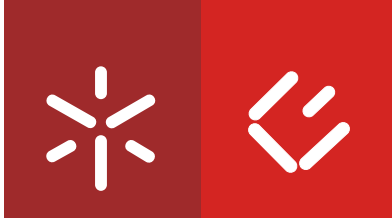




Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Nelson Tiago Antunes Rodrigues

**O Impacto Financeiro da Descentralização
na Área da Educação: O caso do Município
de Vieira do Minho**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Nelson Tiago Antunes Rodrigues

**O Impacto Financeiro da Descentralização
na Área da Educação: O caso do Município
de Vieira do Minho**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública
Área de Especialização em Gestão Pública e Políticas Públicas

Trabalho efetuado sob orientação do
Professor Doutor Pedro Jorge Sobral Camões

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Agradecimentos

Após a conclusão de mais uma etapa da minha vida, não poderia deixar de expressar a minha gratidão para com todos aqueles que me apoiaram nesta jornada.

Em primeiro lugar quero agradecer á minha família, em especial á minha esposa, pela compreensão e paciência que manifestou ao longo dos dias que se viu privada da devida atenção do marido e que sempre me apoiou desde o início. Sem ela não estaria aqui a escrever estes agradecimentos.

Ao Professor Doutor Pedro Camões, o meu orientador, que sempre me orientou com o rigor, apoio, conhecimento e disponibilidade que lhe são característicos.

Aos restantes professores de Mestrado, Professor Doutor Miguel Ângelo Rodrigues, Professor Doutor António Tavares, Professor Doutor Joaquim Filipe Araújo, Professora Doutora Isabel Macedo e ao Professor Doutor Nuno Silva. Ficarão sempre nas minhas memórias pelo rigor, profissionalismo e incentivo com que sempre me trataram a mim e a todos os colegas de Mestrado. A todos eles, MUITO OBRIGADO!

Ao Engenheiro António Cardoso, Presidente da Câmara Municipal de Vieira do Minho, por toda a disponibilidade que me proporcionou para poder concluir esta etapa.

Á Professora Elsa Ribeiro, Vice-Presidente da Câmara Municipal de Vieira do Minho, por toda a informação e documentação disponibilizada e por toda a sua disponibilidade e inestimável ajuda.

A todos os colegas da Câmara Municipal de Vieira do Minho pelos documentos e outras informações que me forneceram sempre que solicitados.

Aos colegas de curso da Universidade do Minho pela amizade e disponibilidade demonstrada ao longo deste percurso.

A TODOS VÓS O MEU MUITO OBRIGADO!

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

O Impacto Financeiro da Descentralização na Área da Educação: O caso do Município de Vieira do Minho

Resumo

A descentralização da educação tem sido ao longo dos anos um assunto presente na agenda política. Este processo de descentralização de competências entre a Administração Central e o Poder Local ocorre a partir de meados dos anos 80 do Séc. XX e prolonga-se no tempo até aos dias de hoje, em que se vê um Estado com um papel cada vez menos “Edugador”, enquanto o Poder Local assume um papel cada vez mais reforçado ao nível das políticas públicas inclusive da Educação.

Quando estamos a falar em descentralização de competência entre a Administração Central e o Poder Local, estamos na verdade a falar da transição de um sistema centralizado, em que todas as atribuições administrativas se encontram por Lei conferidas ao Estado, para um sistema descentralizado: a função administrativa deixa de estar confinada apenas à administração central, para passar a estar a cargo também de outras pessoas coletivas territoriais, como é o caso das autarquias locais e mais especificamente, os municípios.

Num período de reformas do poder local que têm por base a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, considera-se relevante o estudo sobre o impacto financeiro que a descentralização de competências no setor da educação terá a nível municipal, assim como verificar que a transferência de competências ao nível da educação não se limita a uma transferência de competência pontuais de tarefas para o município, mas sim que estejam garantidos os princípios da subsidiariedade e da eficácia e eficiência da gestão pública. Mais concretamente, e relativamente ao processo de negociação entre a Administração Central e a Administração Local poderemos questionar “quem ganha” e “quem perde” com a distribuição de responsabilidades e a delegação de competências entre os diferentes níveis da administração (central, intermunicipal, municipal e escolas).

Palavras-chave: Atribuições e Competências; Centralização; Descentralização; Impacto Financeiro; Poder Local.

The Financial Impact of Decentralization in the Area of Education: The case of the Municipality of Vieira do Minho

Abstract

The decentralization of education has been a subject on the political agenda over the years. This process of decentralization of competences between central and local government takes place from the mid-1980s and extends in time to these days, in which a State with an increasingly less "Educative" role is seen, while the Local Government assumes an increasingly reinforced role in terms of public policies, including Education.

When we talk about decentralization of competence between the Central Administration and the Local Government, we are actually talking about the transition of a centralized system, in which all administrative tasks are conferred on the State, to a decentralized system: the administrative function is no longer confined only to the central administration, to be also in charge of other territorial legal persons, as is the case with local authorities and more specifically, municipalities.

In a period of local government reforms based on the transfer of competences to local authorities and inter-municipal authorities, the study on the financial impact that the decentralization of skills in the education sector will have at municipal level is considered relevant. As well as verifying that the transfer of competences at education level is not limited to a one-off transfer of competence of tasks to the municipality, but that the principles of subsidiarity and the effectiveness and efficiency of public management are guaranteed. More specifically, and in relation to the negotiation process between the Central Administration and the Local Administration, we may question "who wins" and "who loses" with the distribution of responsibilities and the delegation of competences between the different levels of administration (central, inter municipal, municipal and schools).

Keywords: Centralization; Decentralization; Tasks and Competences; Financial Impact; Local Government.

Índice

1.	Introdução	1
2.	Descentralização na Educação	1
2.1	Evolução do enquadramento legal	1
2.2	Descentralização na educação - confronto de perspetivas	12
3.	Enquadramento Metodológico	19
3.1	Objetivos da Investigação	19
3.2	Questões de Investigação	19
3.3	Abordagem	20
3.4	Recolha de Dados	21
4.	Estudo de caso: Município de Vieira do Minho	22
4.1	Contextualização do estudo	22
4.2	Caracterização geográfica do concelho de Vieira do Minho	24
4.3	Contexto histórico-cultural	26
4.4	Análise demográfica do concelho de Vieira do Minho	27
4.5	Contexto socioeconómico	33
4.6	Caracterização do agrupamento de escolas	34
4.7	Contrato de execução – Panorama Nacional	35
5.	Análise e interpretação de dados	38
5.1	Caracterização da evolução da educação em Vieira do Minho	39
5.1.2	Evolução do pessoal	40
5.1.3	O agrupamento de escolas Vieira de Araújo - Infraestruturas	41
5.2.1	Despesa do pessoal não docente	43
5.2.2	Despesa com apoios sociais	45
5.2.3	Despesa com manutenção de infraestruturas	48
5.2.4	Despesa total	51

5.2.5 Análise comparativa.....	52
6. Conclusão.....	54
7. Referências bibliográficas.....	56
8. Referências normativas:.....	58
Leis:	58
Decretos-lei:.....	58

Índice de Figuras

Figura 4.1 – Enquadramento territorial	22
Figura 4.2 – NUT III do Ave	23
Figura 4.3 – Localização geográfica do concelho de Vieira do Minho	23
Figura 4.4 – Enquadramento administrativo do concelho de Vieira do Minho.....	25
Figura 4.5 – Distribuição da população por freguesia	31
Figura 4.6 – Densidade populacional por freguesia.....	32
Figura 4.7– Mapa dos estabelecimentos escolares de Vieira do Minho	34

Índice de Tabelas

Tabela 2.1 - Dimensão relacional versus dimensão formal	16
Tabela 2.2. – Representação das autarquias versus representações dos AE.....	16
Tabela 2.3– Avaliação da implementação do Decreto-Lei nº144/2008.....	17
Tabela 2.4 – Fatores favoráveis e recomendações	17
Tabela 3.1 – Ferramentas de Investigação.....	21
Tabela 4.1 – Área das freguesias de Vieira do Minho	25
Tabela 4.2 – Evolução da população residente em Vieira do Minho	27
Tabela 4.3 – Dinâmica populacional em Vieira do Minho em 2019	27
Tabela 4.4 - Taxas brutas de natalidade e mortalidade da população residente em Vieira do Minho	28
Tabela 4.5 - Evolução da população residente nas freguesias de Vieira do Minho, 1991 a 2021	30
Tabela 4.6 – Distribuição da densidade de população nas freguesias de Vieira do Minho, 1991 a 2021	32
Tabela 4.7 – População residente empregada por setor de atividade económica das freguesias	33
Tabela 5.1 – Evolução do número de alunos ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022	39
Tabela 5.2 – Evolução do número de PD e PND ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022.....	40
Tabela 5.3 – Área das infraestruturas do AE Vieira de Araújo	42
Tabela 5.4 – Despesas com o pessoal não docente	44
Tabela 5.5 - Despesas com o apoio social escolar no triénio 2018/2020 e 2022	47

Tabela 5.6 - Despesas relativas á manutenção anual de infraestruturas no AE Vieira de Araújo no triénio 2018/2020 e em 2022	49
Tabela 5.7 - Despesas relativas á utilização de instalações no AE Vieira de Araújo ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022.....	50
Tabela 5.8 - Despesas com as infraestruturas no AE Vieira de Araújo no triénio208/2020 e em 2022	50
Tabela 5.9 - Valor da despesa total com a descentralização de competências na área da educação.....	51
Tabela 5.10 – Valores propostos pelo Ministério da Educação a transferir para o Município.....	52

Índice de Gráficos

Gráfico 5.1 – Evolução do número de alunos ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022	39
Gráfico 5.2 – Evolução do número de pessoal não docente ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022	40
Gráfico 5.3 – Evolução do número de pessoal docente ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022	40
Gráfico 5.4 – Encargos com o pessoal não docente ao longo do triénio 2018/2020 e 2022.....	45
Gráfico 5.5 - Despesa com apoios sociais ao longo do triénio 2018/2020 e 2022.....	48
Gráfico 5.6 - Despesa com a manutenção de infraestruturas ao longo do triénio 2018/2020 e 2022	49
Gráfico 5.7 - Despesa com a utilização de infraestruturas ao longo do triénio 2018/2020 e 2022	50
Gráfico 5.8 - Despesas totais relativas á utilização de infraestruturas ao longo do triénio 2018/2020 e 2022 ...	51
Gráfico 5.9 - Encargos anuais com e sem descentralização de competências na área da educação em 2022 ...	52
Gráfico 5.10 – Comparação entre a proposta do Ministério da Educação e o nosso estudo	53

Lista de Siglas e Acrónimos

Sigla	Significado
AE	Agrupamento de Escolas
AEC	Atividades de Enriquecimento Curricular
AEVA	Agrupamento de Escolas Vieira de Araújo
AO	Assistente Operacional
AT	Assistente Técnico
CAF	Componente de Apoio à Família
CEB	Ciclo do Ensino Básico
CIM	Comunidade Intermunicipal
CMVM	Câmara Municipal de Vieira do Minho
CNE	Conselho Nacional de Educação
DENS	Densidade da População
DL	Decreto-Lei
EB	Ensino Básico
EB/S	Escola Básica e Secundária
EPE	Edifícios da Parque Escolar
INE	Instituto Nacional de Estatística
NGP	Nova Gestão Pública
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
PD	Pessoal Docente
PND	Pessoal Não Docente

“Cada um que passa na nossa vida passa sozinho, pois cada pessoa é única, e nenhuma substitui outra. Cada um que passa na nossa vida passa sozinho, mas não vai só, nem nos deixa sós. Leva um pouco de nós mesmos, deixa um pouco de si mesmo. Há os que levam muito; mas não há os que não levam nada. Há os que deixam muito; mas não há os que não deixam nada. Esta é a maior responsabilidade da nossa vida e a prova evidente que duas almas não se encontram ao acaso.” Saint-Exupéry

À memória do meu pai, por me ter oferecido tudo aquilo que sou

1. Introdução

A descentralização da educação tem sido ao longo dos anos um assunto presente na agenda política, este processo de descentralização de competências entre a Administração Central e o Poder Local ocorre a partir de meados dos anos 80 do Séc. XX e prolonga-se no tempo até aos dias de hoje, em que se vê um Estado com um papel cada vez menos “Educador”, enquanto o Poder Local assume um papel cada vez mais reforçado ao nível das políticas públicas inclusive da Educação.

Incidindo este estudo sobre a distribuição de competências do Estado Central para o Poder Local, convém clarificar os conceitos de centralização e descentralização.

Quando estamos a falar em descentralização de competência entre a Administração Central e o Poder Local, estamos na verdade a falar da transição de um sistema centralizado, em que todas as atribuições administrativas se encontram por Lei conferidas ao Estado, para um sistema descentralizado, a função administrativa deixa de estar confinada apenas á administração central, para passar a estar a cargo também de outras pessoas coletivas territoriais, como é o caso das autarquias locais e mais especificamente, os municípios.

Assim, o modelo de descentralização no setor da educação, baseia-se na cedência de um conjunto de competências e atribuições entre a Administração Central e o Poder Local.

A queda do “Estado Novo” e o regime democrático vieram acentuar a descentralização e autonomia municipal (Rocha, 1991).

Como já referido anteriormente a atividade legislativa, com incidência para a transferência de competências para as autarquias locais no setor da educação tem sido elevada nas últimas décadas.

Assim, é aprovado na Assembleia da República e publicado em Diário da República um conjunto vasto de legislação anterior á Lei-quadro na área da educação.

A Lei 50/2018 de 16 de agosto, que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Conforme previsto no artigo 4º da supracitada Lei, a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizados através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado, os quais estabelecem disposições transitórias adequadas á gestão do procedimento de transferência em

causa. Através do DL n. 21/2019, retificado pela Declaração de retificação n. °10/2019, de 25 de março e alterado pelo artigo 189.º do DL n. °84/2019, de 29 de junho foi possível concretizar as competências definidas no artigo 11.º da Lei 50/2018 de 16 de agosto, que define as novas competências dos órgãos municipais na área da educação.

Assistimos ao longo das últimas décadas à publicação de um conjunto de diplomas que pretendem explicitamente descentralizar a educação reforçando as competências das autarquias nesta matéria.

O Decreto-Lei nº21/2019 concretiza o quadro de transferência de competência para os órgãos municipais no domínio da educação. O artigo 69º do referido diploma legislativo assegura os recursos financeiros associados á transferência de competência em apreço. Neste sentido, é conveniente uma análise integrada e pormenorizada dos diplomas legais que integram esta reforma administrativa, de forma a compreendê-la melhor e de uma forma integrada, tentando perceber quais as implicações financeiras para o município. Assim, com base neste conjunto de motivos, definiu-se o tema da dissertação como “o impacto financeiro da descentralização na área da educação: o caso do município de Vieira do Minho”. Desta forma, pretende-se com o desenvolvimento da mesma responder às seguintes questões orientadoras de investigação:

- Quais as implicações financeiras para o município resultantes da descentralização no setor da educação?

- Será o princípio da descentralização no setor da educação acompanhado por verbas equivalentes?

Pretende-se com esta investigação facilitar a compreensão do fenómeno da descentralização, em especial no setor da educação, estudando a implementação de diplomas legais que têm vindo a ser publicados e desta forma perceber a forma como os responsáveis das escolas e os responsáveis do município percecionam e interiorizam a legislação relativa á descentralização do sistema educativo.

Num período de reformas do poder local que têm por base a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, considera-se relevante o estudo sobre o impacto financeiro que a descentralização de competências no setor da educação terá a nível municipal. Assim como, verificar que a transferência de competências ao nível da educação não se limita a uma transferência de competência pontuais de tarefas para o município, mas sim que estejam garantidos os princípios da subsidiariedade e da eficácia e eficiência da gestão pública. Mais concretamente, e relativamente ao processo de negociação entre a Administração Central e a Administração Local

poderemos questionar “quem ganha” e “quem perde” com a distribuição de responsabilidades e a delegação de competências entre os diferentes níveis da administração (central, intermunicipal, municipal e escolas).

Este trabalho de dissertação está organizado em 6 capítulos.

O primeiro capítulo é dedicado á apresentação do estudo, e são também apresentadas as questões orientadoras da investigação.

No segundo capítulo, apresenta-se o enquadramento teórico do estudo. O primeiro tópico é dedicado á apresentação dos conceitos teóricos e problemáticos do estudo e onde é feita uma referência á evolução histórica jurídica-normativa sobre o processo da descentralização da educação em Portugal. No segundo tópico, refere-se o processo de descentralização da educação, como medida emblemática das políticas educativas da atualidade, inserida num quadro de reconfiguração do papel do Estado.

O terceiro capítulo é dedicado ás opções metodológicas, especificando-se o design da investigação, técnicas de recolha e análise de dados.

No quarto capítulo apresenta-se uma caracterização e um diagnóstico do município, nomeadamente: contextualização geográfica do estudo, caracterização geográfica do concelho de Vieira do Minho, contexto histórico-cultural, análise demográfica do concelho de Vieira do Minho, contexto socioeconómico, caracterização do Agrupamento de Escolas e contrato de execução – Panorama Nacional.

O quinto capítulo é dedicado á apresentação e análise dos dados recolhidos, resultado de um minucioso trabalho de comparação dos dados recolhidos com o intuito de responder ás questões de partida.

Por fim, no último capítulo, sumariam-se as principais ideias e realiza-se um balanço final do trabalho.

2. Descentralização na Educação

2.1 Evolução do enquadramento legal

A partir dos anos 70 do século XX, assistiu-se em Portugal a um lento processo de mudanças e reformas administrativas, também elas no setor da educação, alicerçando-se num quadro de uma Nova Gestão Pública (NGP), com a adoção de medidas de desconcentração e de descentralização administrativa. Assim, neste novo contexto é dada uma maior importância e visibilidade ao “local”, que passa a ser associado como que lugar de modernização, e de mobilização para a melhoria dos serviços públicos.

Gournay (1978: 155-57), ao analisar os processos de constituição dos órgãos da Administração Pública e a consequente partilha de funções e poderes, aponta uma aversão plural:

1º - **Centralização total.** sendo as missões administrativas asseguradas pelo Estado através de serviços centrais exteriores;

2º - **Desconcentração:** sendo aquelas asseguradas a partir da criação de células administrativas, considerando-se variantes quanto à missão e ao poder de decisão.

Assim, a **desconcentração** pode ser:

- a) Geográfica – atribuição de poder de decisão a um chefe de serviço local de Estado;
- b) Técnica – transferência de missões e poderes de decisão, detidos pelos serviços centrais para um funcionário responsável pelo serviço.

3º - **Descentralização:** sendo o exercício de missões administrativas, confiado a agentes que dependem, não do governo, mas de colégios (assembleias) cuja autoridade resulta da representação de uma parte da população.

Para o autor a **descentralização** pode ser:

- a) Territorial – entrega de funções e poderes a assembleias eleitas por sufrágio universal e regidas por um estatuto legal;
- b) Técnica – limitação de competências a uma missão administrativa, com vigilância administrativa realizada por instituições superiores.

Na perspetiva de autores como Formosinho (1986, p.64), a “descentralização territorial” é apoiada numa dimensão política, numa clara alusão às autarquias locais, não dependentes hierarquicamente

da administração central, autónomas administrativa e financeiramente, com competências próprias e representando os interesses locais.

Segundo Barroso (1996), a descentralização é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes atores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do “local”, um lugar de negociação/uma instância de poder/e um centro de decisão.

Para Amaral (2006, p.835), a centralização e a descentralização têm a ver com a unicidade ou pluralidade de pessoas coletivas públicas, ao passo que a concentração e desconcentração se referem a repartição de competências no interior de cada pessoas coletivas. A desconcentração surge, assim, como política do Estado, inserida num quadro de modernização e de “renovação do serviço público”, como referiu Louis (1996, p.32).

Fernandes (1992, p.224) distingue várias dimensões de Autonomia:

1º - **Autonomia Política** – decorrente dos processos de descentralização, através do alargamento ou distribuição de poderes e competências. Trata-se, pois, de uma dimensão onde o exercício do poder político é assumido enquanto autonomia de orientação. Inclui-se ainda nesta dimensão, a possibilidade de criar “leis” e “regras próprias”, ou seja, a ocorrência de produção normativa de âmbito local.

2º - **Autonomia Administrativa** – implicando a capacidade de tomar decisões administrativas e de praticar atos entendidos como “executórios e insuscetíveis de recurso hierárquico”. Trata-se, pois, de uma dimensão onde o poder próprio de tomar decisões se alarga a várias modalidades de autonomia administrativa, a saber: financeira, regulamentar, patrimonial e de gestão de pessoal.

3º - **Autonomia Científica e Pedagógica** – resultante da aplicação do conceito de função técnica às atividades administrativa. A precisão do conceito ao nível científico e pedagógico resulta do desenvolvimento dos próprios projetos de nível científico – pedagógico local, com intervenção na dimensão curricular e na gestão autónoma de currículos e programas.

A autonomia é um conceito comumente utilizado como sinónimo da descentralização, no entanto há diferenças que interessa esclarecer. A autonomia está relacionada com a forma de ação dos titulares das organizações políticas e administrativas. Assim, por autonomia entende-se a capacidade de agir sem depender do outro ou do sistema em que se está inserido e criara uma identidade própria (Fernandes, 2005).

No caso concreto da educação, autonomia pode significar a afirmação pedagógica e administrativa emergente em cada realidade.

Além dos conceitos abordados anteriormente: “centralização”, “desconcentração”, “descentralização” e “autonomia”, devemos também fazer uma reflexão relativamente ao conceito “territorialização”.

O processo de produção e coordenação de políticas, ao contrário do que as visões clássicas de análise política propõem, não resulta unicamente, da ação unidirecional (de cima para baixo) do governo e da sua administração (lógica da centralização – descentralização), mas é o resultado da interação entre vários polos e tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis.

Para Pinhal (2012) este processo de territorialização “corresponde à construção de políticas locais de conceção e execução autónoma, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei” (p.272). Segundo o autor, na territorialização, o local assume-se, umas vezes, como “quadro de realização contextualizada de políticas nacionais” e, outras vezes, “como quadro de produção de políticas próprias de base comunitária ou de base institucional” (p.272).

Enquanto processo de adaptação das medidas políticas ao contexto local, a territorialização cria condições para “institucionalização da ação pública deliberativa”. O “local” torna-se assim um lugar de decisão e de construção de uma nova ordem educativa.

Estes níveis de promoção do “local” anunciam a “recomposição do papel do Estado, através de uma diminuição da sua função de prestador direto de serviço público, mas conservando a sua capacidade estratégica de garante da coesão nacional e da equidade da oferta educativa” (Barroso, 2013).

Para Charlot (1994), “A territorialização das políticas educativas não é um fenómeno administrativo jurídico, um simples deslocamento do curso no eixo centro-periferia. A sua aposta é política, no sentido pleno do termo”.

Pinhal (2014), partilhando da mesma visão, acrescenta que a territorialização deve ser amplamente concebida e implicar o envolvimento das escolas e de outras autoridades locais que agem no domínio da educação. Tal só é possível com a reorganização do sistema educativo local, que será dotado de capacidade de conceção e decisão autónoma, dentro dos limites da intervenção local definidos por lei.

A territorialização, de acordo com Barroso (2013), tem como grandes finalidades: enquadrar localmente as políticas e ações educativas, por oposição à massificação de decisões e procedimentos; conciliar os interesses públicos do Estado com os interesses privados dos alunos e das famílias; implicar o local na definição e concretização das políticas educativas, contrapondo-se a uma lógica de

submissão; fomentar a regulação negociada e o controlo horizontal, mais do que uma relação vertical assente na autoridade.

Segundo o mesmo autor: “a definição de territórios deve emergir de um processo de negociação e não uma definição uniforme decretada administrativamente; o respeito pela pluralidade do local; a aceitação da diversidade de soluções, ritmos e dispositivos característicos de cada realidade; e a consagração da função reguladora da administração central, conferindo-lhe as competências de informação, acompanhamento e avaliação.

Assim, o “local” como lugar de modernização e inovação aparece associado ao conceito de descentralização, surgindo a partir de meados da década de 80 do séc. XX uma implementação de políticas educativas e medidas legislativas promotoras da transição de uma lógica centralizadora para uma lógica local. Apresentam-se de seguida, por ordem cronológica, os documentos legais acompanhados de uma breve descrição quanto ao seu conteúdo:

A publicação do Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro, transfere para os Municípios as competências em matéria dos transportes escolares.

Assim, para além da regulamentação que ora se define e estabelece relativamente aos poderes de intervenção dos municípios na organização, funcionamento e financiamento dos transportes escolares, o presente diploma cria junto de cada câmara municipal um conselho consultivo de transportes escolares, constituído basicamente pelos representantes do município e das escolas da área abrangida pelos transportes, competindo a presidência de cada um destes órgãos ao presidente da câmara municipal ou ao vereador em que ele se entenda delegar as suas funções (Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro).

Em dezembro de 1984 é publicado o Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro, cujo preâmbulo refere:

O presente Diploma regula a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de ação social no domínio dos refeitórios, de alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo, com contrato de associação e paralelismo pedagógico (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro).

Em finais da década de 90, a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de maio, estabelece que:

A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspetos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objetivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidade e a qualidade do serviço público da educação (Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de maio).

Referindo no seu preâmbulo:

É aprovado o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, publicado em anexo ao presente diploma e que dele faz parte integrante.

O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, vem regulamentar os Conselhos Municipais de Educação.

O presente diploma tinha como principal objetivo,

Embora se tenha consciência de que o processo de descentralização é um processo evolutivo e, tendencialmente passível de aperfeiçoamento permanente, o papel que o presente diploma atribui aos municípios em matéria de ordenamento da rede educativa, no conteúdo amplo que este encerra, a par das competências que transfere para os mesmos na área da educação e do ensino não superior, somando-se às competências já detidas por eles na área da ação social escolar, constituem uma nova visão estrutural do sistema educativo português e um passo da maior importância, no sentido da aproximação entre os cidadãos e o sistema educativo e bem assim de corresponsabilização entre ambos quanto aos resultados deste (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro).

No que se refere ao Conselho Municipal de Educação, refere o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro:

O Conselho Municipal de Educação é uma instância de coordenação e consulta, que tem por objetivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as ações consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo. Este normativo legal regula as competências, a composição e o funcionamento dos conselhos municipais de educação e tem ainda como objeto a “carta educativa”, regulando o processo de elaboração e aprovação da mesma e os seus efeitos (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro).

A criação dos Conselhos Municipais de Educação vem assim reforçar a importância atribuída ao poder local.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho é estabelecido o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Sendo que ao pessoal não docente das escolas se aplica o regime geral da função pública, este diploma visa agora estabelecer as especificidades de regime que resultam da sua integração no sistema educativo, com uma organização e objetivos próprios, refletindo-se, nomeadamente, nos especiais deveres para com as crianças e alunos e em carreiras e conteúdos funcionais específicos. O pessoal não docente que desempenha funções na educação especial e no apoio socioeducativo, nomeadamente o que pertence às carreiras de psicólogo e de técnico superior de serviço social, integradas nos serviços de psicologia e orientação, é enquadrado no presente diploma, com reconhecimento da especificidade das suas funções (Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho).

Em 2006, com a publicação da Lei n.º 13/2006, de 17 de abril, é definido o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardins de infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas.

A presente Lei define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos, adiante designado por transporte de crianças, de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardins-de-infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas, designadamente os transportes para locais destinados á prática de atividades desportivas ou culturais, visitas de estudo e outras deslocações organizadas para ocupação de tempos livres (Lei n.º 13/2006, de 17 de abril).

Através da publicação da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, é definido o regime financeiro dos municípios e das freguesias. No artigo 2º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro está garantido o princípio da coerência.

O regime financeiro dos municípios e das freguesias respeita o princípio da coerência com o quadro de atribuições e competências que legalmente lhes está cometido, designadamente ao

prever regras que visam assegurar o adequado financiamento de novas atribuições e competências (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro).

O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

As escolas são estabelecimentos aos quais está confiada uma missão de serviço público, consiste em dotar todos e cada um dos cidadãos das competências e conhecimentos que lhes permitam explorar plenamente as suas capacidades, integrar-se ativamente na sociedade e dar um contributo para a vida económica, social e cultural do País. É para responder a essa missão em condições de qualidade e equidade, da forma mais eficaz e eficiente possível, que deve organizar-se a governação das escolas.

O Programa do XVII Governo Constitucional identificou a necessidade de revisão do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas no sentido do reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e no favorecimento da constituição de lideranças fortes (...) (Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril).

Em 2008, com a publicação do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, temos o primeiro normativo que pretende consolidar as competências que a administração central já tinha delegado na administração local e ao mesmo tempo alargar o seu âmbito a outros níveis de ensino. O Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho refere no seu preâmbulo:

O Programa do XVII Governo prevê o lançamento de uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efetiva descentralização de competências para os municípios.

O objetivo central do Programa do Governo neste capítulo é o reforço e a qualificação do poder local. Definido o modelo de relacionamento financeiro, de acordo com a previsão do fundo social municipal, na Lei de Finanças Locais, importa dar início a uma efetiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação, e no quadro do disposto na Lei de Bases do Sistema Educativo e do regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho).

Um aspeto na análise do Decreto de Lei nº 144/2008, de 28 de julho, refere-se ao fato de ele desenvolver o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.

As competências consideradas e transferidas para os municípios, de acordo com o nº1, do artigo 2º do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho, são as seguintes:

- a) Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar;*
- b) Componente de apoio á família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;*
- c) Atividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico;*
- d) Gestão do parque escolar no 2º e 3º ciclo do ensino básico;*
- e) Ação social escolar no 2º e 3º ciclo do ensino básico;*
- f) Transportes escolares relativos ao 3º ciclo do ensino básico (nº1, do artigo 2º do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho).*

Na sequência do percurso legislativo da transferência de competências da administração central para a administração local, em matéria de educação, a Lei 75/2013, de 12 de setembro estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Assim, a Lei 75/2013, de 12 de setembro através do artigo 111º concretiza por via legislativa:

Para efeitos da presente Lei, a descentralização administrativa concretiza-se através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais (artigo 111º da Lei 75/2013, de 12 de setembro).

Analisando o artigo 114º, verificamos que a transferência tem um carácter definitivo e universal.

A transferência de competências tem carácter definitivo e universal (artigo 114º da Lei 75/2013, de 12 de setembro).

Pelo artigo 120º a transferência de competências é celebrada mediante contratos interadministrativos entre a administração central e a administração local, ou comunidades intermunicipais.

A delegação de competências concretiza-se através da celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade (nº1 do artigo 120º da Lei 75/2013, de 12 de setembro).

Através do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, é estabelecido o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais.

Dando assim origem ao programa “Aproximar Educação”, cujo objetivo geral é o da “descentralização, por via de delegação contratual, de competências na área da educação e formação, dos serviços centrais do Estado para os municípios.

Esta iniciativa de descentralização baseia-se em algumas premissas potenciadoras da eficiência e eficácia: subsidiariedade, proximidade, coresponsabilização, racionalização dos recursos da democratização.”

Com este Decreto-Lei realiza-se a delegação de competências da administração central para a administração local e regula-se o exercício pelos Agrupamentos de Escola (AE) de competências nos seguintes domínios:

- 1- No âmbito da gestão escolar e das política educativas são delegadas competências nos domínios: da definição do projeto estratégico educativo municipal ou intermunicipal; da rede escolar e de oferta educativa e formativa; do planeamento e gestão dos transportes escolares; da gestão do calendário escolar, tendo em conta os dias globais de atividade; da gestão dos processos de matrícula e colocação dos alunos; da decisão sobre recursos apresentados na sequência disciplinar a alunos e aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino e da gestão dos processos de ação social escolar;
- 2- O nível da gestão curricular e pedagógica são delegadas competências na definição de normas e critérios de planificação no âmbito do ensino profissional e formação em contexto de trabalho, na definição das componentes curriculares de base local; e na definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio para alunos;
- 3- Na gestão dos recursos humanos são delegadas competências no domínio do recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente e no recrutamento de pessoal para projetos específico de base local;
- 4- É delegada toda a gestão orçamental e de recursos financeiros;
- 5- No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário são delegadas competências nos domínios da construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares; na seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material pedagógico.

Partindo do princípio que se mantém a manutenção do sistema de recrutamento em vigor, de fora, fica a gestão do pessoal não docente.

A publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, vem definir um novo quadro alargado no que diz respeito à transferência de competências para os órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

O artigo 2.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto define os princípios e garantias:

- a) A transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa;*
- b) A preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das autarquias locais;*
- c) A garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos;*
- d) A coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público;*
- e) A eficiência e eficácia da gestão pública;*
- f) A garantia de transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados;*
- g) A estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas (artigo 2.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).*

É dado assim mais um passo no processo de descentralização no setor da educação, estas novas competências foram posteriormente concretizadas através do DL n.º 21/2019, retificado pela Declaração de retificação n.º 10/2019, de 25 de março e alterado pelo artigo 189.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 29 de junho.

Pela conjugação destes dois diplomas, os municípios têm competências no planeamento, gestão e na realização de investimentos em matéria de educação, que se traduzem nas seguintes competências específicas:

- a) Elaboração da carta educativa;*
- b) Elaboração do plano de transportes escolares;*
- c) Construção, requalificação e modernização de edifícios escolares, em execução do planeamento definido pela carta educativa respetiva;*

- d) Aquisição de equipamento de edifício escolar;*
- e) Realização de intervenções de conservação, manutenção e pequena reparação em estabelecimentos da educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, exceto nos edifícios da Parque Escolar, E. P. E.;*
- f) Desenvolver a ação social escolar;*
- g) Gestão do fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;*
- h) Organização e controlo do funcionamento dos transportes escolares da área de residência dos alunos, nos termos definidos no respetivo plano de transportes intermunicipal;*
- i) Gestão e funcionamento das residências escolares que integram a rede oficial de residências para estudantes;*
- j) Gestão e funcionamento das modalidades de colocação junto de famílias de acolhimento e alojamento facultado por entidades privadas, mediante estabelecimento de acordos de cooperação;*
- k) Promoção e implementação de medidas de apoio à família que garantam a escola a tempo inteiro;*
- l) Recrutamento e seleção do pessoal não docente para exercer funções nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede escolar pública do Ministério da Educação;*
- m) Contratação de fornecimentos e serviços externos essenciais ao normal funcionamento dos estabelecimentos educativos;*
- n) Gestão da utilização dos espaços que integram os estabelecimentos escolares, fora do período das atividades escolares, incluindo atividades de enriquecimento curricular.*

Com esta mudança de abordagem pretende-se reformular o papel do Estado ao nível das políticas educativas, que nuns casos pode ocorrer através da criação de um mercado educativo reduzindo a dimensão e ação do Estado através da implementação de medidas que possam favorecer a criação de mercado educativo, e noutros casos diminuindo a intervenção do Estado e da administração Central.

2.2 Descentralização na educação - confronto de perspetivas

Se para uns a descentralização no setor da educação não é mais do que uma forma de introduzir uma lógica de privatização de forma a promover uma competição e concorrência necessárias á criação de mercados educativos, para outros a descentralização na educação é uma forma de “emagrecimento do Estado” reduzindo custos (transferem-se competências, mas não os meios necessários para as concretizar) e simultaneamente passando parte da responsabilização da Administração Central para a Administração Local. Esta reforma relativa á descentralização de competências no setor da educação gera ainda controvérsia ao nível das competências que são delegadas aos municípios e em que medida são compatíveis com a autonomia atribuída às escolas.

Entretanto há os que defendem que estas medidas reformistas refletem o que de melhor se faz nos países desenvolvidos e que só são postas em causa pelos interesses corporativos dos sindicatos e de professores. Esta argumentação pró-reformista está amplamente justificada no preâmbulo do DL n° 30/2015 de 12 de fevereiro, quando refere como principais vantagens de uma organização administrativa mais descentralizada: “ Uma organização administrativa mais descentralizada pode potenciar ganhos de eficiência e eficácia com a aproximação das decisões aos problemas, a promoção da coesão territorial e a melhoria da qualidade dos serviços prestados ás populações através das respostas adaptadas ás especificidades locais, a racionalização dos recursos disponíveis e a responsabilização política mais imediata e eficaz”.

Assim, tentaremos demonstrar diferentes perspetivas que defendem ou criticam o modelo de descentralização que se tem vindo a desenhar para a educação.

Do ponto anterior retém-se que, nas últimas décadas o local sobressai como espaço privilegiado para a definição das políticas educativas. Tal pode ocorrer pela transferência de poder para as autarquias e/ou pelo reforço da autonomia das escolas.

O Decreto-Lei n° 30/2015, de 12 de fevereiro, estabelece que o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais, em consequência da aprovação da Lei n° 75/2013, que regulamentava a celebração dos contratos interadministrativos. De acordo com o artigo 8º, no domínio da educação, são delegadas as seguintes competências:

- a) No âmbito da gestão escolar e das práticas educativas: i) Definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa; ii) Gestão do calendário escolar; iii) Gestão dos processos de matrículas e de colocação dos*

- alunos; iv) Gestão da orientação escolar; v) Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processos disciplinares a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino; vi) Gestão dos processos de ação social escolar;*
- b) No âmbito da gestão curricular e pedagógica: i) Definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho; ii) Definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas; iii) Definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas;*
- c) No âmbito da gestão dos recursos humanos: i) Recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente; ii) Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local;*
- d) A gestão orçamental e de recursos financeiros;*
- e) No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário: i) Construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares; ii) Seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.*

A Lei nº 50/2018 que estabelece, com carácter universal, o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Em diplomas legais de âmbito setorial são mencionadas as novas competências a transferir, a sua natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos. Como já mencionado anteriormente, no domínio concreto da educação, concretizou-se com o Decreto-Lei nº21/2019, de 30 de janeiro, sendo as novas competências educativas atribuídas a órgãos municipais:

- a) Participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2º e 3º CEB e do ensino secundário, incluindo o profissional, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção;*
- b) Assegurar as refeições escolares e a gestão dos refeitórios escolares;*
- c) Apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar;*
- d) Participar na gestão dos recursos educativos;*

- e) *Participar na aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar;*
- f) *Recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico;*
- g) *Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao transporte escolar;*
- h) *Assegurar as atividades de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escolas;*
- i) *Promover o cumprimento da escolaridade obrigatória;*
- j) *Participar na organização da segurança escolar.*

A transferência das novas competências estava prevista de forma gradual para os anos de 2019 e 2020, sendo que todas se consideravam transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021. No entanto, atendendo à situação pandémica vivida, foi prorrogado o prazo de transferência das competências, no domínio da educação para 31 de março de 2022, de acordo com o Decreto-Lei nº 56/2020, de 12 de agosto.

Pelo exposto até aqui verificamos que as políticas educativas ao nível municipal, têm sido pautadas por um confuso processo de transferência de competências para o município, como que uma forma “quase obrigatória” de fazer acontecer a descentralização.

Assiste-se assim, por parte dos municípios, à assunção de vastas competências formais, logísticas e operacionais, enquanto o Estado, liberto agora destes encargos, mantém as suas funções de conceção, avaliação e fiscalização das políticas educativas (Martins, 2014). Quer isto dizer que o poder central continua responsável pelas questões fundamentais da educação, pelo que a descentralização persiste no domínio da retórica, uma vez que as medidas decretadas têm sido avulsas e ocasionalmente contraditórias e prevalecem as resistências entre escolas/agrupamentos e os municípios (Castro, 2017).

Martins (2014) aprofunda esta questão ao afirmar que o Estado se tem pautado por uma duplicidade de posição, elogiando, por um lado, a capacidade de iniciativa dos municípios, mas por outro lado, limitando a sua intervenção em questões estruturais da educação. Esta relação é “marcada por um jogo político de sedução e desconfiança, mas sempre com a subordinação do poder local ao poder central e a subalternização das políticas municipais face às políticas governamentais” (Martins, 2014, p.240).

Atualmente, o município é considerado, por excelência, o parceiro com competências para intervir na área educativa, pois é ele quem melhor conhece o território e a comunidade e pode estabelecer as sinergias necessárias entre todos, tendo em vista o desenvolvimento da educação local. Tal como defende Azevedo (2015):

O Município (...) talvez seja o único ator social que pode desempenhar ao mesmo tempo um papel político muito mais combativo e eficaz junto do poder centralizador do Estado, prosseguindo na atualidade o esforço descentralizador das políticas sociais e, por conseguinte, de educação, e um papel social de aglutinador e regulador de esforços, iniciativas e instituições, a começar pelas escolas, em torno de projetos sociocomunitários de desenvolvimento da educação em cada território (p. 104).

De mero executor das políticas centrais, o município vê-se envolvido progressivamente na promoção e coordenação das políticas educativas (Azevedo, 2015).

Importa ainda abordar as diferentes perspetivas que os representantes do poder local têm relativamente à participação autárquica no exercício de competências na educação.

No relatório de avaliação da descentralização de competências da educação produzido pela Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência (Seabra et al, 2012) produzido na sequência da investigação nacional realizada sobre o impacto da implementação do Decreto-Lei nº144/2008, de 28 de julho, no qual se prevê a celebração de contratos de execução entre o Ministério da Educação e os municípios que voluntariamente aceitem reforçar as suas competências na área da Educação, apresenta-se a perspetiva dos atores locais (municípios que celebraram contrato de execução com o Ministério da Educação), no que diz respeito às mais valias e fragilidades no processo de aprofundamento da participação autárquica na área da educação.

O relatório refere que o Decreto-Lei vem “enquadrar e institucionalizar muitos dos procedimentos e atividades já desenvolvidas pelas autarquias”. Ou seja, num certo sentido, “este processo não trouxe mudanças substanciais nos municípios abrangidos, visto que em muitos dos domínios já eram as autarquias que geriam os processos” (Seabra et al, 2012, p.104), pelo que os atores referem que não houve alterações substanciais na execução das competências.

Numa análise mais pormenorizada, as escolas e as autarquias referem que os aspetos mais positivos, na relação escola-autarquia, se encontram na dimensão relacional estabelecida entre as duas

entidades. Apontam como pontos negativos vários itens relacionados com a dimensão formal na execução das competências que cada parte tem que executar, como se pode verificar na .

Tabela 2.1 - Dimensão relacional versus dimensão formal

DIMENSÃO RELACIONAL	DIMENSÃO FORMAL
a) Abertura dos canais e modalidades de comunicação entre as autarquias e as escolas	c) Definição de competências
b) Valorização da proximidade física e institucional	d) Eficácia nos processos de gestão
	e) Falta de formalização de procedimentos

Nota: Adaptado do relatório de avaliação da descentralização de competências de educação para os municípios (Seabra et al, 2012)

O relatório apura que há “uma maior abertura relacional, mas não é acompanhada por uma efetiva formalização capaz de enquadrar devidamente as novas dinâmicas relacionais” (Relatório, 2012, p.105).

A Tabela 2.2 apresenta uma síntese da avaliação geral do processo pelos atores: autarquia e escolas a partir das informações apresentadas no relatório.

Tabela 2.2. – Representação das autarquias versus representações dos AE

AUTARQUIAS	AE
✓ Nivel de satisfação geral: Bom;	✓ Nivel de satisfação: Bom (mas menos entusiástico do que as autarquias);
✓ Aprofundamento da política local de educação;	✓ As escolas ficam mais libertas para as tarefas pedagógicas.
✓ Verba fixa pelo ME é insuficiente para a construção/manutenção de equipamentos escolares;	f) Insuficiência do nº de funcionários não docentes atribuídos à escola;
✓ O rácio de funcionários não docentes atribuído pelo MEC é insuficiente e obriga os municípios a contratar com verbas próprias.	g) Ambivalências geradas na gestão e responsabilização pelos recursos humanos não docentes (na maioria das escolas procurou-se manter estas competências na esfera da gestão escolar);
	h) Dificuldade na cooperação com as autarquias no que diz respeito aos procedimentos administrativos e contabilísticos.

Nota: Adaptado do relatório de avaliação da descentralização de competências de educação para os municípios (Seabra et al, 2012)

De uma forma resumida “e tendo em vista a reflexão sobre a aplicabilidade e a sustentação da transferência de competências para os municípios” (Seabra et al, 2012 p.108), apresenta-se a Tabela 2.3.

Tabela 2.3– Avaliação da implementação do Decreto-Lei nº144/2008

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none">✓ Aprofundamento do conceito de política local de educação, com responsabilização do poder local em matéria de educação;✓ Fator de proximidade na gestão das competências, com fortalecimento das relações entre as autarquias e as escolas;✓ Diminuição do volume de trabalho administrativo das escolas.	<ul style="list-style-type: none">✓ Inadequação do enquadramento financeiro do processo, com limitações orçamentais de algumas autarquias na execução das competências;✓ Fragilidade da regulamentação do modelo, que pode gerar instabilidade na gestão das competências pelas autarquias;✓ Insatisfação do pessoal não docente.

Nota: Adaptado do relatório de avaliação da descentralização de competências de educação para os municípios (Seabra et al, 2012)

A Tabela 2.4 refere os fatores favoráveis ao aprofundamento da descentralização autárquica em educação apresentados no relatório, referindo as recomendações que devem ser tidas em conta na execução do processo.

Tabela 2.4 – Fatores favoráveis e recomendações

FATORES FAVORÁVEIS	RECOMENDAÇÕES
<ul style="list-style-type: none">✓ Bases relacionais sólidas, com efetiva aproximação entre os agentes das autarquias e das escolas;✓ Disponibilidade financeira das autarquias para preencher as necessidades das escolas;✓ Posição empenhada da autarquia no desenvolvimento da rede educativa local;✓ Estabilidade e previsibilidade no desempenho das competências;✓ Repartição de responsabilidades entre a autarquia e as escolas.	<ul style="list-style-type: none">✓ Adequar a transferência do montante financeiro ao volume das competências transferidas, bem como à diversidade dos contextos locais;✓ Clarificar, a nível do enquadramento legal, a distribuição de competências entre as autarquias e as escolas, como garantia de estabilidade na execução das competências pelas autarquias.

Nota: Adaptado do relatório de avaliação da descentralização de competências de educação para os municípios (Seabra et al, 2012)

Em fevereiro de 2015 o Conselho Nacional de Educação (CNE) organizou, com a colaboração da Universidade de Aveiro, um seminário sobre os *Processos de Descentralização em Educação*. Neste seminário foram abordadas diferentes perspetivas relativamente à descentralização em educação, nomeadamente pelas escolas e professores, investigadores e autarcas.

Nos depoimentos apresentados, está bem patente o confronto de perspetivas relativamente ao processo de descentralização no setor da educação.

Relativamente aos autarcas, estes consideram, que o aumento das suas competências no setor da educação, permitirá uma maior eficiência e eficácia na gestão dos recursos materiais e humanos dada

a proximidade ao cidadão que permite fazer mais com menos recursos, apesar de considerarem que o processo deverá ser construído de forma gradual e faseada.

Defendem que “o Estado Central tem cada vez mais dificuldade para se aproximar dos problemas locais e das oportunidades que surgem a nível do território, enquanto o poder local revela capacidades e competências essenciais nesse domínio” (CNE, 2016, p.10).

Já quando o tema diz respeito à participação e ao envolvimento das escolas, o discurso dos autarcas apresenta claras divergências. Enquanto uns referem a importância de garantir autonomia às escolas, outros já defendem a importância do Conselho Municipal de Educação.

Na perspetiva das escolas, enquanto que alguns intervenientes manifestam preocupação relativamente à diminuição da autonomia das escolas “ a iniciativa governamental não resolve os problemas com que as escolas se debatem e retira parte dos poderes que lhes estão atribuídos, diluindo, assim, o carácter institucional das escolas” (CNE, 2016, p.14), “estas reformas não passam de exercícios carismáticos e incoerentes no labirinto legislativo em que se tornou a educação” (CNE, 2016, p.14), outros acham que a descentralização de competências é uma oportunidade para “garantir o aumento da qualidade do serviço público de educação, a igualdade de oportunidades, a coesão territorial e o respeito pela autonomia das escolas” (CNE, 2016, p.14).

3. Enquadramento Metodológico

3.1 Objetivos da Investigação

Por forma a responder às questões de investigação definidas, a avaliação do impacto financeiro provocado pela descentralização será efetuada mediante uma análise comparativa relativamente aos encargos anuais associados á transferência de competências na área da educação. Esta análise será feita considerando a perspetiva da Administração Central e da Administração Local de forma a percebermos se a descentralização no setor da educação em Vieira do Minho é acompanhada por verbas homólogas.

Para atingir o objetivo geral da investigação, formulamos os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Contextualização geográfica do estudo;
- ✓ Caracterização geográfica do concelho de Vieira do Minho;
- ✓ Contexto histórico-cultural;
- ✓ Análise demográfica do concelho de Vieira do Minho;
- ✓ Contexto socioeconómico;
- ✓ Caracterização do Agrupamento de Escolas;
- ✓ Contrato de execução – Panorama Nacional.

3.2 Questões de Investigação

A linha orientadora num processo partilhado de conhecimento é traçada pelas questões de investigação. A escolha deste estudo assenta na necessidade de compreender o fenómeno da descentralização, no setor da educação, estudando a implementação de diplomas legais e a análise documental vai permitir perceber o impacto financeiro decorrente da transferência de competências na área da educação no Município de Vieira do Minho. Neste sentido, é conveniente uma análise integrada e pormenorizada dos diplomas legais que integram esta reforma administrativa, de forma a compreendê-la melhor e de uma forma integrada, tentando perceber quais as implicações financeiras para o município.

Assim, formulamos as seguintes questões orientadoras da investigação:

- ✓ Quais as implicações financeiras para o município resultantes da descentralização no setor da educação?
- ✓ Será o princípio da descentralização no setor da educação acompanhado por verbas equivalentes?

3.3 Abordagem

Este estudo de caso irá basear-se num design do tipo não experimental. A base espacial será a Câmara Municipal de Vieira do Minho e o Agrupamento de Escolas Vieira de Araújo. Relativamente à unidade de análise, será a Câmara Municipal de Vieira do Minho, tendo como base temporal a transferência de competências para as autarquias locais, ao nível da educação.

No desenvolvimento desta investigação, irá optar-se por uma metodologia predominantemente qualitativa, utilizando a análise de conteúdo como técnica de análise e tratamento de dados.

Relativamente a aspetos metodológicos, Bogan, R. & Biklen, S. (1994) constituem um excelente referencial no que respeita à clarificação das metodologias qualitativas, nomeadamente quanto à caracterização dos estudos de caso e recolha de dados qualitativos. Assim, torna-se necessário, definir qual o paradigma mais adequado para abordar a problemática sobre a qual incide a investigação.

Este projeto justifica que o paradigma qualitativo seja a opção mais válida, por não se basear em teorias prévias, mas sim em dados observados, principalmente pelo recurso a inúmeras fontes documentais, importa também referir que o tempo de recolha das fontes documentais foi bastante extenso.

Assim, a escolha do tema deste trabalho, e a importância da problemática em estudo irão incidir mais sobre a transferência de competências para as autarquias em matéria de educação, por parte da Administração Central, visando dar uma resposta adequada aos problemas da gestão financeira local da educação.

Considerando que a abordagem se limita a uma questão relativamente circunscrita, estudada também numa área limitada e reduzida, de uma forma que se pretende exaustiva. Os dados vão ser recolhidos e tratados detalhadamente num contexto que, neste caso, é a implementação da descentralização na educação no Concelho de Vieira do Minho da região NUT III do Ave.

A escolha deste concelho em detrimento de outros, deve-se ao facto do concelho de Vieira do Minho ter um único agrupamento de escolas que inclui os diversos graus de ensino, desde o pré-escolar ao 12º ano, com opções que vão desde o ensino regular a cursos profissionais. Existem assim neste concelho condições de homogeneidade e diversidade de ofertas educativas que nos levaram a optar pela escolha deste concelho.

3.4 Recolha de Dados

Considerando a Câmara Municipal de Vieira do Minho, como unidade de análise, pretendemos analisar e perceber qual o impacto financeiro para o município de Vieira do Minho decorrente da transferência de competências no setor da educação, no sentido de verificarmos qual o verdadeiro impacto financeiro, iremos debruçar a nossa análise em três domínios:

- ✓ Despesas com pessoal não docente;
- ✓ Despesas com apoios sociais;
- ✓ Despesas com infraestruturas.

Assim, utilizamos as seguintes ferramentas de investigação.

Tabela 3.1 – Ferramentas de Investigação

Prestação de Contas e Relatório de Gestão 2018, 2019 e 2020	
CMVM	Plano Diretor Municipal
	Carta Educativa
	Grandes Opções do Plano
	Base de Dados das Obras Municipais
AEVA	Relatório da Conta de Gerência 2018, 2019, 2020
	Projeto Educativo do Agrupamento de Escolas Vieira de Araújo
	Recolha de dados estatísticos: INE, CMVM, AEVA

4. Estudo de caso: Município de Vieira do Minho

4.1 Contextualização do estudo

O atual estudo de caso é realizado no Concelho de Vieira do Minho, Distrito de Braga (Figura 4.1), pertencente á NUT III do Ave (Figura 4.2), da Região Norte (NUT II).

Figura 4.1 – Enquadramento territorial

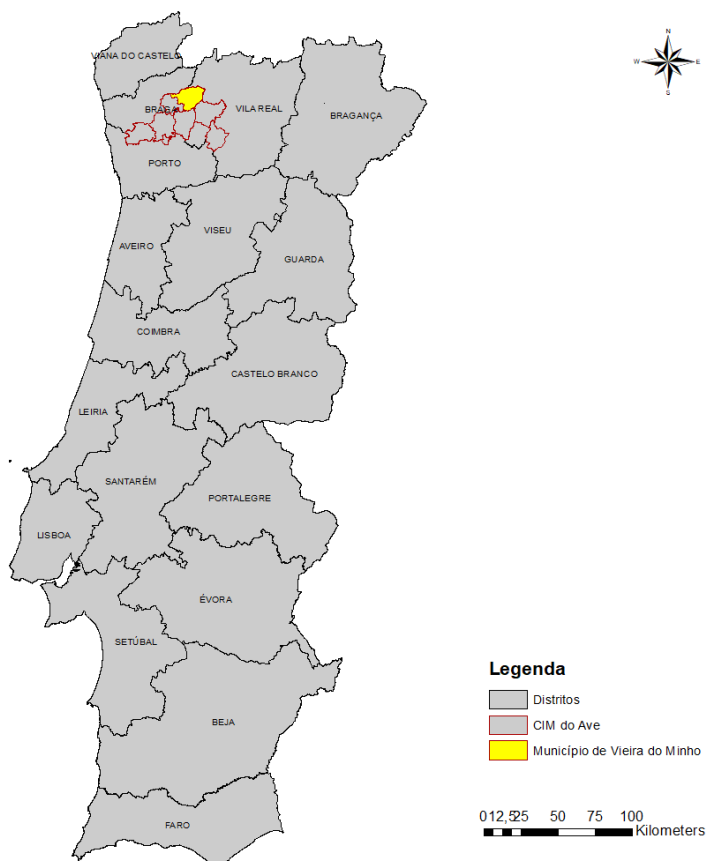
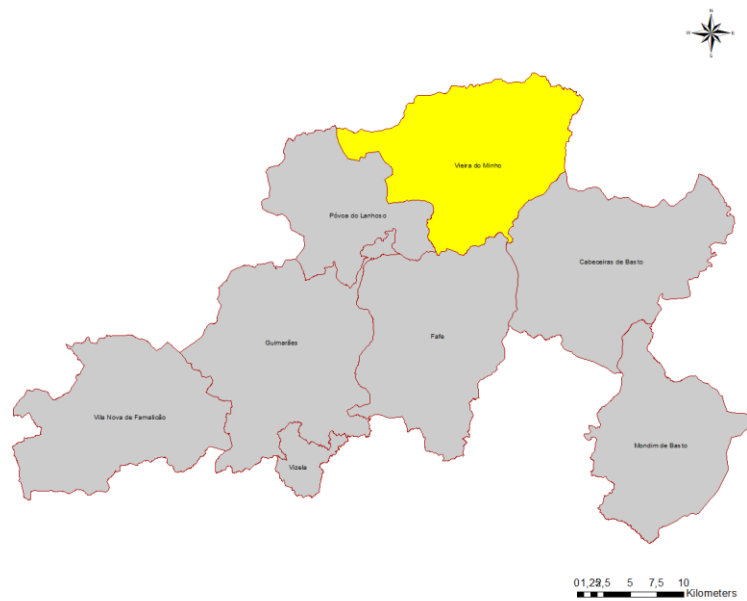
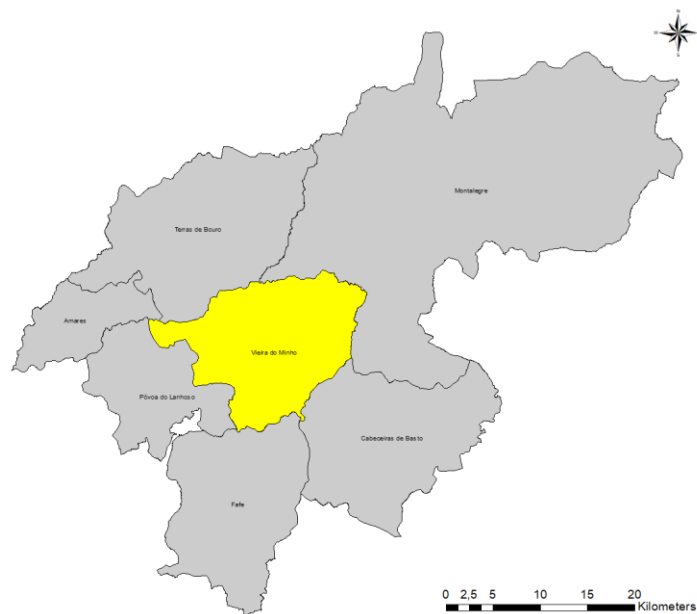


Figura 4.2 – NUT III do Ave



Tem por limites a Norte, os concelhos de Terras de Bouro e Montalegre, a Nascente o concelho de Montalegre, a Poente os concelhos de Amares e Póvoa do Lanhoso e a Sul os concelhos de Fafe e Cabeceiras de Basto (Figura 4.3).

Figura 4.3 – Localização geográfica do concelho de Vieira do Minho



A escolha deste concelho teve como principal motivação o facto de ser um concelho enquadrado num cenário com características predominantemente rurais, sendo um concelho envelhecido, com uma

grande dispersão demográfica, o que se traduz no isolamento geográfico e social de muitos povoados, nomeadamente, dos situados nas regiões mais montanhosas e distantes da sede do concelho. Outro motivo que levou á escolha deste concelho, foi o facto de não existirem estudos deste tipo, assim como a característica de em Vieira do Minho existir apenas um Agrupamento de Escolas. Como forma de caracterizarmos o contexto onde iremos trabalhar vamos fazer uma breve caracterização do concelho, bem como do Agrupamento de Escolas.

4.2 Caracterização geográfica do concelho de Vieira do Minho

De acordo com os dados do INE, o concelho de Vieira do Minho ocupa uma área de 216,44 km² e é composto por 16 freguesias conforme se descreve na Tabela 4.1: Cantelães, Eira Vedra, Guilhofrei, Louredo, Mosteiro, Parada de Bouro, Pinheiro, Rossas, Salamonde, Tabuaças, União das Freguesias de Anissó e Soutelo, União das Freguesias de Anjos e Vilar do Chão, União das Freguesias de Caniçada e Soengas, União das Freguesias de Ruivães e Campos, União das Freguesias de Ventosa e Cova e Vieira do Minho com um total de 11970 residentes.

Tabela 4.1 – Área das freguesias de Vieira do Minho

	Unidade Geográfica	Área (km ²)
Freguesia	Cantelães	11,54
	Eira Vedra	5,59
	Guilhofrei	11,23
	Louredo	7,61
	Mosteiro	10,82
	Parada de Bouro	7,71
	Pinheiro	10,27
	Rossas	31,57
	Salamonde	8,37
	Tabuaças	9,68
	União das Freguesias de Anissó e	8,15
	União das Freguesias de Anjos e Vilar do	24,99
	União das Freguesias de Caniçada e	8,99
	União das Freguesias de Ruivães e	44,03
União das Freguesias de Ventosa e Cova	8,70	
Vieira do Minho	7,19	
Concelho	Vieira do Minho	216,44

Figura 4.4 – Enquadramento administrativo do concelho de Vieira do Minho



4.3 Contexto histórico-cultural

A antiguidade da ocupação humana das terras que hoje integram o concelho de Vieira do Minho pode ser atestada pelos inúmeros testemunhos arqueológicos que podem ser vistos no concelho, com particular destaque para a área da Serra da Cabreira, território ocupado desde a pré-história e as localidades de Salamonde e Ruivães, onde a presença militar de diferentes povos com destaque para os romanos atestam o valor estratégico desta área no controle das principais vias de penetração na província. As mamoadas, menires, gravuras rupestres, fojos medievais, necrópoles neolíticas, povoações romanas, castros, além de vários utensílios de barro, ferro e outros metais são exemplo do filão arqueológico da região.

Da época romana ainda existem vestígios de alguns troços da via XVII do itinerário Antonino que ligava Braga, Chaves a Astorga e vestígios de antigos povoados dessa época, é exemplo disso o povoado de S. Cristóvão – Ruivães.

As freguesias que atualmente integram Vieira do Minho pertenceram antigamente a vários concelhos, coutos e vilas hoje extintos: Soutelo e Louredo pertenciam ao concelho de Lanhoso que tem foral dado por D. Dinis em 1292, Parada de Bouro foi pertença do Couto de Parada de Bouro criado por D. Sancho I. Anjos e Rossas pertenceram ao concelho de Rossas a quem D. Manuel concedeu foral em 1514. Caniçada, Cova, Salamonde, Soengas e Ventosa pertenceram ao concelho de Ribeira de Soás, deu-lhe foral D. Manuel em 1515. Cantelães, Eira Vedra, Mosteiro, Pinheiro, Tabuaças, Vieira e Vilar do Chão compunham o concelho de Vieira. Campos e Ruivães eram terras do concelho de Ruivães.

Pela extrema importância na estratégia militar, a região sofreu os efeitos dos diversos povos que invadiram a península, nomeadamente pelo exército napoleónico. Na Primavera de 1809, o concelho foi duas vezes atravessado pelas tropas do marechal Soult: a primeira em 15 de março, em impetuoso avanço a caminho de Braga. A segunda, a 17 de maio, em retirada precipitada pela ponte da Misarela, no dia exato em que as forças anglo-lusas de Wellesley chegavam ao alto de Salamonde.

A constituição da sede de Concelho foi definida pelo Decreto-Lei N°22593 de 29-05-1933, no lugar de Brancelhe. Foram então desanexados 11 lugares da freguesia do Mosteiro e 1 de Cantelães, constituindo-se assim a freguesia de Vieira do Minho.

4.4 Análise demográfica do concelho de Vieira do Minho

Tendo em conta os dados estatísticos fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), procedeu-se à análise da população residente no concelho de Vieira do Minho descrita nas Tabelas 4.2 e 4.3, em que nos deparamos com um cenário extremamente preocupante provocado pela diminuição consecutiva da população residente associado ao envelhecimento da população.

Tabela 4.2 – Evolução da população residente em Vieira do Minho

Ano	1991	2001	2011	2021
População Residente	15775	14724	13001	11970

Fonte: INE

Tabela 4.3 – Dinâmica populacional em Vieira do Minho em 2019

	Município	NUTS III	NUTS II	Portugal	Peso do Município NUTS III (%)
População residente (N^o)	11 842	411 857	3 575 338	10 295 909	2,9
Homens	5 637	196 353	1 687 717	4 859 977	2,9
Mulheres	6 205	215 504	1 887 621	5 435 932	2,9
Com menos de 15 anos	1 196	51 597	451 624	1 396 985	2,3
Com 65 ou mais anos	2 852	77 428	748 785	2 280 424	3,7
Densidade pop. (N.^o/ km²)	54,7	283,8	168,0	111,6	-
Taxa de crescimento efetivo anual (%)	-0,5	-0,2	0,1	0,2	-
Taxa de crescimento natural anual (%)	-0,9	-0,1	-0,2	-0,3	-
Índice de envelhecimento	238,5	150,1	165,8	163,2	-
Índice de potencialidade	87,6	74,4	73,3	71,0	-

Fonte: INE

Comparativamente com a NUT III do Ave, podemos verificar pela Tabela 4.3, que o concelho de Vieira do Minho tem um peso maior ao nível de população com 65 ou mais anos quando comparamos com a população com menos de 15 anos, assim como o índice de envelhecimento do concelho de Vieira do Minho é significativamente superior quando comparado à NUT III do Ave e ao país em geral. A descida da população residente ao longo dos anos, reflete as características de um município onde a migração das pessoas influencia significativamente a estrutura etária da população. A saída da população adulta

para o estrangeiro, para as regiões do litoral, para os grandes centros urbanos, bem como o aumento da esperança média de vida associada certamente á melhoria dos cuidados médicos prestados, da melhoria das condições sanitárias e sociais existentes, e ainda da diminuição da taxa de natalidade, determina uma inversão da pirâmide etária, que se reflete no envelhecimento progressivo da população.

Em suma, a população de Vieira do Minho, como descreveremos mais á frente, vive, em grande parte da agricultura de subsistência, estando a restante empregada na autarquia, ou em pequenos estabelecimentos comerciais.

Relativamente á natalidade e mortalidade da população residente em Vieira do Minho, verifica-se, conforme descrito na Tabela 4.4, uma diminuição da taxa de natalidade de 1,3% e uma descida da taxa bruta de mortalidade de apenas 0,4%, no período 2011-2020, o que significa o aumento da longevidade de vida e diminuição progressiva da população ativa. Esta constatação demonstra o efetivo envelhecimento da população e respetiva diminuição do número de habitantes ao longo dos anos e, conseqüente desertificação do Concelho.

Tabela 4.4 - Taxas brutas de natalidade e mortalidade da população residente em Vieira do Minho

Período de referência dos dados	Local de Residência	Taxa bruta de natalidade (‰) por local de residência anual	Taxa bruta de mortalidade (‰) por local de residência anual
2011		7,6	13,6
2012		6,2	14,1
2013		7,0	11,9
2014	Vieira do Minho	4,4	,10,6
2015		5,9	14,6
2016		5,2	12,9
2017		4,9	13,3
2018		4,5	15,0
2019		5,6	14,3
2020		6,3	13,2

Fonte: INE

A dinâmica populacional é um parâmetro fundamental para melhor conhecer a realidade territorial do Concelho e é, em larga medida, condicionada pelas suas características sociais, económicas e

ambientais. O Concelho de Vieira do Minho, como muitas regiões do interior do País, também sofreu os efeitos do decréscimo populacional.

Segundo o INE, as estimativas anuais da população residente e indicadores demográficos de 2019, referentes à região do Ave, zona de inserção do concelho de Vieira do Minho, indicam uma densidade populacional, para o ano de 2019, de 283,8 habitantes por km², enquanto que, para o Município de Vieira do Minho, a densidade populacional é significativamente inferior, situando-se nos 54,7 habitantes por km². De toda a região do Ave, o concelho de Vieira do Minho, depois do de Mondim de Basto, é aquele que mais baixo valor de densidade populacional apresenta. De referir ainda que, a comparação entre os resultados dos Censos de 2011 e os de 2021, indicam uma perda de 4,7 habitantes por km² para o concelho de Vieira do Minho.

Demograficamente, o concelho de Vieira do Minho, e tendo em consideração os dados dos Censos dos últimos trinta anos, tem sofrido um decréscimo ao nível da população residente. Os mesmos dados indicam que, entre os anos de 1991 e 2021 houve um decréscimo de 3.805 residentes, enquanto que, entre os anos de 2011 e 2021, o número de habitantes sofreu uma diminuição de 1.027 pessoas, o que em termos percentuais se traduz por 7,90%.

Pela Tabela 4.5 e fazendo uma análise ao nível das 16 freguesias constituintes do concelho de Vieira do Minho, verifica-se que, regra geral, as freguesias sofreram uma redução no número de habitantes desde 2011 até 2021. Excetua-se desta realidade, a freguesia de Vieira do Minho, que registou um acréscimo de 134 residentes. Por outro lado, e em termos absolutos, a freguesia que mais residentes perdeu foi a de Rossas, cuja perda se situou nos 206 habitantes, seguida da União de Freguesias Ruivães e Campos, cuja diminuição do número de residentes foi de 148.

Em termos percentuais, a taxa de variação da população residente, quando analisada para o período de 2011 a 2021, mostra que o concelho de Vieira do Minho sofreu uma redução de 7,90% no número de habitantes. Os resultados dos Censos para o ano de 2011 indicavam, para o mesmo parâmetro, uma diminuição de 11,73%. Em termos comparativos constata-se que, o decréscimo do número de residentes no concelho não se tem vindo a acentuar.

Por observação da Tabela 4.5, verificamos que das 16 freguesias do concelho, e em termos percentuais, a variação do número de residentes foi de carácter negativo. De todas, a freguesia com a maior redução da população residente foi a de Pinheiro, com um decréscimo de 16,80%, seguida da união de freguesias de Ruivães e Campos, com uma perda de 16,00%, e da freguesia de Parada de

Bouro, cuja diminuição do número de habitantes se situou nos 14,50%. Por outro lado, a freguesia de Vieira do Minho contrariou a estatística para o concelho, já que registou uma subida de 6,00%.

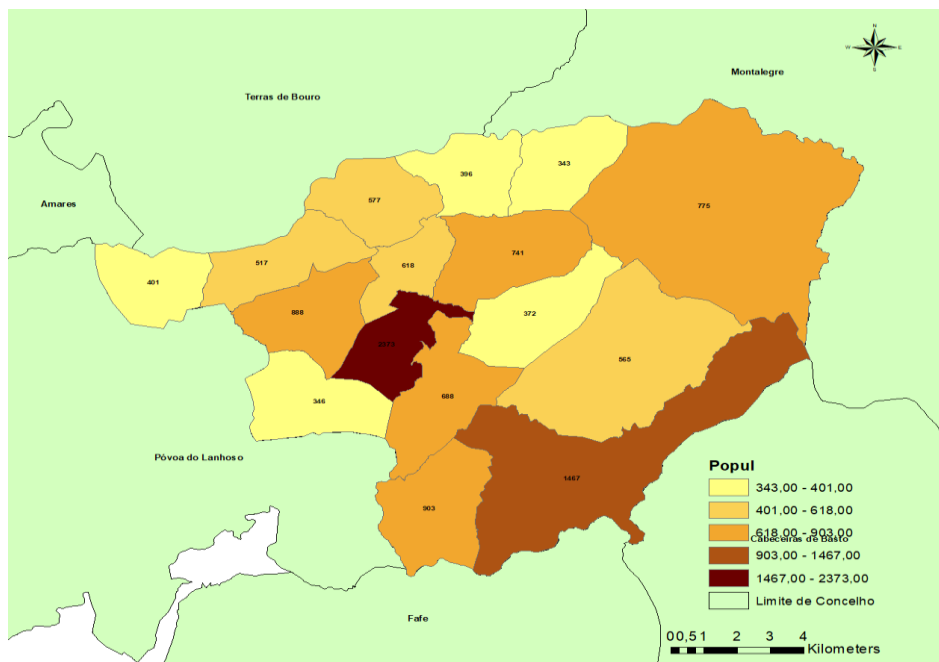
Tabela 4.5 - Evolução da população residente nas freguesias de Vieira do Minho, 1991 a 2021

Evolução da população residente por freguesia do Concelho de Vieira do Minho entre 1991-2021

FREGUESIAS	Área (km²)	1991	2001	2011	2021	2011/2021(%)
Cantelães	11,54	1061	933	828	741	-10,5
Eira Vedra	5,59	642	706	702	618	-12,0
Guilhofrei	11,23	1280	1154	961	903	-6,0
Louredo	7,61	571	479	436	396	-9,2
Mosteiro	10,82	968	931	774	688	-11,1
Parada de Bouro	7,71	575	529	469	401	-14,5
Pinheiro	10,27	540	544	447	372	-16,8
Rossas	31,57	2412	2071	1673	1467	-12,3
Salamonde	8,37	646	484	387	343	-11,4
Tabuaças	9,68	925	901	919	888	-3,4
União das Freguesias de Anissó e Soutelo	8,15	572	478	388	346	-11,7
União das Freguesias de Anjos e Vilar do Chão	24,99	802	706	589	565	-4,1
União das Freguesias de Caniçada e Soengas	8,99	737	607	603	517	-14,3
União das Freguesias de Ruivães e Campos	44,03	1409	1171	923	775	-16,0
União das Freguesias de Ventosa e Cova	8,70	883	741	659	577	-12,4
Vieira do Minho	7,19	1752	2289	2239	2373	6,0

Fonte: (INE)

Figura 4.5 – Distribuição da população por freguesia



Pela análise da Tabela 4.6, constata-se que em 2021, 50% das freguesias do concelho, oito em concreto, possuem densidade populacional entre os 51 e os 100 habitantes por km². Existem ainda seis freguesias com menos de 50 habitantes por km², uma com densidade populacional que se situa entre os 101 e os 150 habitantes por km² e outra, que é Vieira do Minho, a freguesia sede de concelho, que tem mais de 150 habitantes por km². A freguesia que mais baixa densidade populacional apresenta é a união de freguesias de Ruivães e Campos, com 18 habitantes por km². Segue-se a união de freguesias de Anjos e Vilar do Chão com 23 habitantes por km². Das freguesias com mais elevada densidade populacional, Vieira do Minho aparece em primeiro lugar, com 330 habitantes por km², seguindo-se Eira Vedra com 111 habitantes por km².

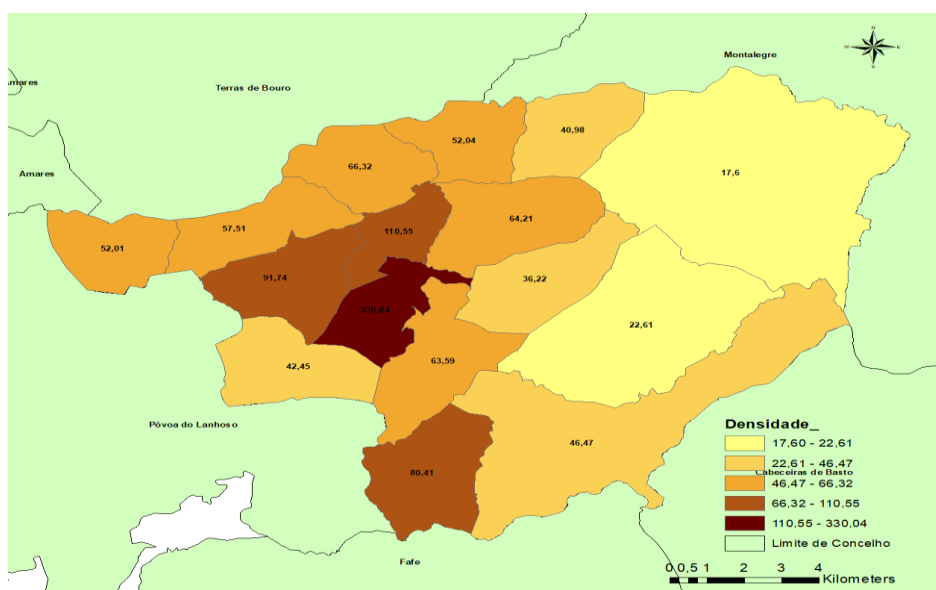
Tabela 4.6 – Distribuição da densidade de população nas freguesias de Vieira do Minho, 1991 a 2021

Distribuição da densidade da população do Concelho de Vieira do Minho entre 1991-2021

FREGUESIAS	Área (km²)	Dens 1991	Dens 2001	Dens 2011	Dens 2021
Cantelães	11,54	92	81	72	64
Eira Vedra	5,59	115	126	126	111
Guilhofrei	11,23	114	103	86	80
Louredo	7,61	75	63	57	52
Mosteiro	10,82	89	86	72	64
Parada de Bouro	7,71	75	69	61	52
Pinheiro	10,27	53	53	44	36
Rossas	31,57	76	66	53	46
Salamonde	8,37	77	58	46	41
Tabuaças	9,68	96	93	95	92
União das Freguesias de Anissó e Soutelo	8,15	75	63	52	43
União das Freguesias de Anjos e Vilar do Chão	24,99	34	31	26	23
União das Freguesias de Caniçada e Soengas	8,99	86	72	69	58
União das Freguesias de Ruivães e Campos	44,03	30	24	19	18
União das Freguesias de Ventosa e Cova	8,70	102	85	76	66
Vieira do Minho	7,19	244	319	312	330

Fonte: INE

Figura 4.6 – Densidade populacional por freguesia



4.5 Contexto socioeconómico

Tabela 4.7 – População residente empregada por setor de atividade económica das freguesias

População ativa por setor de atividade económica por freguesia ano 2011							
Freguesia	População Residente	Total Ativa	Primário	Secundário	Terciário	Número de Desempregados	Taxa de Desemp (%)
Cantelães	828	267	11	66	190	59	18,1
Eira Vedra	702	269	13	65	191	32	10,6
Guilhofrei	961	279	25	130	124	42	13,1
Louredo	436	106	3	43	60	15	12,4
Mosteiro	774	242	8	99	135	54	18,2
Parada de Bouro	469	114	3	41	70	29	20,3
Pinheiro	447	121	4	56	61	34	21,9
Rossas	1673	460	35	177	248	95	17,1
Salamonde	387	131	1	59	71	33	20,1
Tabuaças	919	331	9	98	224	76	18,7
União das Freguesias de Anissó e Soutelo	388	125	19	50	56	23	15,6
União das Freguesias de Anjos e Vilar do Chão	589	149	18	47	84	36	19,5
União das Freguesias de Caniçada e Soengas	603	188	11	55	122	46	19,9
União das Freguesias de Ruivães e Campos	923	236	17	77	142	37	11,8
União das Freguesias de Ventosa e Cova	659	182	8	59	115	26	11,8
Vieira do Minho	2239	789	12	176	601	141	15,2

Fonte: INE

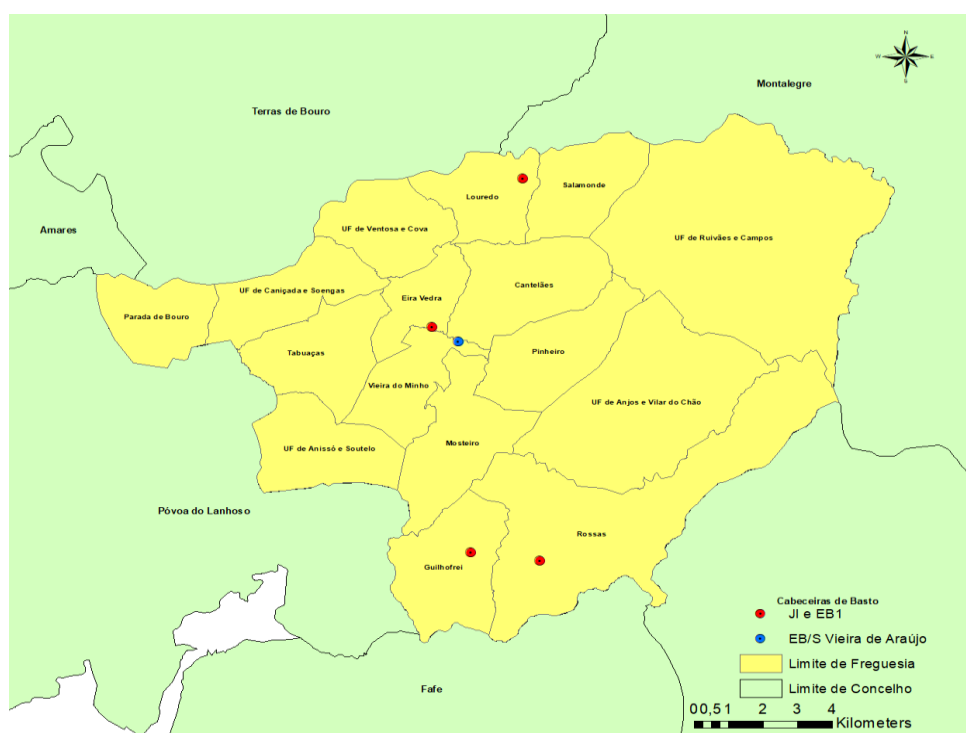
Pela análise da população residente empregada por setor de atividade económica, segundo os Censos de 2011, tem-se verificado uma transferência da população ativa do setor primário para o terciário. É nas freguesias mais rurais que atividades como a agricultura e a pecuária são ainda praticadas com maior regularidade. Estas, aparecem como um complemento á atividade principal e são frequentemente levadas a cabo com recurso á mão de obra familiar. A estrutura produtiva assenta em setores tradicionais de baixa produtividade, a qual resulta quer da indisponibilidade de infraestruturas adequadas, quer do fraco nível de qualificação de mão-de-obra. Esta realidade mostra que, são cada vez menos as pessoas que se dedicam e vivem do uso da terra. A dimensão das parcelas, a falta de rentabilidade das mesmas, entre muitos outros fatores, tornam as atividades existentes no concelho e ligadas ao setor primário, pouco atrativas para as populações em idade ativa. Como alternativa, dedicam-se aos setores de atividade secundário e, principalmente terciário.

Nas freguesias de montanha e com menos recursos, a baixa rentabilidade da agricultura potenciou o êxodo da população para locais mais próximos do centro do concelho. Consequentemente, o número de trabalhadores do setor primário diminuiu em contraposição ao número de trabalhadores do setor terciário que aumentou. Esta realidade tem conduzido ao crescente abandono das atividades ligadas à agricultura, ao pastoreio e à floresta em muitos meios rurais do concelho. O setor terciário é o maior suporte económico das famílias. As suas áreas mais importantes são a construção civil, o comércio, o turismo e os serviços públicos. É também importante frisar o crescimento que o turismo tem registado, ao longo dos últimos anos no concelho de Vieira do Minho, com o surgimento de novos empreendimentos turísticos e a criação de empresas de animação turística. Os dados mais recentes demonstram que o concelho dispõe, atualmente de ofertas vastas ao nível de turismo rural. Existem 34 casas de campo, 1 hotel de 5 estrelas, 2 hotéis de 3 estrelas, 1 de 2 estrelas, 4 casas de alojamento local, 2 casas de turismo de habitação, e casas de abrigo e uma pousada

4.6 Caracterização do agrupamento de escolas

O Agrupamento de Escolas, cuja denominação é Agrupamento de Escolas Vieira de Araújo (AEVA), serve toda a população de Vieira do Minho, lecionando todos os níveis de ensino: Ensino Pré-escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário. Integra a Escola Básica e Secundária Vieira de Araújo, onde se situa a sede do Agrupamento de Escolas e onde são lecionados o 2º e 3º ciclo do ensino básico e o ensino secundário, assim como centro escolar do Cávado, EB1 de Guilhofrei, centro escolar de Rossas e centro escolar de Domingos de Abreu onde são lecionados o ensino pré-escolar e o 1º ciclo.

Figura 4.7– Mapa dos estabelecimentos escolares de Vieira do Minho



4.7 Contrato de execução – Panorama Nacional

O processo de transferência de competências para as autarquias locais em matéria de educação tem sido progressivo e regulamentado por vários diplomas legais, entre os quais destacamos o Decreto-Lei n.º21/2019 que concretiza o quadro de transferência de competência para os órgãos municipais no domínio da educação.

Conforme é descrito no preâmbulo do citado Decreto-Lei, o Governo entendeu que o novo quadro de competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais em matéria de educação concretiza um modelo de administração e gestão do sistema educativo que respeita a integridade do serviço público de educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, bem como a tomada de decisões numa lógica de proximidade.

Com esse propósito, este novo regime redefine as áreas de intervenção e o âmbito da ação e responsabilidade de cada interveniente, assente nos princípios e regras consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º46/86, de 14 de outubro, na sua redação atual, e no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º75/2008 de 22 de abril, na sua redação atual.

Entre estes princípios, destaca-se a salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, recentemente reforçada pela faculdade conferida às escolas para gerir parcialmente o currículo dos ensinos básico e secundário partindo das matrizes curriculares-base, e a estrita observância dos direitos de participação dos docentes no processo educativo, previstos no estatuto da carreira dos educadores de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º139-A/90, de 28 de abril, na sua redação atual, designadamente a autonomia técnica e científica.

O Decreto-Lei n.º21/2019, de 30 de janeiro, procede ao reforço das áreas que anteriormente foram descentralizadas para os municípios conferindo-lhes, também, novas competências e organizando um único diploma legal as competências das autarquias locais e entidades intermunicipais nas vertentes de planeamento, investimento e gestão no domínio da educação e regulando o funcionamento dos conselhos municipais de educação. A este respeito destaca-se a manutenção da carta educativa municipal e do plano de transporte escolar como instrumentos de planeamento e a consagração da

participação das entidades intermunicipais no planeamento plurianual da rede de oferta de educação e formação.

As competências das autarquias locais no domínio do investimento, equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares são alargadas a todo o ensino básico e ao ensino secundário, com exceção das escolas cuja oferta de educação e formação abranja, pela sua especificidade, uma área territorial supramunicipal.

No âmbito das competências de gestão, realçam-se as novas competências de organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios de aplicação universal e de aplicação diferenciada. Sendo o regime jurídico aplicável á atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar estabelecido em diploma próprio. Exclui-se, no entanto, a organização, desenvolvimento e execução de programas de distribuição gratuita e reutilização de manuais escolares, cuja competência se mantém sob alçada do departamento governamental com competência na área da educação e dos órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas. Também o fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundários passa a ser gerido pelos municípios.

A gestão, funcionamento, conservação, manutenção e equipamento das residências escolares que integram a rede oficial de residências para estudantes passam a integrar a competência dos municípios de onde se localizam. No mesmo sentido, a gestão e o funcionamento das modalidades de colocação de alunos junto de famílias de acolhimento e alojamento facultado por entidades privadas, mediante o estabelecimento de acordos de cooperação, passam a ser da competência dos órgão municipais da área do agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas em que os beneficiários se encontram matriculados, devendo os critérios de concessão destas modalidades ser estabelecidos no referido diploma que vier a regular o regime jurídico aplicável á atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar.

Na lógica da correspondência entre o exercício das competências e a escolaridade obrigatória acima referida, a competência para o recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente, de todos os níveis e ciclos de ensino, passa para as câmaras municipais. Para o efeito prevê-se a transferência do pessoal não docente com vínculo ao Ministério da Educação para os municípios, estabelecendo-se mecanismos que visam a salvaguarda da situação jurídico-funcional do pessoal abrangido.

Os municípios adquirem ainda, em articulação com as forças de segurança presentes no respetivo território e com os órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não

agrupadas, as competências de organização da vigilância e segurança de equipamentos educativos, designadamente o edificado e espaços exteriores incluindo no seu perímetro.

5. Análise e interpretação de dados

Neste capítulo pretendemos apresentar, analisar e discutir os dados obtidos de forma a conseguir dar resposta às questões de partida e atingir o objetivo geral desta investigação, que, tal como o descrevemos no capítulo 1, visa compreender as implicações da reforma administrativa da educação de forma a compreendê-la melhor e de uma forma integrada, tentando perceber quais as implicações financeiras para o município.

Recordamos que as questões de partida eram as seguintes:

- ✓ Quais as implicações financeiras para o município resultantes da descentralização no setor da educação?
- ✓ Será o princípio da descentralização no setor da educação acompanhado por verbas equivalentes?

Por questões metodológicas, centramos o nosso estudo ao longo do triénio 2018, 2019 e 2020, onde se apresenta a evolução do número de alunos e do pessoal docente e não docente ao longo do triénio e centramos a análise e interpretação dos dados em três blocos:

- Análise da despesa do pessoal não docente;
- Análise da despesa dos apoios sociais;
- Análise da despesa com infraestruturas.

Esta divisão ao nível do pessoal não docente, apoios sociais e manutenção de infraestruturas é feita no sentido de que serão as despesas efetivas que o município terá com a descentralização de competências ao nível da educação.

Posteriormente iremos comparar a despesa da educação do Município de Vieira do Minho em 2022 com e sem descentralização de competência.

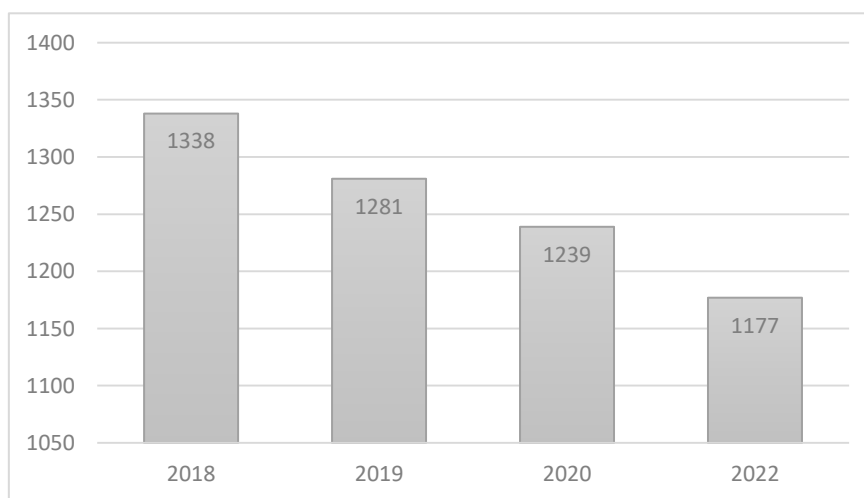
5. 1 Caracterização da evolução da educação em Vieira do Minho

5.1.1 Evolução do número de alunos

Tabela 5.1 – Evolução do número de alunos ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022

	2018	2019	2020	2022
Educação pré-escolar	185	172	171	
1º Ciclo	343	348	185	
2º Ciclo	210	179	342	
3º Ciclo	277	297	171	
Ensino Secundário	234	228	285	
Programa integrado de educação e formação	14	14	9	
Programa integrado de ensino profissional	75	43	76	
TOTAL	1338	1281	1239	1177

Gráfico 5.1 – Evolução do número de alunos ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022



5.1.2 Evolução do pessoal

Tabela 5.2 – Evolução do número de PD e PND ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022

	2018	2019	2020	2022	
PESSOAL NÃO DOCENTE	Assistentes Operacionais	89	94	99	98
	Outros Técnicos Superiores	2	2	1	1
	Assistentes Técnicos de Secretaria	9	9	8	8
	TOTAL PND	100	105	108	107
PESSOAL DOCENTE	Afeto ao AEVA	137	125	125	143
	Contratados	17	14	15	15
	TOTAL DE PD	154	139	140	158

Gráfico 5.2 – Evolução do número de pessoal não docente ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022

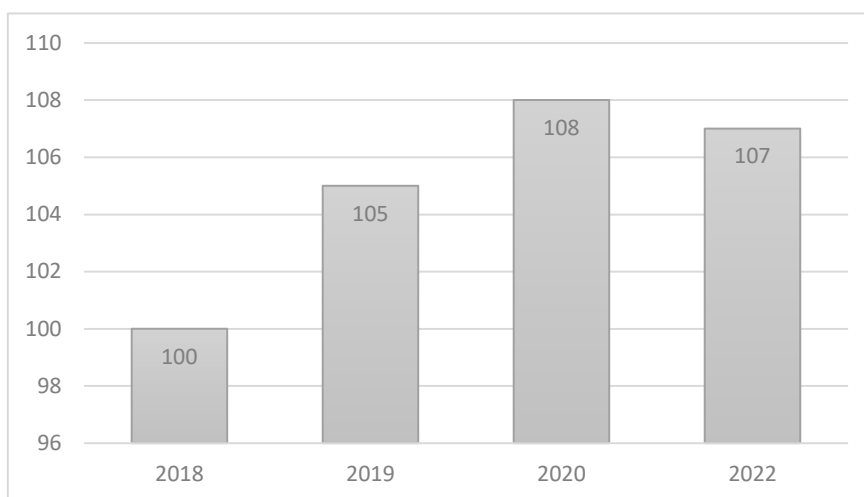
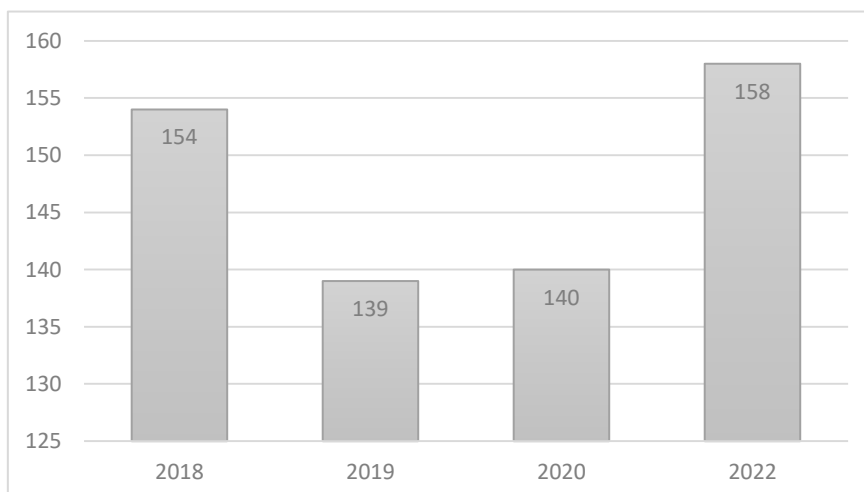


Gráfico 5.3 – Evolução do número de pessoal docente ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022



Pela análise dos gráficos 5.1, 5.2 e 5.3 verificamos que a evolução do pessoal docente e não docente não acompanha a tendência decrescente do número de alunos, isto deve-se ao facto de em 2022, haver necessidade de recorrer á contratação de pessoal docente e não docente. No fundo, e apesar das horas letivas serem as mesmas dos outros anos, vão estar divididas por mais tempo ao longo do dia.

5.1.3 O agrupamento de escolas Vieira de Araújo - Infraestruturas

Conforme o disposto na Portaria n.º 9/2017, de 5 de janeiro, este agrupamento é composto, para além da escola sede (Agrupamento de Escolas Vieira de Araújo), pelos seguintes estabelecimentos de ensino: Centro Escolar de Cávado, Centro Escolar de Domingos de Abreu, Centro Escolar de Rossas e Escola EB1 de Guilhofrei.

Para podermos caracterizar as despesas relativas á manutenção de infraestruturas, vamos apresentar neste ponto os dados relativos às áreas das escolas que compõem este agrupamento de escolas, no sentido de haver uma uniformização de parâmetros serão quantificadas para cada escola as áreas relativas a: salas de aulas (aqui incluem-se as salas de aulas, de atividades, de tecnologias de informação e comunicação, de música, de informática e laboratórios) , áreas administrativas (incluem-se secretaria, gabinete de direção, gabinetes de atendimento e salas de reuniões), wc, vestiários e balneários e outros (aqui incluem-se as áreas relativas a ginásio, refeitório, cozinha, biblioteca, gabinete médico e arrecadações e despensas).

Tabela 5.3 – Área das infraestruturas do AE Vieira de Araújo

	EB/S Vieira de Araújo		Centro Escolar de Domingos de Abreu		Centro Escolar do Cávado		Centro Escolar de Rossas		EB1 de Guilhofrei	
	Nº	Área (m ²)	Nº	Área (m ²)	Nº	Área (m ²)	Nº	Área (m ²)	Nº	Área (m ²)
Sala de Aulas	59	4044,05	8	500,97	12	456,15	7	428,77	5	231,35
Áreas	24	979,51	6	159,07	9	157,35	6	127,43	1	10,68
Wc, vestiários e	39	492,60	13	177,28	12	83,89	9	136,60	4	73,25
Outros	35	1608,50	13	1294,58	8	335,25	10	134,97	3	59,22
TOTAL		7124,66		2131,90		1032,64		827,77		374,50

5.2 Impacto na despesa

5.2.1 Despesa do pessoal não docente

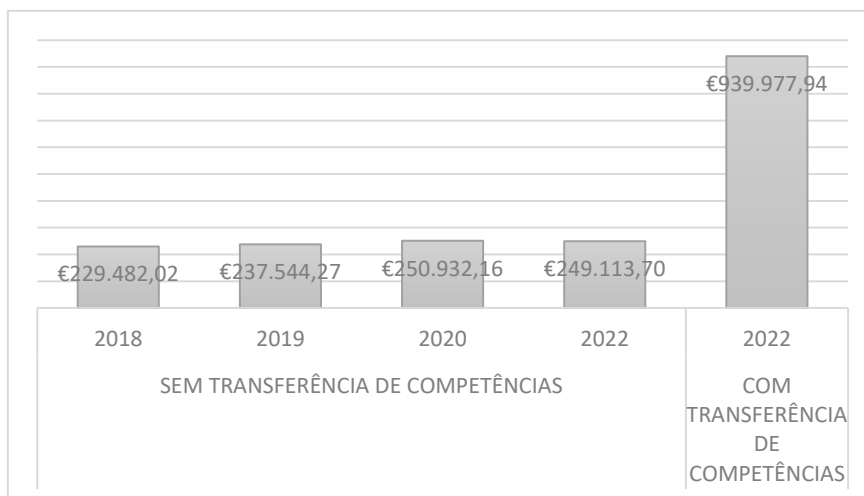
Em 2022 o número de pessoal não docente do Agrupamento de Escolas Vieira de Araújo é de 107 profissionais: 98 assistentes operacionais, 8 assistentes técnicos e 1 chefe de serviços administrativos. Para o ano de 2022, o valor da despesa do pessoal não docente que foi assumido pelo município com a transferência de competências foi calculado com base na tabela salarial considerando o valor da remuneração base, o valor do subsídio de refeição e as despesas com seguros, acrescendo a esta despesa, o valor do pessoal não docente que já estava ao encargo do município. Esta despesa do pessoal não docente que estava ao encargo do município não era fixa, isto porque, o pessoal não docente era remunerado por recibos verdes, 10 meses por ano, em que o horário de trabalho oscilava entre 4 horas/dia, 4,5horas/dia, 5horas/dia e 6 horas/dia, de acordo com as necessidades de cada estabelecimento de ensino.

Na Tabela 5.4 apresentam-se os valores relativos aos encargos do pessoal não docente por ano, em que os anos de 2018, 2019 e 2020 incluem o pessoal não docente ao encargo do município desde 2009. Em 2022 ao pessoal não docente ao encargo do município acresce o pessoal não docente que com a transferência de competências transita do Ministério da Educação para o município.

Tabela 5.4 – Despesas com o pessoal não docente

Ano	Número de pessoal não docente	Valor de Remuneração Base/ano	Valor do Subsídio de Refeição/ano	Despesas com Remuneração/ano	Despesas com seguros/ano	Total de despesas com pessoal não
2018	45	229 482,02€				229 482,02€
2019	47	237 544,27€				237 544,27€
2020	49	250 932,16€				250 932,16€
2022	SEM TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS	49	249 113,70€			249 113,70€
	COM TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS	107 (49+58)	249 113,70€ + 620 025,00€	63 908,46€	683 933,45€	6 930,78€

Gráfico 5.4 – Encargos com o pessoal não docente ao longo do triénio 2018/2020 e 2022



5.2.2 Despesa com apoios sociais

As despesas apresentadas na Tabela 5.5 foram disponibilizadas pelo Município de Vieira do Minho, e foram as despesas efetivas com apoios sociais escolares que o município teve durante o triénio 2018/2020 e em 2022.

Relativamente às despesas com os transportes, e apesar de em 2019 o número de alunos diminuir, a despesa com os transportes aumentou devido ao facto de haver mais alunos com necessidade de transporte para circuitos educativos especiais. Em 2020 a despesa com transporte diminuiu significativamente uma vez que deixou de haver aulas presenciais devido à pandemia provocada pelo COVID19 e também pela diminuição do número de alunos, em 2022 a diminuição da despesa, acompanha a tendência generalizada ao longo dos anos da diminuição do número de aluno. Em relação aos transportes não há uma variação do valor da despesa em 2022 associada à transferência de competências, isto porque a Câmara Municipal de Vieira do Minho assumiu todas as despesas relativas ao transporte escolar independentemente do nível de ensino.

Os encargos relativos às bolsas de estudo sofrem um acréscimo gradual ao longo dos anos, este facto justifica-se devido ao aumento do número de alunos a frequentar o ensino superior e também por serem atribuídas bolsas a alunos de mestrado e doutoramento a partir de 2019.

A despesa com as refeições sofre uma diminuição gradual acompanhando a diminuição do número de alunos. Em 2020 esta diminuição é mais acentuada pelo facto já referido anteriormente devido à COVID19. Em 2022, há um aumento de despesa associada à transferência de competências, isto

porque apesar da Câmara Municipal de Vieira do Minho, assumir a totalidade da despesa com as refeições do ensino pré-escolar e 1º Ciclo, independentemente do índice do agregado familiar, a transferência de competência implica um aumento da despesa ao nível das refeições do 2º e 3º Ciclos e Ensino Secundário, e também porque o município ao concessionar a privados a elaboração das refeições, vai também aumentar exigência ao nível da qualidade das refeições, o que implica um aumento do valor da despesa associado às refeições.

Tal como com as refeições, os encargos com outras despesas de funcionamento (inclui manuais e fichas) sofre uma diminuição gradual acompanhando a diminuição do número de alunos. Em 2020 esta diminuição é mais acentuada uma vez que deixou de haver aulas presenciais devido à pandemia provocada pelo COVID19. Não existe um aumento da despesa associado à transferência de competências.

Relativamente às despesas provocadas pelo enriquecimento curricular nas áreas de iniciação ao desporto e às artes, verificamos que de 2018 para 2019 há um acréscimo da despesa pelo facto de aumentar o número de alunos a frequentar o enriquecimento curricular nas áreas de iniciação às artes e ao desporto, em 2020 há uma redução devido à COVID19, no entanto a despesa mantém-se elevada porque apesar da frequência dos alunos ser menor o vencimento dos professores contratados tem que ser mantido. Nesta rubrica não existe um aumento da despesa associado à transferência de competências.

Os encargos provocados pela escola a tempo inteiro referem-se à necessidade de completar os horários dos alunos ao longo do dia, através da Componente de Apoio à Família (CAF) no caso do pré-escolar e da Atividades Extracurriculares (AEC) no caso do 1ºCiclo.

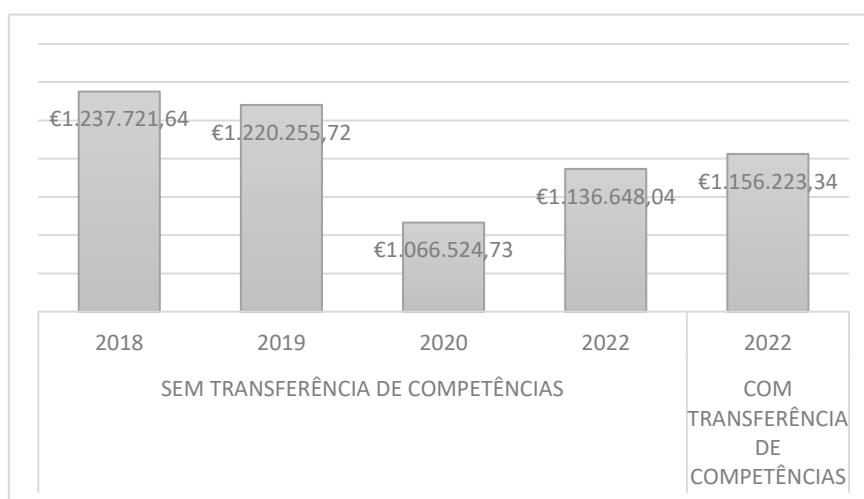
Assim, relativamente aos apoios sociais, não vão haver diferenças significativas de aumento da despesa associadas à transferência de competências, destacando-se as refeições como sendo a única rubrica dos apoios sociais que vai sofrer um aumento da despesa com a transferência de competências.

Tabela 5.5 - Despesas com o apoio social escolar no triénio 2018/2020 e 2022

	2018	2019	2020	2022	
				SEM TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS	COM TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS
Transportes	713 002,11€	726 442,57€	668 575,11€	614 700,00€	614 700,00€
Bolsas de Estudo	30 221,00€	47 930,00€	51 500,00€	71 300,00€	71 300,00€
Refeições	162 542,92€	130 005,12€	71 346,02€	119 453,70€	139 029,00€
Outras despesas de funcionamento (inclui manuais e fichas)	68 647,38€	64 006,01€	34 862,78€	98 581,50€	98 581,50€
Enriquecimento curricular nas áreas de iniciação ao desporto e às artes	51 211,78€	54 525,31€	48 782,03€	45 358,32€	45 358,32€
Escola a tempo inteiro (inclui CAF e AEC)	212 156,45€	197 346,71€	191 458,79€	187 254,52€	187 254,52€
TOTAL	1237721,64€	1220255,72€	1066524,73€	1 136 648,04€	1 156 223,34€

Pela análise do gráfico 5.5, verifica-se que a despesa com apoios sociais em 2020, é significativamente mais baixa, isto deve-se ao facto de não haver despesa com a rubrica “Escola a tempo inteiro” devido à COVID19. Ao longo do triénio 2018/2020 a tendência é decrescente resultante da diminuição do número de alunos ao longo dos anos. Esta tendência decrescente do número de alunos reflete-se também em 2022 no impacto das despesas com apoios sociais. A transferência de competência tem um impacto relativamente reduzido ao nível da despesa ao dos apoios sociais.

Gráfico 5.5 - Despesa com apoios sociais ao longo do triénio 2018/2020 e 2022



5.2.3 Despesa com manutenção de infraestruturas

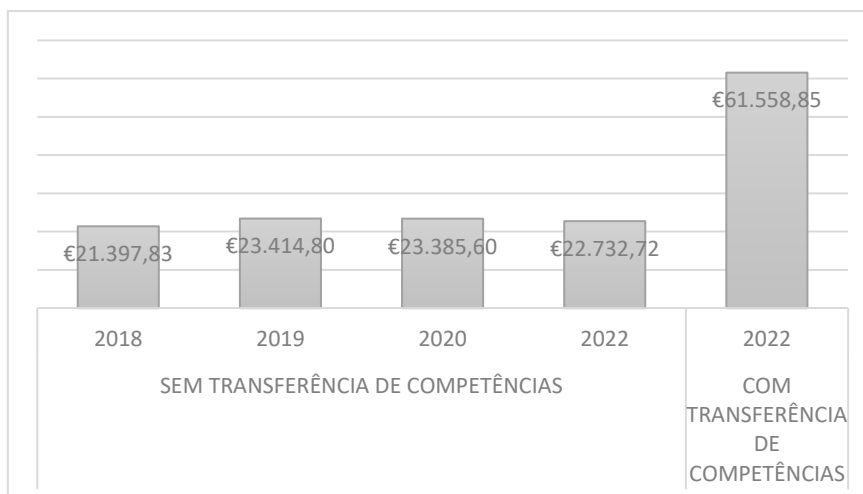
O Município de Vieira do Minho assumiu desde 2009 as despesas de manutenção com os seguintes estabelecimentos de ensino: Centro Escolar de Cávado, Centro Escolar de Domingos de Abreu, Centro Escolar de Rossas e Escola EB1 de Guilhofrei. Não assumindo as despesas de manutenção com a EB/S Vieira de Araújo. Assim, para determinarmos o valor das despesas de manutenção foi solicitado ao Município de Vieira do Minho o fornecimento de todas as despesas de manutenção que ocorreram durante os anos de 2018, 2019, 2020 e 2022 com os estabelecimentos de ensino que já estavam ao seu encargo desde 2009. Após uma demorada e minuciosa análise da base de dados das obras municipais, foi possível determinar o valor exato das despesas de manutenção relativas aos estabelecimentos de ensino sob responsabilidade da Câmara Municipal de Vieira do Minho.

O valor dos encargos relativos à manutenção de infraestruturas da EB/S Vieira de Araújo foi calculado com base no valor médio dos custos de manutenção de todos os estabelecimentos de ensino sob a responsabilidade da Câmara Municipal de Vieira do Minho, este valor é de 5,45€/m².

Tabela 5.6 - Despesas relativas à manutenção anual de infraestruturas no AE Vieira de Araújo no triénio 2018/2020 e em 2022

ESCOLA	2018	2019	2020	2022	
				SEM TRASNFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS	COM TRASNFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS
EB/S Vieira de Araújo	0€	0€	0€	0€	38 826,13€ (7124,06*5,45)
Centro Escolar de Domingos de Abreu	9 760,89€	13 104,70€	10 781,72€	11 215,75€	11 215,75€
Centro Escolar do Cávado	4 669,33€	6 084,46€	8 821,81€	6 525,20€	6 525,20€
Centro Escolar de Rossas	1 603,14€	3 008,17€	1 624,07€	2 078,46€	2 078,46€
EB1 de Guilhofrei	5 364,47€	1 217,47€	2 158,00€	2 913,31€	2 913,31€
TOTAL	21 397,83€	23 414,80€	23 385,60€	22 732,72€	61 558,85€

Gráfico 5.6 - Despesa com a manutenção de infraestruturas ao longo do triénio 2018/2020 e 2022



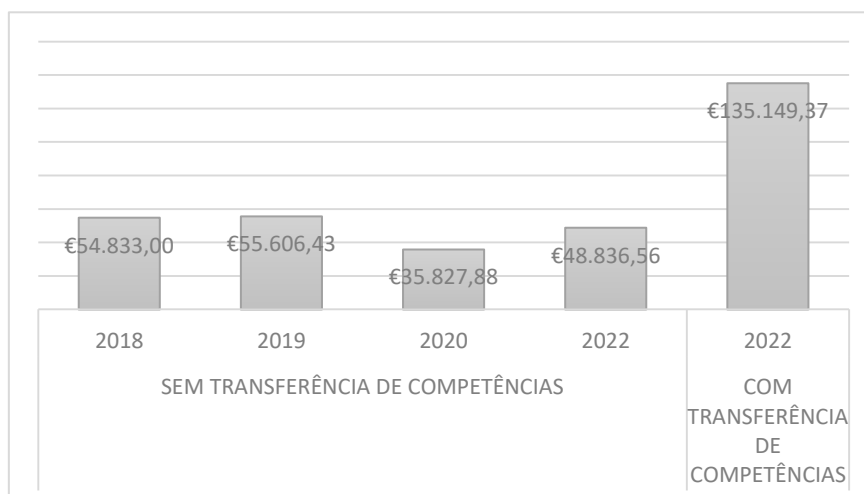
Pelo gráfico 5.6 verifica-se um aumento bastante significativo da despesa relativa à manutenção de infraestruturas com a transferência de competências, isto deve-se a o facto da inclusão dos encargos relativos à manutenção de infraestruturas da EB/S Vieira de Araújo, que até aqui não representavam um encargo para o município.

Para além das despesas com a manutenção de infraestruturas, existem também as despesas associadas à utilização de instalações (água, eletricidade, gás, telecomunicações e internet e produtos de higiene e limpeza) e que são apresentadas na Tabela 5.7. Os dados utilizados na Tabela 5.7 para o Centro Escolar de Domingos Abreu, Centro Escolar do Cávado, Centro Escolar de Rossas e EB1 de Guilhofrei foram fornecidos pela Câmara Municipal de Vieira do Minho. Os dados de 2022 relativos à EB/S Vieira de Araújo foram fornecidos pela Direção da Escola.

Tabela 5.7 - Despesas relativas á utilização de instalações no AE Vieira de Araújo ao longo do triénio 2018/2020 e em 2022

ESCOLA	2018	2019	2020	2022	
				SEM TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS	COM TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS
EB/S Vieira de Araújo	0€	0€	0€	0€	86 312,81€
Centro Escolar de Domingos de Abreu	26 768,02€	27 145,40€	17 365,98€	23 840,46€	23 840, 46€
Centro Escolar do Cávado	12 967,59€	13 150,42€	8 530,32€	11 549,45€	11 549,45€
Centro Escolar de Rossas	10 394,89€	10541,45€	6 837,96€	9 258,10€	9 258,10€
EB1 de Guilhofrei	4 702,84€	4769,16€	3 093,62€	4 188,55€	4 188,55€
TOTAL	54 833,00€	55 606,43€	35 827,88€	48 836,56€	135 149,37€

Gráfico 5.7 - Despesa com a utilização de infraestruturas ao longo do triénio 2018/2020 e 2022

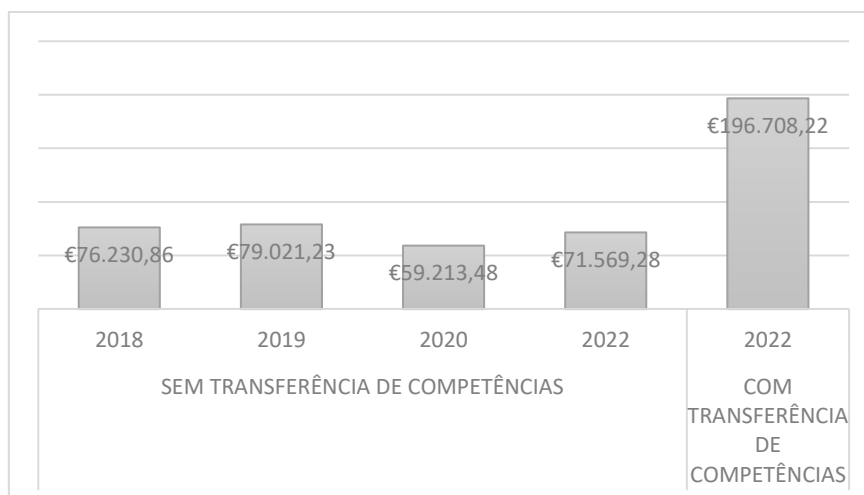


Assim, na tabela 5.8 é apresentado o valor total da despesa relativa às infraestruturas.

Tabela 5.8 - Despesas com as infraestruturas no AE Vieira de Araújo no triénio208/2020 e em 2022

TIPO DE DESPESA	2018	2019	2020	2022	
				SEM TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS	COM TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS
Manutenção de infraestruturas	21 397,83€	23 414,80€	23 385,60€	22 732,72€	61 558,85€
Utilização de infraestruturas	54 833,00€	55 606,43€	35 827,88€	48 836,56€	135 149,37€
TOTAL	76 230,86€	79 021,23€	59 213,48€	71 569,28€	196 708,22€

Gráfico 5.8 - Despesas totais relativas á utilização de infraestruturas ao longo do triénio 2018/2020 e 2022



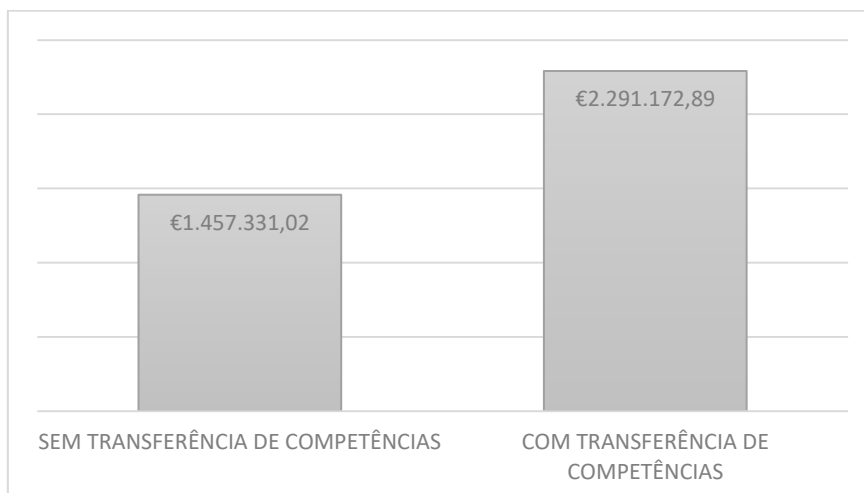
5.2.4 Despesa total

Na tabela 5.9 é apresentado o valor da despesa anual em 2022 na área da educação que o Município de Vieira do Minho terá com e sem a descentralização de competências. Pelo gráfico 9 podemos comparar os valores relativos á despesa anual com a educação no município de Vieira do Minho, sem descentralização de competências e com descentralização de competências.

Tabela 5.9 - Valor da despesa total com a descentralização de competências na área da educação

TIPO DE DESPESA	2022	
	SEM DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	COM DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS
Despesa com pessoal não docente	249 113,70€	939 977,94€
Despesa com apoios sociais	1 136 648,04€	1 156 223,34€
Despesa com utilização e manutenção de infraestruturas	71 569,28€	196 708,22€
TOTAL	1 457 331,02€	2 291 172,89€

Gráfico 5.9 - Encargos anuais com e sem descentralização de competências na área da educação em 2022



5.2.5 Análise comparativa

Através do Decreto-Lei nº 21/2019, de 30 de janeiro, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da educação, ao abrigo dos artigos 11º e 31º da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, é definido o montante a transferir para o Município de Vieira do Minho, no âmbito da transferência de competências no domínio da educação.

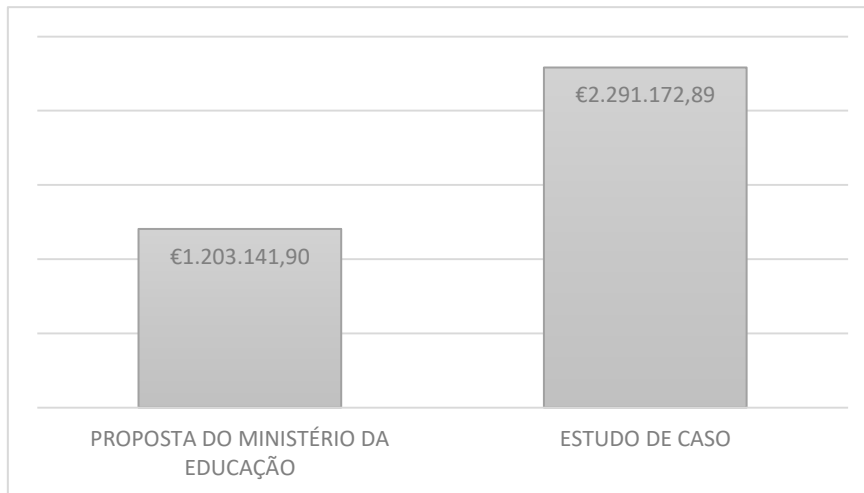
Assim, pela Tabela 5.10 verificamos segundo o quadro legal quais os montantes propostos pelo Ministério da Educação a transferir para a Câmara Municipal de Vieira do Minho.

Tabela 5.10 – Valores propostos pelo Ministério da Educação a transferir para o Município

Pessoal Não Docente	Apoios Sociais		Infraestruturas		TOTAL
Assistentes operacionais e assistentes técnicos (artigos 42º a 45º)	Apoios alimentares (artigos 33º e 35º)	Escola a tempo inteiro (artigo 39º)	Utilização instalações (artigo 46º)	Conservação instalações (artigo 67º)	
880 412,37€	61 263,60€	146 564,93€	94 901,00€	20 000,00€	1 203 141,90€

Pela análise do gráfico 5.10 podemos comparar o valor da verba proposta pelo Ministério da Educação ao Município de Vieira do Minho com os valores resultantes do nosso estudo relativo á despesa com a transferência de competências na educação em 2022.

Gráfico 5.10 – Comparação entre a proposta do Ministério da Educação e o nosso estudo



Pela análise dos dados, verificamos que existe um desfasamento bastante significativo entre o valor proposto pelo Ministério da Educação a transferir para o Município de Vieira do Minho e os valores resultantes do nosso estudo, sendo este diferencial mais significado ao nível das despesas com o pessoal não docente e com as despesas associadas á manutenção e utilização de infraestruturas.

6. Conclusão

Com a realização deste trabalho, pretendemos compreender as implicações financeiras entre a Câmara Municipal de Vieira do Minho e o Ministério da Educação, referente à transferência de novas atribuições e competências, vertidas na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Pretendemos recolher informação pertinente de forma a detetar as implicações ao nível do orçamento municipal para a educação com a implementação da transferência de competências.

Assim, na realização deste trabalho, foi feita uma extensa referência à evolução histórica jurídica-normativa sobre o processo da descentralização da educação em Portugal.

Foi também bastante importante para a realização desta dissertação, os estudos realizados relativos à temática da descentralização da educação, nomeadamente o confronto de perspetivas relativamente ao processo de descentralização no setor da educação.

Também relevante para o nosso estudo foi conhecer o concelho de Vieira do Minho em termos territoriais, histórico-culturais, demográficos, socioeconómico, bem como a caracterização da rede educativa do concelho.

Assim, ao escrever as considerações finais deste estudo sabemos perfeitamente que qualquer linha de investigação comporta condicionantes espaciais, temporais e contextuais que influenciam o investigador. Tendo a consciência plena de que ficará sempre algo por referir ou investigar, poderá, no entanto, esta investigação servir para melhor compreender o impacto financeiro da descentralização na educação, podendo ser útil a outros investigadores que se dediquem à análise desta temática, assim como para outras Câmaras Municipais que queiram quantificar o verdadeiro impacto financeiro da descentralização da educação.

Respondendo agora às nossas questões de investigação, e relativamente ao impacto financeiro para a Câmara Municipal de Vieira do Minho decorrente da transferência de competências vertidas na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e analisados os dados concluímos que em 2022, verifica-se que existe um acréscimo da despesa com a educação de 35,54% quando comparamos os encargos sem e com transferência de competências.

Ao analisarmos individualmente cada uma das áreas objeto de estudo, verificamos que a área com maior acréscimo de despesa com a transferência de competências é o pessoal não docente, em que a despesa com a transferência de competências tem um aumento de 73,50%.

A despesa com as infraestruturas tem um acréscimo de 63,29% com a transferência de competências.

Ao nível dos apoios sociais, a transferência de competência tem um impacto relativamente reduzido comparativamente às despesa com o pessoal não docente e á manutenção e utilização de infraestruturas.

Podemos também verificar com o nosso estudo que o envelope financeiro proposto pelo Ministério da Educação que acompanha a transferência de competências na área da educação em Vieira do Minho, não é em nada proporcional às despesas que a Câmara Municipal terá com a transferência de competências, ou seja, a verba efetiva que a Câmara Municipal de Vieira do Minho terá com a transferência de competências será 47,50% superior á verba proposta pelo Ministério da Educação.

Assim, concluímos que a transferência de competências na educação no concelho de Vieira do Minho tem de facto implicações financeiras para o concelho e segundo o nosso estudo o princípio da descentralização no setor da educação não é acompanhado por verbas equivalentes no concelho e Vieira do Minho.

7. Referências bibliográficas

- Amaral, D. F. (2006). Curso de Direito Administrativo. Lisboa, Almedina, pp. 834-835.
- Azevedo, J. (2015). Descentralização administrativa e autonomia das escolas. 2015: o ano em que se dá mais um passo em frente? In J. Machado (coord.), Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional – volume I (pp. 90- 106). Porto: Universidade Católica Portuguesa
- Barroso, J. (1996). A Autonomia e Gestão das Escolas. Estudo Prévio Realizado de Acordo com o Despacho n. o J 30 ME/90. Lisboa, M.E.
- Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso, A Escola Pública - Regulação, desregulação e privatização. Porto: ASA.
- Barroso, J. (2004). Os novos modos de regulação das políticas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. Educação em Revista, Belo Horizonte, n. °39.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. In Revista Educação Temas e Problemas. A Escola em Análise: olhares sociopolíticos e organizacionais.
- Bogan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora
- Castro, D. (2017). Políticas de “Descentralização” da Educação em Portugal: Desconcentração de Poderes e Autonomia(s). In Conselho Nacional de Educação, Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva – volume II (pp. 963-978). Lisboa: CNE
- Conselho de Escolas. (fevereiro de 2015). Parecer n°1/2015 O Programa Aproximar Educação e os Contratos de Educação e Formação Municipal.
- Fernandes, A. (1992). A Centralização Burocrática do Ensino Secundário. Evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836 – 1926). Braga, Universidade do Minho.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho et al., Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação (pp. 53-89). Porto: Edições Asa
- Gournay, B. (1978). Introdução à Ciência Administrativa. Lisboa, Publicações Europa- América.

Isabel Mota, José da Silva Costa, Maria Manuel Pinho e Pedro Mazedo Gil, *Descentralização Administrativa: O caso do Município do Porto e das Competências nas Áreas da Educação e da Mobilidade e Transportes*, Faculdade de Economia do Porto, 2019.

Lima, L. (2015). O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa?

Martins, J. (2014). Os planos municipais de educação: entre a recentralização e as regulações locais. *Educação (Porto Alegre, impresso)*, 37(2), 239-247.

Pinhal, J. (2012). *Os municípios portugueses e a educação – Treze anos de intervenções (1991-2003)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Rocha, J.A. Oliveira, 1991. “Princípios de Gestão Pública”, Lisboa, Editorial Presença, Lda.

Seabra, T., Carmo, R., Batista, I., & F., Ana (2012, abril). *Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios*. Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência. Ministério da Educação e Ciência.

Seminário sobre os Processos de Descentralização em Educação (2015, fevereiro). Universidade de Aveiro. CNE

8. Referências normativas:

Leis:

Lei n.º 13/2006, de 17 de abril - Define o regime jurídico do transporte coletivo de crianças e jovens até aos 16 anos de e para os estabelecimentos de educação e ensino, creches, jardins de infância e outras instalações ou espaços em que decorram atividades educativas ou formativas.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro - Define o regime financeiro dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro - Define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto - Estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Decretos-lei:

Decreto-Lei n.º 299/1984, de 5 de setembro - Regula a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de financiamento dos transportes escolares.

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

Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de maio - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro - Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais.

Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho - Estabelece o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho - Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação.

Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março - Estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar.

Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de setembro - Estabelece o regime aplicável à contratação de técnicos que asseguram o desenvolvimento das atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública.

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro - Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais.

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro - Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da educação, ao abrigo dos artigos 11.º e 31.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

DR, 2ª Série n.º 145 de 28 de julho de 2015 – Contrato n.º 557/2015