalização do ponto de vista instrumental – meio para satisfazer necessidades – estão muito dependentes da qualificação técnica e científica da população e das elites abrangidas nesse perímetro territorial, ou seja, da sua massa crítica. (Bilhim, 2019, p. 182).

---

<sup>24</sup> As regiões administrativas, segundo o n.º 2 do art. 235.º são: “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.”

<sup>25</sup> Cfr. o n.º 1 e 2 do art. 256.º da CRP.

## **1.5. Expressões da descentralização na Europa: alguns exemplos**

Segundo Teles (2021), as reformas da governação local estão presentes na agenda política dos países europeus desde 1960. O processo de descentralização surge por volta de 1980, em que cada país adotou o processo de formas distintas, tendo em conta os diversos fatores políticos, culturais, socioeconómicos, geográficos, demográficos e legislativos (Arroyave, 2019; Teles, 2021). O final do século XX ficou marcado pela importância que foi dada aos governos subnacionais (Cravinho et al., 2019).

Nos pontos seguintes, são apresentados exemplos europeus, uns mais próximos da realidade portuguesa do que outros, mas que podem servir de modelo à implementação da descentralização. A escolha dos países, cingiu-se à acessibilidade bibliográfica e normativa existente em cada um deles. Os países alvo de análise são: França, Dinamarca, Itália e Alemanha.

### **1.5.1. O caso da França**

Segundo a *European Committee of the Regions*, França era um país altamente centralizado que apresentava na sua organização administrativa duas entidades subnacionais, os departamentos e os municípios, as regiões surgem mais tarde em 1972 através de lei. O processo da descentralização iniciou-se dez anos após a criação das regiões, através dos *Defferre Acts*. Já no século XXI, em 2003, foi realizada uma reforma constitucional que desenvolveu o processo da descentralização e reconheceu as regiões como uma entidade subnacional francesa. Em 2004, foram atribuídas aos departamentos e municípios, novas competências. Todas as reformas acabaram por enaltecer o papel das entidades subnacionais, uma vez que as suas capacidades e competências foram desenvolvidas e consolidadas.

Atualmente, e segundo a sua constituição<sup>26</sup>, França é um Estado unitário que está organizado de forma descentralizada<sup>27</sup>. Na sua organização administrativa apresenta as Regiões, os Departamentos e os Municípios<sup>28</sup>, entre estas entidades não existe qualquer tipo de hierarquia (Regions, n.d.-c). As competências atribuídas a estas, estão presentes na constituição, no *Code Général des Collectivités Territoriales* e em outros normativos, sendo que é estabelecido que as competências devem ser acompanhadas dos devidos recursos (Amaral & Silva, 2019).

França, apresenta 3 níveis de governação: o nível central – Estado; o nível regional – Regiões e Departamentos; e o nível local – Municípios (Regions, n.d.-c). No que respeita às atribuições/competências cada nível apresenta áreas de atuação diferentes, o nível central dedica-se maioritariamente a competências de política nacional, relações externas, defesa nacional, justiça e segurança, enquanto que o nível regional e local atua sobretudo em áreas como a educação, formação profissional, saúde, cultura, desenvolvimento económico, científico, empresarial e rural, ambiente, entre outras (Amaral & Silva, 2019; Regions, n.d.-c).

### **1.5.2. O caso da Dinamarca**

A Constituição dinamarquesa é uma das mais antigas, estando presente o desejo de alteração de uma monarquia absoluta por uma monarquia constitucional<sup>29</sup>. Até 2004 a organização administrativa dinamarquesa apresentava duas entidades subnacionais, os condados e os municípios. No mesmo ano, deu-se uma reforma estrutural que resultou na extinção dos condados, na criação das regiões e na redução do número de municípios. Só em 2007, é que essa reforma ficou concluída, com o culminar de uma nova reforma

---

<sup>26</sup> Diz respeito à Constituição francesa de 1958.

<sup>27</sup> De acordo com o art.1.º da Constituição francesa: “La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.”

<sup>28</sup> Segundo o art. 72.º da Constituição francesa: “Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, (...)”.

<sup>29</sup> De acordo com a Constituição dinamarquesa: “The form of government shall be that of a constitutional monarchy.”



administrativa que provocou uma redistribuição de atribuições, salientando a importância do processo descentralizador (Amaral & Silva, 2019).

A Dinamarca é considerada um Estado unitário descentralizado, a sua organização administrativa apresenta como entidades o Estado, as Regiões e os Municípios, entre estas não existe qualquer tipo de hierarquia, e as entidades subnacionais não detêm qualquer tipo de poder legislativo. Para além disso as regiões e os municípios dependem da Lei do Governo Regional e da Lei do Governo Local, respetivamente, que lhe permite decidir a sua própria estrutura e organização (Regions, n.d.-b). De acordo com o artigo 82.º da Constituição dinamarquesa<sup>30</sup> os municípios têm o direito de gerir os seus assuntos de forma independente e autónoma, estabelecendo leis próprias para esse efeito<sup>31</sup>.

No que diz respeito aos níveis de governação, a Dinamarca apresenta três: o nível central – Estado; o nível regional – Regiões; e o nível local ou municipal – Municípios (Regions, n.d.-b). Relativamente às atribuições/competências cada nível apresenta competências distintas, em áreas distintas por exemplo o nível central, para além de ser o único que pode exercer poderes legislativos dedica-se a áreas como a defesa, justiça, relações externas, desenvolvimento, entre outros. O nível regional e local/municipal, difere em alguns setores, mas em comum apresentam competências ao nível dos serviços sociais, saúde, educação, ambiente, cultura, transportes públicos e via pública, entre outras (Amaral & Silva, 2019; Regions, n.d.-b). É ainda importante referir que todo o processo descentralizador é monitorizado e avaliado por mecanismos próprios (Amaral & Silva, 2019).

### **1.5.3. O caso da Itália**

Itália era um dos países com alto nível de centralização, tal paradigma alterou-se após a 2.ª Guerra Mundial, com a implementação da regionalização. Em 1990 as funções das regiões foram reforçadas por lei, o que impulsionou a modernização das

---

<sup>30</sup> A Constituição dinamarquesa data de 1953.

<sup>31</sup> O art. 82.º da Constituição dinamarquesa: “The right of the municipalities to manage their own affairs independently under the supervision of the State shall be laid down by Statute.”.

entidades subnacionais, tendo no mesmo ano, sido reconhecida a autonomia das províncias, municípios e cidades metropolitanas. Em 1999, a autonomia regional passa a ser reconhecida pela constituição. Já no século XXI, em 2001, existiu uma alteração da constituição e o resultado disso foi a modificação da divisão de poderes legislativos entre o Estado e as Regiões (Regions, n.d.-e).

Segundo a constituição<sup>32</sup>, Itália é um Estado unitário, que reconhece os princípios de autonomia local e descentralização administrativa<sup>33</sup>. Na sua organização administrativa apresenta como entidades subnacionais as Regiões, as Províncias, os Municípios e as Cidades Metropolitanas, estas entidades apresentam autonomia e estatutos próprios<sup>34</sup>. Ao contrário dos países, antes referidos, em Itália as entidades subnacionais possuem poderes legislativos e administrativos (Amaral & Silva, 2019).

Estamos perante 3 níveis de governação: o nível central – Estado; o nível regional – Regiões; e o nível local – Províncias, Municípios e Cidades Metropolitanas (Regions, n.d.-e). Cada nível de governação apresenta áreas de intervenção distintas, por exemplo, o nível central apresenta competências nas áreas da política externa e relações internacionais, defesa e forças armadas, sistema tributário, segurança pública, justiça, cidadania, entre outras<sup>35</sup>. O nível regional exerce funções nas áreas do comércio externo, educação, saúde, desporto, proteção civil, urbanismo, transportes públicos, energia, comunicações, contas públicas, agricultura, entre outras. Já o nível local reúne competências, principalmente, nas áreas do ordenamento do território, transportes públicos, desenvolvimento socioeconómico, e outras (Regions, n.d.-e).

---

<sup>32</sup> Faz referência à Constituição italiana que data de 1953, mas que foi revista em 2020.

<sup>33</sup> Segundo o art. 5.º da Constituição italiana: “The Republic is one and indivisible. It recognises and promotes local autonomies, and implements the fullest measure of administrative decentralisation in those services which depend on the State. The Republic adapts the principles and methods of its legislation to the requirements of autonomy and decentralization.”.

<sup>34</sup> De acordo com o art. 114.º da Constituição italiana: “The Republic is composed of the Municipalities, the Provinces, the Metropolitan Cities, the Regions and the State. Municipalities, provinces, metropolitan cities and regions are autonomous entities having their own statutes, powers and functions in accordance with the principles laid down in the Constitution.”.

<sup>35</sup> Cfr. o art. 117.º da Constituição italiana.

#### 1.5.4. O caso da Alemanha

Foi com a Lei Fundamental<sup>36</sup> de 1949, que ficou solidificada a posição dos Estados Federais (*Länder*), mais tarde, em 1990 através do processo de reunificação, foram criados mais estados. No século XXI, em 2006, iniciou-se uma grande reforma da Lei Fundamental, em que o objetivo era distinguir de forma mais clara as competências de cada entidade e enaltecer o papel dos *Länder* na legislação europeia. Em 2009, ocorreu a segunda fase da reforma, onde ficou definida a impossibilidade de transferir competências fiscais, do nível central (*Bund*) para os municípios<sup>37</sup> (*Gemeinden*) (Regions, n.d.-d).

Alemanha, é um Estado federal democrático e social<sup>38</sup>, a sua estrutura administrativa tem em conta a descentralização, apresentando como entidades subnacionais os Estados Federais (*Länder*), os Distritos (*Kreise*) que se subdividem em Cidades (*Kreisfreie städte*) e os Municípios (*Gemeinden*) (Regions, n.d.-d). Segundo o artigo 28.º da Lei Fundamental, os municípios são os responsáveis pela maioria das tarefas públicas<sup>39</sup>. Tal como em Itália, as entidades subnacionais possuem poderes legislativos e administrativos (Regions, n.d.-d).

Existem 4 níveis de governação: o nível central – Federação (*Bund*); o nível regional – Estados Federais (*Länder*); o nível intermédio – Distritos (*Kreise*) e Cidades (*Kreisfreie städte*); e o nível local – Municípios (*Gemeinden*). O nível central possui competências nas áreas da política externa, cidadania, telecomunicações, entre outras (Regions, n.d.-d). Segundo o artigo 30.º da Lei Fundamental, o nível regional tem a responsabilidade de exercer os poderes e funções da Federação<sup>40</sup>, para além disso

---

<sup>36</sup> A Lei Fundamental é o equivalente à nossa Constituição.

<sup>37</sup> De acordo com o art. 84.º da Lei Fundamental: “Federal laws may not entrust municipalities and associations of municipalities with any tasks.”.

<sup>38</sup> Segundo o art. 20.º da Lei Fundamental: “The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state.”.

<sup>39</sup> Veja-se: “Municipalities must be guaranteed the right to regulate all local affairs on their own responsibility, within the limits prescribed by the laws. Within the limits of their functions designated by a law, associations of municipalities shall also have the right of self-government according to the laws. The guarantee of self-government shall extend to the bases of financial autonomy; these bases shall include the right of municipalities to a source of tax revenues based upon economic ability and the right to establish the rates at which these sources shall be taxed.”.

<sup>40</sup> Entenda-se: “Except as otherwise provided or permitted by this Basic Law, the exercise of state powers and the discharge of state functions is a matter for the Länder.”.

apresenta competências nas áreas da justiça, ação social, cultura, educação, ensino superior, polícia, entre outras<sup>41</sup>. O nível intermédio é responsável por tarefas adstritas às áreas da cultura, ambiente, construção e manutenção das mais variadas infraestruturas, saneamento básico, entre outras. No que diz respeito ao nível local são competências destas entidades tudo o que esteja relacionado com a gestão de pessoal, administração municipal, segurança, saúde, educação, urbanismo, desenvolvimento rural e urbano, aprovação de estatutos, habitação, energia, cultura e desporto, e muitas mais (Regions, n.d.-d).

O quadro 2, sumariza a informação supra apresentada.

---

<sup>41</sup> Cfr. o art. 74.º da Lei Fundamental.

**Quadro 2 - Características do processo descentralizador em alguns países europeus**

		Características do processo descentralizador	
		Evolução	Atualmente
Países	França	O processo descentralizador, iniciou-se em <b>1982</b> , mas só em 2003 é que houve avanços. Em 2004, foram atribuídas novas competências aos departamentos e municípios.	É um <b>Estado Unitário</b> , organizado de forma descentralizada.
			Apresenta <b>3 níveis de poder</b> : (a) poder <b>central</b> – Estado; (b) poder <b>regional</b> – Regiões e Departamentos; e (c) poder <b>local</b> – Municípios.
	Dinamarca	A descentralização surge em <b>2007</b> , na sequência de uma reforma estrutural, que redistribuiu atribuições pelos níveis de poder.	É um <b>Estado Unitário descentralizado</b> ;
			Apresenta <b>3 níveis de poder</b> : (a) poder <b>central</b> – Estado; (b) poder <b>regional</b> – Regiões; e (c) poder <b>local ou municipal</b> – Municípios.
			Os níveis de poder regional e local, <b>não possuem poderes legislativos</b> ;
	Itália	Após a <b>2.ª Guerra Mundial</b> , implementou a regionalização. Em <b>1990</b> as funções das regiões foram reforçadas. Em <b>2001</b> , a Constituição italiana sofre alterações, modificando a divisão de poderes legislativos entre o Estado e as Regiões.	É um <b>Estado Unitário</b> , que reconhece os princípios de <b>autonomia local</b> e <b>descentralização administrativa</b> ;
			Apresenta <b>3 níveis de poder</b> : (a) poder <b>central</b> – Estado; (b) poder <b>regional</b> – Regiões; e (c) poder <b>local</b> – Províncias, Municípios e Cidades Metropolitanas.
			As entidades subnacionais <b>possuem poderes legislativos e administrativos</b> .
	Alemanha	Em <b>2006</b> , a Lei Fundamental sofre uma reforma, de maneira a distinguir e a deixar claro quais as competências que pertencem a cada nível de poder.	É um <b>Estado Federal democrático e social</b> , a sua estrutura organizativa tem em conta a <b>descentralização</b> .
			Apresenta <b>4 níveis de poder</b> : (a) poder <b>central</b> – Federação; (b) poder <b>regional</b> – Estados Federais; (c) poder <b>intermédio</b> – Distritos e Cidades; e (d) poder <b>local</b> – Municípios.
			As entidades subnacionais <b>possuem poderes legislativos e administrativos</b> .

Fonte: Autoria Própria

### 1.6. Descentralização – evolução legislativa em Portugal

O primeiro documento legal que reconhece a descentralização é a CRP, que, de acordo com o artigo 6.º, estabeleceu que “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da

subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”. Ficou também estabelecido, através da constituição que as atribuições/competências das AL deveriam ser estabelecidas por lei tendo em conta o princípio da descentralização administrativa<sup>42</sup>. Na época, as competências dos órgãos das AL eram sobretudo de administração e desenvolvimento autárquico<sup>43</sup>.

Em 1977, com a publicação da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, foram estabelecidas as atribuições<sup>44</sup>/competências<sup>45</sup> das AL, competências ao nível da: (a) administração de bens próprios e sob sua jurisdição; (b) fomentação; (c) abastecimento público; (d) cultura e assistência; e (e) salubridade pública<sup>46</sup>.

Mais tarde, em 1984, segundo o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, foi estabelecido o primeiro regime de delimitação e coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos. Os municípios ficaram encarregues de investir em setores como: (a) equipamento rural e urbano; (b) saneamento básico; (c) energia; (d) transportes e comunicações; (e) educação e ensino; (f) cultura, tempos livres e desporto; e (g) saúde<sup>47</sup>. Relativamente às freguesias, de acordo com o previsto no artigo 11.º do normativo legal em análise, só podiam realizar investimentos nas áreas identificadas em caso de delegação por parte dos municípios. O exercício destas novas competências deveria ser um processo progressivo e com a adequação dos recursos financeiros<sup>48</sup>. Ainda no mesmo ano, a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, foi alvo de revisão. Segundo o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, passaram a ser atribuições das AL: (a) a administração de bens próprios e sob sua jurisdição; (b) o desenvolvimento; (c) o abastecimento público; (d) a salubridade pública e saneamento básico; (e) a saúde; (f) a educação e ensino; (g) a cultura, tempos

---

<sup>42</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 237.º da CRP.

<sup>43</sup> Cfr. os arts. 13.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 701-A/76, de 29 de setembro.

<sup>44</sup> De acordo com João Gomes (2013), as atribuições dizem respeito ao conjunto de interesses públicos, determinados por lei, podendo estes ser gerais ou específicos. Os interesses públicos gerais são prosseguidos pela Administração Central e Local, enquanto os interesses públicos específicos são executados por entidades como os institutos públicos.

<sup>45</sup> Para o autor João Gomes (2013), as competências dizem respeito ao conjunto de poderes atribuídos, por lei, a um determinado órgão.

<sup>46</sup> Cfr. o art. 2.º da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro.

<sup>47</sup> Cfr. o art. 8.º do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março.

<sup>48</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março.

livres e desporto; (h) a defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional; e (i) proteção civil.

O ano de 1999, foi um marco na tradição descentralizadora, uma vez que se definiu que a descentralização:

(...) efectua-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados<sup>49</sup>. (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, 1999)

Para além disso foi estabelecido o quadro de transferência de atribuições e competências para as AL, segundo o artigo 1.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Os órgãos das AL passaram a ter na sua posse poderes de natureza consultiva, de planeamento, de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento<sup>50</sup>. As atribuições transferidas para os municípios e freguesias, encontram-se presentes nos artigos 13.º e 14.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, respetivamente. Em comum apresentam competências/atribuições nos seguintes domínios: (a) do equipamento rural e urbano; (b) da educação; (c) da ação social; (d) da proteção civil; (e) do ambiente e salubridade; (f) de desenvolvimento; e (g) do ordenamento do território e urbanismo. Segundo o n.º 1 e 2 do artigo 3.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, todas estas atribuições deveriam ser acompanhadas de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, de acordo com os recursos e capacidades existentes em cada uma das AL.

Em 2002, de acordo com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de novembro, existiu mais um reforço da descentralização democrática, através da transferência de competências de natureza consultiva<sup>51</sup>, informativa<sup>52</sup> e de licenciamento<sup>53</sup>, para as câmaras municipais. Três anos depois, o princípio da

---

<sup>49</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 2.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

<sup>50</sup> Cfr. o n.º 5 do art. 2.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro.

<sup>51</sup> Cfr. o art. 2.º do Decreto-lei n.º 264/2002, de 25 de novembro.

<sup>52</sup> Cfr. o art. 3.º do Decreto-lei n.º 264/2002, de 25 de novembro.

<sup>53</sup> Cfr. o art. 4.º do Decreto-lei n.º 264/2002, de 25 de novembro.

descentralização serviu como uma das bases da Reestruturação da Administração Central do Estado, conforme a alínea c) do n.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto.

Em 2013, foi publicada a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabeleceu: (a) o regime jurídico das autarquias locais; (b) o estatuto das entidades intermunicipais; (c) o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e (d) o regime jurídico do associativismo autárquico<sup>54</sup>. De acordo com a lei supracitada, as AL passaram a exercer competências de natureza consultiva, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio, e de fiscalização<sup>55</sup>. Segundo a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as atribuições transferidas para as AL ao nível:

- dos **Municípios** foram nos domínios: (a) do equipamento rural e urbano; (b) da energia; (c) dos transportes e comunicações; (d) da educação; (e) do património, cultura e ciência; (f) dos tempos livres e desporto; (g) da saúde; (h) da ação social; (i) da habitação; (j) da proteção civil; (k) do ambiente e saneamento básico; (l) da defesa do consumidor; (m) promoção do desenvolvimento; (n) ordenamento do território e urbanismo; (o) polícia municipal; e (p) cooperação externa<sup>56</sup>.
- das **Freguesias** nos setores: (a) equipamento rural e urbano; (b) abastecimento público; (c) educação; (d) cultura, tempos livres e desporto; (e) cuidados primários de saúde; (f) ação social; (g) proteção civil; (h) ambiente e salubridade; (i) desenvolvimento; (j) ordenamento urbano e rural; e (k) proteção da comunidade<sup>57</sup>.

Ao nível das EIM, e de acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as atribuições alvo de transferência para as:

- **Áreas Metropolitanas** dizem respeito aos domínios: (a) redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e

---

<sup>54</sup> Cfr. o art. 1.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>55</sup> Cfr. o art. 3.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>56</sup> Cfr. o art. 23.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>57</sup> Cfr. o art. 7.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



resíduos urbanos; (b) rede de equipamentos de saúde, de educação e de cultura, desporto e lazer; (c) ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; (d) segurança e proteção civil; (e) mobilidade e transportes; (f) redes de equipamentos públicos; e (g) promoção do desenvolvimento económico e social<sup>58</sup>.

- **Comunidades Intermunicipais** nas áreas: (a) do desenvolvimento económico, social, ambiental e cultural; (b) de investimento intermunicipal; (c) de gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional; (d) de atuação das entidades públicas, de carácter supramunicipal; (e) redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; (f) de rede de equipamentos de saúde, de educação, de cultura, desporto e lazer; (g) ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; (h) segurança e proteção civil; (i) mobilidade e transportes; e (j) redes de equipamentos públicos<sup>59</sup>.

Segundo o artigo 4.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, todas as atribuições/competências transferidas para as AL e EIM devem “(...) respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado.”.

O princípio da descentralização administrativa, de acordo com o artigo 111.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, “(...) concretiza-se através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais”. Foi ainda previsto que a transferência de competências devia ser um processo gradual e sustentado<sup>60</sup>, com carácter definitivo e universal<sup>61</sup>, em que se devia fazer acompanhar de recursos humanos, financeiros e patrimoniais<sup>62</sup>. Relativamente à delegação de competências, a lei supracitada, prevê esse processo, através da celebração de contratos interadministrativos<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Cfr. o art. 67.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>59</sup> Cfr. o art. 81.º Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>60</sup> Cfr. o art. 113.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>61</sup> Cfr. o art. 114.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>62</sup> Cfr. o art. 115.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>63</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 120.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Atualmente a legislação que se encontra em vigor é a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que estabeleceu a Lei-Quadro da Transferência de Competências para as AL e EIM, com o objetivo de concretizar os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e a autonomia do poder local<sup>64</sup>. De acordo com o artigo 2.º da lei em apreço, a transferência das atribuições e competências só se realiza se: (a) as AL ou EIM tiverem condições para exercer adequadamente as competências; (b) se existirem condições de preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais; (c) assegurar a qualidade dos serviços públicos; (d) assegurar/promover coesão territorial; (e) eficiência e eficácia da gestão pública; (f) se, de facto existir a transferência de recursos humanos, financeiros e patrimoniais para as autarquias locais; (g) existir estabilidade de financiamento no exercício das novas atribuições. Todas as competências/atribuições transferidas para as AL e EIM, apresentam carácter universal<sup>65</sup>.

As novas competências dos **municípios** passam a ser nos domínios da: (a) educação; (b) ação social; (c) saúde; (d) proteção civil; (e) cultura; (f) património; (g) habitação; (h) áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária; (i) praias marítimas, fluviais e lacustres; (j) informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas; (k) transportes e vias de comunicação; (l) estruturas de atendimento ao cidadão; (m) policiamento de proximidade; (n) proteção e saúde animal; (o) segurança dos alimentos; (p) segurança contra incêndios; (q) estacionamento público; e (r) modalidades afins de jogos de fortuna e azar<sup>66</sup> (Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, 2018). Estas competências, por sua vez, podem ser delegadas aos órgãos de freguesia, através de contratos interadministrativos<sup>67</sup>. No âmbito das **EIM**, as competências transferidas são das áreas da: (a) Educação, Ensino e Formação profissional; (b) Ação social; (c) Saúde; (d) Proteção civil; (e) Justiça; (f) Promoção turística; e (g) Outras competências<sup>68</sup> (Lei n.º 50/2018 de 16 de Agosto, 2018).

---

<sup>64</sup> Cfr. o art. 1.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>65</sup> Cfr. o art. 3.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>66</sup> Cfr. o art. 11.º - 28.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>67</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 29.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>68</sup> Cfr. os art. 30.º - 37.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Foi, ainda, criada uma Comissão de Acompanhamento da Descentralização<sup>69</sup>, com o objetivo de avaliar a “adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências”, isto de acordo com o n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Este processo de descentralização era para ter sido concluído no início de 2021, prazo que acabou por não ser cumprido nos domínios da educação e da saúde, tendo sido, para esse efeito, publicado o Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto, que prorrogou o prazo das transferências nesses domínios, até 31 de março de 2022 (Locais, 2021).

O Quadro 3 – Evolução normativa, retrata o aperfeiçoamento normativo ocorrido em Portugal, identificando as áreas alvo de transferência de competências/atribuições para as AL e as EIM.

---

<sup>69</sup> O funcionamento e organização desta Comissão está presente na Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2019, de 4 de junho.

**Quadro 3 - Evolução Normativa da Descentralização**

Entidades subnacionais	Autarquias Locais			
	Diplomas	Lei n.º 79/77, de 25 de outubro	Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março	Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março
Atribuições	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administração de bens próprios e sob sua jurisdição;</li> <li>2. Fomentação;</li> <li>3. Abastecimento público;</li> <li>4. Cultura e assistência;</li> <li>5. Salubridade pública.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equipamento rural e urbano;</li> <li>2. Saneamento básico;</li> <li>3. Energia;</li> <li>4. Transportes e comunicações;</li> <li>5. Educação e ensino;</li> <li>6. Cultura, tempos livres e desporto;</li> <li>7. Saúde.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administração de bens próprios e sob sua jurisdição;</li> <li>2. Desenvolvimento;</li> <li>3. Abastecimento público;</li> <li>4. Salubridade pública e saneamento básico;</li> <li>5. Saúde;</li> <li>6. Educação e ensino;</li> <li>7. Cultura, tempos livres e desporto;</li> <li>8. Defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional;</li> <li>9. Proteção civil.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equipamento rural e urbano;</li> <li>2. Energia;</li> <li>3. Transportes e comunicações;</li> <li>4. Educação;</li> <li>5. Património, cultura e ciência;</li> <li>6. Tempos livres e desporto;</li> <li>7. Saúde;</li> <li>8. Ação social;</li> <li>9. Habitação;</li> <li>10. Proteção civil;</li> <li>11. Ambiente e saneamento básico;</li> <li>12. Defesa do consumidor;</li> <li>13. Promoção do desenvolvimento;</li> <li>14. Ordenamento do território e urbanismo;</li> <li>15. Polícia municipal;</li> <li>16. Cooperação externa.</li> </ol>
Entidades subnacionais	Autarquias Locais		Entidades Intermunicipais	
	Diplomas	Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro	Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto	Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro
Atribuições	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equipamento rural e urbano;</li> <li>2. Energia;</li> <li>3. Transportes e comunicações;</li> <li>4. Educação;</li> <li>5. Património, cultura e ciência;</li> <li>6. Tempos livres e desporto;</li> <li>7. Saúde;</li> <li>8. Ação social;</li> <li>9. Habitação;</li> <li>10. Proteção civil;</li> <li>11. Ambiente e saneamento básico;</li> <li>12. Defesa do consumidor;</li> <li>13. Promoção do desenvolvimento;</li> <li>14. Ordenamento do território e urbanismo;</li> <li>15. Polícia municipal;</li> <li>16. Cooperação externa.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educação;</li> <li>2. Ação social;</li> <li>3. Saúde;</li> <li>4. Proteção civil;</li> <li>5. Cultura;</li> <li>6. Património;</li> <li>7. Habitação;</li> <li>8. Áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária;</li> <li>9. Praias marítimas, fluviais e lacustres;</li> <li>10. Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas;</li> <li>11. Transportes e vias de comunicação;</li> <li>12. Estruturas de atendimento ao cidadão;</li> <li>13. Policiamento de proximidade;</li> <li>14. Proteção e saúde animal;</li> <li>15. Segurança dos alimentos;</li> <li>16. Segurança contra incêndios;</li> <li>17. Estacionamento público;</li> <li>18. Modalidades afins de jogos de fortuna e azar.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educação;</li> <li>2. Cultura, desporto e lazer;</li> <li>3. Saúde;</li> <li>4. Proteção civil;</li> <li>5. Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;</li> <li>6. Outras competências.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educação, Ensino e Formação profissional;</li> <li>2. Ação social;</li> <li>3. Saúde;</li> <li>4. Proteção civil;</li> <li>5. Justiça;</li> <li>6. Promoção turística;</li> <li>7. Outras competências.</li> </ol>

Fonte: Autoria Própria

Como é possível observar, no Quadro 3, desde 1977 que as áreas de atribuições das competências têm vindo a aumentar, atingindo o seu auge em 1999, com cerca de 16 áreas a serem alvo de transferência de competências para as AL. De acordo com M. Carvalho (2010):

(...) numa primeira fase as competências da Administração Local se limitavam à gestão do seu património e a promover a construção de infra-estruturas e equipamentos básicos essenciais ao desenvolvimento social, designadamente em áreas mais carentes e de intervenção prioritária como o saneamento básico, o abastecimento de água, a electrificação, a rede viária e algumas no âmbito da cultura e assistência. (p. 142).

Outro dado relevante é que, até 2013, as competências foram transferidas exclusivamente para as AL. A partir desse ano, as EIM passaram a ser abrangidas nos diplomas legais de transferências de competências, tal também pode ser observado na figura anterior. De 1999 para 2013, a única diferença é a integração das EIM como entidades subnacionais capazes de receber competências por parte do Governo. De 2013 a 2018, foram inseridas mais duas áreas de competências, e também são notórias as diferenças ao nível das atribuições nas EIM.

## **Capítulo 2 – Descentralização em Educação – Aspectos introdutórios**

Detalhadamente, a descentralização baseia-se na transferência de atribuições/competências do poder central para o poder local, mas como foi possível averiguar no capítulo anterior, este processo é tudo menos simples. No caso específico, da descentralização em Educação, esta, pode ser observada de várias perspectivas e culminar em diferentes soluções (Elias, 2016). À semelhança do capítulo anterior, explanaremos os fatores que desencadearam este processo, definir-se-á o conceito de descentralização em educação, tendo em conta a obra de diferentes autores e teremos em conta as consequências que possam surgir. Será também realizada uma análise da evolução normativa do processo no nosso país, assim como um breve reconhecimento da descentralização em educação noutros países europeus.

### **2.1. Definição, antecedentes e consequentes da descentralização em Educação**

Neste ponto abordar-se-ão os conjuntos de fatores que levaram à necessidade da introdução de processos descentralizadores no campo da educação. Definir-se-á o seu significado, tendo em conta perspectivas de diferentes autores, sendo também possível a identificação de consequências (quer negativas, quer positivas) que possam surgir devido a este processo.

#### **2.1.1. Descentralização em Educação**

É importante definir e diferenciar o conceito, e tal como o conceito de descentralização, não menos difícil de definir é a descentralização na educação, apresentando diferentes sentidos, formas de atuação e significados políticos variados (Elias, 2016; Novaes & Fialho, 2010).

A descentralização em matéria de educação, surge nos anos 80, do século XX, e tal como a descentralização no geral, esta diz respeito à divisão de poderes entre as autarquias, as comunidades locais e as escolas, deixando ao Estado/Administração

Central a função reguladora, reforçando e estabelecendo laços entre a escola e o território local (Esteves, 2009). Conforme Barreto (1995) devem ser transferidas para as escolas e autarquias “(...) responsabilidades e os meios, eliminando, em grande parte, a autoridade educativa central.” (p. 173). O que se pretende é que o ME, transfira poderes, seja de que natureza for, para a Administração Local (Baixinho, 2008).

Existem autores que defendem que a descentralização em educação deve envolver um processo de construção social e uma definição de política local de educação, e que sem isso, não vamos estar perante uma descentralização, mas sim uma desconcentração, uma vez que ocorrerá uma mera transferência de encargos (Castanheira & Gonçalves, 2015; P. Martins, 2003).

Segundo Novaes & Fialho (2010), a descentralização pode assumir diferentes formas de atuação, como: (a) desconcentração – quando o “verdadeiro” poder de conceção de matérias educativas se mantem nas entidades da administração central, e são transferidas funções de acompanhamento, monitorização ou até mesmo de assunção de despesas para as entidades locais/regionais; (b) delegação – quando existem atribuições partilhadas com entidades sem autonomia de decisão, como é o caso das Direções Regionais de Educação (M. R. Martins, 2019); (c) devolução – quando determinados poderes outrora foram da competência de outras entidades, e lhes são devolvidos, por exemplo alguns poderes do domínio administrativo são devolvidos às escolas (Lopes, 2012); e (d) privatização – transferência gradual do controlo da educação, para entidades externas ao setor público, viabilizando-se assim a conversão de escolas públicas em escolas privadas, por exemplo.

Existe, também, quem defenda que a descentralização na educação não deve ser uma mera troca de competências, mas sim um processo que defina diferentes centros de poder em educação, entenda-se:

(...) em vez de se resumir tudo à “deslocação do centro”, de um patamar para outro, na hierarquia do sistema, que leva apenas a uma discussão do “perde-ganha” da repartição do poder, sendo muito mais útil concentrar esforços na análise da tensão positiva que se estabelece entre esses vários centros de poder (...). (C. M. M. Gomes, 2013, p. 74).

De acordo com Elias (2016), a descentralização na educação resulta na transferência de competências de planejamento, direção, financiamento e atribuição de recursos educativos, da administração central para os vários poderes de decisão presentes na comunidade educativa, que são eles as autarquias e as escolas. Defende ainda que a descentralização se concretiza através de três modalidades:

- (...) (a) transferência universal de competências para todas as autarquias locais;
- (b) transferência parcial de competências para as autarquias locais de acordo com a sua manifesta vontade de assumir novas competências em áreas pré-definidas;
- e (c) Regime de parceria entre o ME, a administração local e outras entidades (associações de pais, escolas, etc.) enquadrado por protocolos e/ou contratos programa. (Elias, 2016, pp. 63–64).

### **2.1.2. Os fatores potenciadores da descentralização em educação**

Desde o final do século XIX, que aumentaram as tentativas de descentralização na educação, podendo-se verificar através da Reforma de Instrução Primária (1870) e do Código Administrativo de Rodrigues Sampaio (1878), que pela primeira vez relacionou a descentralização com questões de administração e gestão da instrução primária<sup>70</sup> (Baixinho, 2008; M. I. G. de Carvalho, 2012; Matias, 2019). O que se pretendia era que, as autarquias<sup>71</sup>, fossem responsáveis pela: (a) construção e manutenção de escolas; (b) criação de cursos de alfabetização; (c) nomeação e remuneração de professores; e (d) adjudicação de subsídios aos alunos (Pinho, 2012). Todos os esforços realizados no sentido de descentralizar acabaram por não vingar, devido à centralização e burocratização em que a administração pública se encontrava, mas não foi por isso que não contribuíram para o processo, uma vez que logo após o fim do Estado Novo, em 1974, se iniciou um processo de desconcentração administrativa no campo da educação

---

<sup>70</sup> Instrução primária, na época, era o equivalente ao agora 1.º ciclo do Ensino Básico.

<sup>71</sup> Na época as autarquias eram designadas por “(...) distritos, concelhos e paróquias, com órgãos eleitos.” (Oliveira et al., 2017, p. 43).



(Baixinho, 2008). De acordo com Bilhim (2019), a desconcentração pode ser analisada como o processo antecessor de uma efetiva descentralização.

Por volta da década de 80 do século XX, verificou-se um movimento reformista na educação, mais especificamente na Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido, com a introdução de um sistema de gestão escolar designado por «(...) “*self-management school*” ou “*local management school*”.» (Barroso, 1999, p. 132), onde, o poder de gestão escolar era confiado ao poder local ou então, ao próprio estabelecimento educativo. Este tipo de reforma contribuiu assim para o fomento das relações entre as escolas, o território local e as comunidades, e é por esse motivo que alguns autores, consideram que a pressão externa pode ser uma das causas da descentralização em educação no nosso país (Barroso, 1999; M. I. G. de Carvalho, 2012). Na mesma época, antes da publicação da LBSE (1986), o sistema de ensino era centralizado, característica que se ajustava às necessidades existentes, mas com o passar do tempo as necessidades e os propósitos alteraram-se, começando a verificar-se uma desadequação do sistema de ensino, visto que “(...) A burocracia centralizada é cada vez mais ineficiente na resolução dos problemas quotidianos das escolas, para a qual, aliás, os professores, os pais, os funcionários ou o poder autárquico não têm ou têm poucas competências e escassos meios.” (Barreto, 1995, p. 171). O sistema educativo deixou assim de conseguir responder eficazmente às necessidades apresentadas pela sociedade, e a descentralização foi vista como uma solução de transformação para o sistema educativo (Barreto, 1995).

Outra causa a destacar, está relacionada com a crise do Estado Educador, em que o Estado exercia funções de orientação, provisão e controlo do ensino, passando a coordenar, controlar e supervisionar o sistema educativo, através de normativos e outros documentos, transferido as funções que outrora eram suas, para entidades mais próximas da comunidade educativa, passando assim a designar-se por Estado Regulador (C. M. M. Gomes, 2013; Grancho, 2008; Pinho, 2012; Ponte, 2021).

A LBSE, foi também um marco importante para o processo descentralizador, porque para além de ter estabelecido o quadro geral do sistema educativo, estabeleceu uma ligação entre a educação e o território local, prevendo: (a) a descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas de ação educativa, de acordo com as

características locais<sup>72</sup>; e (b) estruturas administrativas de âmbito nacional, regional e local<sup>73</sup> (Baixinho, 2008; Castanheira & Gonçalves, 2015; Pereira, 2017; Ponte, 2021).

Existem ainda outras causas, que podem justificar a implementação da descentralização no setor educativo, são elas: (a) a complexificação dos subsistemas sociais; (b) a necessidade de existência de uma maior participação por parte das comunidades locais/cidadãos (Esteves, 2009); (c) a redistribuição de poderes entre o centro e a periferia; e (d) a oposição entre a “lógica de mercado” e a “lógica de serviço público”, na oferta educativa (C. M. M. Gomes, 2013).

### **2.1.3. Efeitos da descentralização em Educação**

Do processo descentralizador no campo da educação, resultam variadíssimos efeitos, quer sejam eles positivos ou negativos, o que importa salientar é que existem consequências, tal como em qualquer processo.

Os efeitos positivos que reúnem uma maior concordância entre o conjunto de autores estudados, são: (a) reforço da cooperação local entre municípios; (b) aumento do sucesso educativo; (c) reforço da universalidade e democracia no ensino; (d) aumento da qualidade do sistema de ensino; (e) igualdade de oportunidades; (f) coesão territorial; (g) ganhos de eficiência e eficácia na prestação de serviços educativos; (h) inovação pedagógica; (i) aumento das taxas de escolarização; (j) melhorias na gestão e administração escolar; (k) potenciar as sinergias entre os vários atores educativos; (l) diminuição da despesa pública nacional; (m) aproximação das decisões à comunidade educativa; e (n) salvaguardar a liberdade de escolha das famílias (Bilhim, 2019; Elias, 2016; Esteves, 2009; Grancho, 2008; Júlia & Carvalho, 2012; Lima, 2015; Local, 2017; Pinho, 2012; Ponte, 2021).

A transferência gradual de competências para os municípios e escolas pode ainda contribuir para aumentar a autonomia escolar e para a construção de uma política local de educação ou uma territorialização de políticas educativas. A primeira respeita “(...) à capacidade de as escolas tomarem decisões sobre a sua própria gestão (financeira e

---

<sup>72</sup> Cfr. a alínea g) do art. 3.º da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro.

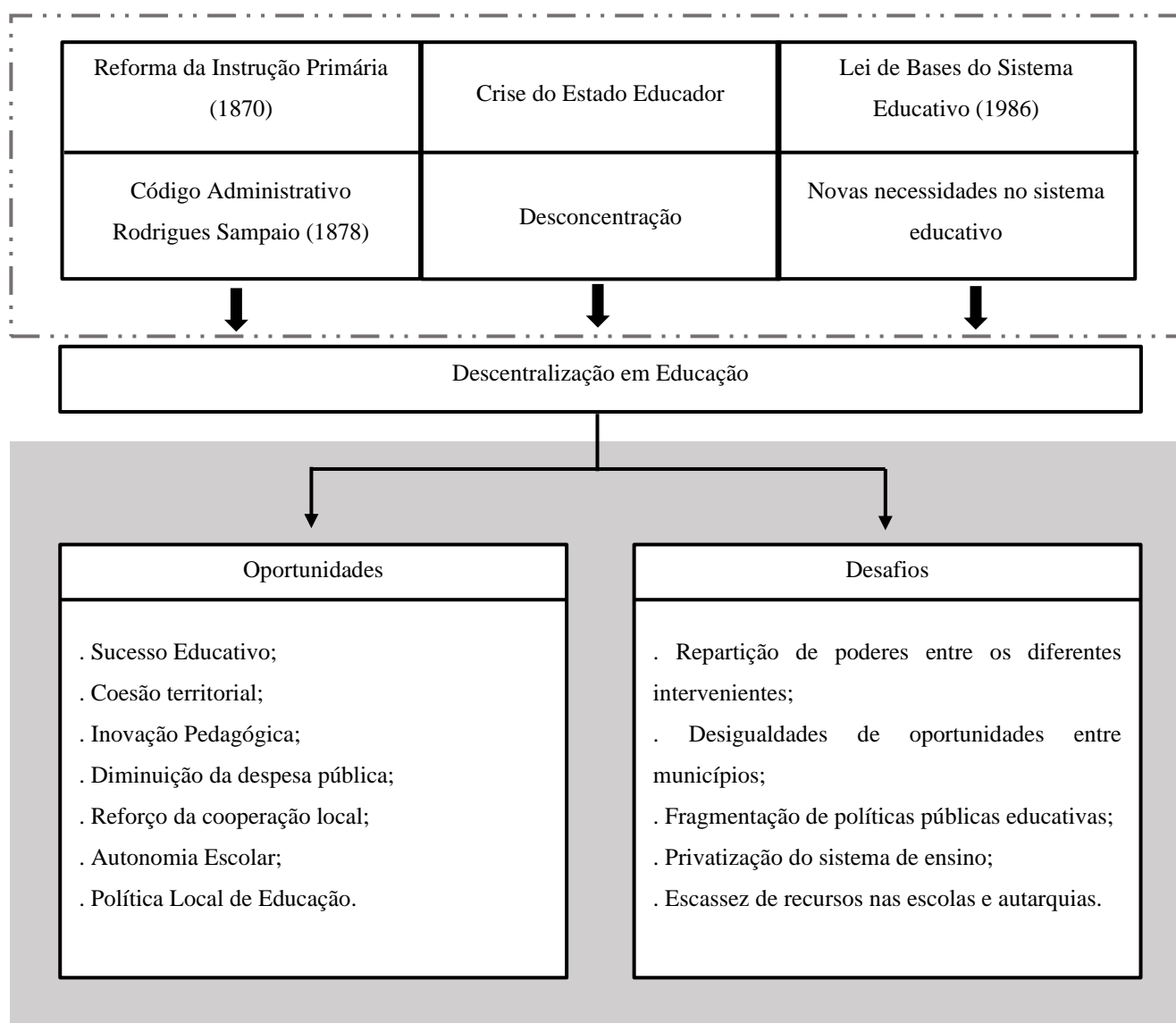
<sup>73</sup> Cfr. o n.º 2 do art. 46.º da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro.

administrativa) e sobre a sua oferta educativa (autonomia pedagógica).” (Cristo, 2013, p. 15), enquanto as políticas locais de educação, destacam o papel que o município pode vir a desempenhar na articulação entre “(...) ofertas educativas existentes, os serviços sociais com os serviços educativos, promove a gestão integrada dos recursos e insere a intervenção educativa numa perspectiva de desenvolvimento da comunidade” (Esteves, 2009, p. 24), concretizando-se numa perspectiva local de administração e gestão educativa (Castanheira & Gonçalves, 2015).

Para além dos efeitos positivos, alguns autores identificaram alguns problemas que podem estar associados a este processo, desde logo: (a) dificuldade na repartição de poderes entre os vários intervenientes (ME, autarquias e escolas); (b) fragmentação de políticas públicas educativas; (c) agravamento das desigualdades de oportunidades entre municípios (Barroso, 2016); (d) privatização do sistema educativo, uma vez que os municípios e as escolas podem ver a terceirização como uma solução mais rápida e eficiente (Cristo, 2013; Lopes, 2012); e por último (e) a escassez de recursos existentes nas autarquias, uma vez que “(...) muitas autarquias poderão não estar devidamente apetrechadas de adequados recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros, indispensáveis para o sucesso da implementação, controlo e articulação de tais medidas junto da comunidade escolar.” (Pinho, 2012, p. 26), ou então as verbas atribuídas aos municípios, de acordo com diplomas legais próprios, se verificarem manifestamente insuficientes (Baixinho, 2008; Esteves, 2009; R. F. Silva, 2015).

A figura seguinte, sumariza a informação anteriormente apresentada, demonstrando graficamente as causas e as consequências do processo descentralizador no setor da educação.

**Figura 3 - Antecedentes e Consequentes da Descentralização em Educação**



Legenda:

⋯ Causas

■ Consequências

Fonte: Autoria própria

## 2.2. O processo descentralizador na Educação, noutros países europeus

Os parágrafos que se seguem, expõem a realidade de diferentes países europeus, fazendo a referência a algumas competências transferidas para o nível local, de forma a poderem ser comparados com o caso português.

Só a partir dos anos 80, do século XX, **França** começou a verificar a publicação de legislação referente a processos de desconcentração e descentralização, que acabou por definir “(...) a transferência de competências para as autarquias e para as escolas, bem como no reforço da desconcentração para os serviços regionais do Ministério da Educação” (Barroso, 1999, p. 134). As primeiras competências transferidas para as entidades locais e regionais, diziam respeito à construção e manutenção de edifícios escolares (Batista, 2016).

Através do *Code de l'éducation*<sup>74</sup>, é possível verificar que as competências ao nível da educação são distribuídas por três níveis distintos de poder: (a) o poder central – Estado<sup>75</sup>; (b) o poder regional – que se subdivide em departamentos e regiões<sup>76</sup>; e (c) o poder local – municípios<sup>77</sup>. De acordo com os artigos L212-1– L212-15 do *Code de l'éducation*, os municípios exercem competências ao nível da construção, manutenção e funcionamento de escolas primárias, fazem a gestão dos recursos humanos, são responsáveis pela atribuição do fundo escolar<sup>78</sup>, e pela utilização de espaços educativos para a organização de atividades complementares de carácter cultural, social ou desportivo.

O caso **dinamarquês**, apoia-se na lei das autarquias locais e em legislação setorial própria, sendo o setor da educação um dos abrangidos (C. N. Silva, 1992). O poder é distribuído por 3 níveis de decisão: (a) o nível central – Ministérios da Educação; (b) o nível regional – Regiões; e (c) o nível local – municípios. Os municípios são responsáveis pelas escolas públicas, a rede de transporte escolar; educação especial; educação para adultos; formação pedagógica e regras de controlo do ensino em casa (Regions, n.d.-a).

As reformas no setor educativo **italiano**, surgiram no final da década de 90, do século XX, com a introdução, em 1997, de uma reforma de autonomia das escolas, que

---

<sup>74</sup> Em português utiliza-se a designação de código de educação.

<sup>75</sup> Cfr. os arts. L211-1 – L211-9 do *Code de l'éducation*.

<sup>76</sup> Cfr. os arts. L213-1 – L213-10 e L214-1– L214-19 do *Code de l'éducation*.

<sup>77</sup> Cfr. os arts. L212-1– L212-15 do *Code de l'éducation*.

<sup>78</sup> O fundo escolar é um género de bolsa de estudos, que apoia os alunos de acordo com os recursos familiares que apresentam.

abriu caminho à descentralização e delegação de competências para os governos regionais e locais (Grimaldi, E., Taglietti, D., Serpieri, R., 2015).

Foi através do Decreto Legislativo de 31 de março de 1998, que se concretizou a atribuição de funções e tarefas administrativas do Estado às regiões e autarquias locais. As funções transferidas para o nível de poder local (províncias, municípios e cidades metropolitanas)<sup>79</sup>, dizem respeito: (a) criação, fusão e encerramento de estabelecimentos de ensino; (b) criação de planos de organização da rede escolar; (c) plano de utilização dos estabelecimentos e equipamentos educativos; e (d) constituição e fiscalização dos conselhos escolares. As províncias executam estas tarefas ao nível dos estabelecimentos de ensino secundário, enquanto os municípios ficam responsáveis pelos estabelecimentos do ensino pré-escolar e ensino básico. O sistema educativo italiano é controlado e monitorizado pelo Estado<sup>80</sup>, enquanto as competências de planeamento e supressão de necessidades dos estabelecimentos de ensino são função das regiões, províncias e municípios (Grimaldi et al., 2015).

O caso **alemão**, distingue-se dos restantes, uma vez que se trata de um país federal. A tradição descentralizadora em matéria de educação, teve início por volta dos anos 60, do século XX. As autoridades regionais são as responsáveis pelo sistema educativo, cada Estado pode apresentar uma regulamentação própria ao nível da oferta educativa e currículo escolar (Batista, 2016; Baumert & Goldschmidt, n.d.). O governo federal, é o responsável pelas diretrizes do ensino superior. De acordo com o artigo 7.º da Lei Básica para a República Federal Alemã, todo o sistema educativo é supervisionado pelos Estados. As competências ao nível educativo são divididas em 4 níveis de poder: (a) o nível central – Federação; (b) nível regional – *Länder*; (c) nível intermédio – distritos e cidades; e (d) nível local – municípios. Ao nível local, as competências são sobretudo de responsabilidade pelas creches, e gestão das escolas primárias e escolas secundárias (Regions, n.d.-f).

O quadro seguinte, apresenta os normativos seguidos por cada país e as respetivas competências que o poder local exerce.

---

<sup>79</sup> Cfr. o art. 139.º do Decreto Legislativo de 31 de março de 1998 n. 112.

<sup>80</sup> Cfr. o art. 137.º do Decreto Legislativo de 31 de março de 1998 n. 112.

**Quadro 4 - O processo descentralizador em Educação, em alguns países europeus**

		Características do processo descentralizador em Educação	
		Normativos	Competências
Países	<b>França</b>	<i>Code de l'éducation.</i>	As competências exercidas ao nível do <b>poder local</b> são: (a) <b>construção, manutenção e funcionamento</b> de escolas primárias; (b) <b>gestão dos recursos humanos</b> ; (c) atribuição do <b>fundo escolar</b> ; e (d) utilização de espaços educativos para a organização de atividades complementares de carácter cultural, social ou desportivo.
	<b>Dinamarca</b>	Lei das Autarquias Locais; Legislação setorial própria.	O nível de <b>poder local</b> é responsável: (a) pelas <b>escolas públicas</b> ; (b) rede de <b>transporte escolar</b> ; (c) <b>educação especial</b> ; (d) <b>educação para adultos</b> ; (e) <b>formação pedagógica</b> ; e (f) controlo do <b>ensino em casa</b> .
	<b>Itália</b>	Decreto Legislativo de 31 de março de 1998.	As funções transferidas para o nível de <b>poder local</b> , dizem respeito: (a) <b>criação, fusão e encerramento</b> de estabelecimentos de ensino; (b) <b>criação de planos de organização da rede escolar</b> ; (c) <b>plano de utilização dos estabelecimentos e equipamentos educativos</b> ; e (d) <b>constituição e fiscalização dos conselhos escolares</b> .
	<b>Alemanha</b>	Lei Básica para a República Federal Alemã.	O <b>poder local</b> é o responsável pelas <b>creches</b> e pela <b>gestão das escolas primárias e escolas secundárias</b> .

Fonte: Autoria Própria

### **2.3. Descentralização em Educação – evolução legislativa em Portugal**

Os parágrafos seguintes apresentam uma síntese daquilo que foi, e é, a legislação publicada acerca da descentralização no setor da educação, desde 1984 até à atualidade.

Antes da publicação da LBSE, em 1986, já tinham sido publicados alguns normativos relativos à descentralização de competências em matéria de educação, mais especificamente o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, o Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, e o Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro. Mas até então, as competências transferidas eram relativas: (a) construção, manutenção e apetrechamento de equipamentos para o ensino pré-escolar e básico; (b) transportes escolares; (c) ação social escolar; (d) construção de residências e centros de alojamento para alunos do ensino básico; e (e) ocupação de tempos livres (M. I. G. de Carvalho, 2012; Esteves,

2009). Os municípios assumiram um papel de apoio à Administração Central, ao nível da despesa pública em educação (Castanheira & Gonçalves, 2015), eram como defende M. I. G. de Carvalho (2012), “contribuintes líquidos” (p. 43).

Em 1986, com a publicação da LBSE, inicia-se um processo sem antecedentes. Segundo a alínea g) do artigo 3.º, da LBSE, é necessário: “Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes;”. As autarquias deixam de ser meros contribuintes e passam a intervir directamente na organização e administração<sup>81</sup> do sistema educativo (Esteves, 2009; C. M. M. Gomes, 2013; Pereira, 2017).

De acordo com o autor Lopes (2012), após a publicação da LBSE, entrou-se na 3.ª fase do processo descentralizador, uma vez que se começou a observar uma maior intenção por parte da Administração Central/ME em descentralizar competências para as escolas e municípios, salientam-se alguns normativos, entre os quais: (a) a Lei-Quadro da Educação Pré-escolar<sup>82</sup> – que refere que o papel das autarquias será legislado em decreto-lei próprio, assim como as competências que irá exercer e respetivos meios financeiros<sup>83</sup>, e estabelece que a rede de estabelecimentos do pré-escolar está sob dependência directa da administração central, regiões autónomas e autarquias locais<sup>84</sup>; (b) foi criado o estatuto de auxiliar de ação educativa, na administração local<sup>85</sup>; e (c) o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio – refere que os municípios passam a integrar os órgãos de gestão e administração dos estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário<sup>86</sup>.

Enfatizamos a Lei n.º 159/99, de 18 de setembro, que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, delimitando assim a intervenção da administração central e local, sendo vista como a lei que iniciou o processo de concretização da descentralização (M. I. G. de Carvalho, 2012; C. M. M. Gomes, 2013; P. Martins, 2003; Pereira, 2017). As competências transferidas, em matéria

---

<sup>81</sup> Cfr. o n.º 2 e 3 do artigo 46.º da LBSE.

<sup>82</sup> Cfr. a Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro.

<sup>83</sup> Cfr. o art. 6.º da Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro.

<sup>84</sup> Cfr. o art. 13.º da Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro.

<sup>85</sup> Cfr. o Decreto Regulamentar n.º 51/97, de 24 de novembro.

<sup>86</sup> Cfr. o art. 8.º do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio.



de educação, para os órgãos municipais foram: (a) planeamento e gestão dos equipamentos educativos; (b) realização de investimentos ao nível da construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos escolares do ensino pré-escolar e do ensino básico<sup>87</sup>; (c) elaboração da carta escolar; (d) criação dos conselhos locais de educação; (e) assegurar os transportes escolares e a gestão dos refeitórios; (f) garantir o alojamento escolar a alunos, do ensino básico; (g) partilha de custos no domínio da ação social escolar; (h) desenvolver e participar em atividades complementares de ação educativa ou educação extraescolar; e (i) gerir o pessoal não docente do ensino pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico<sup>88</sup>. No mesmo ano, é publicado o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias<sup>89</sup>, que estabeleceu que seria da competência: (a) da junta de freguesia – fornecer material de limpeza e expediente às escolas de ensino pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico<sup>90</sup>; (b) da assembleia municipal – deliberar sobre a criação do conselho local de educação<sup>91</sup>; (c) do presidente da Câmara Municipal – gerir os recursos humanos dos estabelecimentos de educação e ensino<sup>92</sup>. É ainda previsto a delegação de competências<sup>93</sup>, por parte dos municípios nas freguesias, sendo que em matéria de educação, as competências delegáveis são: (a) gestão, conservação e reparação de equipamentos de escolas e estabelecimentos pré-escolar, creches e jardins-de-infância; (b) conservação e reparação de escolas do ensino básico e pré-escolar<sup>94</sup>.

No decorrer da publicação da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, é criado o estatuto de assistente de ação educativa na administração local<sup>95</sup>, através do Decreto-Lei n.º 234-A/2000, de 25 de setembro. Em 2003, as funções dos municípios, em matéria de educação, são reforçadas, devido à regulamentação dos CME e da elaboração da carta educativa, uma vez que:

---

<sup>87</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 19.º da Lei n.º 159/99, de 18 de setembro.

<sup>88</sup> Cfr. o n.º 2 e 3 do art. 19.º da Lei n.º 159/99, de 18 de setembro.

<sup>89</sup> Cfr. a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

<sup>90</sup> Cfr. a alínea e) do n.º 6 do art. 34.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

<sup>91</sup> Cfr. a alínea c) do n.º 4 do art. 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

<sup>92</sup> Cfr. a alínea e) do n.º 2 do art. 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

<sup>93</sup> Cfr. o art. 37.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

<sup>94</sup> Cfr. as alíneas f) e g) do n.º 2 do art. 66.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

<sup>95</sup> Cfr. o art. 1.º do Decreto-Lei n.º 234-A/2000, de 25 de setembro.

Esta legislação veio mudar o paradigma da intervenção autárquica existente nos 20 anos anteriores, passando o CME a executar competências não só no que respeita a recursos materiais e humanos, mas a poder coordenar a política educativa local e a deliberar sobre uma série de matérias educativas (art.º 3.º). (Jesuína Pereira, 2017, p. 14).

É através do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que surgem os conselhos municipais de educação e a carta educativa<sup>96</sup>. De acordo com o artigo 3.º deste normativo, o CME é uma instância de coordenação e consulta, do município, com o objetivo de promover uma coordenação da política educativa, de forma a resultar num maior nível de eficiência e eficácia do mesmo, as suas principais competências são de coordenação, acompanhamento, participação, apreciação e intervenção no sistema educativo<sup>97</sup>. Ao nível da composição, devem existir três representantes da autarquia local, um delegado regional e os diretores de agrupamentos/escolas não agrupadas, de cada município<sup>98</sup>. A nível municipal, a carta educativa é um instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos, tendo em conta a oferta educativa necessária e o desenvolvimento demográfico e socioeconómico de cada município<sup>99</sup>, enquanto a nível nacional, é vista como um instrumento de orientação da gestão do sistema educativo<sup>100</sup>. Segundo Pinho (2012), os municípios ficam assim encarregues da construção do sistema educativo local, uma vez que é da responsabilidade da câmara municipal a elaboração da carta educativa<sup>101</sup>.

Ainda em 2003, foi publicada legislação referente ao quadro de atribuições/competências dos órgãos das áreas metropolitanas<sup>102</sup> (AM) e comunidades intermunicipais<sup>103</sup> (CIM), a competência transferida foi o acompanhamento<sup>104</sup> e a

---

<sup>96</sup> Até então, eram designados de Conselhos Locais de Educação e carta escolar, previstos no n.º 2, do artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, respetivamente.

<sup>97</sup> Cfr. o art. 4.º do DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

<sup>98</sup> Cfr. o art. 5.º do DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

<sup>99</sup> Cfr. o art. 10.º do DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

<sup>100</sup> Cfr. o art. 21.º do DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

<sup>101</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 19.º do DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro.

<sup>102</sup> Cfr. a Lei n.º 10/2003, de 13 de maio.

<sup>103</sup> Cfr. a Lei n.º 11/2003, de 13 de maio.

<sup>104</sup> Cfr. a alínea s) do n.º 5 do art. 18.º da Lei n.º 10/2003, de 13 de maio.

participação<sup>105</sup>, respetivamente, da elaboração da carta educativa. Em 2006, com a publicação do Despacho n.º 12591/2006, de 16 de junho, as autarquias locais passam a ser consideradas como uma das entidades promotoras, preferenciais<sup>106</sup>, das atividades de enriquecimento curricular (AEC)<sup>107</sup>.

Em 2008, foram publicados alguns normativos relativos à descentralização de competências no setor da educação, um deles foi o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprovou o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário<sup>108</sup>, este normativo veio reconfigurar a participação de diferentes intervenientes no conselho geral das escolas (R. F. Silva, 2015). O conselho geral é um órgão de direção, administração e gestão dos agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas<sup>109</sup>, que assegura a participação e a representatividade da comunidade educativa<sup>110</sup>. A sua composição não pode exceder os 21 elementos, devendo ser sempre em número ímpar, devem fazer parte do conselho geral os seguintes grupos: (a) pessoal docente e não docente; (b) pais e encarregados de educação; (c) alunos; (d) **município**; e (e) comunidade local<sup>111</sup>. De acordo com o artigo 13.º do DL n.º 75/2008, de 22 de abril, cabe ao conselho geral: (a) eleger o seu presidente e diretor; (b) aprovar o projeto educativo, regulamento interno, plano anual/ plurianual de atividades, os contratos de autonomia, o relatório de contas e o mapa de férias do diretor; (c) apreciar relatórios e resultados apresentados; (d) pronunciar-se acerca dos horários; (e) acompanhar a concretização das atividades estabelecidas; (f) promover laços com a comunidade educativa; (g) definir critérios de participação em atividades de diferentes naturezas; (h) participar no processo de avaliação do diretor; e (i) decidir recursos.

Outra publicação, foi o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, em que “(...) o governo procura completar o processo de transferências para os municípios, assim como a alocação dos correspondentes recursos, e contratualizar «a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo.»” (M. I. G. de

---

<sup>105</sup> Cfr. a alínea s) do n.º 4 do art. 14.º da Lei n.º 11/2003, de 13 de maio.

<sup>106</sup> Cfr. o n.º 14 e 15 do Despacho n.º 12591/2006, de 16 de junho.

<sup>107</sup> As AEC, segundo o n.º 9 do Despacho n.º 12591/2006, de 16 de junho, são atividades “que incidam nos domínios desportivo, artístico, científico, tecnológico e das tecnologias da informação e comunicação, de ligação da escola com o meio, de solidariedade e voluntariado e da dimensão europeia da educação”.

<sup>108</sup> Cfr. o art. 1.º do DL n.º 75/2008, de 22 de abril.

<sup>109</sup> Cfr. o n.º 2 do art. 10.º do DL n.º 75/2008, de 22 de abril.

<sup>110</sup> Cfr. o art. 11.º do DL n.º 75/2008, de 22 de abril.

<sup>111</sup> Cfr. o art. 12.º do DL n.º 75/2008, de 22 de abril.

Carvalho, 2012, p. 51). Foi através desse decreto-lei, que se estabeleceu o quadro de transferência de competências para os **municípios** em matéria de educação<sup>112</sup>. As competências transferidas foram: (a) gestão do pessoal não docente dos estabelecimentos de ensino pré-escolar e básico<sup>113</sup>; (b) ação social escolar (educação pré-escolar e ensino básico)<sup>114</sup>; (c) construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino<sup>115</sup>; (d) organização e funcionamento dos transportes escolares<sup>116</sup>; e (e) as AEC<sup>117</sup>. As diferenças entre este normativo e os anteriormente apresentados, é que este para além de transferir competências que até então não pertenciam aos municípios, também transfere competências relativas ao 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, que até então não tinham sido consideradas (Esteves, 2009). Este normativo apresenta ainda algumas especificidades, a primeira é que todas as competências referidas, devem ser acompanhadas da respetiva transferência de dotações presentes no orçamento do ME para os municípios<sup>118</sup>, e as competências assinaladas com as alíneas (a), (c) e (e), só são efetuadas através da celebração de um contrato de execução, em cada município<sup>119</sup>.

Passados cinco anos, foi publicada a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprovou o regime jurídico das AL, o estatuto das EIM, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as AL e EIM e o regime jurídico do associativismo autárquico<sup>120</sup>. Como foi possível verificar no capítulo anterior, muitas foram as atribuições transferidas para as AL e EIM, mas no que diz respeito à Educação, as competências transferidas para os órgãos:

- das **Freguesias** foram: (a) apoio à atividade de natureza educativa; e (b) o fornecimento de material de limpeza e expediente do 1.º ciclo do ensino básico e dos estabelecimentos do ensino pré-escolar<sup>121</sup>.

---

<sup>112</sup> Cfr. o art. 1.º do DL n.º 144/2008, de 28 de julho.

<sup>113</sup> Cfr. os arts. 2.º, 4.º e 5.º do DL n.º 144/2008, de 28 de julho.

<sup>114</sup> Cfr. o art. 7.º do DL n.º 144/2008, de 28 de julho.

<sup>115</sup> Cfr. o art. 8.º do DL n.º 144/2008, de 28 de julho.

<sup>116</sup> Cfr. o art. 9.º do DL n.º 144/2008, de 28 de julho.

<sup>117</sup> Cfr. o art. 11.º do DL n.º 144/2008, de 28 de julho.

<sup>118</sup> Cfr. o n.º 2 dos arts. 4.º, 7.º e 10.º, e o n.º 3 dos arts. 8.º e 11.º do DL n.º 144/2008, de 28 de julho.

<sup>119</sup> Cfr. o n.º 2 do art. 2.º e o art. 12.º do DL n.º 144/2008, de 28 de julho.

<sup>120</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 1.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>121</sup> Cfr. as alíneas v) e mm) do n.º 1 do art. 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

- dos **Municípios**: (a) deliberar acerca da criação do CME<sup>122</sup>; (b) apoio à atividade de natureza educativa<sup>123</sup>; (c) gestão dos recursos humanos das escolas<sup>124</sup>.
- das **CIM** e **AM**: (a) aprovar o plano intermunicipal<sup>125</sup>/metropolitano<sup>126</sup>, respetivamente, de gestão de redes de equipamentos de educação.

Foi também acautelado, por meio da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o processo de delegação de competências do Estado para as AL e EIM, e dos municípios para as freguesias<sup>127</sup>, concretizando-se através da celebração de contratos interadministrativos<sup>128</sup>. Nesse mesmo ano, foi ainda apresentada uma proposta à Assembleia da República, de criação do programa “Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas”<sup>129</sup>, no âmbito da educação, o programa designou-se por Programa Aproximar Educação (PAE), foi um projeto-piloto, implementado em alguns municípios do país, tendo como objetivo a descentralização por via da delegação contratual em matéria de educação, de forma a aprofundar a responsabilidade e o interesse do município na educação (Miguéns et al., 2016). O PAE era formalizado através de um contrato de educação e formação municipal<sup>130</sup> entre o Ministério da Educação e Ciência<sup>131</sup> e as autarquias que decidissem abarcar neste projeto. Através destes contratos as autarquias, e os agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas ficaram responsáveis pelas seguintes áreas: (a) gestão dos recursos financeiros e educativos; (b) desenvolvimento de projetos que aumentassem/desenvolvessem a eficiência, eficácia e qualidade escolar, assim como o sucesso escolar; (c) diversificação da oferta educativa; (d) orientação do ensino e da formação profissional para as necessidades empresariais do território local; (e) incluir componentes locais ao currículo nacional; e (f) desenvolvimento de inovação pedagógica e administrativa (Local, 2017). Este programa

---

<sup>122</sup> Cfr. a alínea s) do n.º 1 do art. 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>123</sup> Cfr. a alínea u) do n.º 1 do art. 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>124</sup> Cfr. a alínea e) do n.º 2 do art. 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>125</sup> Cfr. a alínea d) do art. 90.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>126</sup> Cfr. a alínea d) do art. 71.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>127</sup> Cfr. o art. 116.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>128</sup> Cfr. o art. 120.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>129</sup> Cfr. o n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março.

<sup>130</sup> Este contrato tinha a natureza de um contrato interadministrativo de delegação de competências do Estado para o município, envolvendo todos os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, como está presente na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Local, 2017).

<sup>131</sup> Era a designação para Ministério da Educação, no ano 2015.

serviu, assim, para compreender, clarificar e repensar o sentido da descentralização, e se era esse o caminho que se pretendia seguir (Lima, 2015).

No início de 2015, com a publicação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, foi estabelecido o regime de delegação de competências nos municípios e EIM no domínio de funções sociais, este processo continua a concretizar-se por via da celebração dos contratos interadministrativos de forma gradual e faseada, através de projetos-piloto, de acordo com o n.º 1 e 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Segundo o artigo 8.º do normativo em análise, as competências, objeto de delegação para os órgãos dos municípios e das EIM, em matéria de educação foram: (a) definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal; (b) gestão do calendário escolar, da orientação escolar, dos processos de ação social escolar e dos processos de matrícula e colocação dos alunos; (c) gestão curricular e pedagógica; e (d) gestão orçamental e dos recursos humanos. Até então os diplomas legais só abrangiam os estabelecimentos de educação pré-escolar e ensino básico, este passa a englobar o ensino secundário<sup>132</sup>.

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, atualmente, em vigor, estabelece a Lei-Quadro da transferência de competências para as AL e para as EIM<sup>133</sup>, ao contrário dos restantes normativos apresentados, este apresenta um carácter universal<sup>134</sup>, e uma previsão de conclusão da transferência das novas competências, até ao dia 1 de janeiro de 2021<sup>135</sup>, prazo que não foi cumprido. É ainda importante referir que serão publicados diplomas legais de âmbito setorial relativos às áreas que serão alvo de descentralização<sup>136</sup>. O diploma referente ao domínio da educação, foi publicado em 2019, e é o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, este rege-se pela LBSE e pelo Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básicos e Secundário<sup>137</sup>.

Tendo em conta o artigo 11.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, são competências dos órgãos do **município**: (a)

---

<sup>132</sup> Cfr. o art. 8.º do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

<sup>133</sup> Cfr. o art. 1.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>134</sup> Cfr. o art. 3.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>135</sup> Cfr. o n.º 3 do art. 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>136</sup> Cfr. o n.º 1 do art. 4.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

<sup>137</sup> Regime aprovado pelo DL n.º 75/2008, de 22 de abril.

elaboração da carta educativa<sup>138</sup>; (b) elaboração e aprovação do plano de transporte escolar, bem como o controlo do seu funcionamento<sup>139</sup>; (c) construção, manutenção, conservação e modernização dos edifícios escolares<sup>140</sup>; (d) ação social escolar<sup>141</sup>; (e) gestão dos refeitórios e refeições escolares<sup>142</sup>; (f) gestão e funcionamento das residências escolares<sup>143</sup>; (g) gestão e funcionamento das modalidades de colocação junto das famílias de acolhimento e alojamento facultado por entidades privadas<sup>144</sup>; (h) implementação de medidas de apoio à família<sup>145</sup>; (i) gestão do pessoal não docente<sup>146</sup>; (j) contratação de fornecimentos e serviços externos essenciais ao funcionamento dos estabelecimentos educativos<sup>147</sup>; e (k) gestão da utilização de espaços que integram os estabelecimentos escolares, fora do período das atividades escolares<sup>148</sup>. São ainda competências dos órgãos municipais, de acordo com o artigo 40.º e 49.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro, assegurar o desenvolvimento das AEC, em articulação com os agrupamentos de escolas, e organizar a vigilância e segurança dos equipamentos educativos, em articulação com as forças de segurança e os órgãos de administração e gestão dos agrupamentos escolares e escolas não agrupadas, respetivamente.

No que diz respeito aos órgãos das **freguesias**, e de acordo com o artigo 38.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, foram transferidas competências ao nível da: (a) realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico; e (b) manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico. De acordo com o artigo 29.º, do mesmo normativo, os órgãos dos municípios podem delegar através de contrato interadministrativo, competências nos órgãos das freguesias, podendo assim existir um aumento do leque de competências. Para os órgãos das **EIM**, as competências transferidas, segundo o artigo 31.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, foram: (a)

---

<sup>138</sup> Cfr. o art. 14.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>139</sup> Cfr. os art. 21.º e 36.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>140</sup> Cfr. os arts. 31.º e 32.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>141</sup> Cfr. o art. 33.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>142</sup> Cfr. o art. 35.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>143</sup> Cfr. o art. 37.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>144</sup> Cfr. o art. 38.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>145</sup> Cfr. o art. 39.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>146</sup> Cfr. o art. 42.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>147</sup> Cfr. o art. 46.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>148</sup> Cfr. o art. 47.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

planeamento da rede de transportes escolar intermunicipal<sup>149</sup>; e (b) planeamento plurianual da rede da oferta educativa<sup>150</sup>.

Todas as competências referidas no DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro, deveriam ser transferidas para as AL e EIM até ao dia 31 de março de 2022, de acordo com o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto.

O quadro 5, representa os eventos com maior importância ao longo desta tradição descentralizadora no nosso país.

---

<sup>149</sup> Cfr. o n.º 2 do art. 21.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

<sup>150</sup> Cfr. o art. 26.º do DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.



## Quadro 5 - Marcos normativos da descentralização em educação

Diplomas	Ideias principais
<b>DL n.º 77/84, de 8 de março</b>	As competências dos municípios, eram majoritariamente de apoio à administração central;
<b>LBSE (1986)</b>	Os municípios são “convocados” a intervir diretamente na administração e organização do sistema educativo;
<b>Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro</b>	Os estabelecimentos do pré-escolar passam a estar na dependência das autarquias;
<b>Decreto Regulamentar n.º 51/97, de 24 de novembro</b>	Foi criado o estatuto de auxiliar de ação educativa na administração local;
<b>DL n.º 115-A/98, de 4 de março</b>	Integração das AL nos órgãos de gestão e administração do ensino pré-escolar, básico e secundário;
<b>Lei n.º 159/99, de 18 de setembro</b>	O número de competências dos municípios aumentou, por exemplo, passam a fazer parte do leque de tarefas a gestão do pessoal não docente e a gestão dos refeitórios, todas as competências são referentes ao ensino pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico;
<b>DL n.º 234-A/2000, de 25 de setembro</b>	Foi o criado o estatuto de assistente de ação educativa na administração local;
<b>DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro</b>	Foram criados os CME;
<b>DL n.º 75/2008, de 22 de abril</b>	Integração dos municípios nos conselhos gerais das escolas;
<b>DL n.º 144/2008, de 28 de julho</b>	São transferidas mais competências para os municípios, e pela primeira vez o 2.º e 3.º ciclo do ensino básico é englobado no pacote dessas transferências.
<b>Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro</b>	A transferência de competências concretiza-se através de contratos interadministrativos;
<b>DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro</b>	As competências transferidas para as AL, fazem referência ao ensino básico e secundário;
<b>Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto; DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro; DL n.º 56/2020, de 12 de agosto.</b>	Atualmente, o processo encontra-se em curso, tendo sido transferido para as AL todas as competências legisladas, no setor da educação.

Fonte: Autoria Própria

## Capítulo 3 – Metodologia

O objetivo principal, desta investigação, passa pela identificação das dificuldades sentidas pelos municípios algarvios e comunidade intermunicipal do Algarve, no que diz respeito à transferência de competências na área da Educação, no âmbito do processo de descentralização. Neste sentido, pretende-se, através deste capítulo, descrever a abordagem, modalidade e técnica utilizada, durante a investigação, bem como identificar e realizar uma breve caracterização das entidades participantes. Será ainda possível observar o procedimento adotado, na recolha de dados, e como foi realizada a análise dos mesmos.

### 3.1. Abordagem, modalidade e técnica adotadas

Considerando a questão de partida da investigação<sup>151</sup> e o objetivo supracitado, entendeu-se que a abordagem qualitativa seria a mais adequada, uma vez que esta prioriza a compreensão, o contexto, a ação, a perspetiva e opinião de cada indivíduo, entenda-se: “(...) o importante, conclui é chegar perto da realidade e estudá-la de “dentro” desde o ponto de vista dos intervenientes na acção” (Coutinho, 2004, p. 440). Este tipo de abordagem, é utilizado, em casos onde se pretenda aprofundar ou conhecer melhor um determinado tema ou assunto. Os instrumentos utilizados, são, por exemplo, gravações de vídeo ou áudio, notas de campo, transcrições, entrevistas, debates, observações, entre outros (Coutinho, 2004, 2011; Creswell, 2012).

No que concerne à modalidade, optou-se pelo Estudo de Casos Múltiplos, que nos oferece a possibilidade de estudar e conhecer uma ou várias realidades (Coutinho, 2004; Rios, 2021). Relativamente à técnica de recolha de dados, escolheu-se a Entrevista, pois através dela será possível entender de forma mais pormenorizada a realidade de cada interveniente (Creswell, 2012), ou seja, conseguir-se-á recolher dados relativos às perspetivas, motivações, experiências e dificuldades sentidas pelas AL e CIM, no âmbito do processo de descentralização em educação.

---

<sup>151</sup> A questão de partida definida é: “Quais as dificuldades sentidas pela Administração Local do Algarve, no processo de descentralização em Educação?”.

A Entrevista baseou-se num guião estruturado<sup>152</sup>, composto por 15 questões, divididas em 3 dimensões. A primeira dimensão, trata questões relacionadas com a descentralização em geral, tendo como objetivo perceber qual a opinião e perceção dos entrevistados relativamente a este processo. A segunda dimensão, foi constituída por questões acerca da descentralização, no âmbito da Educação. A terceira e última dimensão, apresenta questões relativas à implementação do processo descentralizador em Educação, de forma a ser possível caracterizá-lo.

O quadro que se segue, apresenta cada uma das dimensões mencionadas, e as respetivas questões.

---

<sup>152</sup> O guião consta dos anexos.

## Quadro 6 - Questões presentes no guião da entrevista

Dimensão	Questões
<b>Dimensão 1 - Descentralização</b>	1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?
	1.1. Considera que, atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?
	2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arraste há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?
<b>Dimensão 2 – Descentralização em Educação</b>	1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?
	2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?
	2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?
	2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia/entidade intermunicipal?
	2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais/entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?
	3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura/disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?
	4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?
<b>Dimensão 3 – Caracterização do Processo</b>	1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação?
	1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?
	1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?
	2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.
	3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

Fonte: Autoria Própria

### 3.2. Caracterização dos participantes

Esta investigação constou com a participação de diferentes representantes de AL e CIM do Algarve, tendo sido realizadas 9 entrevistas. Num contexto ideal, e o que se

pretendia, era que fossem realizadas 17 entrevistas, contabilizando a totalidade dos municípios algarvios, mais a AMAL. Devido a alguns constrangimentos<sup>153</sup>, tal não foi possível, e nesse sentido procurou-se entrevistar o maior número possível de representantes dos municípios algarvios. Foi possível entrevistar 8 municípios e a comunidade intermunicipal do Algarve. Por uma questão de proteção de dados e de anonimato dos representantes autárquicos e intermunicipais, as entrevistas serão identificadas de acordo com o nome do município e CIM representado. Em seguida será apresentada uma breve caracterização dos intervenientes nesta investigação. A figura 4, demonstra o mapa de municípios entrevistados.

**Figura 4 - Mapa dos municípios entrevistados**



Fonte: Autoria Própria

A **Comunidade Intermunicipal do Algarve**, conhecida pela designação de AMAL, é constituída pelos 16 municípios do Algarve – Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, S. Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António. A sua missão é potenciar o desenvolvimento dos municípios constituintes e reforçar a identidade da região, para que isso aconteça, pretende aprofundar a coesão intermunicipal e melhorar a capacidade de resposta à sua comunidade (AMAL, 2022). No âmbito da Educação, a AMAL pretende: (a) planear e elaborar a rede plurianual da oferta educativa; e (b) combater o abandono escolar e as taxas de insucesso escolar (AMAL, 2022).

---

<sup>153</sup> Dos quais: impossibilidade de agendamento; ausência de resposta; e recusa de participação.

**Alcoutim**, é um dos municípios localizados no sotavento algarvio<sup>154</sup>, com uma área territorial de 575,4 km<sup>2</sup> e uma população residente de 2 508 habitantes<sup>155</sup>. Na sua estrutura orgânica apresenta serviços de assessoria, planeamento e coordenação, onde se pode encontrar o gabinete de Ação Social, Saúde e Educação (Alcoutim, 2021). Da população residente, cerca de 161 habitantes encontram-se em idade escolar<sup>156</sup>. No que respeita, a rede escolar, o município contempla 4 estabelecimentos de ensino, com oferta educativa ao nível do pré-escolar e do 1.º, 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico (Alcoutim, n.d.).

**Aljezur**, é um dos municípios localizados no barlavento algarvio<sup>157</sup>, com uma área territorial de 323,5 km<sup>2</sup> e com uma população residente de 6 053 habitantes<sup>158</sup>. Da sua estrutura orgânica faz parte a Divisão de Desenvolvimento Económico e Planeamento, que superentende os assuntos relacionados com a Educação (Estrutura Orgânica Flexível dos Serviços Municipais, 2012). Do total de habitantes apresentados, só cerca de 732 se encontram em idade escolar<sup>159</sup>. Ao nível da rede escolar, conta com 6 estabelecimentos de ensino, com oferta referente ao nível pré-escolar e 1.º, 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico (Aljezur, n.d.).

O município de **Faro**, localiza-se no sotavento algarvio, com uma área territorial de 201,3 km<sup>2</sup> e com cerca de 67 582 habitantes<sup>160</sup>. Da sua organização fazem parte diferentes departamentos, do Departamento de Desenvolvimento Social e Educação, depende a Divisão de Educação (Faro, n.d.-a). Da população residente, cerca de 17% são habitantes em idade escolar<sup>161</sup>. A rede escolar, deste município, é constituída por 5 agrupamentos, compostos por 38 estabelecimentos de ensino, com oferta educativa em todos os níveis de ensino (Faro, n.d.-b).

A autarquia de **Monchique**, situa-se no barlavento algarvio, e representa uma área territorial de 395,3 km<sup>2</sup>, com 5 433 habitantes<sup>162</sup>. O Serviço de Educação, Cultura e

---

<sup>154</sup> Sotavento algarvio faz referência à zona oriental da região.

<sup>155</sup> Informação retirada do PORDATA (2022c), dados referentes a 2021.

<sup>156</sup> Informação retirada do PORDATA (2022a), dados referentes a 2021.

<sup>157</sup> Barlavento algarvio faz referência à zona ocidental da região.

<sup>158</sup> Informação retirada do PORDATA (2022c), dados referentes a 2021.

<sup>159</sup> Informação retirada do PORDATA (2022a), dados referentes a 2021.

<sup>160</sup> Informação retirada do PORDATA (2022c), dados referentes a 2021.

<sup>161</sup> Informação retirada do PORDATA (2022a), dados referentes a 2021.

<sup>162</sup> Informação retirada do PORDATA (2022c), dados referentes a 2021.

Sociedade, integra a sua estrutura orgânica (Monchique, n.d.-a). Nesta autarquia, apenas 472 habitantes se encontram em idade escolar<sup>163</sup>. Conta com cerca de 6 estabelecimentos escolares, com oferta educativa ao nível do pré-escolar e 1.º, 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico (Monchique, n.d.-a, n.d.-b).

**Olhão**, é um dos municípios situados no sotavento algarvio, com uma área territorial de 130,9 km<sup>2</sup>, e uma população residente de 44 575 habitantes<sup>164</sup>. Na sua estrutura orgânica apresenta um Departamento de Educação e Coesão Social, que se subdivide em vários serviços, um deles o Serviço de Gestão de Equipamentos e Ação Social escolar, onde se encontra a Secção de Educação (Olhão, n.d.). Da população residente, cerca de 6 765 são habitantes em idade escolar<sup>165</sup>. Da sua rede escolar fazem parte 28 estabelecimentos escolares, que abrangem todos os níveis de ensino desde o pré-escolar até ao ensino secundário (Olhão, 2006, p. 60).

A autarquia de **São Brás de Alportel**, encontra-se no sotavento algarvio, representa uma área ocupada de 150 km<sup>2</sup>, com uma população de 11 236 habitantes<sup>166</sup>. Na sua estrutura orgânica, existe uma Divisão de Desenvolvimento Social, que se subdivide em 3 unidades, uma delas a Unidade de Cultura e Educação, com vários serviços (Alportel, 2020). Da população residente, cerca de 1 651 habitantes têm idade escolar<sup>167</sup>. Apresenta uma rede escolar, com 11 estabelecimentos de ensino, com uma oferta educativa, desde o pré-escolar até ao ensino secundário (Alportel, 2021).

**Tavira**, é um município situado na zona do sotavento algarvio, com uma área territorial de 607 km<sup>2</sup>, e uma população de cerca de 27 475 habitantes<sup>168</sup>. A sua estrutura orgânica subdivide-se em divisões, sendo a Divisão de Assuntos Sociais, a responsável pela Educação (Tavira, n.d.-a). Da população residente, apenas 3 584 habitantes se encontram em idade escolar<sup>169</sup>. A rede escolar é composta por 16 estabelecimentos de ensino, com oferta educativa em todos os níveis de ensino obrigatório (Tavira, n.d.-b).

---

<sup>163</sup> Informação retirada do PORDATA (2022a), dados referentes a 2021.

<sup>164</sup> Informação retirada do PORDATA (2022c), dados referentes a 2021.

<sup>165</sup> Informação retirada do PORDATA (2022a), dados referentes a 2021.

<sup>166</sup> Informação retirada do PORDATA (2022c), dados referentes a 2021.

<sup>167</sup> Informação retirada do PORDATA (2022a), dados referentes a 2021.

<sup>168</sup> Informação retirada do PORDATA (2022c), dados referentes a 2021.

<sup>169</sup> Informação retirada do PORDATA (2022a), dados referentes a 2021.

O município de **Vila do Bispo**, está situado na zona do barlavento algarvio, ocupando uma área territorial de 179,1 km<sup>2</sup>, e conta com uma população residente de cerca de 5 709 habitantes<sup>170</sup>. A unidade orgânica responsável pela área da Educação é a Divisão de Desenvolvimento Municipal (Bispo, n.d.-b). A sua população em idade escolar representa cerca de 11% da população residente<sup>171</sup>. Tem 8 estabelecimentos de ensino, e a oferta educativa restringe-se ao pré-escolar e 1.º, 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico (Bispo, n.d.-a).

### **3.3. O processo da recolha e análise dos dados**

O processo de recolha de dados desenvolveu-se de acordo com a disponibilidade e o modo como os municípios e a AMAL, podiam participar neste estudo, por esse motivo foram realizadas entrevistas via *Zoom*, e outras respondidas por escrito, no próprio guião da entrevista. As entrevistas realizadas tiveram, em média, a duração de 45 minutos, e o tempo de entrega dos municípios, que optaram por responder por escrito, foi de 2 semanas. O quadro 7, sintetiza o processo de recolha de dados.

---

<sup>170</sup> Informação retirada do PORDATA (2022c), dados referentes a 2021.

<sup>171</sup> Informação retirada do PORDATA (2022a), dados referentes a 2021.



### Quadro 7 - Processo de Recolha de Dados

Processo da Recolha de Dados		
	Entrevista remota (via <i>Zoom</i> )	Entrevista por Escrito
Técnica	Entrevista	
Instrumento	Guião estruturado <sup>172</sup>	
Fonte	AMAL e CM de Faro, Monchique, Olhão, São Brás de Alportel, Tavira e Vila do Bispo	CM de Alcoutim e Aljezur
Procedimento	Cada entrevista teve a duração média de 45 minutos; As entrevistas foram realizadas na plataforma <i>Zoom</i> .	Cerca de 2 semanas para obter as respostas às questões. O meio de recolha utilizado foi o envio via <i>email</i> .
Suporte de registo	Bloco de notas e gravador.	PDF do documento devidamente respondido.

Fonte: Autoria Própria

Após a realização das entrevistas remotas, seguiu-se a fase da sua transcrição. Posteriormente, analisou-se o seu conteúdo, através de quadros comparativos que reuniram as respostas dadas pelos diversos participantes às mesmas questões, de forma a poder-se realizar uma análise e perceber quais os pontos em concordância e quais os pontos de divergência. Ao longo do documento de análise, foi-se assinalando, as ideias transmitidas pelos participantes, utilizando um sistema de cores que identificava as ideias semelhantes e assimétricas, entre participantes distintos. Este tipo de análise facilita a apresentação e discussão de dados, que será efetuada em seguida.

---

<sup>172</sup> O guião estará presente nos Anexos.

## Capítulo 4 – Apresentação e Discussão dos resultados

Neste capítulo apresentar-se-ão as perspetivas e experiências dos diferentes concelhos entrevistados, e da AMAL. Como foi possível verificar, no capítulo anterior, a entrevista foi constituída por 15 questões, que se encontravam divididas em 3 dimensões. Através da primeira e segunda dimensão pretende-se compreender qual a perspetiva que os municípios e a AMAL têm acerca do processo descentralizador, e mais detalhadamente acerca da descentralização em Educação. A terceira, e última dimensão apresentará a experiência da AMAL e de cada um dos municípios, no que concerne à implementação da descentralização em Educação.

A análise realizada às entrevistas, teve em conta o conteúdo global de cada uma, não tendo sido feitas restrições de comparação de resposta a resposta, devido à sua inter-relação. O que iremos apresentar em seguida, resulta de um cruzamento do conteúdo analisado, de forma a perceber, de entre os entrevistados, quais as ideias que se aproximam e quais as que se distanciam.

### 4.1. Dimensão 1 – Descentralização

A primeira dimensão é constituída por 3 questões, todas relativas à descentralização. A primeira questão colocada foi no sentido de perceber qual a definição dada ao conceito de descentralização, e as conclusões a que chegamos foram que a AMAL e os municípios de Aljezur, Faro e São Brás de Alportel, concordam na definição de descentralização, assumindo que é um processo que remete para a transferência de competências do poder central para o poder local, enquanto, os municípios de Alcoutim, Olhão e Tavira, encaram a descentralização como uma delegação de competências do Estado nas entidades mais próximas dos cidadãos.

*AMAL: O conceito de descentralização refere-se à transferência do poder de decisão de instâncias de nível central para instâncias territorialmente descentralizadas (...).*

CM de Alcoutim: (...) *descentralizar significa delegar/transferir determinados poderes, que estão centralizados, em entidades subordinadas, com competências para os receber.*

Dos entrevistados, apenas os municípios de Monchique e Vila do Bispo apresentaram designações diferentes, veja-se:

CM de Vila do Bispo: *A sensação é que existe a ideia de que a descentralização tem como objetivo final a regionalização, será o início de alguns processos que poderão dar origem à regionalização.*

CM de Monchique: *Descentralizar é partilhar, é dividir, entre os vários intervenientes envolvidos no processo.*

No que concerne à segunda questão: “Considera que estamos de facto perante uma descentralização de competências?”, todos os entrevistados consideraram que o processo descentralizador, não passa por uma verdadeira descentralização. O município de Alcoutim, admite que podemos estar perante uma tentativa, enquanto a AMAL e os municípios de Monchique, São Brás de Alportel e Tavira, defendem que estamos perante uma delegação ou desconcentração de competências.

CM de Alcoutim: *Pelo menos, perante uma tentativa.*

AMAL: *Mesmo que estejamos perante uma delegação de competências, e não uma descentralização real, (...) mesmo que os primeiros passos sejam mais tímidos acaba por, e é um passo no sentido de, portanto é no sentido da descentralização.*

Ao encontro da perspetiva, acima apresentada, os municípios de Aljezur e Olhão, afirmaram que o processo pode estar em desenvolvimento, mas não da forma como foi idealizado pelo Estado/Administração Central.

CM de Aljezur: *Não considero que a descentralização de competências da Administração Central para os municípios tem decorrido da forma que é pretendida pela Administração Central.*

CM de Olhão: *Fica um pouco aquém, ou o processo não estará completo, ou as competências não são descentralizadas na sua totalidade.*

Os municípios de Faro e Vila do Bispo, expõem uma ideia intermédia, isto é, defendem que em determinados aspetos estamos de facto perante uma descentralização, e que noutros nem tanto, veja-se:

*CM de Faro: Sim podemos afirmar que estamos perante uma descentralização ao nível dos custos financeiros, ou seja, tudo o que envolva pagamentos, nós somos capazes de realizar, e não no aspeto em que a maioria das competências transferidas são de natureza financeira ou administrativa, ou seja, pouco relevantes.*

Ainda nesta questão, foi possível perceber que os concelhos de Faro, Monchique, Olhão, São Brás de Alportel e Tavira, se encontram em consonância, relativamente à natureza das competências transferidas, definindo as mesmas como competências que não são providas de poder decisório.

*CM de Tavira: No caso da educação e saúde, a questão que está aqui é que efetivamente não há um verdadeiro poder dos municípios no que toca à parte, ou dos docentes ou dos profissionais de saúde, e, portanto, uma gestão nunca pode ceder ela própria num todo, se não houver uma gestão de todos os recursos, não são só os recursos que contribuem para o apoio geral, existem também médicos, professores, que nós não temos uma palavra a dizer, (...).*

A última questão prende-se com a duração deste processo no nosso país, e segundo as CM de Faro, Monchique, Olhão e Tavira, este processo tem sido mais demorado devido à dificuldade que o poder central tem em ceder poder a outras instâncias que não estejam sob sua tutela direta.

*CM de Olhão: Há vários motivos que possam ter contribuído para isso, um deles é efetivamente a dificuldade em distribuir poder ou libertar poder, todos nós temos essa noção, a administração pública é uma instituição pesada, e que tem muita dificuldade em libertar poder e transferir para outras entidades aquilo que é o poder de decisão, esta é uma das razões.*

As reformas do INA<sup>173</sup> e a tradição municipalista foram os fatores enumerados pela autarquia de São Brás de Alportel, como sendo as causas da longevidade da descentralização, em Portugal.

CM de São de Brás de Alportel: *Estamos a ver que de facto houve uma fase entre os anos 80 e 90, que houve muito movimento de desconcentração de poderes, com maior autonomia às regiões, e depois houve uma concentração de poderes, isto também tem a ver com as teorias do INA. (...), portanto, é um processo, que está em curso, que neste momento, talvez estejamos a braços com o maior processo (que tenha conhecimento desde que me lembre) de transferência de competências do Estado nos vários domínios, para as autarquias locais não há precedentes (desde a democracia).*

A aversão à mudança de paradigma no âmbito dos municípios, é outra das causas apontadas pela autarquia de Vila do Bispo, que pode ter motivado o atraso da concretização da descentralização no nosso país.

CM de Vila do Bispo: *Acho que tem tudo a ver com a questão da mudança. Eu acredito que o poder local tenha interesse nesta descentralização, mas tudo o que esteja relacionado com a mudança de paradigma também das próprias autarquias, é uma questão que se coloca sempre, e tem de ser testada. Se reparar, mesmo estas novas descentralizações acabaram por já ter revisões a elas próprias, porque a questão financeira inevitavelmente é uma questão pertinente para nós municípios, e precisamos de ter aqui não só a questão técnica, mas também a questão financeira.*

Por fim, os municípios de Alcoutim e Aljezur, afirmaram que um dos grandes problemas do processo descentralizador, está relacionado com a falta de um diagnóstico detalhado de cada uma das autarquias.

CM de Alcoutim: *Penso que todas as questões não foram devidamente avaliadas antes de se iniciar o processo. Dever-se-iam ter primeiramente auscultado os representantes do poder local e estudado cada autarquia de forma individual, de*

---

<sup>173</sup> INA faz referência à Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas.

*maneira a perceber que competências essas autarquias estavam aptas a receber, e se existiam condições para efetivar essa transferência, e não havendo, criá-las.*

Ao contrário das autarquias, a AMAL, não assinalou nenhum motivo para a morosidade do processo, acreditando que isso se deve à natureza do mesmo, defendendo que este deve ser gradual e continuado, tal como está previsto nos normativos que o legislam.

## **4.2. Dimensão 2 – Descentralização em Educação**

A segunda dimensão da entrevista é constituída por questões relacionadas com a descentralização em matéria de educação, tendo em conta a experiência e opinião de cada autarquia entrevistada e da AMAL.

A primeira questão, pretende entender de que forma é que as autarquias e a AMAL, veem e percebem o papel do Estado/Administração Central/ME na descentralização. A AMAL e os municípios de Faro e Vila do Bispo, assumem posturas idênticas, corroborando, que às entidades centrais devem pertencer as funções de acompanhamento, monitorização e avaliação do processo.

*AMAL: Portanto caberá ao Estado, e em particular à administração central, regular todo o processo de transferência de competências em matéria de educação, continuando a manter normas como a orientação pedagógica, os programas mínimos, os exames nacionais, a inspeção de estabelecimentos escolares, etc. No caso concreto deste processo de descentralização em matéria de educação cabe à administração central garantir que as instâncias descentralizadas consigam desempenhar as novas funções para que foram incumbidas.*

*CM de Faro: Porque, por exemplo, o ME faz questão de dizer que: “mantem-se competências do departamento governamental da área da educação definição da rede educativa e, portanto, tudo o que está subjacente”, no fundo o ME quer continuar a ser ele a controlar o sistema nacional de ensino, e o trabalho democrático, administrativo, exaustivo passou para as Câmaras.*

De acordo com o município de São Brás de Alportel, o Estado deve garantir o direito à educação, tal como está previsto no n.º 2 do artigo 73.º da CRP. Os concelhos de Alcoutim, Monchique e Olhão convergem na ideia de que deve ser o Estado/Administração Central a criar as condições necessárias para que ocorra uma implementação correta do processo.

*CM de Alcoutim: O papel do Estado e da Administração Central será trabalhar em consonância por forma a auxiliar na criação de condições para que as autarquias possam desenvolver um bom trabalho no âmbito das competências recebidas, (...).*

Existe, também, a ideia de que deve ser o Estado o principal contribuinte para a formulação de políticas públicas educativas, esta opinião é defendida pelas autarquias de Aljezur e Tavira.

*CM de Aljezur: A administração central deverá definir as políticas de educação, e as devidas formas de aplicação, de modo que as autarquias e comunidades intermunicipais possam “desenhar” a Educação de acordo com o seu território, as suas populações, etc.*

À questão: “Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?”, as respostas revelaram-se pouco consensuais. O município de Olhão, por exemplo, de acordo com a sua experiência e aquilo que entende ser uma grande parte dos municípios portugueses, defendeu a ideia de que as autarquias já estavam preparadas para receber o novo pacote de competências, na sequência do processo ocorrido em 2009, veja-se:

*CM de Olhão: A parte da educação sempre foi repartida com as autarquias até um certo nível, em 2009 houve uma grande transferência de competências para as autarquias, os contratos de execução/interadministrativos entre o Estado e as autarquias locais, em que passaram as AL a gerir o centro de escolas, (...). Eu diria que, se estavam prontas para acolher, eu penso que minimamente sim, porque já tinham essa experiência, esse “know-how”, de ter um relacionamento direto e muito próximo com os agrupamentos, em virtude dessas situações, (...).*

As autarquias de Aljezur, Faro, São Brás de Alportel, Vila do Bispo e Tavira, assumem que as autarquias estavam preparadas para algumas competências, mas não todas, isto porque, por um lado já tinham experienciado processos idênticos, mas a falta de acompanhamento e informação revelou-se escassa, dificultando a aceitação de novas competências.

*CM de Faro: Dizer que estávamos preparados, preparados, talvez a 100% não estávamos (...). (...) também acompanhámos em 2008, quando houve algumas transferências na área da educação, e acho que o processo aí, foi organizado de uma forma diferente, até foi estabelecido um contrato entre os municípios, existiram reuniões preparatórias, algo que não existiu desta vez. Em 2008, existiu preparação e documentos orientadores. Acerca do processo mais atual não se pode dizer o mesmo, o único documento orientador, e pelo qual nos orientamos é o DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.*

Já a AMAL, e as autarquias de Alcoutim e Monchique, acreditam que as Câmaras e entidades intermunicipais não se encontravam preparadas para um processo desta dimensão.

*AMAL: Penso que não, penso que foi um bocado à “bruta”, como se costuma dizer. (...) não houve de facto preparação durante esse período, não houve uma continuidade, esse tempo não serviu para as entidades se prepararem para esse efeito. Nem houve uma avaliação, uma capacitação dos meios técnicos, isso não houve.*

Foram ainda colocadas duas questões referentes aos recursos: 2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários? e 2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia/entidade intermunicipal?

Relativamente à primeira questão, as conclusões a que chegámos foram as seguintes: (a) as CM de Faro, Monchique, Olhão e São Brás de Alportel fizeram referência à falta de recursos financeiros para a execução das novas competências; (b) as CM de Monchique e Tavira refletem sobre as carências ao nível das infraestruturas dos estabelecimentos escolares (recursos materiais e patrimoniais); (c) para a CM de



Alcoutim, os recursos mostraram-se insuficientes a todos os níveis; (d) a CM de Vila do Bispo, refere que ao nível dos recursos humanos foram necessárias adaptações; e (e) a AMAL e a CM de Aljezur referem que cada caso é um caso, e é normal que, no país, se possam encontrar autarquias mais preparadas que outras.

*CM de Monchique: As autarquias nunca estão preparadas (...) o caso das escolas, os edifícios pertencem ao ME, mas os espaços físicos pertencem à Câmara, e o que foi assumido na altura, foram espaços com imensas carências físicas, nós agora estamos aqui a debatermo-nos com um orçamento que nos está a pedir aqui um esforço enorme para conseguirmos fazer uma reabilitação daquela escola, isto não tem sido uma luta muito igual, pelo contrário tem sido muito desigual.*

*CM de Vila do Bispo: Teve de existir uma adaptação, ainda agora finalizámos os concursos de recursos humanos deste ano, e posso lhe dizer que no âmbito dos recursos humanos, dos rácios, nós temos mais do que é permitido por lei, mas nós agora é que conseguimos ter um número suficiente de recursos humanos para dar face aquilo que é a realidade do nosso concelho.*

*CM de Aljezur: Algumas certamente estavam mais preparadas que outras, prepararam o processo desde a publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Mas dificilmente a expectativa e planeamento das autarquias e comunidades, refletiu na integra, o que de facto aconteceu com a chegada das novas competências.*

No que concerne à segunda questão, se os recursos transferidos foram/são suficientes e se tiveram em conta as especificidades de cada AL e EIM, a resposta foi quase unânime, uma vez que a AMAL e as autarquias de Aljezur, Faro, Monchique, Olhão, São Brás de Alportel, Vila do Bispo e Tavira concordam, no aspeto em que as características e necessidades locais, não tiveram nem têm impacto nos recursos que são transferidos, e que estes se revelam ou revelarão escassos num futuro próximo.

*CM de São Brás de Alportel: Se as verbas chegam? Muito dificilmente, porque, 2 anos de pandemia, os valores acordados são os de 2018, e agora temos um problema que é a inflação. O dinheiro não chega. Agora também há uma*

*comissão de acompanhamento, há obrigação de apresentação de contas no final do exercício, e o município cá estará para apresentar, e veremos no que é que dá.*

Só o município de Alcoutim é que referiu que os recursos financeiros até ao momento se mostraram suficientes, tendo sempre em conta a experiência e realidade, do próprio município.

CM de Alcoutim: *Penso que ao nível dos financeiros sim.*

A questão que se seguiu, prende-se com a possibilidade, das autarquias e as entidades intermunicipais, receberem mais competências na área da educação. Cerca de 7 dos entrevistados<sup>174</sup>, afirmaram não ver qualquer tipo de competências que possam ser adicionadas ao atual pacote, frisando que a única dimensão que falta transferir está relacionada com a componente pedagógica, e segundo eles é algo que não deve estar na posse dos municípios, veja-se:

CM de Tavira: *Nós neste momento já recebemos praticamente todas, só ficou mesmo esta questão dos professores e das linhas mais gerais, mas não me parece também que pudessem ser competências, quer dizer, nós já temos praticamente tudo, acho que nesse aspeto as competências da educação estão, quero dizer, a parte da educação ficou mesmo ali e as Câmaras receberam praticamente tudo o resto, não me esta a ocorrer agora aqui nada.*

CM de São Brás de Alportel: *Agora mexermos nos currículos, na colocação de professores e nas formas de colocação, eu não vejo isso para amanhã, nem para o ano, há um longo caminho a percorrer, eu não sei se isso poderá ser uma hipótese.*

Ao contrário do apresentado, temos os municípios de Monchique e Vila do Bispo, que admitem que a contratação de professores, deveria ser uma das competências a ser transferida para os municípios.

CM de Vila do Bispo: *Também já não falta muita coisa, se calhar a única coisa que ainda não é das autarquias é relativa há parte docente. Basicamente é o que falta neste momento, eu acho que em termos futuros, acho que poderá ser uma*

---

<sup>174</sup> A AMAL e as autarquias de Alcoutim, Aljezur, Faro, Olhão, São Brás de Alportel e Tavira

*realidade, porque esta própria divisão já gera algum desconforto, mas eu acho que não seja uma coisa que o país, esteja preparado para que aconteça já.*

*CM de Monchique: Em relação à contratação de professores, porque nós aqui temos um problema, que é, como somos um meio pequeno e que por vezes não é tão convidativo aos professores virem para cá, se calhar era uma das coisas, se fosse a Câmara a lançar concurso, se calhar podia ser mais vantajoso, para os estabelecimentos de ensino e para o próprio do profissional. (...), se calhar se fosse a Câmara a abrir esse concurso, quem diz médicos diz professores, poderia dar outras vantagens, como oferta de alojamento, por exemplo, (...).*

O Quadro 8 – Visão geral das respostas, sintetiza as respostas dadas pelas autarquias e entidade intermunicipal, relativamente às últimas 4 questões.

Quadro 8 - Visão geral das respostas

		Questões colocadas			
		As autarquias locais e as entidades intermunicipais, estavam preparadas para receber novas competências/atribuições?	No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?	Os recursos transferidos pelo poder central, são suficientes, e têm em conta as necessidades de cada autarquia/entidade intermunicipal?	Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?
<b>Entidade Intermunicipal</b>	<b>AMAL</b>	Não estavam;	Cada caso, um caso;	Não foram, nem são;	Não;
<b>Autarquias</b>	<b>Alcoutim</b>	Não estavam;	Escassez de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais;	No que diz respeito aos <u>recursos financeiros transferidos, foram e são suficientes</u> , até ao momento;	Não;
	<b>Aljezur</b>	Umhas competências sim, outras não;	Cada caso, um caso;	Não foram, nem são;	Não;
	<b>Faro</b>	Umhas competências sim, outras não;	<b>Escassez de recursos financeiros;</b>	Não foram, nem são;	Não;
	<b>Monchique</b>	Não estavam;	<b>Escassez de recursos financeiros;</b> <u>Carências ao nível das infraestruturas escolares;</u>	Não foram, nem são;	Sim, a <u>contratação de professores;</u>
	<b>Olhão</b>	<u>Sim</u> estavam;	<b>Escassez de recursos financeiros;</b>	Não foram, nem são;	Não;
	<b>São Brás de Alportel</b>	Umhas competências sim, outras não;	<b>Escassez de recursos financeiros;</b>	Não foram, nem são;	Não;
	<b>Tavira</b>	Umhas competências sim, outras não;	<u>Carências ao nível das infraestruturas escolares;</u>	Não foram, nem são;	Não;
	<b>Vila do Bispo</b>	Umhas competências sim, outras não.	Foram necessárias adaptações ao nível dos recursos humanos.	Não foram, nem são.	Sim, a <u>contratação de professores.</u>

Fonte: Autoria Própria

Outra das questões colocadas, nesta dimensão, teve a ver com a abertura/disponibilidade do executivo intermunicipal da AMAL, no apoio às autarquias, na implementação e acompanhamento deste processo, a resposta mais uma vez foi consensual, em 8 autarquias inquiridas, cerca de 7 responderam<sup>175</sup> que a AMAL se mostrou colaborativa no apoio da implementação deste processo.

*CM de Tavira: Bem, nós fomos falando, aqui temos uma CIM que fala muito e acabamos por trocar muitas impressões, e realmente fomos trocando, do que é que cada um pensava, obviamente que há opiniões diferentes, mas sim, através da AMAL. Sim facilitaram, eles propriamente também têm competências na área da educação nomeadamente da oferta educativa, e sim, trabalhamos com alguma proximidade.*

*CM de Monchique: Sim, tem havido algum debate no seio da AMAL, e têm existido algumas reivindicações conjuntas. (...) Portanto tem havido aqui algum apoio por parte da AMAL, os temas têm sido debatidos e têm sido tomadas decisões conjuntas.*

A autarquia de Alcoutim, foi a única que se opôs às restantes autarquias, afirmando que o executivo intermunicipal não adicionou, nem tirou nada ao processo. Já a própria da AMAL faz referência à dificuldade que sentiu no apoio às autarquias defendendo que faz falta mais regulamentação, veja-se:

*AMAL: Não basta haver abertura e disponibilidade para avançar para os diversos processos de descentralização. É necessário haver regulamentação.*

A última questão colocada, analisa a possibilidade de se estar a caminhar para uma política local de educação e quais os riscos inerentes a essa possibilidade. Os municípios de Alcoutim, Aljezur, Faro, Monchique, Olhão, Vila do Bispo e Tavira responderam de forma afirmativa, assumindo que a descentralização pode ser uma via para a implementação de uma política educativa local. Ainda nesse sentido, os municípios de Olhão, Vila do Bispo e Tavira, em conjunto com a AMAL, ressaltaram a necessidade

---

<sup>175</sup> Aljezur, Faro, Monchique, Olhão, São Brás de Alportel, Tavira e Vila do Bispo.

de um currículo com diretrizes nacionais, onde fossem introduzidos instrumentos de flexibilização de forma a conseguir incluir algumas especificidades locais.

CM de Olhão: *Eu acho que sim, e defendo isso também, como já lhe disse, sempre fui defensor desta matéria e considero que sim, que caminhamos para uma política local de educação e devemos caminhar para uma política local de educação, sem contudo perder aquilo que é a unicidade do currículo nacional, o Estado central não deve abdicar disso, é a coluna vertebral da educação tem que ser definida a nível central, e as matérias curriculares base tem que ser definidas pelo Ministério da Educação, isso é muito claro para mim e para qualquer pessoa que conheça minimamente este assunto. Aliás as autarquias já têm a possibilidade de através da sua participação nos conselhos gerais de cada agrupamento escolar, propor matérias a serem discutidas a nível local, (...).*

CM de Tavira: *É assim, não faz muito sentido, e isso tenho que defender que as políticas locais, mexam nos currículos das disciplinas que depois poderão ser importantes para quem vai seguir formação superior, não sou a favor (...), não é isso que cabe ao município fazer, acho que essas competências/disciplinas genéricas que fazem parte da formação genérica deverão ser definidas e seguidas pelos municípios através de orientações distritais, através do Ministério da Educação, sendo que poderemos aproveitar algumas disciplinas como cidadania para ter currículos mais flexíveis, ou abordar matérias mais locais, (...).*

Os municípios de Faro, Olhão e Vila do Bispo assinalaram alguns riscos associados à implementação de uma política local de educação, observe-se:

CM de Faro: *Pois isso já vai ao encontro do que eu estava a dizer, que podemos estar a caminhar para a regionalização e posteriormente, sim, para estabelecer políticas locais de educação, e relativamente a isto, o riscos que podem surgir, não conhecendo os critérios de seleção e distribuição dos recursos, por exemplo, financeiros, que é uma das questões que nós, debatemos, podem também ter impacto negativo, aprofundar assimetrias territoriais entre concelhos e regiões, por exemplo, no caso da ação social e da educação, eu acho que isso não é muito difícil de acontecer, de se notar.*

CM Olhão: *Os riscos que isso pode trazer, o maior risco e aquele que mais me preocupa, é o facto de estarmos a acentuar as desigualdades que já existiam entre os diferentes concelhos, dou-lhe um exemplo, a Câmara de Olhão tem um orçamento, ao nível do Algarve baixo, deve andar à volta dos 35 milhões de euros, por ano. O concelho de Loulé tem um orçamento 3 vezes superior ao nosso, o que é que isto quer dizer? Quer dizer que as competências são as mesmas para ambos os municípios, mas a capacidade que Loulé tem em relação a Olhão é 3 vezes maior, para não falar, que tal como nós, também Loulé, se pode socorrer dos fundos comunitários.*

CM de Vila do Bispo: *Um dos riscos poderá ser a disfuncionalidade das situações, mas muitas vezes a parte do governo central acaba por não conseguir gerir toda esta parte tão local, e nota-se pela questão da colocação dos professores.*

A autarquia de São Brás de Alportel, opõe-se aos restantes municípios, uma vez que não vê isso como uma possibilidade.

CM de São Brás de Alportel: *Não vejo que tenham sido dados passos largos para o caminho de desenvolvimento de políticas locais de educação. Criaram-se em 2003, os conselhos municipais de educação, que tem um conjunto de competências na lei, é mesmo nessa lei, no DL n.º 21 de 2019, que está presente o processo de competências atual, foi isso e na carta educativa, (...). Portanto não se pode dizer que de 2003 para 2019, que tenha existido uma alteração profunda sobre aquilo que já existia. Os municípios participam, como lhe disse nos conselhos gerais, mas nessa lei-quadro dos conselhos gerais e os agrupamentos, não houve alterações. Eu não vejo de facto que se estejam a dar grandes passos para a definição das políticas locais, até porque isso implicava, de certa forma, mexer nos currículos, no pessoal docente, e isso ia criar, e é preciso perceber isso, temos que ter noção que tem de existir um serviço mínimo que seja assegurado em Bragança, São Brás de Alportel e Lisboa, é coesão territorial em relação ao país.*

Os riscos assinalados pelos municípios de Faro, Olhão, São Brás de Alportel e Vila do Bispo, a uma eventual política local de educação, foram: (a) aumento das

discrepâncias territoriais; (b) escassez de recursos, principalmente, financeiros; e (c) disfuncionalidades entre os vários intervenientes.

### 4.3. Dimensão 3 – Caracterização do Processo

Esta dimensão foi constituída por 5 questões, com o objetivo definido que cada entrevistado, caracterizasse o processo de aceitação das novas competências, no seu território.

As 3 primeiras questões prendem-se com a aceitação do processo, e quais os fatores que os fizeram avançar ou recuar na implementação do mesmo<sup>176</sup>. Primeiramente, o caso da AMAL, que é distinto do processo de aceitação nas autarquias, uma vez que para receber novas competências, necessita do apoio de todos os municípios, que a constituem, fator esse que não se concretizou, acabando por não aceitar as competências no setor da educação.

*AMAL: A legislação que regulamenta a transferência de competências para as CIM obriga a que o executivo intermunicipal não apenas aprove essa transferência, como obriga a que haja unanimidade nessa decisão, conferida, no caso do Algarve, pelas 16 Assembleias Municipais da Região. Neste caso o processo de transferência de competências ainda não foi concluído pois faltou a aprovação de uma única Assembleia Municipal e como a lei obriga à unanimidade tal não permitiu que a mesma fosse concretizada.*

No caso das autarquias todas tiveram de aceitar as novas competências, ou por imposição legal, ou por outros motivos que iremos expor em seguida. Os municípios que admitiram que só avançaram com o processo, devido à obrigatoriedade legal, foram os municípios de Aljezur e São Brás de Alportel.

*CM de São Brás de Alportel: A transferência de competências para o Município de São Brás de Alportel efetivou-se a partir de 1 de abril de 2022, apenas após o*

---

<sup>176</sup> As questões em causa, são as seguintes:

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na autarquia?
  - 1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?
  - 1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?



*fim do prazo fixado pelo DL n.º 56/2020, de 12 de agosto, que adiou o prazo inicialmente previsto pelo DL n.º 50/2018, de 16 de agosto.*

Os municípios de Alcoutim, Olhão e Tavira, admitiram que só aceitaram o processo descentralizador em matéria educativa no final do prazo apresentado, ou seja, em março de 2022, mas por motivos que ultrapassam a obrigatoriedade legal, entenda-se:

*CM de Alcoutim: (...) as competências ao nível da educação foram transferidas na data em que se tornou obrigatório recebê-las, pois até então tinham sido recusadas, talvez e principalmente pela falta de recursos humanos com competências no âmbito da educação. Porém, o município já atuava em muitas áreas: alimentação, transportes escolares, atividades extracurriculares, compra de materiais, que acabaram por ser transferidas neste último pacote de competências, e por isso uma grande parte das competências já eram executadas por nós.*

*CM de Tavira: O que nos fez aceitar, foi a questão da escola secundária, não havia aqui uma decisão que realmente indicasse que pudéssemos ter uma ajuda por parte do governo que nos ajudasse a fazer a obra, e isso foram dois aspetos que nos levaram a adiar a aceitação (...). Acabámos por aceitar, só depois de sair a portaria que elencava as escolas que apresentavam maior degradação e que necessitavam de intervenção imediata, (...). Mas teve a ver com essa questão organizativa e de apoio que precisávamos para a requalificação da escola.*

*CM de Olhão: Houve aqui algumas reticências, primeiro quisemos ver, e depois obviamente fomos obrigados, o processo acabava em março de 2022, e não houve volta a dar, até que a nossa tendência desde o início foi aceitar as competências, nunca houve assim nada que em termos do executivo que dissesse que não. Acho que foi uma causa natural, basicamente, na sequência daquilo que já vínhamos a fazer com os agrupamentos escolares, desde 2009, com o tal contrato de execução da educação (...).*

As autarquias de Faro, Monchique e Vila do Bispo aceitaram as competências em educação, após a publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e do DL n.º 21/2019 de 30 de janeiro, e caracterizam a implementação do processo como algo complexo, mas

positivo. Relativamente às motivações por de trás da implementação, apresentam justificações distintas.

CM de Monchique: *O processo foi logo aceite pelo executivo, não houve aqui muita resistência porque já tínhamos parte dos funcionários, foi só os restantes passarem para o quadro da autarquia, por isso, como já havia aqui um meio termo, não houve aqui qualquer tipo de resistência, tanto que assumimos logo em 2018, ficámos logo com as competências todas em educação, passaram logo para nós os edifícios e o resto da ação educativa.*

CM de Vila do Bispo: *(...) foi uma decisão que foi tomada no sentido, (...), de melhorar a proximidade (...).*

CM de Faro: *A experiência adquirida no processo anterior e a necessidade de, com este novo processo aprofundar a relação de proximidade com os agrupamentos de escolas e reforçar a sua autonomia. Por outro lado, a assunção de novas competências na educação permite abordar as necessidades do parque escolar, segundo uma lógica de proximidade, para que as soluções apresentadas sejam reais e eficazes.*

Em relação aos fatores que contribuíram para o retardar da aceitação das novas competências na área da educação, pode-se verificar que as autarquias de Alcoutim, Aljezur, Faro e Olhão, demonstraram ter dúvidas relativamente à transferência de recursos para as suas autarquias.

CM de Aljezur: *A transferência de competências decorreu por imposição legal, não considero que tenham sido acautelados, procedimentos, recursos materiais e humanos para receber as competências em matéria de educação.*

Outro motivo enunciado pelas autarquias de Alcoutim e Vila do Bispo, foi a falta de informação e conseqüentemente a falta de acompanhamento ao longo de todo o processo.

CM de Vila do Bispo: *(...) o grande risco destas situações, é precisamente, a falta de acompanhamento, eu lembro-me na altura as comissões que foram criadas, elas nunca tiveram uma grande continuidade, ou seja, foi um processo quase que*

*autónomo, não foi bem autónomo, porque existiu alguém que estava a observar, mas falta aqui uma ligação, e a comunicação podia ser melhorada.*

O contexto foi outra das causas abordadas pelos municípios de Monchique e São Brás de Alportel, defendendo que o momento não foi o mais apropriado, tendo em conta os diferentes acontecimentos.

*CM de Monchique: (...) foram estes 2 anos de pandemia que condicionaram aqui as obras, claro que também a parte financeira, mas também estes 2 anos de pandemia condicionou aqui alguma coisa.*

*CM de São Brás de Alportel: O contexto é uma tempestade perfeita, porque isto começa em 2018, os valores que estão a ser negociados são de 2018, início de 2019 dá-se a possibilidade de jogar aqui com as assembleias de decidirem mais um ano ou menos um, chega o “deadline”, passa a ser obrigatório, mas estamos num contexto de 2 anos de pandemia e uma guerra em mãos. Por isso é que existe tanto ruído. (...). É um momento difícil devido ao contexto – pandemia, guerra e inflação.*

Outros fatores foram elencados pelas autarquias de São Brás de Alportel e Tavira.

*CM de Tavira: Como já tínhamos tido uma primeira experiência, em 2009, as delegações de competências do setor educativo, e que acabámos por rescindir esse contrato que existia, porque as verbas que nos mandavam eram manifestamente insuficientes para pagar os funcionários, e acabou por ocorrer numa altura em que a Câmara estava com alguns problemas financeiros e todos os meses estava a colocar dinheiro na educação sem o receber, e como o governo da administração central não teve abertura para negociar, acabámos por rescindir. (...) O que nos fez retrair foi a experiência, não muito boa, que tínhamos tido com o 2.º e 3.º Ciclo.*

*CM de São Brás de Alportel: Os pressupostos que foram invocados para a rejeição da transferência de competências no domínio da educação foram os atrasos na publicação de um conjunto de portarias e outros diplomas legais previstos no DL n.º 21/2019, de 30 janeiro, que seriam essenciais para o processo de análise financeira da transferência de competências, no momento e para o*

*futuro. De referir que a maioria dos diplomas previstos no DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro, ainda hoje não se encontram publicados: fórmula de financiamento das despesas de transporte escolar; fórmula de financiamento das despesas de equipamento; conservação e manutenção de edifícios escolares dos 2.º e 3.º ciclos e secundário; ação social escolar; escola a tempo inteiro. Foi publicada a relativa aos rácios do pessoal não docente que, entretanto, já se encontra em processo de revisão/renegociação entre o Governo e a ANMP. O processo de transferência de competências acabou por ser “imposto” a partir de 1 de abril de 2022, em pleno contexto pós-pandémico e da Guerra na Ucrânia, com um envelope financeiro que reporta ao ano de 2018.*

O Quadro 9 – Evidências e Receios da AMAL e AL, sumariza os aspetos que fizeram com que os municípios e a AMAL avançassem com a transferência de competências e os receios que tinham.

**Quadro 9 - Evidências e Receios da AMAL e AL**

<b>Motivos para avançar</b>	<b>Autarquias e Entidade Intermunicipal</b>	<b>Motivos para não avançar</b>
-	<b>AMAL</b>	<b>Falta de unanimidade</b> entre as 16 autarquias constituintes;
<b>Uma parte das competências já eram executadas pela câmara municipal;</b>	<b>Alcoutim</b>	<b>Dúvidas no que diz respeito aos recursos</b> que acompanham as competências transferidas; <b>Falta de informação e acompanhamento;</b>
<b>Obrigatoriedade legal;</b>	<b>Aljezur</b>	<b>Dúvidas no que diz respeito aos recursos</b> que acompanham as competências transferidas;
<b>Experiência</b> adquirida com o processo de 2009; <b>Aumento e melhoria da proximidade com a escola e comunidade;</b> Reforçar a <b>autonomia escolar.</b>	<b>Faro</b>	<b>Dúvidas no que diz respeito aos recursos</b> que acompanham as competências transferidas;
<b>Uma parte das competências já eram executadas pela câmara municipal;</b>	<b>Monchique</b>	<b>Contexto</b> pandémico, guerra e inflação;
<b>Experiência</b> adquirida com o processo de 2009;	<b>Olhão</b>	<b>Dúvidas no que diz respeito aos recursos</b> que acompanham as competências transferidas;
<b>Obrigatoriedade legal;</b>	<b>São Brás de Alportel</b>	<b>Contexto</b> pandémico, guerra e inflação; <b>Atrasos na publicação de normativos;</b>
<b>Necessidade de requalificação de infraestruturas escolares;</b>	<b>Tavira</b>	Uma <b>experiência menos positiva</b> com o processo de 2009;
<b>Aumento e melhoria da proximidade com a escola e comunidade;</b>	<b>Vila do Bispo</b>	<b>Falta de informação e acompanhamento;</b>

Fonte: Autoria Própria

À questão 2: “Como correu a transferência de competências/atribuições? Quais os principais desafios encontrados.”, a análise desta questão foi repartida, primeiramente começamos por analisar a forma como os municípios caracterizaram a implementação do processo no município e só depois procurámos perceber se os municípios assinalavam alguns desafios. Os municípios de Aljezur, Monchique, Olhão e Tavira, afirmaram que o processo correu bem, dentro do que era expectável, já as autarquias de Faro e Vila do Bispo asseguraram que o processo de receber novas competências e recursos desenvolveu-se com alguns constrangimentos, enquanto as autarquias de Alcoutim e São

Brás de Alportel caracterizaram o processo como sendo complexo e que requer demasiada disponibilidade por parte do executivo municipal.

CM de Tavira: *Eu avaliaria como positiva, nós já tínhamos trabalhado com os agrupamentos ao nível do 1.º Ciclo, aprendemos alguma coisa com a questão do 2.º Ciclo, esta delegação de competências por trazer mais coisas para a Câmara, acaba por ser mais fácil, porque a outra (de 2009), existiam algumas coisas que se mantinham nas escolas, porque a parte social, dos escalões, mantinha-se lá e portanto não fazia assim muito sentido, agora veio mais toda a parte complementar da atividade, e eu acho que tem sido mais fácil (...).*

CM de Faro: *Correu com alguns constrangimentos porque se registaram erros de cálculo das verbas, por parte da Administração Central, e desajustamento das mesmas face à realidade, como foi o caso das Atividades de Enriquecimento Curricular e dos Circuitos Especiais (Transportes Escolares).*

CM de Alcoutim: *Tem sido um processo um tanto complicado, pois acarreta processos administrativos com os quais não estamos familiarizados e sobre os quais não houve nenhum tipo de formação.*

Ao nível dos desafios assinalados pelas autarquias: (a) as CM de Alcoutim, Aljezur, Faro, Monchique, São Brás de Alportel, Tavira e Vila do Bispo, destacaram a escassez de recursos financeiros; (b) a CM de Monchique, abordou os problemas com as infraestruturas dos estabelecimentos de ensino e a falta de verbas para solucionar os problemas; (c) as CM de Aljezur e Olhão alegaram ter necessidades ao nível dos recursos humanos; (d) a CM de Vila do Bispo identificou algumas lacunas na legislação; (e) as CM de São Brás de Alportel e Vila do Bispo, defendem que o momento foi inoportuno; e por fim, com uma visão mais otimista (f) a CM de Olhão, acredita que este processo, eventualmente, pode potenciar a inovação no setor educativo.

CM de Faro: *(...) registaram erros de cálculo das verbas, por parte da Administração Central, e desajustamento das mesmas face à realidade, como foi o caso das Atividades de Enriquecimento Curricular e dos Circuitos Especiais – Transportes Escolares. Os desafios foram articular com os Agrupamentos de Escolas e usar o orçamento municipal para colmatar essas carências.*

CM de Monchique: (...) o desafio está relacionado com as infraestruturas. (...) são infraestruturas que têm problemas estruturais, precisam de obras (...) de raiz, considero que esse é o maior problema que temos. A dotação financeira que vem do ME é muito baixa para conseguirmos fazer face às necessidades existentes nas infraestruturas.

CM de Aljezur: As principais causas para a dificuldade de implementação da descentralização, pretendem-se com a forma como essa está estruturada, são descentralizadas tarefas/procedimentos, não a competência na totalidade, ficando as autarquias locais sempre reféns de decisões da Administração Central. Todos os procedimentos referidos anteriormente, implicam aprendizagens dos/as trabalhadores/as e também necessidades na área de recursos humanos, o que leva a uma apropriação dos conhecimentos, numa janela temporal significativa.

CM de Vila do Bispo: Vou-lhe dar um exemplo, houve alterações legislativas, nomeadamente, por exemplo nas acessibilidades, onde não existiu o acompanhamento por parte do próprio ministério, hoje em dia também temos uma lei da eficiência energética e que nós, estamos agora a substituir as lâmpadas da escola, e que há a legislação, mas depois são as Câmaras que tem que atualizar, estes dois mundos (...). Para não falar que os valores estipulados na altura, são significativamente desajustados para o contexto onde nos inserimos, em que estamos perante uma guerra, uma inflação dos preços, o contexto educativo também ele foi alterado, é preciso adaptar as salas às novas necessidades, torná-las mais tecnológicas, e nada disso foi contabilizado, nem deverá ser atualizado. Os recursos financeiros e humanos são escassos, e é a Câmara que tem que se “desenrascar”.

CM de Olhão: Relativamente aos recursos humanos, diria que há muito para discutir, acerca dessa questão, e falo concretamente, das questões relacionadas com a gestão de pessoal não docente das escolas, (...). Basicamente é tentar inovar, se conseguirmos introduzir, neste processo, questões e que possam ter reflexo quer no funcionamento de escolas, quer na própria autarquia, esse é um dos desafios que temos. Todos os outros desafios são evidentes.

A última questão da entrevista foi relacionada com as expectativas das autarquias e se já as tinham de alguma forma atingido. De uma maneira geral, todas as autarquias esperam melhorar a qualidade do ensino no seu território e tornarem-se mais próximas dos agrupamentos escolares ou das escolas não agrupadas, o que consequentemente leva a uma resposta mais célere e eficaz.

*CM de Tavira: À Câmara não acho que venha trazer nada de positivo, como já lhe disse traz um esforço acrescido, mas acho que à comunidade pode trazer algumas coisas positivas, que têm a ver exatamente com isso, com uma resposta mais rápida a algumas necessidades que podem existir, alguns arranjos/adaptações, por exemplo. (...) O que pretendemos é que haja uma resposta mais rápida para a comunidade escolar, quer seja dos funcionários, dos alunos e dos professores, e, portanto, tem estado a correr bem, (...).*

*CM de Olhão: (...) estamos neste momento a acabar a requalificação a uma escola e estamos em via de requalificar mais dois estabelecimentos, e a construção de um novo pré-escolar, isto são competências da própria Câmara e aqui estamos a falar só em requalificação de edifícios escolares, de uma verba que ronda os 9 milhões de euros, para uma Câmara que tem um orçamento de 35 milhões, está a ver, é um esforço que fazemos com a consciência de que estamos a contribuir para um futuro melhor para todos nós, principalmente para as nossas crianças, e que esse investimento, efetivamente, possa fazer a diferença.”*

A CM de Faro acredita e defende que a descentralização em educação, pode levar a um reforço da autonomia das escolas e consequentemente, a uma educação mais inclusiva.

*CM de Faro: (...) há de facto um reforço da autonomia dos agrupamentos de escolas (...). Também acho que a descentralização contribui para implementar a educação inclusiva, acho que sim, porque se dá mais autonomia aos agrupamentos e eles conseguem gerir certas áreas de forma direta.*

A Câmara Municipal de São Brás de Alportel, ambiciona o mesmo que as anteriores, e já deu alguns passos nesse sentido, veja-se:

*CM de São Brás de Alportel: Assim, foi estabelecida a regra de celebração de um contrato de delegação de competências da Câmara Municipal para o*



*Agrupamento de Escolas por ano letivo, instrumento dinâmico que determina a forma de relacionamento entre as entidades de forma a garantir o melhor funcionamento das escolas respeitando o espírito do DL 21/2019, de 30/01, ou seja, não devolvendo ao agrupamento as competências que foram transferidas para o município (caso da gestão dos refeitórios, conservação e apetrechamento, e outras áreas que carecem de contratação de pública), como está a acontecer em muitos municípios, inclusivamente no Algarve. Para melhor gestão do processo, foi já implementado um sistema informático de gestão que, respeitando as áreas de competência de cada entidade, integra as principais componentes da comunidade educativa local: agrupamento – encarregados de educação e alunos – município.*

#### **4.4. Outro aspeto a ser considerado**

Outro aspeto abordado, por alguns municípios e pela AMAL, foi a questão da delegação de competências das AL para os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, e que divide algumas opiniões.

A AMAL chega mesmo a referir que esse pode ser um caminho que efetive uma política local de educação que pode trazer ganhos para as escolas e para os territórios.

*AMAL: Um dos caminhos a ser explorado, é a hipótese de agora os municípios passarem/ transferir essas competências para as escolas, é interessante, pensar nisso, principalmente nos domínios mais pedagógicos, até de conteúdos letivos, poderiam existir ganhos. Podia se ter pensado logo em simultâneo também, para além dos municípios e das entidades intermunicipais, transferir logo para as escolas.*

Os municípios de Faro e Olhão, deram a conhecer a sua experiência, ao nível da delegação de competências para os municípios. A CM de Olhão manteve o que tinha sido contratualizado no processo anterior, enquanto, a CM de Faro delegou algumas competências nos agrupamentos de escolas ao nível do 1.º Ciclo do Ensino Básico.

*CM de Olhão: O processo tem decorrido de uma forma bastante tranquila, deunos tempo, também, para preparar tudo isto, o que fizemos, acabamos por manter*

*o “status quo” do funcionamento dos agrupamentos escolares como estava através de um contrato de delegação de competências que manteve na esfera das direções dos agrupamentos todas as competências que já existiam antes, sem lhes retirar para já nenhum poder.*

*CM de Faro: Por exemplo, no nosso caso, temos uma estratégia diferente em relação aos refetórios escolares, poderá ser mais dispendiosa, mas a comunidade educativa está mais satisfeita, porque são os agrupamentos a gerir diretamente os refetórios escolares das EBI, por exemplo, escolhem as ementas, eles sabem que tem que comprar produtos locais, contribuem mais para a sustentabilidade, em vez de estarem a contratar uma empresa, são os agrupamentos diretamente a gerir.*

Já o município de São Brás de Alportel, apresenta uma posição totalmente oposta, às demais, defendendo que isso vai contra o espírito da lei, entenda-se:

*CM de São Brás de Alportel: O espírito da lei é tirar essa parte dos agrupamentos e passá-la para os municípios. É preciso perceber isto da transferência de competências, é que a própria lei-quadro, permite que se estabeleçam ao contrário, ou seja, delegações de competências ao contrário, do município para os agrupamentos escolares, e o que é que os municípios estão a fazer e alguns agrupamentos que abraçam nesta nova ideia, que veio do Estado, do Ministério da Educação para o município e se tiver mais que um ou mesmo um agrupamento, devolve as competências para o agrupamento. Agora, o município estar a devolver as mesmas competências que acabaram de ser dadas pelo Ministério, aí vão contra o espírito da lei, é dar-lhe a volta, só que o problema que isto vai gerar, isto é importante perceber, ora bem: sai do instituto de gestão financeira da educação para os municípios, as verbas acordadas, e depois eu recebo-as aqui, faço um contrato das competências a transferir, que é aprovado pela assembleia municipal e devolvo o dinheiro ao agrupamento, isto teoricamente, porque o que vai acontecer, é que o dinheiro quando entra no agrupamento, entra novamente para o instituto de gestão financeira da educação para voltar novamente ao agrupamento, uma vez que as escolas não têm a autonomia para “utilizar” o dinheiro, têm que ir à conta central e só depois é que disponibilizado*

*para o agrupamento, com isto está se a criar uma entropia, mais uma, em vez de facilitar e de agilizar, o que vai criar aqui é mais um impasse.*

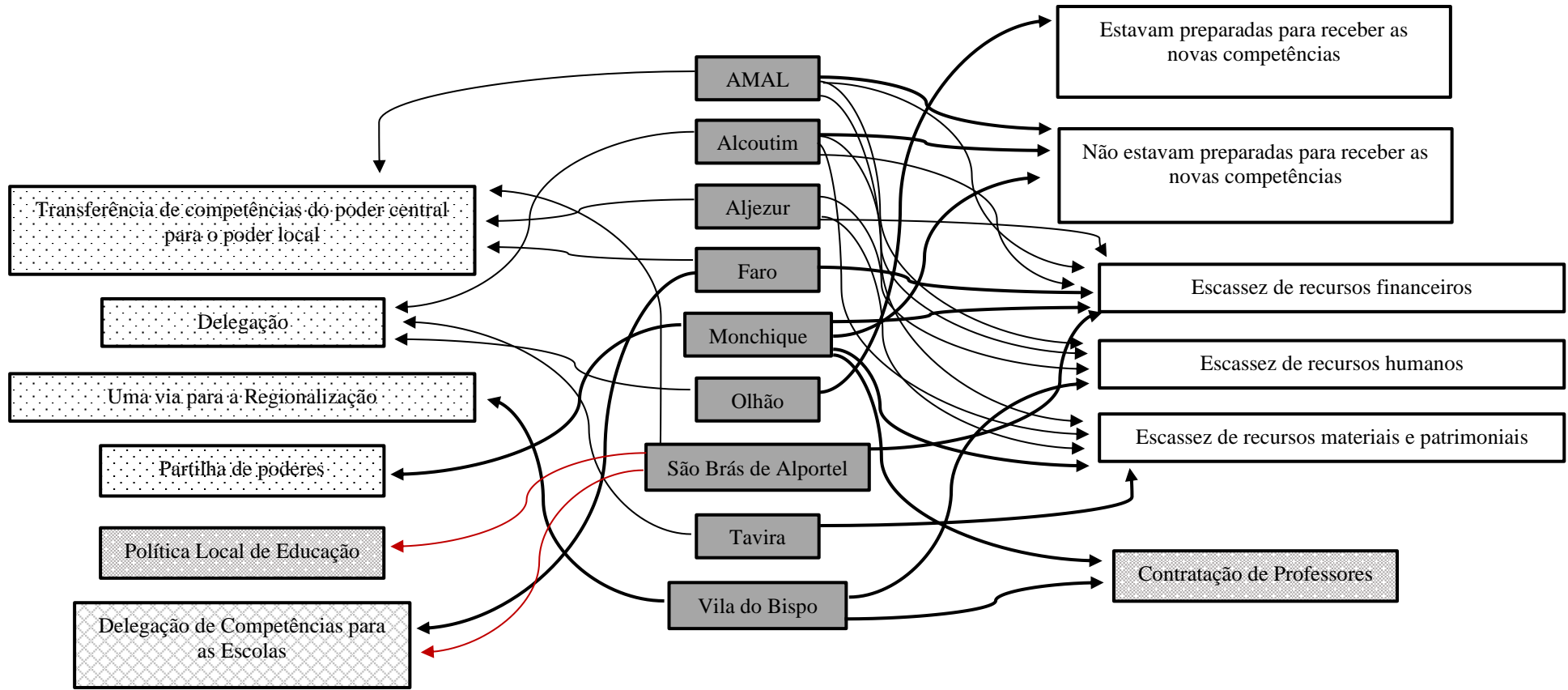
A autarquia de Olhão, partilha do entendimento de São Brás de Alportel, mas por outras palavras, defendendo que os agrupamentos escolares devem ocupar-se de conteúdos pedagógicos e não administrativos e financeiros, e é nesse sentido que estão a trabalhar.

*CM de Olhão: Qual é o objetivo que prosseguimos nesta questão, é item a item, ação social escolar, manutenção das instalações, funcionamento das instalações (água, luz e gás), transporte escolar, AEC, essas matérias setoriais, se calculáramos uma a uma, e é o que estamos a fazer neste momento, juntamente com os diretores de agrupamentos, e ver o que é que a autarquia pode assumir por completo, utilizando o objetivo acima referido, libertar as escolas/agrupamentos da maior carga burocrática possível, deixando margem para que os agrupamentos ou as direções de agrupamento se preocupem com aquilo que se tem que preocupar, que é com a parte pedagógica, está é a nossa visão, a curto médio prazo, e isto vai levar-nos à questão que discutimos anteriormente, da tal política local de educação, que deve ser neste sentido, no sentido de libertar carga administrativa, processual, burocrática, das escolas para deixar espaço de manobra, para as questões que são relevantes, que são as questões pedagógicas.*

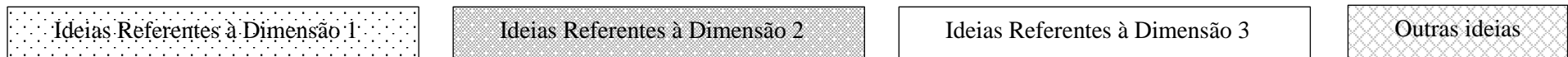
#### **4.5. Sumário da análise**

A Figura 5 – Ideias gerais das entrevistas, representa uma esquematização geral das respostas dadas a algumas das questões da entrevista.

**Figura 5 - Ideias gerais das entrevistas**



Legenda:



→ Ideia assinalada pela AL ou CIM

→ Ideia veemente assinalada pela AL ou CIM

→ AL ou CIM opõem-se a essa ideia

Fonte: Autoria Própria

Tendo em conta a figura infra, a apresentação de resultados e a análise efetuada, pode-se concluir relativamente a cada dimensão:

- **Dimensão 1 – Descentralização:** As opiniões, relativamente a este conceito não foram unânimes. Para uns a descentralização é uma transferência de poderes do Estado para entidades mais próximas da população, para outros é uma delegação de competências, uma partilha de poderes, ou então uma via para se concretizar a regionalização. Relativamente à morosidade do processo, as causas assinaladas pela AMAL e pelos municípios foram: (a) dificuldade na cedência de poder; (b) municipalismo e teorias do INA; (c) aversão à mudança de paradigma; e (d) falta de avaliação diagnóstica.
- **Dimensão 2 – Descentralização em Educação:** Só a autarquia de Olhão referiu que as autarquias estavam preparadas para este novo pacote de competências em matéria de educação, os restantes mostraram-se reticentes. No que concerne aos recursos<sup>177</sup>, praticamente todos os entrevistados referiram existir problemas ao nível dos recursos financeiros, e os poucos que não referiram, acabaram por descrever outras dificuldades, que estão diretamente relacionadas com os recursos financeiros, por exemplo, a necessidade de contratação de pessoal não docente. Os municípios de Monchique e Tavira deixaram claro, o desejo de serem as autarquias as próximas entidades responsáveis pela contratação de docentes. Sobre a possibilidade de uma política local de educação, só a autarquia de São Brás de Alportel se opôs a essa ideia.
- **Dimensão 3 – Caracterização do Processo:** Devido à falta de unanimidade, a AMAL acabou por não aceitar as competências no âmbito da educação. No caso das autarquias, é diferente, existia uma imposição legal e um prazo, mas para além destes, outros fatores foram tidos em conta aquando da transferência de competências, como: (a) parte das competências já estavam na posse das AL; (b) experiência adquirida em processos anteriores; (c) pretensão de proximidade com a comunidade e a escola; e (d) necessidades ao nível das infraestruturas escolares. No sentido inverso, os municípios assinalaram fatores que acabaram por retardar a decisão de aceitar as competências, tais como: (a) receios ao nível dos recursos

---

<sup>177</sup> Neste caso, em específico, por recursos queremos referir os recursos existentes nas próprias das autarquias e os recursos que acompanharam as competências transferidas pelo poder central.

a serem transferidos; (b) contexto sociológico, político, económico e global; (c) experiências menos positivas com processos anteriores; (d) falta de informação e acompanhamento; e (e) publicação tardia de normativos. De uma maneira geral o processo foi bem aceite, mas tem-se desenvolvido com alguns percalços, como era de esperar.

- **Em relação à delegação de competências para as escolas**, é possível perceber que o município de Faro simpatiza com esse processo, pelo contrário temos as autarquias de Olhão e São Brás de Alportel que se sentiram obrigadas a delegar competências nas suas escolas, e agora pretendem reverter essa decisão, assumindo as competências de carácter mais administrativo e financeiro, deixando às escolas mais espaço, para tratarem de questões pedagógicas.

## Conclusões

Um dos objetivos, desta investigação, era entender se existem pontos em comum ou em divergência entre a revisão da literatura e o conteúdo extraído das entrevistas, ou seja, perceber se o que é idealizado e abordado no contexto político e académico ocorre no contexto autárquico e intermunicipal. Através da análise efetuada, foi possível constatar que o processo em desenvolvimento, no contexto autárquico e intermunicipal apresenta, como era esperado, aspetos divergentes e convergentes, relativamente à forma como foi pensado e idealizado pelos académicos e políticos.

Os aspetos em que a revisão da literatura e as opiniões/perceções dos entrevistados se cruzam, são os seguintes: (a) na heterogeneidade e ambiguidade que o conceito de descentralização acarreta, uma vez que as definições apresentadas pelos representantes autárquicos e pelo representante intermunicipal, demonstram a diversidade que o contexto pode apresentar; (b) as vantagens/efeitos positivos, assinalados pelos autores, são indicados pelos representantes autárquicos como objetivos a serem alcançados. Por exemplo: aumento da qualidade educativa; proximidade com a comunidade educativa; inovação pedagógica; soluções mais eficazes e céleres, para as necessidades apresentadas; procura pela autonomia escolar; entre outros; (c) a possibilidade das AL e EIM receberem mais competências ao nível da educação, é um assunto discutido em vários debates/conferências, a verdade é que os municípios de Monchique e Vila do Bispo mostraram-se dispostos a aceitar outro tipo de competências na área da educação, mais especificamente competências relacionadas com a componente pedagógica e de contratação de professores; e (d) a possibilidade, de se estar a caminhar para uma política local de educação, é apoiada por ambas as partes, mencionando que não se pode negligenciar a importância de continuarem a existir diretrizes nacionais.

No que concerne aos aspetos discordantes, podemos, desde logo, apontar o papel que o Estado deve assumir, durante a implementação do processo descentralizador. A maioria das obras e artigos analisados referem que o Estado deve ter um papel secundário, ou seja, desempenhar uma posição mais reguladora e menos interventiva, facultando às AL e EIM os poderes e recursos necessários à correta execução das novas competências/atribuições, objeto de transferência. As entidades locais entrevistadas, não se opõem a este papel do Estado, o que afirmam é que isso não possui efeitos práticos,

uma vez que os poderes transferidos não são providos de natureza decisória, e os recursos que deveriam ser transferidos não são suficientes, demonstrando a dificuldade que o poder central tem de partilhar e dividir poderes.

A idealização da descentralização, é um aspeto que não é muito aprofundado na bibliografia, nem na legislação existente, no máximo é realizada uma alusão aos possíveis riscos que podem surgir aquando da descentralização, e conseqüentemente, da descentralização em educação, mas de uma forma geral, o que transparece é que o Estado pretende que este fosse um processo sem constrangimentos e de rápida e fácil implementação.

Através do conteúdo extraído das entrevistas, tornou-se evidente, que existiram detalhes que não foram “contabilizados”, para o momento de concretização da descentralização em educação:

- Um desses detalhes, relaciona-se com o nível de preparação e capacidade das autarquias e entidades intermunicipais em aceitarem o novo pacote de competências. À questão colocada nesse sentido, não obtivemos uma resposta consensual, uma vez que: (a) tivemos autarquias que alegaram não estar preparadas para a quantidade de competências transferidas, devido à falta de capacitação institucional para as aceitar; (b) autarquias que referiram estar preparadas, devido aos conhecimentos adquiridos em processos anteriores; e (c) outras, que referiram que cada caso é um caso, e que de facto poderia haver entidades locais melhor preparadas que outras.
- A problemática, mais discutida neste processo, tem a ver com os recursos existentes nas autarquias, e os recursos transferidos pelo Estado. Nada nos indica que o Estado não se tivesse preocupado com esta questão, a verdade é que, na legislação publicada, houve sempre o cuidado de referenciar a necessidade de fazer acompanhar as novas competências de recursos humanos, financeiros e patrimoniais. O que é facto, é que alguns dos entrevistados, demonstraram que o que é formalmente definido, por vezes não se concretiza, e não se fala unicamente de recursos financeiros, tal como, as CM de Monchique e Tavira referiram as carências que apresentavam ao nível das infraestruturas dos estabelecimentos escolares, e a autarquia de Vila do Bispo, abordou a escassez de recursos humanos, quer seja ao nível de técnicos e de pessoal não docente. O município de



Alcoutim destaca-se dos demais, por ser a única autarquia a afirmar que os recursos financeiros transferidos foram suficientes, tendo em conta as características do seu território e as necessidades educativas sentidas.

- Ainda sobre o aspeto da idealização do processo, uma das particularidades assinaladas, pelos entrevistados, foi o contexto de implementação. É verdade que não havia ferramentas para prever a realidade que hoje estamos a viver, mas, não será menos verdade que o Estado ao aperceber-se do contexto em que o processo seria executado, poderia ter tomado medidas para além do adiamento do processo.

A monitorização e o acompanhamento do processo, é outro dos aspetos que levanta discórdia. Na legislação em vigor, é prevista a criação de uma comissão de acompanhamento e monitorização do processo, sendo este um dos aspetos abordados ao longo das entrevistas, a falta de acompanhamento e monitorização, sentida pelas autarquias.

Respondendo, à questão de partida – “Quais as dificuldades sentidas pela Administração Local do Algarve, no processo de descentralização em Educação?”, conseguiu-se concluir o seguinte: (a) que a falta de poderes decisórios e recursos limitam a atuação dos municípios e da AMAL, no contexto educativo; (b) que os municípios e a AMAL sentiram que o processo foi mais benéfico para uns, do que para outros, com isto queremos dizer que as características e o contexto educativo de cada entidade não foram tidas em conta, demonstrando uma padronização do processo, o que vai acabar por acentuar, ainda mais, as desigualdades territoriais; (c) a escassez de recursos, onde a dificuldade que se coloca não é só referente aos recursos financeiros, mas sim ao nível das infraestruturas (recursos patrimoniais e materiais) e dos recursos humanos, disponíveis e disponibilizados; e (d) a falta de apoio e de documentos orientadores ao longo da execução e desenvolvimento da descentralização educativa.

A realidade é que este estudo não correu da forma como foi idealizado, tendo havido a necessidade de recorrer a várias adaptações ao longo da sua execução. A principal limitação foi sem dúvida alguma a impossibilidade de entrevistar os 16 municípios constituintes da AMAL, em virtude da ausência de resposta por parte de alguns municípios e pela recusa de participação de outros. Outra limitação deste estudo, passa pela ausência da opinião que os AE/ENA possam ter relativamente a este processo, uma vez que estas entidades, são intervenientes relevantes no processo descentralizador

em educação e poderiam acrescentar informações úteis ao estudo. Por fim, e como é evidente, este é um estudo que se delimitou a estudar o caso de alguns municípios do Algarve e, por isso, não nos foi possível realizar e apresentar generalizações acerca desta região.

No que se refere a investigações futuras, pensamos que se possam ter aberto algumas janelas de oportunidade, por exemplo, a realização de uma investigação que explane a possibilidade de concretização de um processo de descentralização de competências do poder central, diretamente, para os AE/ENA, ao nível da componente pedagógica e de contratação de professores. Seria também interessante, perceber se uma descentralização assimétrica, poderia acabar com os riscos e dificuldades identificados, na revisão da literatura e pelos representantes autárquicos. Estudar os exemplos europeus, com mais acuidade, ou seja, perceber se seria possível adotar os mesmos mecanismos e técnicas adotados, isto porque, a quantidade de competências presentes nos municípios portugueses, representa uma quantidade idêntica, às competências presentes nos 3 níveis de poder alemão, e se esta implementação poderia ser uma solução às dificuldades assinaladas. A regionalização também é uma temática interessante, e que deverá ser discutida novamente, no âmbito deste processo mais recente de descentralização. Por último, um ponto que na nossa ótica, seria muito interessante estudar, prende-se com a possibilidade de ser criada uma plataforma, suportada em informação estatística e territorial, onde, no caso particular da educação, os principais fornecedores e utilizadores seriam o Estado/ME, AL, EIM e AE/ENA, com o objetivo de implementar um processo mais ponderado e cauteloso, permitindo a monitorização e avaliação permanente do processo.

Concluindo, e recorrendo à ideologia exposta por Teles (2021), uma descentralização deve ter em conta o território, a escala de governação, a legislação em vigor e a natureza das entidades que irão receber as novas competências, uma vez que será necessário dar, dotar, diferenciar, democratizar e descomplexificar. Sim, podemos estar a **dar** competências a outros níveis de governação, **mais próximos** das populações/comunidades, mas de que serve isso, se não os **dotamos** de recursos, nem os **diferenciamos**, e se **não existe vontade** do poder central em partilhar e dividir poderes com as AL e EIM? Torna-se, assim, perceptível, que o que está a ocorrer em Portugal, não é uma descentralização, e que ainda há, nesse sentido, um longo caminho a percorrer.

## Referências Bibliográficas

- Alcoutim. (n.d.). *Rede Escolar*. Retrieved October 20, 2022, from <https://cm-alcoutim.pt/menu/109/rede-escolar>
- Alcoutim. (2021). *Organograma da Câmara Municipal de Alcoutim*.
- Aljezur. (n.d.). *Parque Escolar*. Retrieved November 23, 2022, from <https://cm-aljezur.pt/pt/menu/218/parque-escolar.aspx>
- Alportel, S. B. de. (2020). *Regulamento Orgânico*. <https://www.cm-sbras.pt/pt/menu/303/regulamento-organico.aspx>
- Alportel, S. B. de. (2021). *Caracterização do Agrupamento de Escolas José Belchior Viegas*.
- AMAL. (2022). *Quem somos - Missão e Objetivos*. <https://amal.pt/amal>
- Amaral, D. F. do, & Silva, J. P. da. (2019). *Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização* (p. 350). [https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral\\_Jorge-Silva.pdf](https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Freitas-do-Amaral_Jorge-Silva.pdf)
- Andrews, R. (2017). Organizational Size and Social Capital in the Public Sector: Does Decentralization Matter? *Review of Public Personnel Administration*, 37(1), 40–58. <https://doi.org/10.1177/0734371X16643575>
- Arroyave, L. M. O. (2019). *Reforma da organização administrativa do Estado: Efeitos da descentralização administrativa na gestão e proteção do ambiente nos municípios costeiros portugueses* [Universidade Nova de Lisboa]. [https://run.unl.pt/bitstream/10362/94994/1/Arroyave\\_2019.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/94994/1/Arroyave_2019.pdf)
- Baixinho, A. (2008). *Educação e Autarquias em Portugal. Lógicas de Acção do Poder Autárquico em face do Poder Central e dos Micropoderes Locais*. 10, 233–254.
- Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. *Análise Social*, XXX(130), 159–173.
- Barroso, J. (1999). A Escola entre o local e o global. Perspectivas para o século XXI. O caso de Portugal. *A Escola Entre o Local e o Slobal. Perspectivas Para o Século XXI*, February, 143–165. [https://www.researchgate.net/profile/Joao\\_Barroso2/publication/322937198\\_BARROSO\\_Joao\\_1999\\_A\\_Escola\\_entre\\_o\\_Local\\_e\\_o\\_Global\\_Perspectivas\\_para\\_o\\_Seculo\\_XXI\\_O\\_caso\\_de\\_Portugal\\_In\\_Joao\\_Barroso\\_org\\_A\\_Escola\\_entre\\_o\\_Local\\_e\\_o\\_Global\\_Perspectivas\\_para\\_o\\_Seculo](https://www.researchgate.net/profile/Joao_Barroso2/publication/322937198_BARROSO_Joao_1999_A_Escola_entre_o_Local_e_o_Global_Perspectivas_para_o_Seculo_XXI_O_caso_de_Portugal_In_Joao_Barroso_org_A_Escola_entre_o_Local_e_o_Global_Perspectivas_para_o_Seculo)
- Barroso, J. (2016). A Administração Local da Educação: da Descentralização à Territorialização das Políticas Educativas. In *Processos de descentralização em educação* (Conselho N, pp. 22–36).
- Batista, S. (2016). A (Re)Distribuição de Responsabilidades entre atores educativos: uma perspetiva europeia. In *Processos de descentralização em educação* (Conselho N, pp. 38–49).
- Baumert, J., & Goldschmidt, D. (n.d.). *Centralização e Descentralização como determinantes da política educacional na república federal da Alemanha* (pp. 33–59).
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais* (Sociedade).
- Bilhim, J. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 84, 9–25. <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>
- Bilhim, J. (2019). *Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação*.
- Bilhim, J. (2021). As reformas da administração pública em Portugal: últimos 20 anos.

- Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1–20.  
<https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83725>
- Bispo, V. do. (n.d.-a). *Escolas*. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.cm-viladobispo.pt/pt/menu/548/escolas.aspx>
- Bispo, V. do. (n.d.-b). *Organograma*. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.cm-viladobispo.pt/pt/menu/41/organograma.aspx>
- Carvalho, M. I. G. de. (2012). *A (Des)Centralização e a Intervenção dos Municípios na Educação A Percepção dos diversos actores educativos*. Universidade Católica Portuguesa Centro Regional das Beiras.
- Carvalho, E. (2012). *Governança Pública e Desenvolvimento*. 1–11.
- Carvalho, M. (2010). *A governação local no Algarve no contexto de financiamento e responsabilidades*. Universidade de Aveiro.
- Castanheira, N., & Gonçalves, M. (2015). Os Municípios e as AEC: Tendências Descentralizadoras da Política Educativa em Portugal. *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio En Educación*, 14.1(2015), 1–13. <https://doi.org/10.15366/reice2016.14.1.004>
- Cavalcante, P. (2017). *Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública*.
- Charbit, C. (2011). Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011(04), 1–23. <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/48724565.pdf>
- Correia, P. M. A. R., Mendes, I. de O. M., & Bilhim, J. A. de F. (2019). A importância da colaboração e cooperação como fator potenciador da nova governação ao nível local: uma análise comparada. *Lex Humana*, 11(1), 110–128. <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1618>
- Coutinho, C. (2004). *Quantitativo versus Qualitativo: Questões Paradigmáticas na Pesquisa em Avaliação* (pp. 436–448). [https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/6469/1/ADMEE\\_Clara\\_Coutinho.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/6469/1/ADMEE_Clara_Coutinho.pdf)
- Coutinho, C. (2011). *Paradigmas, Metodologias e Métodos de Investigação*.
- Cravinho, J., Ferrão, J., Pimpão, A., João Jardim, A., Moura, P. ., Carmona-Rodrigues, A., & Fontainhas-Fernandes, A. (2019). *Comissão Independente para a Descentralização*.
- Creswell, J. (2012). The Processo of Conducting Research Using Quantitative and Qualitative Approaches. In *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods approaches* (pp. 3–28).
- Cristo, A. H. (2013). *Liberdade e Autonomia na educação ESCOLAS PARA O SÉCULO XXI* (Fundação F).
- Duarte, B. A. M. (2016). *Descentralização Administrativa Novos Caminhos, Novas Realidades* [Universidade de Lisboa]. [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/32178/1/ulfd132897\\_tese.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/32178/1/ulfd132897_tese.pdf)
- Elias, F. (2016). As linhas com que se pode coser a escola para se aprofundarem os caminhos de futuro da descentralização. In *Processos de descentralização em educação* (Conselho N, pp. 61–82).
- Esteves, T. R. S. (2009). *A Descentralização da Administração da Educação - As Autarquias Locais enquanto promotoras do Programa das Atividades de Enriquecimento Curricular no 1.º CEB*. Universidade de Lisboa.
- Estrutura Orgânica Flexível dos Serviços Municipais, Pub. L. No. N.º 246, 40282 (2012). [https://cms.cm-aljezur.pt/upload\\_files/client\\_id\\_2/website\\_id\\_1/Autarquia/Camara\\_Municipal/Do](https://cms.cm-aljezur.pt/upload_files/client_id_2/website_id_1/Autarquia/Camara_Municipal/Do)

- cumentos/organizacao\_dos\_servicos\_municipais/Estrutura Organica flexivel dos Servicos Municipais.pdf
- Faro. (n.d.-a). *Como nos organizamos*. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.cm-faro.pt/pt/menu/112/como-nos-organizamos.aspx>
- Faro. (n.d.-b). *Rede Escolar Pública*. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.cm-faro.pt/pt/menu/588/rede-publica.aspx>
- Ferraz, D. (2013). Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração. In I. Editora (Ed.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 173–185).
- Ferreira, J. B. (2015). Políticas de descentralização e autonomia curriculares: o caso do PAE: Programa Aproximar Educação. In *IV Conferência Internacional Investigação, Práticas e Contextos em Educação* (Escola Sup, Issue June, pp. 286–291). <http://sites.ipleiria.pt/ipce2015/apresentacao/>
- Gomes, C. M. M. (2013). *A (Des) Centralização da Educação Paradigma do Município Regulador, cujo Analisador é o Programa das Atividades de Enriquecimento Curricular*. Universidade do Porto.
- Gomes, J. (2013). Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania. In I. Editora (Ed.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 15–34).
- Gonçalves, H. F., Gerry, C., & Aliste, J. M. del B. (2012). *Descentralização de Competências de Acção Social para os Governos Locais, Reformas e Desafios de Governança: Resultados de um estudo sociológico comparativo*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2344.9762>
- Grancho, J. H. de C. D. (2008). *A Autonomia das Escolas em Portugal. Quadro de Desenvolvimento e Influências Internacionais*. 231–244.
- Grimaldi, E., Serpieri, R., & Taglietti, D. (2015). *Jogos da Verdade. A nova gestão pública e a modernização do sistema educacional italiano*. 759–778.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* (pp. 3–19).
- Júlia, E., & Carvalho, G. De. (2012). Gestão escolar : da centralização à descentralização. *Cadernos de Pesquisa Em Educação - PPGE/UFES*, 18, 33–53. <https://doi.org/https://doi.org/10.22633/rpge.v0i11.9308>
- Lima, L. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? In *Questões Atuais de Direito Local* (pp. 7–24). Associação de Estudos de Direito Regional e Local. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/34863/1/L.C. Lima-Aproximar Educaçao.pdf>
- Lobo, T. (1990). *Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental* (pp. 5–10).
- Locais, D.-G. das A. (2021). *Acompanhamento do Processo de Descentralização - Execução do 4.º trimestre de 2020*.
- Local, S. de E. da A. (2017). *PAE : Programa Aproximar Educação Descentralização de competências na área da educação – Contrato de Educação e Formação Municipal* (pp. 1–15).
- Lopes, E. G. (2012). *A Descentralização do Ensino: Vontade do Poder Central ou Exigência do Poder Local Um Estudo de Caso no concelho de Belmonte*. Universidade Aberta.
- Machado, J. (2014). Descentralização e Administração Local: Os municípios e a educação. In *Município, Território e Educação - A Administração Local da Educação e da Formação* (pp. 39–56). <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/22556/3/Introdução da obra>

- Municipio Territorio Educaçao.pdf
- Marin, R. (2017). Decentralization in east-central europe operationalization, taxonomy and its impact on local political elites' outlook. *Studia Politica*, 17(2), 253–277.
- Martins, M. R. (2019). *Autonomia local: descentralização e desenvolvimento* (pp. 57–61).
- Martins, P. (2003). *Regiões e Municípios: Estratégias e Intervenções, Competição ou Complementaridade - O Caso da Região do Algarve*. Universidade do Algarve.
- Matias, D. R. (2019). *Regionalização Administrativa*. Universidade de Coimbra.
- Miguéns, M., Ferreira, A. L., Peliz, M., Félix, P., & Casas-Novas, T. (2016). Processos de Descentralização em Educação. In *Seminários e Colóquios*. (Conselho N). [www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)
- Monchique. (n.d.-a). *Escolas*. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.cm-monchique.pt/pt/menu/208/escolas.aspx>
- Monchique. (n.d.-b). *Jardins de Infância*. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.cm-monchique.pt/pt/menu/213/jardins-de-infancia.aspx>
- Monteiro, S., & Horta, A. (2018). *Governança Multinível em Portugal: Fundamentos Teórico-Concetuais*.
- Monteiro, S., & Romão, N. (2018). *Governança Multinível em Portugal: Descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus* (pp. 1–8).
- Neto-Mendes, A. (n.d.). *A Participação dos Municípios Portugueses na Educação e a Reforma do Estado - Elementos para uma reflexão*.
- Novaes, I. L., & Fialho, N. H. (2010). *Descentralização educacional: características e perspectivas*. 585–602. <https://doi.org/10.21573/vol26n32010.19800>
- OCDE. (2019a). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?* <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/fea62108-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/fea62108-en&csp=1d4837b5e1b947125bda5b24e1dea3ef&itemIGO=oecd&itemContentType=book>
- OCDE. (2019b). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Olhão. (n.d.). *Organograma*. Retrieved November 23, 2022, from <https://cm-olhao.pt/menu/558/organograma>
- Olhão. (2006). *Carta Educativa*. [https://cm-olhao.pt/upload\\_files/1/8/AreasAtuacao/Educacao/CartaEducativa/Municipio\\_Olhao\\_CartaEducativa2006.pdf](https://cm-olhao.pt/upload_files/1/8/AreasAtuacao/Educacao/CartaEducativa/Municipio_Olhao_CartaEducativa2006.pdf)
- Oliveira, A. C. de, Oliveira, F. P., & Batalhão, C. J. (2017). *As Freguesias em Portugal. Que Futuro?* (A.-A. de E. de D. R. e Local (ed.)).
- Patacho, P. (2022, June 1). *Descentralização na educação: assim, falhamos!* <https://www.dn.pt/opiniao/descentralizacao-na-educacao-assim-falhamos-14905687.html>
- Peneda, J. A. da S. (2019). *Regionalização, uma reforma necessária* (pp. 1–8).
- Pereira, J. M. S. M. (2017). *Descentralização de competências na área da gestão curricular e pedagógica como estratégia de promoção do sucesso escolar: estudo de caso* [Instituto Universitário de Lisboa]. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/14443>
- Pinho, L. F. F. (2012). *A Descentralização de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais em Matéria de Educação*. Universidade do Minho.
- Ponte, C. C. das N. F. da. (2021). *Perceções do Diretor Escolar sobre o Processo de Descentralização da Educação em Portugal*. Universidade de Lisboa.

- PORDATA. (2022a). *Alunos matriculados nos ensinos pré-escolar, básico e secundário: total e por nível de ensino*. <https://www.pordata.pt/db/municipios/ambiente+de+consulta/tabela>
- PORDATA. (2022b). *População residente, média anual*. <https://www.pordata.pt/db/municipios/ambiente+de+consulta/tabela>
- Regions, E. C. of the. (n.d.-a). *Denmark-Education*. Retrieved November 1, 2022, from <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Denmark-Education.aspx>
- Regions, E. C. of the. (n.d.-b). *Division of Powers - Denmark*. Retrieved May 23, 2022, from <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Denmark-Introduction.aspx>
- Regions, E. C. of the. (n.d.-c). *Division of Powers - France*. Retrieved May 23, 2022, from <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>
- Regions, E. C. of the. (n.d.-d). *Division of Powers - Germany*. Retrieved May 23, 2022, from <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Germany-Introduction.aspx>
- Regions, E. C. of the. (n.d.-e). *Division of Powers - Italy*. Retrieved May 23, 2022, from <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Introduction.aspx>
- Regions, E. C. of the. (n.d.-f). *Germany-Education*. Retrieved November 1, 2022, from <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Germany-Education.aspx>
- Rios, J. (2021). Estudo de Caso: método de pesquisa qualitativa ou método qualitativo de pesquisa? In *Reflexões em torno de Metodologias de Investigação - métodos* (UA Editora, pp. 13–33). <https://doi.org/https://doi.org/10.34624/hmtj-qg49>
- Rocha, J. A. O. (2013). Mudança do Estado e mudança da Administração Pública: a história duma disciplina. In I. Editora (Ed.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 75–90).
- Rodden, J. (2005, June). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 9–27. <https://doi.org/10.1590/s0104-44782005000100003>
- Rodrigues, C. (2011). *Governança de Organizações Públicas em Portugal: A Emergência de Modelos Diferenciados* (P. Patacho (ed.); Edições Pe).
- Sharma, C. (2004). *Why Decentralization? The Puzzle of causation* (pp. 1–17). [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/196/1/MPRA\\_paper\\_196.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/196/1/MPRA_paper_196.pdf)
- Silva, C. N. (1992). *Nota sobre o poder local na Dinamarca* (pp. 167–182).
- Silva, M. M. M., & Castilhos, D. S. (2015). *A Descentralização no Estado Unitário Português*. 1–11.
- Silva, R. F. (2015). *Municipalização da educação, descentralização de competências ou tudo em nome da continuação da austeridade* (pp. 1–6). [https://www.spgl.pt/Media/Default/Info/15000/600/40/6/Intervencao\\_Rolando\\_Silva.pdf](https://www.spgl.pt/Media/Default/Info/15000/600/40/6/Intervencao_Rolando_Silva.pdf)
- Siso, R. L. V. (2013). *Parecer do Comité das Regiões sobre “A descentralização na União Europeia e o papel da autonomia local e regional na elaboração e execução das políticas da UE”* (pp. 39–45).
- Tavira. (n.d.-a). *Orgânica*. Retrieved November 23, 2022, from <https://cm-tavira.pt/site/recursos-humanos/organica/>
- Tavira. (n.d.-b). *Parque Escolar*. Retrieved November 23, 2022, from <https://cm-tavira.pt/site/educacao/parque-escolar/>
- Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- World Bank Group. (2013). *Decentralization*. <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>

## Legislação consultada

- Constituição da República Portuguesa, Diário da República : I série, n.º 86 (1976).  
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, Diário da República : I série, n.º 102 (1998).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/115-a-1998-155636>
- Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, Diário da República : I série, n.º 144 (2008).  
<https://files.dre.pt/1s/2008/07/14400/0475304756.pdf>
- Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, Diário da República: I Série , n.º 21 (2019).  
<https://dre.pt/application/conteudo/118748848> [Consultado em 2020-09-09]
- Decreto-Lei n.º 234-A/2000, de 25 de setembro, Diário da República : I-A série, n.º 222 (2000).  
[https://dre.tretas.org/dre/119204/decreto-lei-234-A-2000-de-25-de-setembro#out\\_links](https://dre.tretas.org/dre/119204/decreto-lei-234-A-2000-de-25-de-setembro#out_links)
- Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, Diário da República : I série, n.º 206 (1984).  
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1984-118874377>
- Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, Diário da República : I série, n.º 30 (2015).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/30-2015-66487456>
- Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, Diário da República : I série, n.º 299 (1984).  
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1984-118876245-118877005>
- Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto, Diário da República : I série, n.º 156 (2020).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/56-2020-140087206>
- Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, Diário da República : I-A série, n.º 12 (2003).  
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2003-34435875-118878449>
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, Diário da República : I série, n.º 79 (2008).  
<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34457775>
- Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, da Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Administração Interna, Diário da República : I série, n.º 57 (1984).  
[https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/77-1984-661094?\\_ts=1651622400034](https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/77-1984-661094?_ts=1651622400034)
- Despacho n.º 12591/2006, de 16 de junho, Diário da República : II série, n.º 115 (2006).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/12591-2006-1267323>
- Lei de Bases do Sistema Educativo - Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, Diário da República: série I, n.º 237 (1986). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1986-34444975>
- Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, Diário da República : I-A série, n.º 110 (2003).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/10-2003-533575>
- Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, Diário da República : I-A série, n.º 110 (2003).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/11-2003-533576>
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, Diário da República: I-A série, n.º 215 (1999).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/159-1999-570562>
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, Diário da República: I-A série, n.º 219 (1999).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/169-1999-569886>
- Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro, Diário da República: I-A série, n.º 34 (1997).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/5-1997-561219>
- Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, Diário da República: I série, n.º 157 (2018).  
[https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2932&tabela=leis&fi cha=1](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2932&tabela=leis&fi cha=1)
- Lei n.º 75/2013, Diário da República: I Série, n.º 176/2013 5688 (2013).



<https://data.dre.pt/eli/lei/75/2013/09/12/p/dre/pt/html>  
Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, Diário da República: I série, n.º 247 (1977).  
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/79-1977-277277>

## **Anexos**

### **Anexo 1 – Guião da Entrevista**

#### **Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**

#### **Mestrado em Administração Público-Privada**

O presente documento consubstancia o guião da entrevista, que decorre do processo de investigação, no âmbito da dissertação que apresentarei no final do corrente ano letivo, sob orientação do Dr. Ireneu Mendes (Faculdade de Direito da UC e ISCSP – Universidade de Lisboa) cujo tema é a descentralização de competências no setor da educação. Um dos objetivos da investigação é compreender e identificar quais as dificuldades sentidas pelas entidades da Administração Local no que diz respeito ao processo de descentralização de competências no setor da Educação.

Uso dos dados: Toda a informação obtida através da realização da entrevista, será apenas e só utilizada no quadro da investigação que se encontra em curso, mantendo-se a confidencialidade e o anonimato garantidos.

De seguida, apresenta-se o guião da entrevista, que se encontra dividida em 3 dimensões.

#### **Guião da Entrevista**

##### **Dimensão 1 – Descentralização**

1. Para si qual o significado do conceito descentralização?

1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arraste há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?

##### **Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação**

1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?

2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

2.2. Os recursos transferidos pelo poder central, são suficientes, e têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

### **Dimensão 3 – Caracterização do processo**

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação?

1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

-----  
Deseja ser informado/(a) dos resultados decorrentes da presente investigação.

Sim

Não

Email \_\_\_\_\_

A investigadora/aluna Catarina Guerreiro.

## **Anexo 2 – Transcrição das Entrevistas**

- Entrevista da AMAL

### Dimensão 1 – Descentralização

1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?

O conceito de descentralização refere-se à transferência do poder de decisão de instâncias de nível central para instâncias territorialmente descentralizadas, ganhando o processo, por isso, uma maior aproximação aos cidadãos destinatários dessas decisões.

1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

Pois, há de tudo. Acho que é um caminho, vai haver sempre ganhos no sentido da descentralização. Acho que estamos perante uma delegação de competências, e não uma descentralização real, e muitas não são, de facto, nomeadamente na área da educação, há ali muitas coisas que deixam muitas dúvidas, isto é, se o poder passa para níveis inferiores, e por isso é mais delegação. Mas eu acho que esse caminho, apesar de tudo, mesmo que os primeiros passos sejam mais tímidos, é um passo no sentido da descentralização. Tal como a descentralização, acho que não, é outra discussão que muitas vezes se tem, acho que não põe em causa a regionalização, para quem a defende, porque acho que é um caminho também. Tudo o que se fizer no caminho da descentralização ajuda à regionalização. Tudo o que se fizer no sentido da desconcentração, delegação de competências, etc., acho que ajuda o processo de descentralização. Provavelmente não é a descentralização purista, mas é a caminho de uma.

2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arraste há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?

É normal que seja um processo lento, não estamos a falar de uma coisa simples, é algo que exige muita preparação por parte do Estado e das próprias entidades da Administração Local, portanto não vejo que nada tenha falhado, é uma consequência natural deste processo.

### Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação

1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?

A educação é uma área da sociedade fortemente dependente do Estado. Mesmo quando o ensino é ministrado a nível privado a regulamentação e a regulação é efetuada pelo Estado. Portanto caberá ao Estado, e em particular à administração central, regular todo o processo de transferência de competências em matéria de educação, continuando a manter normas como orientação pedagógica programas mínimos, como os exames nacionais, a inspeção de estabelecimentos escolares, etc. No caso concreto deste processo de descentralização em matéria de educação cabe à administração central garantir que as instâncias descentralizadas consigam desempenhar as novas funções para que foram incumbidas. Há que dotá-las de meios, materiais humanos, recursos, conhecimento. capacidade para desempenhar cabalmente as novas funções.

Continua a existir uma obrigação do Estado, que é garantir o acesso universal e igualitário da educação a todos.

2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

Penso que não, penso que foi um bocado à “bruta”, como se costuma dizer. Formalmente e falando com responsáveis, há cerca de 2, 3 anos que permitia para... Mas não houve de facto preparação durante esse período, não houve uma continuidade, esse tempo não serviu para as entidades se prepararem para esse efeito, nem houve uma avaliação, uma capacitação dos meios técnicos, isso não existiu. E agora que estamos em cima da hora, e acho que a fase subsequente para quem não as assumir diretamente, vai ser as penalidades direta ou indiretamente.

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

(Resposta dada juntamente com a questão seguinte).

2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

Penso que está a acontecer. Nós na AMAL não temos ainda, porque obrigava a unanimidade do voto, e temos uma Câmara, a Câmara Municipal de Silves, em concreto, vota sempre contra a transferência de competências, e nunca conseguimos essa unanimidade e aí estamos bloqueados. No nosso caso não tivemos que assumir as competências, e também no caso das CIM'S as competências são relativamente pequenas,

é numa área em que já somos autoridade dos transportes, que é planear o transporte escolar e quando há fluxos intermunicipais, e planear a rede escolar. Agora aí está um exemplo da rede escolar, se há delegação de competências, ou se há, uma efetiva descentralização de competências, a rede escolar, quem define as escolas que podem existir é o ministério da educação, quem as tem que as construir e equipar são os municípios, quem tem que colocar os equipamentos nas escolas são os municípios, quem define o tipo de equipamentos a colocar é o ministério da educação, quem tem que preparar os concursos, refeições escolares, e outros são os municípios, quem fixa o valor da refeição escolar e até a própria ementa da refeição escolar é o ministério da educação, portanto, é uma descentralização que deixa muito a desejar. Se bem que eu tenho algumas dúvidas, porque acho que tem que haver uma certa unidade nos processos educativos, temos que ter uma educação nacional, um padrão, não é propriamente à antiga portuguesa, mas tem que haver uma igualdade, porque as pessoas competem num mercado global, e, portanto, tem que haver mesmo essa definição de cima, e essa norma que estabelece regras escolares, até de figuras como exames nacionais e coisas do género, isso vai sempre ter que existir, e acho que não é mau que haja.

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

Não estou a ver que outros poderes ou competências possam ser transferidos para as autarquias e CIM.

3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

Não basta haver abertura e disponibilidade para avançar para os diversos processos de descentralização. É necessário haver regulamentação.

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

Eventualmente, pode ser sempre perigoso, de limitar o raio de ação de um aluno, que deve ter um conhecimento mais universal possível, e, portanto, sou mais favorável a que haja esse padrão nacional, e depois especificidades para cada uma das escolas do que propriamente, e de alguma autonomia das escolas.

Um dos caminhos a ser explorado, é a hipótese de agora os municípios passarem/ transferir essas competências para as escolas, é interessante, pensar nisso, principalmente

nos domínios mais pedagógicos, até de conteúdos letivos, poderiam existir ganhos. Podia se ter pensado logo em simultâneo também, para além dos municípios e das entidades intermunicipais, transferir logo para as escolas.

### Dimensão 3 – Caracterização do processo na AMAL

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na AMAL?

1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

A legislação que regulamenta a transferência de competências para as CIM obriga a que o executivo intermunicipal não apenas aprove essa transferência, como obriga a que haja unanimidade nessa decisão, conferida, no caso do Algarve, pelas 16 Assembleias Municipais da Região.

Neste caso o processo de transferência de competências ainda não foi concluído pois faltou a aprovação de uma única Assembleia municipal e como a lei obriga à unanimidade tal não permitiu que a mesma fosse concretizada.

Como não foi efetuada a transferência de competências as questões 2. e 3., não se colocam pelo menos por enquanto.

2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

- Entrevista à CM de Alcoutim

### Dimensão 1 – Descentralização

1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?

No meu ponto de vista a descentralizar significa delegar/transferir determinados poderes, que estão centralizados, em entidades subordinadas, com competências para os receber.

Neste caso, o poder central ou Estado, para as autarquias locais.

1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

Pelo menos, perante uma tentativa.

2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arrasta há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?

Penso que todas as questões não foram devidamente avaliadas antes de se iniciar o processo. Dever-se-iam ter primeiramente auscultado os representantes do poder local e estudado cada autarquia de forma individual, de maneira a perceber que competências essas autarquias estavam aptas a receber, e se existiam condições para efetivar essa transferência, e não havendo, criá-las.

### Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação

1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?

O papel do Estado e da Administração Central será trabalhar em consonância por forma a auxiliar na criação de condições para que as autarquias possam desenvolver um bom trabalho no âmbito das competências recebidas, promovendo o sucesso escolar, a igualdade de oportunidades, o acesso a atividades extracurriculares (que no caso dos municípios do interior é muito importante na medida em que se promove a participação das crianças em atividades desportivas, culturais e recreativas, às quais não tem acesso de outro modo).

2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

Não. Principalmente pela inexistência de recursos humanos com competências nesse âmbito.

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

Considero que não.

2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

Penso que ao nível dos financeiros sim.

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

Considero que não.



2. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

Penso que não, uma vez que foram recusadas até se tornar obrigatório recebê-las a 1 de abril deste ano.

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

Talvez sim. Temo talvez um afastamento do poder central daquelas que devem ser as suas próprias competências em ao nível da educação.

### Dimensão 3 – Caracterização do processo na CM de Alcútem

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na CM de Alcútem?

- 1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

- 1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

Quanto à dimensão 3 do questionário, como referi acima as competências ao nível da educação foram transferidas na data em que se tornou obrigatório recebê-las, pois até então tinham sido recusadas, talvez e principalmente pela falta de recursos humanos com competências no âmbito da educação. Porém, o município já atuava em muitas áreas: alimentação, transportes escolares, atividades extracurriculares, compra de materiais...

Tem sido um processo um tanto complicado, pois acarreta processos administrativos com aos quais não estamos familiarizados e sobre os quais não houve nenhum tipo de formação.

Quanto a resultados, penso que não há grandes expectativas.

- Entrevista à CM de Aljezur

### Dimensão 1 – Descentralização

1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?

- 1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

Não considero que a descentralização de competências da Administração Central para os municípios tem decorrido da forma que é pretendida pela Administração Central, que tem como principal objetivo dotar o poder local de todos os instrumentos para, de forma ágil e concreta, contribuir para a resolução dos principais problemas das populações.

2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arrasta há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?

As principais causas para a dificuldade de implementação da descentralização, pretendem-se com a forma como está estruturada, são descentralizadas tarefas/procedimentos, não a competência na totalidade, ficando as autarquias locais sempre reféns de decisões da Administração central.

Todos os procedimentos referidos anteriormente, implicam aprendizagens dos/as trabalhadores/as e também necessidades na área de recursos humanos, o que leve a que a apropriação dos conhecimentos seja numa janela temporal significativa.

Algumas autarquias locais também e sabendo da intenção de descentralizar, não dotaram os seus mapas de pessoal com recursos humanos e meios técnicos para fazer face ao aumento do volume e diversidade de trabalho.

## Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação

1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?

A administração central deverá definir as políticas de educação, e as devidas formas de aplicação, de modo que as autarquias e comunidades intermunicipais possam “desenhar” a Educação de acordo com o seu território, as suas populações, etc.

2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

Algumas certamente estavam mais preparadas que outras, prepararam o processo desde a publicação do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Mas dificilmente a expectativa e planeamento das autarquias e comunidades refletiu na integra, o que de facto aconteceu com a chegada das novas competências.

2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

Ainda que no caso dos recursos humanos existam rácios a cumprir, existe um acréscimo significativo de trabalho para os trabalhadores que são transferidos em razão da transferência, bem como pelos trabalhadores da entidade de acolhimento.

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

No que diz respeito à minha realidade, considero mais importante estabilizar e consolidar aprendizagem das matérias que já foram objeto de transferência de competências, que acumular mais funções.

3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

Considero que e ainda que não tenha acompanhado de perto o processo na comunidade intermunicipal, existiu uma preparação e abertura para avançar com o processo.

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

Existe a possibilidade de existir uma política local de educação, os riscos serão certamente as assimetrias entre municípios, no acesso à educação, nos profissionais de educação, etc.

### Dimensão 3 – Caracterização do processo na CM Aljezur

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na CM Aljezur?

1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

A obrigatoriedade legal.

1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

A transferência de competências decorreu por imposição legal, não considero que tenham sido acautelados, procedimentos, recursos materiais e humanos para receber as competências em matéria de educação.

3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

- Entrevista à CM de Faro

### Dimensão 1 – Descentralização

1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?

Neste contexto implica transferir competências, recursos financeiros e poder do Estado Central para as Autarquias.

1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

Na minha opinião, há uma descentralização. Eu acho que o receio das escolas é que se caminhe, daquilo que tenho visto, para uma municipalização da educação. Acho que é esse um dos grandes receios dos agrupamentos de escolas. É uma descentralização, um bocado mascarada, basicamente é uma transferência de verbas para certos pagamentos, não passa disso. Pode ser um primeiro passo, para uma efetiva descentralização noutros aspetos, vai ser difícil de concretizar, porque vai haver muita gente contra. Quando foi a questão dos mega agrupamentos, muitos professores estavam contra e dos diretores de escola, e tudo, não foi fácil.

Basicamente, o que se quer dizer, é que sim podemos afirmar que estamos perante uma descentralização ao nível dos custos financeiros, ou seja, tudo o que envolva pagamentos, nós somos capazes de realizar, e não no aspeto em que a maioria das competências transferidas são de natureza financeira ou administrativa, ou seja, pouco relevantes.

2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arrasta há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?

Segundo aquilo que eu já li, Portugal é dos países mais centralizados da Europa, tem havido algum esforço para descentralizar, mas também tem havido alguma resistência. Resistência por parte da comunidade educativa.

É provável, porque eles estão sob a tutela do ME, mas eu acho que isso até está claro, na legislação, portanto a tutela pedagógica pertence ao ME, aos municípios compete gerir o parque escolar, o pessoal não docente, são questões mais administrativas.

Porque, segundo o que já percebi, nas reuniões que já participei, o representante da direção geral dos estabelecimentos escolares, no nosso caso, dos serviços escolares do Algarve, dizia, que a ideia também é não sobcarregar as escolas, ou seja, desburocratizar, portanto, passar um pouco essa carga administrativa para os municípios, mas por outro lado, nos municípios também não temos condições para receber essa carga administrativa tão complexa, e nos agrupamentos fazem questão, aludindo à autonomia deles de serem eles a gerir diretamente essas áreas, porque há coisas que preferem ser eles a fazer. Na minha leitura, para nós técnicos, não há isso da municipalização, pelo menos para já isso não se coloca, não sei se daqui a 50 anos, porque depois também já fazemos muitas coisas, mas é na área da educação não formal, as bibliotecas têm um rol de oferta educativa muito diversificado.

## Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação

1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?

Compete ao Estado regular o sistema nacional de ensino, tutelando a dimensão pedagógica e a gestão do pessoal docente.

Porque por exemplo, o ME faz questão de dizer que: “mantem-se competências do departamento governamental da área da educação definição da rede educativa e, portanto, tudo o que está subjacente”, no fundo o ME quer continuar a ser ele a controlar o sistema nacional de ensino, e o trabalho democrático, administrativo, “exaustivo” passou para as câmaras.

2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

Esta transferência foi um bocadinho rápida, porque aceitámos logo e deu algum trabalho. Dizemos que estávamos preparados, preparados ... talvez a 100% não estávamos, tivemos algumas dificuldades, mas também não foi nada de especial.

Acho é que, por exemplo, nós também acompanhámos em 2008, quando houve algumas transferências na área da educação, e acho que o processo aí, foi organizado de uma forma diferente, até foi estabelecido um contrato entre os municípios, existiram

reuniões preparatórias, algo que não existiu desta vez. Em 2008, existiu preparação e documentos orientadores, acerca do processo mais atual, não se pode dizer o mesmo, o único documento orientador, e pelo qual nos orientamos é o DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro.

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

Os dados em que eles se basearam, são dados que o ME tem das escolas, portanto, número de alunos, gastos, acabam por ser estimativas. Eles, antes de assinarmos a transferência, enviaram-nos um memorando, com informação e valores, para analisarmos e nos pronunciarmos, tivemos a ver, até mesmo, relativamente, ao pessoal não docente. O que se verifica também, é que depois a realidade muda, e eu acho que não é feita a devida monitorização. A legislação devia salvaguardar que algumas rubricas (gastos com determinadas coisas) fossem reajustadas, porque por exemplo no nosso caso, os transportes escolares, os circuitos especiais, houve aqui um agrupamento onde se regista que houve um aumento do número de alunos que usufruem desse serviço, mas a quantia que nos transferem não mudou, e não é suficiente.

O que se passa agora com o brutal aumento da luz, a “renda” não vai chegar. Devia haver um mecanismo qualquer, que todos os anos, feita uma validade daquilo que se gastou, o município fosse ressarcido daquilo que se gastou a mais, mas atualmente ainda não há, ou ainda não conseguimos que isso ocorresse, não quer dizer que não possamos vir a ser, mas por enquanto, ainda existem dificuldades para que isso aconteça.

Resumindo e concluindo, fazemos uma reunião, e dizemos aqui recebemos menos 10 000€, aqui recebemos menos 70 000€, queremos ser ressarcidos, mandamos a informação, mas não há resposta.

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

Não me parece.

3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

Sim.

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

Isso vai ao encontro do que eu estava a dizer, que podemos estar a caminhar para a regionalização e posteriormente, sim, para estabelecer políticas locais de educação, e relativamente a isto, o riscos que podem surgir, não conhecendo os critérios de seleção e distribuição dos recursos, por exemplo, financeiros, que é uma das questões que debatemos, podem também, no impacto negativo aprofundar assimetrias territoriais entre concelhos e regiões, por exemplo no caso da ação social e da educação, eu acho que isso não é muito difícil de acontecer, de se notar.

Por exemplo, no nosso caso, temos uma estratégia diferente em relação aos refetórios escolares, poderá ser mais dispendiosa, mas a comunidade educativa está mais satisfeita, porque são os agrupamentos a gerir diretamente os refetórios escolares das EB1, por exemplo, escolhem as ementas, eles sabem que tem que comprar produtos locais, contribuem mais para a sustentabilidade..., em vez de estarem a contratar uma empresa, são os agrupamentos diretamente a gerir.

### Dimensão 3 – Caracterização do processo na CM Faro

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na CM Faro?

Foi bem aceite. Já tínhamos tido a experiência da transferência anterior, no ano 2008.

1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

A experiência adquirida no processo anterior e a necessidade de, com este novo processo, aprofundar a relação de proximidade com os agrupamentos de escolas e reforçar a sua autonomia. Por outro lado, a assunção de novas competências na educação permite abordar as necessidades do parque escolar, segundo uma lógica de proximidade, para que as soluções apresentadas sejam reais e eficazes.

1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

Correu com alguns constrangimentos porque se registaram erros de cálculo das verbas, por parte da Administração Central, e desajustamento das mesmas face à realidade, como foi o caso das Atividades de Enriquecimento Curricular e dos Circuitos Especiais – Transportes Escolares. Os desafios foram articular com os Agrupamentos de Escolas e usar o orçamento municipal para colmatar essas carências.

3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

Os resultados esperados incidiram principalmente no planeamento e gestão do parque escolar e foram alcançados, embora no caso das AECe dos Circuitos Especiais tenha sido muito demorada a resposta da Administração Central para colmatar essa necessidade, identificada atempadamente pelo Município.

Acho que, as consequências, são positivas, há de facto um reforço da autonomia dos agrupamentos de escolas, e muitos municípios acabam por muitas vezes para facilitar a gestão, delegar, algumas dessas competências vão diretamente para os agrupamentos para eles gerirem, questões relacionadas com obras, com compras que precisam fazer, ação social escolar, AEC, para serem eles a organizar isso diretamente. O calcanhar de Aquiles, daqui é a tal questão dos recursos financeiros, porque, se não se fizer uma leitura certa da realidade, naquele momento, e se não se transferir, aquilo que por direito irá satisfazer aquelas necessidades, as Câmaras Municipais têm que reforçar com verba sua. Também acho que a descentralização contribui para implementar a educação inclusiva, acho que sim, porque se dá mais autonomia aos agrupamentos e eles conseguem gerir certas áreas de forma direta.

- Entrevista à CM de Monchique

### Dimensão 1 – Descentralização

1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?



Entramos logo aqui numa questão dos conceitos que são um bocadinho, que nos pode levar a uma serie de confusões. Descentralizar é partilhar, é dividir entre os vários intervenientes envolvidos no processo.

1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

É assim, eu acho que devemos caminhar para uma descentralização de facto, realmente aqui, o que aconteceu e a forma como é designado formalmente é a descentralização de competências na área da educação, mas a educação, resumindo muito sinteticamente, a educação é constituída pelos professores, a escola, os auxiliares, o que passou para o município foram os auxiliares e os edifícios, os professores continuaram no ME, é quem define as regras. A escola está para ensinar, e o que diz as regras do ensino é o ME, e portanto, não será bem uma descentralização, é uma delegação talvez, parcial, porque nós enquanto município não temos intervenção a nível dos conteúdos, das matérias que são lecionadas, definição do ano letivo, isso tudo é definido pelo outro parceiro que é o ME. Nos acabamos só por ter a responsabilidade financeira quase, manter a máquina a funcionar, e de pessoal não docente, acaba mais por ser uma questão financeira do que propriamente do conteúdo pedagógico, porque ao nível pedagógico, programas e conteúdos, algo que realmente faça a diferença, e algo que realmente possa interferir na escola nós não temos esse poder, e não nos foi transmitido qualquer delegação, acaba por ser só aqui a nível de pessoas, e acaba por nem ser a gestão delas, porque depois é o agrupamento que acaba por gerir onde é que estão, como é que os horários, a Câmara acaba por ser mais o financiador, contrata e paga, o resto da máquina é que faz acontecer.

2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arrasta há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?

Se calhar é mesmo o assumir por parte do Estado Central que vai deixar de ter ou terá que deixar de ter interferência/ controlo sob algumas áreas, porque de facto aqui a área da educação foi descentralizada, descentralizado quer dizer, descentralizou-se a responsabilidade sob a parte, basicamente, física, e sobre o funcionamento da parte física. Como também acaba por acontecer na saúde, é idêntico, os médicos e a colocação de médicos e a disponibilidade, médicos e enfermeiros, e mesmo os assistentes técnicos na

saúde, portanto é aqui, às vezes parece quase que a parte mais onerosa e mais complicada em termos de gestão foi passada para alguém, a outra parte continua a existir o controlo, que é a parte que pode suscitar mais interesse, em que se pode fazer a gestão, influenciar no número de vagas continua sob a posse do Estado.

## Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação

1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?

Se de facto for uma descentralização - descentralização, o Estado teria que criar condições para que os municípios pudessem de facto assumir a descentralização e pudessem ser uma parte ativa na gestão e na organização destas áreas, mas criando condições, basicamente, condições económicas para que isso pudesse acontecer, que é o que também não acontece neste momento, porque os valores em causa são sempre deixados uma grande parte, o município assume as responsabilidades mas também tem que assumir os compromissos financeiros que não recebe na íntegra do OE.

2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

As autarquias nunca estão preparadas, nós estamos aqui há um ano, quando chegamos já o município tinha assumido as competências na área da educação e da saúde, portanto nem sequer tivemos qualquer tipo de intervenção na decisão, agora o que fizemos em relação às competências na área social, é que, porque começamos a perceber que não tínhamos condições físicas nem técnicas para o poder assumir, aproveitamos e prolongamos para janeiro, portanto só vamos assumir as competências na área da ação social em janeiro. Não sei se estivéssemos cá quando estas decisões foram tomadas, como é que teríamos feito, porque decidimos passar para janeiro? porque de facto tínhamos falta de condições físicas e humanas, não nos parecia ser conducente com a nosso serviço

à população, que o objetivo dos municípios, prestar um melhor serviço à população. Um dos motivos prendeu-se mesmo com a questão do espaço físico, instalações onde irão funcionar estes serviços, se compararmos isto com as competências que assumimos na área da saúde e da educação, que já tinham sido assumidas, a situação não é muito diferente, em termos de espaços físicos no setor da saúde, não é propriedade do ministério da saúde, nem do município, é um espaço arrendado, cheio de carências a todo o nível, e na escola, o edifício pertence ao ME, mas o espaço físico pertence à Câmara, mas foi assumido numa altura com imensas carências físicas, o próprio edifício estava a precisar, nos agora estamos aqui a debatermo-nos com um orçamento que nos está a pedir aqui um esforço enorme para conseguirmos fazer uma reabilitação daquela escola, isto não tem sido uma luta muito igual, pelo contrário tem sido muito desigual. Para ter ideia, a escola que estamos a falar, é uma escola do 5.º ao 9.º ano, precisa de obras, porque ainda tinha telhado de amianto, é uma escola com pavilhões que precisam de muita manutenção, falta climatização, tem falta de algumas obras, e também uma das obras que já foi feita, foi a reabilitação do parque escolar infantil, de uma das escolas primárias que também não tinha, e estes custos o ME cobre uma parte, mas nunca a totalidade. A nível dos recursos humanos, aqui em Monchique temos uma coisa diferente de alguns municípios, já tínhamos parte dos funcionários sob a responsabilidade da autarquia, a diferença, não foi muito grande ao nível dos recursos humanos, porque como a maior parte do pessoal já pertencia ao quadro municipal, foi só assumirmos o resto do pessoal que foi relativamente pouco, já nos encontrávamos aqui no meio. Ao nível dos edifícios e recursos financeiros isso já é outro problema.

O que os colegas da contabilidade informaram foi que a nível de recursos humanos o valor que é transferido dá mais ao menos para pagar os custos que temos. Ao nível das infraestruturas, como ainda não fizemos grandes obras, por enquanto mais ao menos dá, agora precisamos de fazer obras a fundo e valor que nos transferem não dá, e o valor que está previsto para o financiamento das obras de requalificação da escola, não chega a cobrir nem cerca de 50% do valor projetado, que a CM terá de despende. E estamos a falar que o custo ainda pode aumentar muito uma vez que os mercados estão instáveis, agravado ainda pela situação do contexto internacional.

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

Para receber mais competências têm de ser criadas mais condições, temos que ter técnicos, e para ter técnicos é preciso termos uma cobertura financeira para poder contratar esses técnicos, portanto para municípios pequenos, como é o caso de Monchique e com fracos recursos próprios, não temos uma fonte geradora de receitas, que nos permite aqui pensar em grandes coisas, a maior fonte de receita que temos é o OE, não havendo reforço do valor transferido, fica tudo comprometido daquilo que possamos querer fazer. É uma questão de contratar os técnicos necessários para desenvolver essas tarefas idealizadas. Em relação à contratação de professores, nós aqui temos um problema, que é, como somos um meio pequeno e que por vezes não é convidativo os professores virem para cá, se calhar era uma das coisas, se fosse a Câmara a lançar concurso, se calhar podia ser mais vantajoso, para os estabelecimentos de ensino e para o próprio profissional. O mesmo ocorre no caso da saúde, porque temos, supostamente, o nosso número de médicos de família teria que ser 4, eu digo que teria, porque nós neste momento só temos 2, e os concursos que são abertos, têm condições iguais para o país todo, e não são atrativos para um médico se vir instalar em Monchique, e por isso continuamos com um défice de 2 médicos de família, se calhar se fosse a Câmara a abrir esse concurso, quem diz médicos diz professores, poderia dar outras vantagens, características, como oferta de alojamento, por exemplo, tornar mais atrativo. Por exemplo, no ano passado não tivemos professor de geografia o ano inteiro, e é um problema.

3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

Sim, tem havido algum debate no seio da AMAL, e tem existido algumas reivindicações conjuntas, porque é diferente ser o município de Monchique a reclamar, e 16 municípios a reclamar ou contestar alguma decisão. Portanto tem havido aqui algum apoio por parte da AMAL, o tema tem sido debatido e tem sido tomadas decisões conjuntas.

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

Isso implicaria, por exemplo, que os programas fossem feitos mais direcionados para o sítio onde se está a lecionar, por exemplo aqui é uma zona mais rural, podíamos ter interesse, provavelmente até teríamos, alguns cursos mais direcionados para a vertente agrícola ou florestal, turística que é o nosso caso, podemos tentar gerir ou privilegiar algumas áreas de ensino nestas vertentes, que não é o caso, porque o programa é constituído a nível nacional e é igual para todo o território. E se quisermos sugerir à escola a construção de uma turma nesta ou naquela área, temos que ter um número mínimo de alunos que é condicionado pelo ME, porque senão o ME não autoriza, porque irá afirmar que não terá o número de professores, técnicos suficientes para que essa área funcione.

### Dimensão 3 – Caracterização do processo na CM de Monchique

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na CM de Monchique?

1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

O processo foi logo aceite pelo executivo, não houve aqui muita resistência porque já tínhamos parte dos funcionários, foi só os restantes passarem para o quadro da autarquia, por isso, como já havia aqui um meio termo, não houve aqui qualquer tipo de resistência, tanto que nos assumimos logo em 2018, ficámos logo com as competências todas em educação, passou logo para nós os edifícios e o resto da ação educativa.

O que condicionou aqui, para que este processo fosse mais célere, e também as escolas não fossem as obras, foram estes 2 anos de pandemia que condicionaram aqui as obras, claro que também a parte financeira, mas também estes 2 anos de pandemia condicionou aqui alguma coisa.

Também tínhamos a experiência de 2009, mas mesmo assim as competências eram de natureza diferente.

2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

Aqui o processo correu bem, a dificuldade/ desafio está relacionado com as infraestruturas, o que nos foi dado por assim dizer, são infraestruturas que têm problemas

estruturais, precisam de obras, não é só simplesmente mudar um autoclismo, são obras de raiz, e aí eu considero que é o maior problema que temos e que continuamos, a dotação financeira que vem do ME é muito baixa para conseguirmos fazer face às necessidades existentes nas infraestruturas, porque tal como disse não é o problema do autoclismo, porque se fosse, nos chegávamos ali, arranjávamos e pronto, é uma verba insignificante e nós conseguíamos resolver, não é isso! É algo mesmo estrutural, e para ter uma ideia o parque infantil que mencionámos à pouco custou cerca de 40 mil euros, e a requalificação da escola está nos 6 milhões de euros aliás lançámos o concurso com esse valor, e o que se está a verificar é que uma grande parte dos candidatos assinalam custos superiores a 6 milhões de euros.

3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

Há informações que não temos ao nosso dispor, porque o anterior executivo participou em reuniões e houve partes da descentralização de competências que não foram divulgadas, por ninguém por isso faltam-nos aqui algumas informações para sermos mais precisas, mas o que eu sei, tem corrido até pacificamente, o da educação em comparação com o da saúde, mesmo a nível financeiro a informação que nós temos do gabinete de contabilidade é que na saúde a verba é muito baixa para os custos que temos. Aqui na educação, tirando este problema da escola, que é uma questão de infraestruturas, o resto até correu, e mesmo a comissão de acompanhamento a nível da educação, veio cá mais que uma vez, as plantas das escolas foram-nos entregues, são estas pequenas coisas que fazem com que o processo corra melhor.

Isto afim ao cabo tem de correr bem, e nós enquanto municípios temos que fazer esse esforço para que tudo corra bem, e com a escola parece que a proximidade é maior, temos conseguido articular melhor e ultrapassar os constrangimentos que têm surgido, naturalmente surgem sempre constrangimentos, mas temos que os ultrapassar porque as escolas não podem deixar de funcionar, os alunos têm que ser recebidos, a máquina tem de ser bem oleada, porque tem que funcionar obrigatoriamente.

- Entrevista à CM de Olhão

### Dimensão 1 – Descentralização

1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?

Descentralização na minha ótica é quando alguém de poder mais elevado, delega numa instituição de carácter hierárquico inferior competências, ao fim ao cabo é um ato de delegação de competências, é como eu vejo a descentralização, neste caso da administração central para as autarquias há uma transferência de poder esta será a característica principal da descentralização.

1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

Eu acho que sim, mas com alguma reserva. Porque, reserva, porque acho que fica um pouco aquém, ou o processo não estará completo, as competências não são descentralizadas na sua totalidade, posso lhe dar um exemplo, uma área que me está também atribuída, eu sou diretor do departamento de educação e coesão social, portanto tenho esses dois dossiês, tenho o da parte da descentralização da educação e a partir de janeiro, o dossiê da descentralização da ação social, e na ação social, mais do que na educação, as competências são “semi” transferidas, ou semi-descentralizadas, porque há uma grande parte, daquilo que é a competência em si, e estou me lembrar agora da questão do IRSI (Rendimento Social de Inserção), e parte dessa competência fica no Estado, sendo a autarquia uma mera “barriga de aluguer” passando o termo, não é, da organização social do processo administrativo e não tendo qualquer decisão na matéria.

Portanto se estamos perante uma descentralização completa ou plena, eu penso que não, há aqui matéria que merece ou carece de desenvolvimento ou de abdicação do Estado central para as autarquias, aquilo que falta.

2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arrasta há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?

Há vários motivos que possam ter contribuído para isso, um deles é efetivamente a dificuldade em distribuir poder ou libertar poder, todos nós temos essa noção, e a Catarina que está a fazer mestrado em Administração Pública, sabe que a administração pública é uma instituição pesada, e que tem muita dificuldade em libertar poder e transferir para outras entidades aquilo que é o poder de decisão, esta é uma das razões.

A outra razão, e todas elas tem cariz político na minha opinião, o facto de, no caso específico de educação, o receio, acho que os decisores políticos tiveram isso em consideração, o receio de retirar poder às escolas, nomeadamente aos diretores dos

agrupamentos escolares, isto é o que acho, alias muito receio das estruturas sindicais, que sempre fizeram alarme “há vem ai a descentralização na educação, agora as escolas....

Os professores vão passar para as autarquias.”, o que nunca foi posto em cima da mesa, e eu acho que era um disparate autêntico que isso acontecesse, mas houve sempre esse terreno pantanoso, de não se saber bem como é que reagiriam as outras estruturas, nomeadamente os sindicatos, as associações de professores, os diretores de agrupamento, até porque viam isto com alguma animosidade.

## Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação

1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?

No decurso desta conversa, é bem claro a posição que o Estado deve assumir uma posição de frontalidade, transparência total neste processo, atribuindo Às autarquias, efetivamente, a competência plena para o exercício dessas matérias, nomeadamente em matéria de educação, até porque, está mais que provado e isso não é novidade, que o poder local, por razões de proximidade com as populações que têm e bem, e deve fazer por isso, consegue potenciar as atribuições, que tem, de uma maneira completamente diferente que o Estado Central, que tem que gerir o país, não é.

Não tem a especificidade que o local tem, e essas especificidades só as autarquias é que as compreendem e podem dar as respostas necessárias.

2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

Eu tenho aqui a vantagem de ter a perspetiva daqui e do lado de lá, eu fui diretor de um agrupamento de escolas durante muitos anos, antes de ingressar na vida política como vereador, e agora estou como Chefe de Departamento, portanto o meu percurso dá-me esta visão mais clara, ou das posições de cada um dos lados. Eu sempre defendi que parte daquilo que eram as competências da administração central deviam ser transferidas para as autarquias locais, sempre defendi essa ideia, e não me arrependo e considero positivo o que está a acontecer em termos de educação.



A parte da educação sempre foi repartida com as autarquias até um certo nível, em 2009 houve uma grande transferência de competências para as autarquias, os contratos de execução/ interadministrativos entre o Estado e as autarquias locais, em que passaram as AL a gerir o centro de escolas, que foi o caso de Olhão, e nessa altura eu era o diretor do agrupamento e fui ouvido junto da camara municipal, sobre as vantagens e as desvantagens desse processo, e fui um dos que defendi que isso era uma boa ideia, e que a autarquia devia embarcar nesse processo, e a par disso as questões relacionadas com o pessoal não docente, gestão das instalações aí já com algumas reservas, porque o dinheiro que o Estado geral distribuiu pelas autarquias, para conservação das instalações escolares, da responsabilidade do ministério da educação, nunca foi, e ainda não é suficiente, bem como a parte da gestão do, essa já vinha de trás, são competências quase próprias das autarquias do parque escolar 1.º Ciclo, pré-escolar, que já pertenciam às autarquias locais.

Eu diria que, respondendo à sua pergunta, se estavam prontas para acolher, eu penso que minimamente sim, porque já tinham essa experiência, esse “*know-how*”, de ter um relacionamento direto e muito próximo com os agrupamentos, em virtude dessas situações, digamos que não foi difícil dar sequência a esse processo, mas também não demos logo sequência ao mesmo, nos só assumimos as competências mesmo nas últimas, agora em março de 2022, podíamos tê-lo feito logo no início, mas não queríamos tê-lo feito sem perceber o que estava definitivamente envolvido nesta transferência, e quais eram os meios e recursos que o acompanhavam.

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

As dificuldades são aquelas que nos são impostas pelas direções dos agrupamentos escolares, e obviamente, por razões que já sabíamos, nomeadamente os recursos financeiros que a autarquia, se quiser prestar um serviço de qualidade às escolas, e à população escolar, terá que investir do seu próprio orçamento algum dinheiro, estamos a falar, e voltamos aqui ao início da nossa conversa, podia ser uma responsabilidade do Estado, se a competência é do Estado e ela é delegada, deveria de ser acompanhada dos recursos financeiros necessários, suficientes para que isso acontecesse, o que não é bem o caso.

Em termos de recursos materiais e humanos, materiais acho que não há muita razão de queixa, nesta matéria, até porque as escolas tem acesso, algumas, a nossa secundária tem acesso, as E.B. 2, 3, tem acesso a fundos comunitários para desenvolver os seus projetos educativos, uma vez que todas elas são territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP), e têm acesso a essa ajuda extra, e a secundária depois tem acesso aos fundos comunitários para o desenvolvimento dos cursos profissionais, que têm criado, a coisa vai se resolvendo por essa via. Relativamente aos recursos humanos, diria que há muito para discutir, acerca dessa questão, e falo concretamente, das questões relacionadas com a gestão de pessoal não docente das escolas, como sabe, o pessoal não docente, embora seja da responsabilidade da autarquia a contratação, está sujeita a uma dotação que é definida pelo Ministério da Educação, e essa dotação não se revela, no presente momento, suficiente para as necessidades da escola, e porque, porque a complexidade dos alunos que frequentam, hoje a escola, aumentou de tal maneira, que os problemas, os alunos com necessidades educativas especiais, que temos nas nossas escolas, fazem com que haja necessidade quase, de ter um funcionário para cada um desses miúdos, isto é uma das razões, e a outra razão é que o Ministério define uma dotação mas não define regras específicas para quando os funcionários faltam por razões de doença, e as tais baixas prolongadas, se um funcionário, infelizmente adoecer, e adoecer gravemente, enfim, e tiver que ficar bastante tempo foram do seu local de trabalho, nos não temos capacidade, também por razões ligadas à legalidade dos concursos e admissões ligados à administração pública, não temos capacidade para substituição imediata, ou temos aqui criado uma bolsa constante de reserva das pessoas, ou então não é possível ser célere na substituição, isto depois levanta-nos problemas ao nível das respostas imediatas a dar às situações.

2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

(Resposta dada, na questão anterior).

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

Eu penso que, assim à primeira vista, a margem de transferência já não é assim muito grande. As autarquias têm sempre capacidade para absorver mais poder se assim lhes forem colocados, desde que tenha obviamente estrutura para os acolher, estrutura física, humana e financeira, desde que sejam cumpridos estes três requisitos não há problema nenhum, haverá com certeza capacitação técnica e capacidade política também, para os acolher e pôr em marcha.

Relativamente à educação, não estou a ver aqui outros poderes, para já, mais nenhum.

3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

Eu acho que sim, até porque a AMAL em termos de educação tem as questões da rede de transportes escolares. Eu diria que as CIM, neste caso a do Algarve – AMAL, não teve um papel preponderante nisto, limitou-se a aceitar, de acordo com a vontade dos municípios e que foi expresso em sede própria, não vejo que tenha sido um entrave no processo. O relacionamento que a AMAL tem connosco neste domínio da educação, e com a estrutura local do Ministério da Educação, é a definição da rede educativa em cada ano, dos cursos a serem criados, das escolas básicas e secundárias, aí tem um papel preponderante naquilo que são as necessidades futuras de formação, tendo em conta o mercado de trabalho existente no Algarve.

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

Eu acho que sim, e defendo isso também, como já lhe disse, sempre fui defensor desta matéria e considero que sim, que caminhamos para uma política local de educação e devemos caminhar para uma política local de educação, sem contudo perder aquilo que é a unicidade do currículo nacional, o Estado central não deve abdicar disso, é a coluna vertebral da educação tem que ser definida a nível central, e as matérias curriculares base tem que ser definidas pelo Ministério da Educação, isso é qualquer coisa que é muito claro para mim e para qualquer pessoa que conheça minimamente este assunto.

Aliás, as autarquias já tem a possibilidade de através da sua participação nos conselhos gerais de cada agrupamento escolar, propor matérias a serem discutidas a nível

local, e há projetos muito interessantes em curso que confirmam precisamente essa parceria, que na minha visão é proveitosa e virtuosa.

Os riscos que isso pode trazer, o maior risco e aquele que mais me preocupa, é o facto de estarmos a acentuar as desigualdades que já existiam entre os diferentes conselhos, dou-lhe um exemplo, a Câmara Municipal de Olhão tem um orçamento ao nível do Algarve baixo, deve andar à volta dos 35 milhões de euros, por ano. O concelho de Loulé tem um orçamento 3 vezes superior ao nosso, o que é que isto quer dizer? Quer dizer que as competências são as mesmas para ambos os municípios, mas a capacidade que Loulé tem em relação a Olhão é 3 vezes superior, para não falar que tal como nós, também Loulé se pode socorrer dos fundos comunitários. Isto é a questão que mais me preocupa, e que na minha ótica, devia ser acompanhada de uma revisão da lei das finanças locais, promovendo tanto quanto possível uma equidade entre os municípios para não se assistir a esta disparidade de tratamento, que existe e que a transferência de competências pode e vai acentuar.

### Dimensão 3 – Caracterização do processo na CM de Olhão

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na CM de Olhão?

1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

Houve aqui algumas reticências, primeiro quisemos ver, e depois obviamente fomos obrigados, o processo acabava em março de 2022, e não houve volta a dar, até que a nossa tendência desde o início foi aceitar as competências, nunca houve assim nada que em termos do executivo que disse que não.

Eu acho que foi uma causa natural, basicamente, na sequência daquilo que já vínhamos a fazer com os agrupamentos escolares, desde 2009, com o tal contrato de execução da educação, mais trabalho que entretanto foi sendo cimentado a nível da participação da autarquia, nos conselhos gerais, em que fazemos questão de nem estar à frente, nem atrás, daquilo que são o funcionamento das escolas, mas sim ao lado, vermos-nos como agentes educativos, numa questão central para as nossas populações, que é a educação, e que nos sabemos que a educação é um pilar fundamental e obviamente é a

área que em termos de desenvolvimento social pode fazer e faz, com certeza a diferença, digamos que é o elevador social mais direto que nos temos, a autarquia não poderia ficar há parte deste processo, portanto digamos que de forma natural, com as reticências que já manifestei ao longo desta conversa, que nos entramos nisto.

2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

O processo tem decorrido de uma forma bastante tranquila, deu-nos tempo, também, para preparar tudo isto, o que é nos fizemos, nos acabamos por manter o status quo do funcionamento dos agrupamentos escolares como estava através de um contrato de delegação de competências que manteve na esfera das direções dos agrupamentos todas as competências que já existiam antes, sem lhes retirar para já nenhum poder.

Qual é o objetivo que prosseguimos nesta questão, é item a item, ação social escolar, manutenção das instalações, funcionamento das instalações (água, luz e gás), transporte escolar, AEC, essas matérias setoriais, se calculáramos uma a uma, e é o que estamos a fazer neste momento, juntamente com os diretores de agrupamentos, e ver o que é que a autarquia pode assumir por completo, utilizando o que, objetivo acima referido, libertar as escolas/ agrupamentos da maior carga burocrática possível, deixando margem para que os agrupamentos ou as direções de agrupamento se preocupem com aquilo que se tem que preocupar, que é com a parte pedagógica, está é a nossa visão, a curto médio prazo, e isto vai levar-nos à questão que discutimos anteriormente, da tal política local de educação, que deve ser neste sentido, no sentido de libertar carga administrativa, processual, burocrática, nas escolas para deixar espaço de manobra, para as questões que são relevantes, que são as questões pedagógicas.

Basicamente é tentar inovar, se conseguirmos introduzir, neste processo, questões e que possam ter reflexo quer no funcionamento de escolas, quer na própria autarquia, esse é um dos desafios que nos temos. Todos os outros desafios são evidentes.

3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

Basicamente são esses, se conseguirmos fazer isso, que isso contribua definitivamente para os resultados escolares, possam vir a ter outra expressão, alias a nossa participação, o nosso relacionamento com as escolas, vai todo nesse sentido, não sei se sabe, mas posso lhe adiantar, que a Câmara de Olhão têm nesta latente específica

da educação, um plano de ação muito bem definido, e que passa pela oferta dos cadernos de atividades aos alunos do 1.º Ciclo, a par dessa oferecemos o material escolar também para o 1.º Ciclo, o que torna este nível de ensino basicamente gratuito, financiamos também a aquisição de material pedagógico e de apetrechamento para o pré-escolar com uma verba que reforçamos sobre o valor disponibilizado pelo ministério da educação, temos investido na requalificação e ampliação dos estabelecimentos do 1.º Ciclo e pré-escolar através de candidaturas a fundos comunitários, estamos neste momento a acabar a requalificação e uma escola e estamos em via de requalificar mais dois estabelecimentos, e a construção de um novo pré-escolar, isto são competências da própria Câmara e aqui estamos em falar só em requalificação de edifícios escolares, de uma verba que ronda os 9 milhões de euros, para uma Câmara que tem um orçamento de 35, está a ver, é um esforço que fazemos com a consciência de que estamos a contribuir para um futuro melhor para todos nos, principalmente para as nossas crianças, e que esse investimento, efetivamente, possa fazer a diferença.

\*” A educação não pode andar arredada de tudo o resto, temos que ver a floresta e não só a árvore.”

- Entrevista à CM de São Brás de Alportel

### Dimensão 1 – Descentralização

1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?

É tirar do central e por no local.

1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

Eu entendo que, eu percebo que há o conceito de descentralização, desconcentração, etc. Na prática há uma desconcentração de poderes dos órgãos centrais do Estado, por setores, nas autarquias locais. De facto, há algumas competências / atribuições que passaram para as autarquias. É claro que se pode dizer que, o que se pode falar é de grau, com muita intensidade, com intensidade média, ou baixa. Eu acho que é de baixa intensidade, mas atenção que isto tem de ser visto de setor a setor. Há vários domínios, quer dizer, o decreto-lei base fala ali de 14, e algumas competências, quer dizer, há graus diferentes de descentralização ou desconcentração, conforme esses domínios.

Por exemplo na questão da educação, isto vem complementar um processo que já se iniciou em 2009, já houve um processo de desconcentração ou transferência de competências, em 2009, mais ao menos o ano em que se formalizaram os contratos entre o Estado e as Autarquias locais, para a transferência de competências na educação. Mas por exemplo nas matérias relacionadas com a ação social, que vêm do instituto de segurança social para as autarquias, não há precedentes, digamos que o grau de intensidade na ação social é superior ao da educação, porquê? Porque o pacote de competências é maior, e no caso da educação é mais “umas quantas” competências que vêm. Portanto, há graus de intensidade diferentes, agora se, a polémica que surge é porque é assim, porque o tipo de competências, porque primeiro é uma questão de grau, segundo é uma questão de tipo, isto significa, uma coisa é nos termos uma competência na área da educação para contratar pessoas, para definir planos pedagógicos, ou pelo menos ter uma voz ativa nisso (os municípios participam nos conselhos gerais dos agrupamentos) ocupavam um papel mais de apoio, do que propriamente na gestão do dia-a-dia da parte pedagógica dos processo, ora o que é que acontece, o que veio agora nesta fase da educação, continua a ser mais do mesmo, não há aqui nenhuma novidade, são mais os refetórios do 2.º e 3.º Ciclo, secundárias, mais pessoal não docente, portanto é mais do mesmo, portanto o que estamos aqui é falar, são tipos de competências que de facto não dão grande poder de decisão daquilo que são os domínios nesses setores ao nível local, não definição de política educativa local, esqueçam lá isso, não é isso que se está a falar.

Há um processo de transferência de competências? Sim. Com diferenças de grau e de tipo. O tipo das competências é que não agradam a toda a gente, não são propriamente as melhores, e está-se a encontrar muita criatividade na forma como cada município está a tratar disto, os que aceitaram, porque ainda há alguns que não aceitaram coisa nenhuma. 2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

As coisas evoluíram bastante desde o 25 de abril, é claro que tem havido movimentos de maior descentralização, seguidos de movimentos de maior concentração e depois de maior descentralização. Por exemplo, aquilo que são atualmente as direções regionais, os poderes que tem atualmente, em comparação com os que tinham por exemplo nos anos 90, são muito inferiores, vou dar um exemplo, na segurança social não existia o Instituto da Segurança Social, é uma invenção dos anos 2000, e antes disso o que existia eram os chamados Centros Regionais de Segurança Social. O centro regional

do Algarve tinha um órgão colegial há frente, que era um conselho diretivo, um presidente, dois vogais, que tinham autonomia patrimonial, financeira e administrativa, que respondiam perante o secretário de estado e o ministro. Neste momento o que existe são os Centros distritais da segurança social, que tem um diretor nomeado pelo conselho diretivo a nível nacional, conclusão o poder decisório que tinha o centro regional do algarve ao nível do órgão colegial era totalmente diferente e muito superior aquilo que são as competências de uma diretora distrital nomeada pelo conselho diretivo “não sei que”. O mesmo se passa na educação, nem sequer há o diretor regional ou uma coisa estranha da DGEST, que é uma componente da parte da educação, o único que ainda mantém alguns poderes é de facto a saúde, com a administração nacional de saúde, que continua a ter um conselho diretivo.

Estamos a ver que de facto houve uma fase entre os anos 80 e 90, que houve muito movimento de desconcentração de poderes, com maior autonomia às regiões, e depois houve uma concentração de poderes, isto também tem a ver com as teorias do INA.

Houve uma padronização de procedimentos de forma de fazer, que é importante, no que respeita aos municípios, que são anteriores a isto tudo (o municipalismo ganha muita força no século XIX, mas já vinha de trás), o municipalismo tem feito o seu percurso, a diferença do pré 25 de abril para o pós é substancial, desde logo a autonomia do poder local, o facto do sufrágio direto, não têm nada a ver com o que era antes. Desde o 25 de abril que se percebe que houve um conjunto de competências que foram sendo postas nas autarquias, paulatinamente tem estado a conquistar um conjunto de competências dos mais variados domínios, portanto, é um processo, que está em curso, que neste momento, talvez estejamos a braços com o maior processo (que tenha conhecimento desde que me lembre) de transferência de competências do Estado nos vários domínios, para as autarquias locais, não há precedentes (desde da democracia).

O contexto, que é uma tempestade perfeita, porque isto começa em 2018, os valores que estão a ser negociados são de 2018, início de 2019 dá-se a possibilidade de jogar aqui com as assembleias de decidirem mais um ano ou menos um, chega o “*deadline*”, passa a ser obrigatório, pois é, mas estamos num contexto de 2 anos de pandemia e uma guerra em mãos. Por isso é que existe tanto ruído.

## Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação



1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?

Acima de tudo, considero que em matéria de Educação, o Estado deverá garantir que, em nenhuma circunstância derivada do processo de transferência de competências, não seja garantido o consagrado no n.º 2 do Artigo 73.º da Constituição da República Portuguesa, que estabelece que *“O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva.”*

As conhecidas desigualdades de recursos e dinâmicas sociais existentes entre territórios/municípios/regiões, nas mais diversas dimensões (financeiros, económicos, demográficos, geográficos, etc.), poderão significar um sério risco ao cumprimento do direito constitucional acima referido. Caberá ao Estado garantir a sua correção.

2. As autarquias locais e as entidades intermunicipais, estavam preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

No geral, não houve grande negociação, existe o decreto-lei n.º 21/2019, diz o que é e o que não é, dá a possibilidade do adiamento até 30 de março de 2022, foi para os municípios se preparem para aquilo e a comissão de acompanhamento aqui na nossa CM já reuniu 2, 3 vezes, foi o suficiente, porque isto é um município relativamente pequeno, temos 1 único agrupamento, temos um excelente relacionamento com o agrupamento e felizmente as coisas não nos assustam muito. Não houve de facto nenhuma negociação, temos algumas necessidades nas escolas, na secundária e na EB 2, 3, mas pronto havemos paulatinamente chegar a esses objetivos. Vamos ter de alargar a nossa rede escolar, as infraestruturas, uma vez que fomos o 2.º conselho do país onde houve maior aumento demográfico daqueles que não estão juntos ao litoral, São Brás de Alportel sofreu aqui uma subida de 5 e tal %, que de um momento para o outro vemos que temos as salas

sobrelotadas, e isto não estava previsto, e agora estamos a ser confrontados com isso, mas vamos resolver isso com a carta educativa.

O espírito da lei é tirar essa parte dos agrupamentos e passá-la para os municípios. É preciso perceber isto da transferência de competências, é que a própria lei-quadro, permite que se estabeleçam ao contrário, ou seja, delegações de competências ao contrário, do município para os agrupamentos escolares, e o que é que os municípios estão a fazer e alguns agrupamentos que abraçam nesta nova ideia, que é veio do Estado, do Ministério da Educação para o município e se tiver mais que um ou mesmo um agrupamento, devolve as competências para o agrupamento. Agora o município estar a devolver as mesmas competências que acabaram de ser dadas pelo Ministério, aí vão contra o espírito da lei, é dar-lhe a volta, só que o problema que isto vai gerar, isto é importante perceber, ora bem: sai do instituto de gestão financeira da educação para os municípios, as verbas acordadas, e depois eu recebo-as aqui, faço um contrato das competências a transferir, que é aprovado pela assembleia municipal e devolvo o dinheiro ao agrupamento, isto teoricamente, porque o que vai acontecer, é que o dinheiro quando entra no agrupamento entra novamente para o instituto de gestão financeira da educação para voltar novamente ao agrupamento, uma vez que as escolas não tem a autonomia para “pegar” no dinheiro, tem que ir à conta central e só depois é que disponibilizado para o agrupamento, com isto está se a criar uma entropia, mais uma, em vez de facilitar e de agilizar, o que vai criar aqui é mais um impasse.

Se o município estava preparado? Preparado estava, o problema é o contexto em que isto acontece, nós neste momento estamos a lançar concursos. Agora nós queixamo-nos porque não há uma transferência de competências, não sei o quê, centralidade, mas quando aparecem as competências, essas são devolvidas, da educação concretamente, isto não faz sentido nenhum. É preciso perceber que os pinos da lei é para transferir, para que sejam os municípios a concretizar isso, não para que os municípios passem isso para os agrupamentos, não é esse o espírito da lei, o que estamos a fazer é assumir o espírito da lei paulatinamente, com calma, a fazer as alterações gradualmente.

Se as verbas chegam? Muito dificilmente, porque, 2 anos de pandemia, os valores acordados são os de 2018, e agora temos um problema que é a inflação. O dinheiro não chega. Agora também há uma coisa que é a comissão de acompanhamento, há obrigação de apresentação de contas no final do exercício, e o município cá estará para apresentar, e veremos o que é que dá.

Por exemplo o caso de Olhão, passou as competências para os agrupamentos, e agora está muito complicado em termos de contratações.

A nossa preocupação é, pôr as coisas a funcionar, cumprir o espírito da lei, e mais fazer uma boa monitorização, e mais se tivermos que “partir a loiça toda” nessa altura iremos dizer: “Deram-nos 10, nós gastamos 30, como vamos resolver isto?” É totalmente diferente de desistir logo no início.

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

(Resposta presente na questão 4.)

3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

Considero que não houve unanimidade sobre a matéria por parte dos 16 presidente de Câmara que integram o executivo (intermunicipal) da AMAL.

Isto porque se, logo em 2019, a maioria das Assembleias Municipais (por aplicação do art.º 75.º do DL 21/2019, de 30/01) deliberaram concordar com as transferências no domínio da educação para as Comunidades Intermunicipais, o mesmo não se passou com a transferência de competências para os respetivos municípios, que não ocorreu no mesmo tempo e, na maior parte dos casos, apenas após o fim do prazo fixado pelo DL 56/2020, de 12/08, que adiou o prazo inicialmente previsto pelo DL 50/2018, de 16/08, ou seja, a partir do dia 1 de abril de 2022.

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

Não vejo que tenham sido dados passos largos para o caminho para o desenvolvimento de políticas locais de educação. Criaram-se em 2003, os conselhos municipais de educação, que tem um conjunto de competências vindas na lei, é mesmo nessa lei, no DL n.º 21 de 2019, que é o processo de competências atual, foi isso e na carta educativa, mexeu nisso, um pouco na constituição, na CCDR e um pouco na carta educativa. Portanto não se pode dizer que de 2003 para 2019, que tenha havido uma alteração do fundo sobre aquilo que já existia.

Os municípios participam, como lhe disse nos conselhos gerais, mas nessa lei-quadro dos conselhos gerais e os agrupamentos, não houve alterações.

Eu não vejo de facto que se estejam a dar grandes passos para a definição das políticas locais, até porque isso implicava, de certa forma, mexer nos currículos, no pessoal docente, e isso ia criar, e é preciso perceber isso, temos que ter noção que tem que existir um serviço mínimo que seja assegurado em Bragança, São Brás de Alportel, Lisboa, é coesão territorial em relação ao país, eu percebo que os municípios possam ir ganhando espaço e isso tem acontecido, com a criatividade e imaginação de colaborar com os agrupamentos de escola naquilo que não é verdadeiramente pedagógico, ou seja, por exemplo, nós no pré-escolar, existe uma coisa que se chama atividades de animação e apoio à família, são no fundo uma componente não letiva (como há as CAF para o 1.º Ciclo, há uma portaria específica sobre isso) e nesses casos, nos temos alguma possibilidade de fazer uma oferta que é lúdica o pedagógica que ajuda de certa forma ao desenvolvimento das crianças e dos alunos. Agora mexermos nos currículos, na colocação de professores e nas formas de colocação, eu não vejo isso para amanhã, nem para o ano, à um longo caminho a percorrer, eu não sei se isso.

É um momento difícil devido ao contexto – pandemia, guerra e inflação. Estamos longe disso de serem os municípios a decidirem acerca das políticas educativas, isso é outro tipo de competência.

A carteira de cada município, o que acontece, o meu maior receio deste processo, é que se não forem feitos alguns ajustes que precisam ser feitos, principalmente financeiros, é que se vai criar aqui, as tais disparidades territoriais, entre municípios, e toda a luta de padronização pode ir por água abaixo por certas questões, o que vai criar desigualdades territoriais, é o meu maior medo, é que vai se cavar um buraco entre os concelhos do interior e do litoral, e entre os concelhos mais ricos e mais pobres, vai se acentuar se não se tiver o cuidado de introduzir fatores corretivos, não pode ser o mesmo valor para todos, não é assim. As realidades orçamentais dos concelhos são diferentes, as realidades geográficas e demográficas também são diferentes.

Não podemos olhar só para a educação, temos que também ver a saúde e a ação social, porque uma vez que falte dinheiro para os apoios da ação social (5000€ por ano), vai ter que sair do orçamento da Câmara, mas uma coisa é, se for numa área a coisa ainda se consegue solucionar o problema é que não estamos a falar exclusivamente da educação, mas de mais não sei quantas competências noutros setores. A situação da educação sempre foi deficitária, desde 2009.

### Dimensão 3 – Caracterização do processo na CM de São Brás de Alportel

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na CM de São Brás de Alportel?

1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

Após a publicação do DL 21/2019, de 30/01, apesar da Assembleia Municipal ter deliberado aprovar a transferência de competências no domínio da educação para a AMAL em março de 2019, o mesmo não sucedeu com a transferência de competências para o município, que foram rejeitadas pelo mesmo órgão municipal em 2019, 2020 e 2021.

A transferência de competências para o Município de São Brás de Alportel efetivou-se a partir de 1 de abril de 2022, apenas após o fim do prazo fixado pelo DL 56/2020, de 12/08, que adiou o prazo inicialmente previsto pelo DL 50/2018, de 16/08.

1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

Os pressupostos que foram invocados para a rejeição da transferência de competências no domínio da educação foram os atrasos na publicação de um conjunto de portarias e outros diplomas legais previstos no DL 21/2019, de 30/01, que seriam essenciais para o processo de análise financeira da transferência de competências, no momento e para o futuro.

De referir que a maioria dos diplomas previstos no DL 21/2019, de 30/01 ainda hoje não se encontram publicados: fórmula de financiamento das despesas de transporte escolar; fórmula de financiamento das despesas de equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares dos 2.º e 3.º ciclos e secundário; ação social escolar; escola a tempo inteiro. Foi publicada a relativa aos ratios do pessoal não docente que, entretanto, já se encontra em processo de revisão/renegociação entre o Governo e a ANMP.

O processo de transferência de competências acabou por ser “imposto” a partir de 1 de abril de 2022, em pleno contexto pós-pandémico e da Guerra na Ucrânia, com um envelope financeiro que reporta ao ano de 2018.

2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

A questão é assim, a fase de negociações prévias, é assim, isto começa tudo em 2018, com o DL n.º 50/ 2018, mas esse DL é o geral, mas depois há os setoriais, o DL n.º 21/2019, começou a ser negociado com a ANMP antes de serem publicados, e fomos

acompanhando dentro do possível o que se estava a passar, portanto esse momento da negociação foi importante, e foi um momento que acabou por marcar um bocadinho o que aconteceu a seguir. O que aconteceu a seguir, foi que se chegou à conclusão que, os despachos que foram publicados com os montantes que eram de 2018, dá-se a possibilidade e alarga-se posteriormente mais 2 anos, o DL n.º 50 previa aceitar ou não aceitar até ao fim de dezembro e depois foi mais o de 2021, o que aconteceu com esse “empurrar para a frente” da possibilidade dos municípios aceitarem ou não aceitarem, não há uma regra, apesar de existir uma atualização automática dos valores que estamos a falar para transferir para os municípios, avançou-se nos anos, mas manteve-se o grau de 2018.

A lei foi projetada de uma forma, isto foi sempre tutelado, ou havendo a possibilidade de tutelar, mas nunca se fez os ajustes financeiros necessários, é assim devia ser sempre para o ano anterior, fico parado em 2018, não houve qualquer tipo de atualização, o que aconteceu foi que passamos para o ano 2020, 2021 – pandemia, guerra, crise energética, que teve e tem efeitos obviamente na economia, e que agora se vê, é que existem diferenças monumentais de valor, e é isso na minha opinião, deve concordar comigo, que os maiores conflitos que existem entre alguns municípios e o Estado não tenha a ver com natureza ou tipo de competências, mas com os montantes afetos a essas competências, porque existem restrições orçamentais, e que se sabe que um orçamento não estica. Se o problema fosse só na educação, a Câmara fazia esse esforço, a questão é que o problema ocorre na saúde, ação social, e os presidentes de camara estão a ver isto, o contexto demonstra isto, os preços das coisas tudo a aumentar, é esta a grande dificuldade.

Quais são os momentos que marcam este processo: é o momento da negociação, depois é a questão da pandemia, volto a dizer um dos grandes problemas é o contexto que em nada tem vindo a ajudar a este processo, só tem trazido novas adversidades.

É um processo lento, complicado, porque é preciso negociar, e ainda teve o azar de cair num contexto sociológico, político, económico, global muito complicado.

Embora também haja autarcas que referem que o tipo de competências transferidas são as chamadas “manga de alpaca” e os “criados”, não é essa a lógica.

3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

Uma vez que no município de São Brás de Alportel só existe um agrupamento de escolas, o diálogo e as negociações serão mais fáceis do que noutros casos com maior número de agrupamentos.

Assim, foi estabelecida a regra de celebração de um contrato de delegação de competências da Câmara Municipal para o Agrupamento de Escolas por ano letivo, instrumento dinâmico que determina a forma de relacionamento entre as entidades de forma a garantir o melhor funcionamento das escolas respeitando o espírito do DL 21/2019, de 30/01, ou seja, não devolvendo ao agrupamento as competências que foram transferidas para o município (caso da gestão dos refeitórios, conservação e apetrechamento, e outras áreas que carecem de contratação de pública), como está a acontecer em muitos municípios, inclusivamente no Algarve.

Para melhorar gestão do processo, foi já implementado um sistema informático de gestão que, respeitando as áreas de competência de cada entidade, integra as principais componentes da comunidade educativa local: agrupamento – encarregados de educação e alunos – município.

No que ao financiamento diz respeito, está-se a tornar óbvio que no final de 2022 poderá existir um significativo défice para os municípios, ou seja, as verbas transferidas não são suficientes para cobrir os encargos decorrentes do processo de transferência de competências.

- Entrevista à CM de Tavira

### Dimensão 1 – Descentralização

#### 1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?

Para mim a descentralização de competências significa obviamente que os organismos da administração central decidem que determinadas competências, por questões de eficácia e eficiência devem ficar e órgãos da administração local, isto neste conceito de delegação de competências, claro que pode ser de uns institutos para os outros.

Mas eu vejo assim, que é uma decisão de modo a melhorar a eficácia e eficiência de resposta dos serviços e para se poder, obviamente que as necessidades e os problemas sejam satisfeitos e resolvidos de forma mais rápida, como também, não é,

estas competências também tem esta questão mais lata, que é a própria delegação de competências das camaras nas freguesias, que são depois um órgão ainda mais próximo das pessoas, eu penso que depois aqui essa ideia, é essa proximidade do cidadão com vista obviamente a tornar a administração mais eficiente, é essa a base.

1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

É assim, acaba por ter alguma, eu tendo a concordar com isso, porque existe nestas delegações de competências, nós estamos a delegar algumas competências, no caso da educação e saúde, a questão que está aqui é que efetivamente não há um verdadeiro poder dos municípios no que toca há parte dos docentes e dos profissionais de saúde, e portanto uma gestão nunca pode ceder ela própria num todo, se não houver uma gestão de todos os recursos, não são só os recursos que contribuem para o apoio geral, existem também médicos, professores, que não temos uma palavra a dizer, embora me parece aqui que entre as duas áreas aparecem distinções, enquanto a legislação remeteu para no caso da educação para o conselho municipal de educação algumas competências e portanto o conselho municipal pode dar aqui algumas orientações relativamente a algumas matérias que poderão ser introduzidas nos currículos, na questão da flexibilização, e permite aqui que o conselho municipal de educação se realmente for dinâmico e conseguir introduzir aqui algumas alterações em alguns pontos, mas não serão pontos chaves, que esses o Estado guarda para ele. Já no caso da saúde, e tendo em conta a carência de profissionais, não ter uma palavra a dizer nesta gestão também é complicado e acaba por haver este sabor “agridoce”, de facto estamos no lado da solução e a maior parte se calhar dos presidentes de Câmara vêm a descentralização e até mesmo uma futura regionalização com bons olhos, mas depois falta aqui ainda qualquer coisa, e portanto, parece que o que é transferido são apenas as tarefas menos específicas, o trabalho mais indiferenciado, e eu acho que acaba por ser uma repercussão que não é bem-vinda, depois no caso de outras competências como é as praias, eu penso que resultará melhor, é mais complexo, mas acaba por fazer sentido (não há envelope financeiro associado).

Outro ponto que acho que pode fragilizar este processo, tem haver com uma coisa que ninguém contabilizou, que é aquilo que as Câmaras tem que se reorganizar, com a quantidade de recursos a mais, que as Câmaras tem que ter, e que ninguém está a contabilizar isso nos envelopes financeiros que temos, antes pelo contrário, a nova lei das finanças locais, algumas Câmaras, como é o caso de Tavira, até retirou verba, com este



normativo, portanto precisamos de crescer, temos que ter técnicos a acompanhar estas competências, toda a nossa organização cresce, temos que ter mais condições, eu neste momento tinha 450 funcionários, agora tenho 600, os meus recursos humanos tem que ser dotados de mais pessoas para fazer processamento de vencimentos, para tudo isto, e eu acho que isto é uma coisa que pode falhar, porque a lei não foi devidamente acautelada, as Câmaras têm essa necessidade de elas próprias se organizarem, terem estes custos administrativos de adaptação.

Acho que os envelopes financeiros são manifestamente insuficientes, por outro lado, percebo que havendo dinheiro a forma de trabalhar das Câmaras, e eu posso dizer isto porque sou do quadro da administração central, as Câmaras têm mais flexibilidade, conseguem organizar-se de modo a fazer os processos, até as contratações mais rápidas, porque a administração central tem uma série de questões que estão mais centralizadas, os compromissos, as compras e as contratações, portanto, eu aí acho que sim, acho que o ser mais perto das pessoas, irá fazer com que se poupe mais algum dinheiro, mas tem que ser pensado, os custos administrativos que a Câmara tem que suportar para se adaptar e para ter técnicos para poder acompanhar de forma eficaz, e obviamente para que isto seja uma mais valia para as pessoas, porque senão estamos somente a transferir dinheiro que não paga o A, paga o B, e é isso que não queremos, nós queremos que as pessoas sintam essa melhoria.

2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arrasta há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?

\*Ver resposta anterior.

Sim, eu penso que é exatamente isso, e com outra questão que eu referi, de nos faltar um bocadinho de poder na parte mais política pública naquela área. Falta dar às Câmaras, uma palavra a dizer na aprovação disto.

### Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação

1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?

Eu concordo que a administração central assuma estas questões de maiores, de definição de política. O que eu não defendo é que não haja aqui uma palavra a dizer por parte dos municípios, é assim, vamos ver, nós decidimos que, por exemplo, os programas da disciplina de cidadania são a igualdade de género, a participação, o bem-estar animal, se calhar também é importante que as Câmaras Municipais possam dar contributos, se

calhar faz sentido abordar algumas temáticas locais, nestas questões, se calhar nestas matérias, obviamente não cabe às Câmaras opinar nas matérias que são estudadas em matemática ou português não é?

Agora o que faz sentido, é nesta questão e havendo flexibilidade curricular faz sentido, porque faz sentido para o local que os alunos partilhem outras informações, pode ser um complemento ativo, podemos noutras áreas arranjar algumas formas. Eu penso que é um pouco isso, de podermos ser mais flexíveis, como por exemplo quando não há professores para uma disciplina, ter uma palavra a dizer sobre isso.

Mas continuo a afirmar que as políticas gerais devem vir da administração central, agora deve ser feito com partilha, não podemos só dizer, “estes profissionais são nossos, e os outros não”, é gerir como nós agora tentamos gerir com os agrupamentos, tem de haver proximidade, as pessoas estão no local e faz sentido a existência dessa proximidade.

2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

Eu acho que nem todas estão preparadas, nós temos Câmaras Municipais muito diferentes, não temos Câmaras muito pequenas, às vezes em território grandes, mas com poucas pessoas, e portanto, normalmente os técnicos têm que ser mais multifacetados e tratar de vários assuntos, Câmaras que têm menos componente técnica (menos técnicos), portanto eu acho que não estão todas ao mesmo nível, ou não estavam todas capacitadas ao mesmo nível para receber as competências.

Como já tínhamos tido uma primeira experiência, nos tínhamos tido em 2009, as delegações de competências do setor educativo, e que acabámos por rescindir esse contrato que existia, porque as verbas que nos mandavam eram manifestamente insuficientes para pagar os funcionários, e acabou por passar numa altura que a Câmara estava com alguns problemas financeiros e todos os meses estava a colocar dinheiro na educação sem o receber, e como o governo da administração central não teve abertura para negociar, acabamos por rescindir. Mas já tínhamos essa proximidade o que facilitou imenso este processo, porque já tínhamos contactos com os diretores dos agrupamentos, a Câmara sempre participou nos últimos anos, ativamente, nos conselhos gerais da escola, fomos nos habituando a trabalhar, de forma a termos parceria, partilha, até porque já partilhávamos o 1.º Ciclo, e fomos estreitando essa relação, portanto, posso lhe dizer que estávamos preparados, obviamente que neste momento com as mobilidades, temos muitas pessoas a sair, das Câmara para a administração central, vamos perdendo recursos, mas

estamos um bocadinho desfalcados em termos de recursos, estamos a fazer recrutamentos e estávamos preparados sabíamos ao que íamos, e tem estado a correr bem, e espero que o início do ano letivo corra bem.

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

É assim, nós neste momento, já tivemos através da ANMP, foram feitos ajustes, aceitamos um novo protocolo, onde revimos alguns valores, era manifestamente insuficiente. Aqueles “dinheiros” que ficaram aprovados em legislação, foram aprovados em 2019, e que estava a ser contabilizado com valores de 2017 ou 2018, todos nós sabemos a inflação neste momento que estamos a passar, portanto manifestamente, até as despesas de funcionamento estão subdotadas, estão abaixo daquilo que é a dotação que seria necessário, e nós, autarcas fomo-nos manifestando através da ANMP, e neste momento chegamos a um compromisso com o governo, de rever o preço das refeições, a despesa do funcionamento, o valor das obras, da manutenção, acho que claramente está desajustado e os recursos são insuficientes.

Nós temos aqui um caso, de uma escola secundária, com necessidade extrema de reabilitação, e que lutamos para que seja a administração central a assumir os custos desta reabilitação, pelo menos em parceria com o município, manifestamente não dá para reabilitarmos a escola sozinhos, essa ficou numa portaria, onde terá uma intervenção, ainda não sabemos muito bem, mas o governo ficou de ver, fundos do PRR ou comunitários para pudermos fazer essas reabilitações e depois o apetrechamento da escola, que realmente está em muitas más condições.

Dizer, também que não houve uma negociação escola a escola, mas as Câmaras tiveram tempo para se manifestar e dizer aquilo que realmente não queriam aceitar, inclusivamente também aconteceu na saúde.

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

Nós neste momento já recebemos praticamente todas, só ficou mesmo esta questão dos professores e das linhas mais gerais, mas não me parece também que pudessem ser competências, quer dizer, nós já temos praticamente tudo, acho que nesse

aspecto as competências da educação estão, quero dizer, a parte da educação ficou mesmo ali e as câmaras receberam praticamente tudo o resto, não me está a ocorrer agora aqui nada que, eu acho é que criamos aqui uma questão que não está bem adaptada, porque as Câmaras recebem dinheiro, mas as escolas prestavam contas ao ministério da educação e neste momento continuam a prestar contas ao ministério, inclusivamente, se as Câmaras decidirem transferir alguns “dinheiros” para as escolas, por exemplo imagine que dos 20 000€ que estavam cedidos para as despesas de manutenção, eu digo ao diretor, eu quero transferir os 20 000€ ou os 15 000€ para a fechadura, para a chave, para o vidro, e para você gerir aí, e o diretor diz-me “Presidente, espetacular, é isso que precisamos para sermos mais eficientes”. O dinheiro que é recebido pela escola, tem que ser introduzido na prestação de contas ao Ministério da Educação, eu acho que isso não é razoável do ponto de vista, depois do que temos estado a trabalhar, porque nos prestam a nós e depois transferimos-lhe o dinheiro e ainda prestar contas ao ministério, portanto, isto acaba por ser uma ineficiência, acho que acabamos por estar todos ocupados em tarefas duplicadas que não fazem sentido, podíamos estar a usar o nosso tempo para coisas que resultassem em mais valor.

3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

Bem, fomos falando, aqui temos uma CIM que fala muito e acabamos por trocar muitas impressões, e realmente fomos trocando, do que é que cada um pensava, obviamente que há opiniões diferentes, mas sim, através da AMAL. Sim facilitaram, eles propriamente também têm competências na área da educação nomeadamente da oferta educativa, e sim, trabalhamos com alguma proximidade.

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

Eu acho que sim, é o que eu lhe estava a dizer, tem que haver abertura dos agrupamentos, que em parceria com o conselho municipal de educação, trabalharem realmente estes aspetos, poder neste local diferenciar para poder estudar determinadas matérias, áreas, penso que isso pode ser interessante e trazer mais valias para o território, sobretudo também na escola secundária, com a questão dos cursos profissionais, eu acho que isso pode ser importante. Nós temos essa proximidade, nos já o fazíamos, íamos falando e partilhando, mas pode ser importante fomentar esses laços para podermos ter

essa política mais direcionada para as necessidades locais, para aquilo que faz sentido para a comunidade local, eu acho que sim.

\*Assimetrias/riscos/ falta de coesão → não faz muito sentido, e isso tenho que defender que as políticas locais, mexam nos currículos das disciplinas que depois poderão ser importantes para quem vai seguir formação superior, eu não sou a favor que as Câmaras digam, do género, “aqui não faz sentido termos geografia, mas faz sentido ter outra coisa”, e acho que não seja isso que caiba ao município fazer, eu acho que essas competências/ disciplinas genéricas que fazem parte da formação genérica deverão ser definidas e seguidas pelos municípios através de orientações distritais, através do Ministério da Educação, sendo que poderemos aproveitar algumas disciplinas como cidadania para ter currículos mais flexíveis, ou abordar matérias mais locais, e depois o que também temos, os alunos acabam também por ter algumas disciplinas de formação complementar, e é aí que podemos fazer a diferença, isto no ensino básico. Quando chegamos ao ensino secundário, isto já não existe, e aí o que podemos fazer, ou ter uma palavra a dizer é nos cursos profissionais, o que é que faz falta, e conseguir conciliar as necessidades profissionais do município com os cursos profissionais oferecidos e lecionados, aí eu acho que sim, mas tem sempre de haver uma componente genérica nessas disciplinas, mesmo o curso profissional faz sentido, que haja essa base.

É nessa perspetiva, que poderá fazer sentido essas políticas locais, estarmos a formar pessoas, não lhes cortando as pernas de quem quer seguir o ensino regular, e ir para a universidade, e dando para os que não querem capacidades e competências para entrarem logo no mercado de trabalho, e aí eu acho que podemos ter alguma palavra a dizer em termos de política local.

### Dimensão 3 – Caracterização do processo na CM de Tavira

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na CM de Tavira?

Bem. Nós aceitámos, já no final, portanto só agora.

1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

O que nos fez aceitar, foi aquela questão da escola secundária, não havia aqui uma decisão que realmente no decerto lei, ou em termos legislativos, que indicasse que pudséssemos ter uma ajuda por parte do governo que nos ajudasse a fazer a obra, e isso foram dois aspetos que nos levaram a adiar a aceitação. Acabamos por aceitar, só depois de sair a portaria que elencava as escolas que apresentavam maior degradação e que

necessitavam de intervenção imediata, acabámos por não aceitar antes, não aceitámos, porque tivemos a saída de alguns técnicos e acabámos por perder alguma capacidade de resposta porque a educação também está junta com a ação social, com a saúde, havia aqui alguma convulsão, e acabámos por ir tutelado, para ir fazendo alguns ajustes. Mas teve haver com isso, com essa questão organizativa e sobretudo com esses aspetos que eu estava a referir.

#### 1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

O que nos fez retrair foi aquela experiência, não muito boa, que tínhamos tido com o 2.º e 3.º Ciclos, e, portanto, foi essa.

#### 2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

Eu avaliaria como positiva, já tínhamos trabalhado com os agrupamentos ao nível do 1.º Ciclo, aprendemos alguma coisa com a questão do 2.º Ciclo, esta delegação de competências por trazer mais coisas para a Câmara mara, acaba por ser ela mais fácil, porque a outra (de 2009), havia algumas coisas que se mantinham nas escolas, porque a parte social, dos escalões, mantinham-se lá e portanto não fazia assim muito sentido, agora veio mais toda a parte complementar da atividade, e eu acho que tem sido mais fácil com a experiência que já tínhamos definido, as competências de cada um, fazer do diretor, o nosso grande interlocutor, e por outro lado, também lhe dar alguma autonomia, também para decidir, que foi isso que fizemos, nos protocolamos algumas competências diretamente no diretor (da Câmara mara para o diretor), para ele ir assumir algumas necessidades diárias, porque o que pretendemos é aquilo que eu disse no início, haja uma resposta mais rápida para a comunidade escolar, quer seja dos funcionários, dos alunos e dos professores, e portanto tem estado a correr bem, é como disse, teremos agora, no final da semana o início do ano escolar e é ver, e obviamente vamos afinando as coisas.

#### 3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

Eu à camara não acho que venha trazer nada de positivo, pronto como já lhe disse traz um esforço acrescido de toda a camara, mas acho que à comunidade pode trazer algumas coisas positivas, que tem a ver exatamente com isso, com uma resposta mais rápida, algumas necessidades que podem existir, alguns arranjos, adaptações, por exemplo, neste momento tivemos mais uma turma numa das escolas e andamos a tentar estudar uma solução para que os alunos não saíssem tão tarde da escola, estamos aqui num processo de alugando um contentor com todas as condições, vejo nesse sentido, de

haver essa abertura entre as necessidades do diretor e da escola, de pudermos falar e encontrar soluções, num curto espaço de tempo, é isto que eu espero, porque imagine, se o diretor tivesse que falar com a direção de serviço, depois fala com a DGEST, a questão do contentor é muito mais demorada, e a Câmara mara tem mais flexibilidade, e portanto ele poderá mudar a turma por isso.

Durante o momento que tivemos as delegações de competências, houve sempre um problema para arranjar os balneários do pavilhão, o projeto demorou, também acabámos por, pronto não tínhamos aqui meios, tivemos que contratar, etc., e quando o projeto ficou finalizado a escola já não era nossa, porque tínhamos rescindido, como eu já disse, e durante este tempo também foi muito difícil agilizar com o governo o protocolo, para podermos ser nós a fazer o arranjo, porque já tínhamos dedicado dinheiro do orçamento para isso, mas foi difícil chegar à fala, porque depois houve uma proposta, mas aqui do nosso lado havia alguns problemas, respondemos, depois houve uma alteração de secretários de estado, voltámos ao início, portanto, resumindo e baralhando, não conseguimos fazer durante este tempo, e isto são coisas, que eu acho que podem ser aligeiradas, no fundo pode transformar em muito no aumento da qualidade de vida de toda a comunidade escolar.

Por exemplo, os próprios funcionários, temos um acordo de entidade coletiva empregadora, temos autonomia para negociar com os sindicatos, negociamos, e neste momento toda a gente tem como dia de folga de férias, o dia do aniversário, e então só funcionários que passaram a ser da autarquia, ganharam isso. Nesse acordo, existem mais dias de férias, e eles também ganharam, portanto foram negociações que também se repercutiram em mais valias para eles, e isso é importante, se calhar são pequenas coisas que os deixam mais motivados, por outro lado o facto dos próprios funcionários conhecerem, e agora tenho que falar da dimensão de Tavira que não somos assim tão grandes 27 mil habitantes, de conhecerem a presidente, o vereador do pelouro, e isso também é importante, em termos da motivação de trabalho, pronto, são coisas que eu acho que às vezes, nós aqui temos a direção em Faro, e depois a DGEST em Lisboa, e os funcionários que tenham algum problema, é difícil é diferente, acho que aí temos que ter aí a postura de proximidade, porque pode revelar-se importante.

- Entrevista à CM de Vila do Bispo

### Dimensão 1 – Descentralização

1. Para si, qual o significado do conceito descentralização?

É assim, a sensação é que existe a ideia de que a descentralização tem como objetivo final a regionalização, será o início de alguns processos que poderão dar origem à regionalização.

1.1. Considera que atualmente, estamos de facto perante uma descentralização de competências?

Sim e Não. Sim porque realmente há competências que estão a passar, eu também entendo que em termos legislativos deva ser muito complicado legislar uma coisa que acaba por ser muito particular em cada território, até mesmo no território do Algarve, são realidades muito distintas e isso faz com que exista também, repare, uma Câmara como nós, pequena, é muito difícil, muitas vezes agregarmos matérias que não temos tanta abrangência, e não conseguimos, mesmo em termos de recursos humanos ter capacidade, e muitas vezes são matérias que não dominamos. Em educação, já estávamos de alguma forma dentro do processo, se formos por exemplo a outro setor, por exemplo o das praias, esse tem sido muito complicado para nós, uma vez que não temos qualquer tipo de antecedentes.

2. Na sua opinião quais os motivos que estão na raiz para que este processo se arrasta há tantos anos no nosso país? O que é que tem falhado (se é que tem falhado)?

Eu acho que tem tudo a ver com a questão da mudança. Eu acredito que o poder local tenha interesse nesta descentralização, mas tudo o que esteja relacionado com a mudança de paradigma também das próprias autarquias, é uma questão que se coloca sempre, e tem de ser testada. Se reparar, mesmo estas novas descentralizações acabaram por já ter revisões a elas próprias, porque a questão financeira inevitavelmente é uma questão pertinente para os municípios, e precisamos de ter aqui não só a questão técnica, mas também a questão financeira.

### Dimensão 2 – Descentralização em matéria de Educação

1. Existindo uma descentralização em matéria de educação, qual deverá ser o papel do Estado e, bem assim, da Administração Central?



Eu sinceramente acho que devia de haver um acompanhamento mais diferenciador, poderia dar mais trabalho, nunca é consensual, e como lhe digo cada realidade é uma realidade, e cada cabeça sua sentença, por isso também entendo a forma como está a ser feito. Tem que ser feita uma legislação, e a adaptação deverá ser feita a seguir, o que gera aqui algum atrito, mas acho que seja a forma mais razoável de fazer isto, porque se não vamos continuar com a mesma conversa.

O Estado deve assumir uma posição de maior monitorização, avaliação e acompanhamento.

2. Estavam, as autarquias locais e as entidades intermunicipais, preparadas para receber novas competências/ atribuições? Se sim, em que termos. Se não, por que motivo?

Nós temos aqui uma vantagem, lá está, tínhamos uma grande parte da descentralização já realizada, através do processo de 2009, ou seja, grande parte que seriam os recursos humanos, que é a parte que dá mais trabalho e confusão, já era da autarquia, ou seja, aquilo que veio agora não mudou nada. O que está a fazer mais moça é a questão das praias, da saúde, que são áreas setoriais que não estávamos tão dentro da situação, uma vez que não temos antecedentes, do que propriamente a educação que já sabíamos o que aí vinha. Já tínhamos experiência.

2.1. No que diz respeito aos recursos (financeiros, materiais e humanos), as autarquias locais e as entidades intermunicipais, tinham os recursos necessários?

Teve que existir uma adaptação, ainda agora finalizamos os concursos de recursos humanos deste ano, e posso lhe dizer que no âmbito dos recursos humanos, dos rácios, temos mais do que é permitido por lei, mas agora é que conseguimos ter um número suficiente de recursos humanos para dar face aquilo que é a realidade do nosso conselho. E depois ainda há um outro pormenor que acho que é muito importante, a questão, dos próprios recursos humanos e da interferência da Câmara, nem sempre é agregadora do outro lado, ou seja, eu noto muita diferença entre os funcionários que vieram por nós, que se iniciaram por nós, do que os funcionários que vieram do Ministério da Educação, ou seja, é como se fosse o próprio vínculo das pessoas, não sentissem ainda um vínculo à Câmara, o que cria algum distanciamento, eu acho que isto é muito importante para a funcionalidade das coisas.

2.2. Os recursos transferidos, pelo poder central, são suficientes? Têm em conta as necessidades de cada autarquia / entidade intermunicipal?

Não são de todo, eu antes de ser vereadora fazia parte do serviço de educação, a minha formação é psicologia, e tivemos que reforçar os serviços de educação, e nisso não há custos associados, porque era necessário reforçar toda aquela gestão necessária, horários, comunicações e toda essa gestão não é com aquilo que é transferido, eram os recursos da Câmara, tivemos que afetar recursos às necessidades que iam surgindo.

2.3. Para além dos poderes que já foram descentralizados para as autarquias locais / entidades intermunicipais, seriam capazes de acumular ainda mais poderes? Se sim, quais?

Também já não falta muita coisa, se calhar a única coisa que ainda não é das autarquias é relativa à parte docente. Basicamente é o que falta neste momento, eu acho que em termos futuros, poderá ser uma realidade, porque esta própria divisão já gera algum desconforto, mas eu acho que não seja uma coisa que o país, esteja preparado para que aconteça já.

3. Considera que o executivo intermunicipal teve abertura / disponibilidade para avançar com um processo de descentralização?

Eu acho que valoriza sempre, nem que seja só a troca de experiências.

4. Poderemos estar a caminhar para uma política local de educação? Se sim, quais os riscos que considera estarem inerentes a essa potencial realidade?

Sim e faria algum sentido, claro que tem de haver diretrizes nacionais, mas acho que deveria existir uma política local. Um dos riscos poderá ser a disfuncionalidade das situações, mas muitas vezes a parte do governo central acaba por não conseguir gerir toda esta parte tão local, e nota-se pela questão da colocação dos professores.

### Dimensão 3 – Caracterização do processo na CM de Vila do Bispo

1. Como foi aceite o processo de descentralização em educação na CM de Vila do Bispo?

1.1. O que vos fez avançar com o processo de descentralização?

## 1.2. O que não vos fez avançar para a descentralização?

Na altura, eu não estava no executivo municipal, e foi uma decisão que foi tomada no sentido, do que eu entendo, de melhorar a proximidade, é assim o grande risco destas situações, é precisamente, a falta de acompanhamento, eu lembro-me na altura as comissões que foram criadas, elas nunca tiveram uma grande continuidade, ou seja, foi um processo quase que autónomo, não é bem autónomo, porque existiu alguém que estava a observar mas falta aqui uma ligação, e a comunicação podia ser melhorada e melhor.

## 2. Como correu a transferência de competências / atribuições? Quais os principais desafios encontrados.

O grande problema foi recebermos uma escola com problemas estruturais, que ainda hoje precisa, e que agora vamos tentar ir ao PRR, ou seja, recebemos um edifício que já precisava de manutenção na altura, mas que os custos de manutenção eram superiores ao valor transferido pelo Estado. Para não falar que os valores estipulados na altura, são significativamente desajustados para o contexto onde nos inserimos, em que estamos perante uma guerra, uma inflação dos preços, o contexto educativo também ele foi alterado, é preciso adaptar as salas às novas necessidades, torná-las mais tecnológicas, e nada disso foi contabilizado, nem deverá ser atualizado.

Os recursos financeiros e humanos são escassos, e é a Câmara que tem que se “desenrascar”.

## 3. Quais os resultados esperados, e aqueles que já foram alcançados, até agora?

É assim, lá está, eu acho que a descentralização tem muitas vantagens, por exemplo nós agora conseguimos realizar o projeto da escola, conseguindo eventualmente ir ao PRR, conseguimos fazer uma escola mais à nossa realidade, ou seja, temos o conhecimento daquilo que são as necessidades da nossa população, obviamente, e nota-se até, se formos à nossa história, os projetos das escolas eram nacionais, e em termos de infraestruturas e materiais, existe a necessidade de adaptações, quer seja por causa do clima, entre outros. Os projetos eram utilizados em termos de rentabilidade económica eram muito mais viáveis, mas depois muitas coisas não se adaptam às realidades.

Vou-lhe dar um exemplo, houve alterações legislativas, nomeadamente, por exemplo nas acessibilidades, onde não houve o acompanhamento por parte do próprio

ministério, hoje em dia também temos uma lei da eficiência energética, onde estamos agora a substituir as lâmpadas da escola, e que há a legislação, mas depois são as Câmaras que têm que atualizar. Estes dois mundos é que são confusos, porque vamos lá ver, se os edifícios eram do Estado, e são do Estado, porque nós autarquias somos do Estado, devia de haver algo a acompanhar essa legislação, em jeito de “atenção” de forma a referir que as escolas também tem que ter adaptação energética até “x” anos e para isso tem este pacote, nós podemos realizar, não é essa a questão, o que não pode acontecer é existir dois pesos e duas medidas.