



# **Adesão à transferência de competências na área da educação: O caso dos municípios de Viana do Castelo e de Esposende.**

**Luís Alexandre da Torre Gaivoto**

Orientadora: Professora Doutora Alice Donat Trindade

Co-Orientador: Professor Doutor André Azevedo Alves

## **Júri:**

Professor Doutor Fernando Serra

Professora Doutora Alice Trindade

Professora Doutora Elisabete Carvalho

Dissertação para obtenção de grau de Mestre

em

Administração Pública

Lisboa

6 de outubro de 2014

À Eli, à Sofia, aos meus pais, irmãos e Paula pelo saber  
que me transmitiram.

## Resumo

A necessidade de um Estado moderno que otimize os seus recursos veio realçar a importância de encontrar novos processos de gestão na administração pública em geral, bem como, mais propriamente, no setor da educação.

A partir de exemplos do trabalho realizado em alguns países da Ásia, de África, da América Latina e mais propriamente da Europa (Norte e Centro) tentou-se perceber quais os modelos seguidos, as suas vantagens e desvantagens, no intuito de se perspetivar quais os caminhos que deveremos percorrer através da aplicação dos novos modelos de gestão pública ao setor da educação.

Uma realidade de descentralização de competências financeiras e gestionárias avizinha-se como uma tentativa de solucionar um complexo problema orçamental da Europa (século XXI), de fazer mais com menos recursos.

## Abstract

The need for a modern State capable of optimizing its resources has emphasized the importance of finding new management processes in public administration in general, as well as in the education sector in particular.

From examples of the work carried out in some countries of Asia, Africa, Latin America and more specifically Northern and Central Europe, attempts were made to perceive which models were followed, their advantages and disadvantages, with the aim of foreseeing the next steps we should take when applying new public management models to the education sector.

A reality of decentralization of financial and managerial competences appears to be an attempt to solve a complex budget problem in 21<sup>st</sup> century Europe, of doing more with fewer resources.

Palavras – chave:

Autarquias; transferência de competências; educação; new public management; descentralização.

## Agradecimentos

À professora Alice Donat Trindade e ao professor André Azevedo Alves pela prontidão e total disponibilidade que sempre demonstraram na orientação desta dissertação, bem como pelas pertinentes e brilhantes anotações que oportunamente sempre colocaram. Não poderia deixar de manifestar a minha profunda admiração à professora Alice pela rapidez com que aceitou o meu desafio e ao professor André pelo apoio constante, desde a conclusão do Master MPA, na Universidade Católica.

Não queria deixar de agradecer também à Eli pelo seu apoio incondicional e sabedoria, nos momentos mais difíceis; bem como à minha filha Sofia, pelo tempo que não lhe facultei; aos meus pais e irmãos; bem como à Judite, Faty e Rui pelo seu apoio e observações sempre pertinentes.

Finalmente pretendia deixar aqui o meu agradecimento à Sra. Vereadora da Educação da CMVC, Dra. Maria José Guerreiro, e à Sra. Vereadora da Educação da CME, Dra. Jaquelina Areias, pela rapidez com que acederam ao meu pedido e pela importante colaboração nesta investigação.

## **Lista de siglas e de acrónimos**

AGE – *Apoyo a la Gestión Escolar*

AECs – Atividades de Enriquecimento Curricular

BE – Bloco de Esquerda

CDS – PP – Centro Democrático Social – Partido Popular

CDU – Coligação Democrática Unitária

CME – Câmara Municipal de Esposende

CMVC – Câmara Municipal de Viana do Castelo

CNE – Conselho Nacional de Educação

CPA – *Comprehensive Performance Assessments*

CTT – *Compulsory Competitive Tendering*

EU – *European Union*

MTEF – *Medium-Term Expenditure Framework*

NPM – *New Public Management*

NSM – *Neue Steuerung Model*

OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development*

PEC – *Programa Escuelas de Calidad*

PEG – *Piano Executive di Gestione*

PSD – *Partido Social Democrata*

PS – *Partido Socialista*

SBM – *School Based Management*

SEML – *Societés d'Économie Mixte Locale*

SWAP – *Sector-Wide Approach*

TBS – *Targeted Budget Support*

UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

UE – *União Europeia*

QUANGOS – *Quasi-Non-Governmental-Organizations*

## Índice

Resumo.....	iii
Abstract.....	iv
Agradecimentos.....	vi
Lista de siglas e de acrónimos.....	vii
Introdução.....	1
<b>I. Metodologia.....</b>	<b>3</b>
1. Definição das hipóteses e das questões de investigação.....	3
2. Definição das questões de investigação auxiliares.....	4
3. Razões da escolha do estudo de caso.....	4
3.1. Inquérito por entrevista.....	5
<b>II. Descentralização em educação.....</b>	<b>6</b>
1. A perspetiva da Unesco.....	8
2. Modernização da gestão do sector da educação. As novas tendências na gestão do sector público e a educação.....	9
3. O conceito de plano educacional descentralizado.....	11
3.1. Características gerais.....	11
3.2. Os planos nacionais de educação (educação para todos) e os planos provinciais	12
3.3. As finalidades e os passos principais do planeamento provincial de educação.....	12
<b>III. Descentralização – alguns casos internacionais.....</b>	<b>14</b>
1. Introdução.....	14
2. Os efeitos da descentralização na educação.....	16
3. A gestão baseada na escola ( <i>School-Based Management – SBM</i> ).....	20
4. As reformas dos governos locais – o caso de 7 países europeus.....	22
4.1. Introdução.....	22
4.2. Procedimento analítico utilizado.....	23
4.3. O perfil territorial dos níveis de governo local.....	24

4.4.	O perfil funcional de um governo local.....	24
4.5.	O perfil financeiro.....	28
4.6.	A reforma das lideranças executivas/administrativas e a reforma das políticas locais	29
4.6.1.	A quasi-parlamentarização do governo com base na existência dos comités.....	29
4.6.2.	A quasi-parlamentarização da estrutura municipal.....	30
5.	A reforma das estruturas de administração local.....	31
5.1.	A reorganização interna.....	32
5.2.	A reforma das estruturas operacionais e da estrutura administrativa local.....	37
5.3.	O paradoxo da convergência <i>versus</i> divergência.....	41
5.4.	A governação local e os governos locais: situação de conflito ou de complementaridade.....	43
5.5.	A NPM e a modernização a nível local: Os casos da Alemanha, da França e da Itália	45
5.5.1.	O caso alemão: a gestão pública - modelo NSM.....	47
5.5.2.	O caso francês: a gestão pública “sem doutrina”.....	49
5.5.3.	O caso italiano: a gestão pública “através do direito”.....	51
5.5.4.	Padrões de convergência nos três países.....	54
5.5.5.	Padrões de divergência nos três países.....	55
<b>IV.</b>	<b>Descentralização: o caso português.....</b>	<b>57</b>
1.	Caracterização do país.....	57
2.	Portugal e o contexto da União Europeia.....	60
3.	O papel dos municípios portugueses na educação.....	61
3.1.	O município de Viana do Castelo.....	65
3.2.	O município de Esposende.....	66
<b>V.</b>	<b>Estudo de caso: o município de Viana do Castelo e o município de Esposende.....</b>	<b>68</b>
<b>VI.</b>	<b>Discussão e Conclusões.....</b>	<b>77</b>
<b>VII.</b>	<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>80</b>
<b>VIII.</b>	<b>Anexos.....</b>	<b>92</b>

## Índice de quadros

<b>Quadro 1.</b> – Percentagens de empregos públicos por níveis de divisão (Wollmann, 2012)	27
<b>Quadro 2.</b> – Receita subnacional em 2005 (Wollmann, 2012)	28

## Índice de gráficos

<b>Gráfico 1.</b> – Peso da despesa pública local na despesa pública total: a posição de Portugal na EU - 1995 e 2010 (Mateus, 2013)	57
<b>Gráfico 2.</b> – População entre 15 e 64 anos de idade por nível de ensino completado em Portugal - 1985 a 2010 (Mateus, 2013)	58
<b>Gráfico 3.</b> – Distribuição dos alunos matriculados no ensino público por nível de ensino em Portugal - 1986 a 2010 (Mateus, 2013)	59
<b>Gráfico 4.</b> – Despesa pública em educação: comparação entre Portugal e EU - 1995 a 2009 (Mateus, 2013)	60
<b>Gráfico 5.</b> – Despesa anual em instituições públicas por aluno: a posição de Portugal na EU - 1999 e 2009 (Mateus, 2013)	60
<b>Gráfico 6.</b> – Peso das despesas com pessoal no total das despesas correntes em educação em instituições públicas: a posição de Portugal na EU 1998 e 2008 (Mateus, 2013)	61

## INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação foi escolhido com base na pertinência dos novos modelos de gestão, os quais estão a ser aplicados na racionalização dos recursos públicos, de modo a obter novas formas de otimização dos mesmos na administração pública.

A temática da descentralização não é recente. Pelo contrário, sendo objeto de várias linhas de abordagem, esta tem vindo, ao longo dos tempos, a ser aplicada aos mais variados campos disciplinares, em conjunturas diferentes e na prossecução de fins diversos. No que concerne ao campo da Administração Pública, assume-se como área de estudo pertinente, mantendo estreita relação com as dimensões que esta dissertação se propõe estudar mais aprofundadamente: as políticas educativas e a sua implementação, a eficácia e eficiência na aplicação dos recursos, bem como na boa gestão da “coisa pública”. Isto tendo em mente o objetivo premente de trazer uma maior rentabilidade à administração pública, na aplicação dos recursos financeiros que se encontram distribuídos anualmente no orçamento de Estado.

Deste modo, fez-se uma abordagem comparativa entre diversos países e continentes, relatando-se o que de mais importante aconteceu nesses países. Realça-se o estudo efetuado pela UNESCO, no qual se referem, embora que resumidamente, os casos da Bolívia, do Chile, Colômbia, México, Indonésia e da Rússia.

O primeiro capítulo refere-se à metodologia e aborda a adoção na presente investigação do estudo de caso. Pretende-se fazer um estudo comparativo entre dois municípios, um dos quais onde houve transferência de competências no campo da educação, e outro no qual tal não aconteceu.

Já o segundo capítulo aborda a descentralização em educação, versando a perspetiva apresentada pela UNESCO e os seus diversos estudos, na América Central e do Sul, África e mesmo na Ásia.

O terceiro capítulo apresenta mais pormenorizadamente o caso de sete países europeus e de um modo mais específico os casos da Alemanha, França e Itália.

Já o quarto capítulo refere-se ao caso português e à evolução que ocorreu principalmente nos últimos vinte e cinco anos.

O presente estudo será feito com base na recolha de dados dos dois municípios (município de Esposende e município de Viana do Castelo), bem como na realização de inquéritos por entrevista às respetivas vereadoras da educação.

## **I. METODOLOGIA**

### **1. Definição das hipóteses e das questões de investigação**

A definição da questão de investigação é essencial para a definição do objeto de estudo, e uma vez que a temática que se pretende abordar:

Qual a importância da transferência de competências, na área da educação, para os municípios e consequente impacto na educação a nível local;

Torna-se premente a delimitação do campo de estudo, de modo a refinar a área a investigar.

Uma hipótese é uma proposição que prevê uma relação entre dois termos, que, segundo os casos, podem ser conceitos ou fenómenos. Uma hipótese é, portanto, uma proposição provisória, uma pressuposição que deve ser verificada.

Quivy & Campenhoudt (2005, 136)

Hipóteses:

- O facto do município de Viana do Castelo ter aderido à transferência de competências trouxe benefícios ao nível da execução da política educativa comparativamente ao caso do município de Esposende (que não aderiu à transferência).

- A ação exercida pelos órgãos locais permite a redefinição da política de distribuição de competências.

- Pelo facto de haver uma maior proximidade entre as autoridades locais e as escolas, as escolas do município onde houve a adesão à transferência de competências registaram uma maior pressão de controlo.

- Existem implicações de carácter legal com a transferência de competências de tal modo que alteram a relação entre as entidades envolvidas, só pelo facto de estarem mais próximas.

Deste modo surgem as seguintes questões de investigação:

- Que efeitos teve a transferência de competências (na área da educação) no município de Viana do Castelo?

- Que efeitos teve a não transferência de competências (na área da educação) no município de Esposende?

## **2. Definição das questões de investigação auxiliares**

Será pertinente questionar então:

- O facto de nos dois municípios se observarem diferentes ideologias, esta situação teve impacto no processo de adesão à transferência de competências?
- Qual o impacto do alinhamento ideológico do município de Viana do Castelo com o governo constitucional eleito?
- O facto do município de Esposende não ser ideologicamente alinhado com o XVIII governo constitucional foi fundamental para não ter havido uma adesão às transferências de competências na área da educação?
- Observou-se progresso assinalável ao nível de eficiência com a transferência de competências no município de Viana do Castelo?
- Houve progressos ao nível de eficácia resultantes da transferência de competências no município de Viana do Castelo?
- Houve uma discrepância assinalável ao nível de eficácia comparando os municípios de Viana do Castelo e de Esposende?
- Houve uma discrepância assinalável ao nível de eficiência comparando os municípios de Viana do Castelo e de Esposende?

## **3. Razões da escolha do estudo de caso**

A metodologia que se pretende usar neste projeto será através da análise de conteúdo das entrevistas efetuadas. Uma vez que um estudo deste género envolve uma abrangência grande de fontes de informação foi necessário utilizar fontes documentais: normativos legais, programa eleitoral do XVIII governo constitucional (ver pp. 99 e 100 – anexo d), bem como o recurso ao inquérito por entrevista aos Presidentes das Câmaras Municipais de Viana do Castelo e de Esposende e respetivas Vereadoras da Educação e Cultura. Contudo, após ter sido pedido o agendamento de audiência a ambos os presidentes de Câmara Municipal, os

próprios delegaram nas respetivas Vereadoras da Educação a resposta aos inquéritos por entrevista.

O uso do inquérito por entrevista foi de especial relevância e importância uma vez que, segundo Quivy & Campenhoudt (2005, 193), permite a “análise do sentido que os atores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se vêem confrontados (...)”.

### **3.1. Inquérito por entrevista**

Para se perceber melhor as realidades estudadas, foram realizados dois inquéritos por entrevista às Vereadoras da Educação e Cultura da Câmara Municipal de Viana do Castelo e da Câmara Municipal de Esposende.

Deste modo, após a recolha da informação dos respetivos departamentos de educação, elaboraram-se os referidos inquéritos por entrevista, na tentativa de se perceber as diferenças encontradas, bem como, no esclarecimento das razões pelas quais um município aderiu ao quadro de transferências na área da educação, enquanto o outro município preferiu não aderir a este normativo legal disponibilizado pelo XVIII governo constitucional, liderado então pelo Eng.º José Sócrates, do Partido Socialista.

## II. DESCENTRALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO

A política de ensino tem sofrido várias transformações ao longo dos séculos, no nosso país, desde o período da monarquia (reinado de D. Dinis) até ao período atual.

Passamos, num período mais recente, conforme afirma Rómulo de Carvalho (2001: 725), desde “A execução do plano salazarista, de impor na Escola Portuguesa as regras de pensamento e de comportamento da sua doutrina social até à introdução no período pós 25 de Abril, da escola democrática e de acesso livre a toda a população”.

A mudança de regime político acabou por trazer também uma alteração na condução da política educativa, sendo bem evidente a profusão legislativa dos anos 80, mais propriamente quando o ministro da educação era Roberto Carneiro (XI Governo Constitucional de 1987-1991, sendo primeiro-ministro Cavaco Silva), a qual pretendia adaptar-se a uma nova corrente política, no que concerne à massificação da educação, generalizando-a a toda a população portuguesa, mantendo assim uma preocupação relativamente ao aumento dos níveis de qualificação dos nossos concidadãos.

Como afirma Bilhim (2006:29), “No mundo actual caracterizado por rápidas mudanças e velozes tecnologias da informação, dura concorrência global e clientes exigentes, as grandes burocracias verticalizadas – tanto públicas como privadas – não funcionam bem”.

Após vários avanços e recuos na gestão das escolas, a implementação de um modelo de cariz democrático/participativo *versus* modelos da nova gestão (*New Public Management*) veio alterar de sobremodo as relações existentes na organização escolar, passando de um modelo que se baseava no caráter participativo das decisões para um modelo orientado para uma gestão mais direcionada para objetivos contratualizados e mais preocupada com os resultados. Todo um conjunto de fatores organizacionais, políticos e económicos acabou por afetar a realidade atual do sistema educativo.

Bilhim (2003:66) também afirma que:

O governo não deixa de ser um actor e, em certos casos, um actor de muito peso; mas as políticas públicas que guiam a sociedade, são o resultado de um conjunto de interações complexas envolvendo múltiplos grupos de interesses, acabando por se combinar de uma maneira normalmente muito imprevisível e não menos fascinante.

Partindo da constatação de Bilhim (2006: 33), de que “Há uma forte tendência para que as organizações se tornem mais complexas à medida que as suas atividades, e a envolvente que as cerca, se tornam mais complexas” poderá perceber-se a tentativa de descentralizar a área da educação.

A descentralização, de acordo com Dias (2006: 42) é definida como “ (...) a desafetação da esfera de uma entidade, de um conjunto de atribuições, a favor de terceiros a título definitivo (operando por isso uma devolução de poderes) (...)”.

De acordo com Channa & Faguet (2012: 2), “a descentralização pode melhorar a capacidade de resposta e a responsabilidade do estado, diminuir a corrupção, aumentar a voz política e participação dos cidadãos, bem como reduzir a burocracia e diminuir os custos do governo”.

Assim sendo, os mesmos autores usam o *slogan closer to the people* para referir a existência de três vantagens do governo local:

- A existência de uma informação mais pormenorizada sobre as condições locais e suas necessidades;
- Uma maior participação dos cidadãos na idealização de decisões e na produção de serviços locais;
- Uma maior responsabilização dos funcionários públicos perante os votantes.

Channa & Faguet (2012: 2) referem ainda as vantagens dos governos locais, uma vez que o poder jurisdicional apresenta-se em menor escala e é considerado mais homogéneo quando o mesmo é alvo de comparação com o governo nacional.

Com a transferência de um conjunto de competências para o poder local, através da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro (Lei Quadro de Transferência de Competências da Administração Central para as Autarquias), pretendeu-se fornecer um conjunto de atribuições e competências, de modo a que este, como “poder mais próximo do cidadão e dos administrados”, conseguisse administrar e gerir um conjunto de recursos, os quais anteriormente eram geridos pelo Estado central.

Contudo, convém recordar que, segundo Dias (2006: 125), devemos fazer a distinção entre descentralização e desconcentração, uma vez que enquanto na descentralização “não

existe de todo a vinculação hierárquica”, no caso da desconcentração tal situação não se verifica.

No caso em estudo, o que efetivamente se pretende perceber é o sentido das políticas em curso no campo educativo, se realmente estamos a caminhar para uma real descentralização e uma conseqüente municipalização de todo o ensino básico, ou se porventura estamos somente numa relação de desconcentração, em que certos poderes são delegados nas autarquias, sem que efetivamente se quebre o elo de controlo *top-down* entre o poder central e o poder local.

### **1. A perspetiva da UNESCO**

Decentralization, which is a major component of the modernization of public sector management, transforms the relationship between the central level, principally the Education Ministries, and local levels. In particular, provincial education authorities are entrusted with greater new responsibilities for resource allocation and efficient utilization of human, material and financial resources.

*Handbook for Decentralized Education Planning*, UNESCO (2005, vi)

Uma abordagem relativa à descentralização pode ter como base de análise o texto supracitado, segundo o qual a modernização da gestão do sector público passa sobretudo pela transformação relacional que ocorre entre o ministério da educação e os poderes locais. De acordo com o manual da Unesco, elaborado pela *Education Policy and Reform Unit* da UNESCO *Asia and Pacific Regional Bureau for Education*, tal acontece particularmente com o acrescentar de responsabilidades ao nível local, criando maiores responsabilidades na alocação de recursos e na utilização eficiente dos recursos humanos, materiais e financeiros.

De facto, e ainda de acordo com este manual, os objetivos da descentralização pretendem atingir uma gestão mais eficiente e concomitantemente uma melhoria da qualidade da educação. Não obstante, esta situação acaba por criar um aumento de responsabilidades, quer na idealização de políticas, quer na monitorização da sua implementação por parte do poder central, mais propriamente no que concerne ao campo de ação do ministério da educação.

Assim sendo, a modernização da gestão do setor da educação é considerada como um desafio, tanto para o ministério da educação, como para as autoridades locais. Para que tal aconteça, é premente que exista um reforço do conhecimento tecnológico e profissional em

ambos os níveis, como condição base para uma modernização da gestão do setor educativo que se considere bem-sucedida.

Segundo a perspectiva da Unesco, o pessoal afeto à gestão necessita de contribuir ativamente na modelagem das novas funções, bem como na preparação de novas metodologias de gestão na área da planificação, na preparação de programas e na implementação de programas de monitorização.

## **2. Modernização da gestão do sector da educação**

### **As novas tendências na gestão do sector público relevantes para a educação**

De acordo com o manual mencionado anteriormente, a descentralização acaba por ser fundamental para a modernização e reforma da gestão do sector público, afirmando-se então três grandes áreas de ação: a descentralização, os compromissos internacionais e as novas formas de alocação de recursos aos programas-base da educação.

No que concerne à descentralização na educação, o nível que é considerado, imediatamente abaixo do ministerial, é aquele que tem a cargo o funcionamento da gestão descentralizada de todas as atividades na área da educação (exceto a educação universitária).

Este relatório da UNESCO faz referência a este nível como o “nível provincial”, o que, adaptando ao caso português, só poderia traduzir-se no municipal, uma vez que não avançou no nosso país uma concretização do modelo regional, no que concerne à divisão administrativa.

Este nível tem também a responsabilidade de providenciar serviços educativos e de gerir as instituições educativas. Os objetivos definidos nos programas nacionais de educação podem somente ser adquiridos através de ações a nível provincial.

Isto quer dizer que, para que o plano nacional de educação obtenha sucesso, terá de ser transferido para os planos de educação provincial e requererá então a sua implementação de um modo descentralizado.

Também acaba por referir que as atividades de ensino-aprendizagem decorrem ao nível provincial. As autoridades educativas de nível provincial estão então encarregadas da gestão dos diferentes subsectores e do funcionamento das instituições educativas (as escolas).

No que se refere à implementação do plano nacional de educação, este deve ser tomado em conta pela transposição do plano nacional, o qual deverá ser adaptado ao respetivo contexto provincial.

Para que efetivamente tal aconteça, as províncias deverão preparar os seus próprios planos educativos. Os objetivos do plano nacional terão de ser adaptados às situações e necessidades específicas em cada província através de um processo de descentralização planificada.

Relativamente às novas formas de alocação de recursos aos programas-base da educação, o estudo refere que em vários países a modernização do setor público ao nível da gestão inclui o desenho, a testagem de novas abordagens de desenvolvimento e planificação do setor da educação, tais como: o quadro de despesas de médio prazo (MTEF), o apoio orçamental específico (TBS) e a abordagem ampla de setor (SWAP).

A MTEF tem como referência um programa que acaba por cobrir normalmente um período trienal e também compreende as seguintes características:

- Um programa de desenvolvimento setorial onde são identificadas as prioridades e os objetivos a serem atingidos no término do programa, ou a meio do programa;
- Uma estimativa detalhada dos recursos necessários de pessoal, material e financeiros requeridos para a implementação do programa de atividades;
- A alocação orçamental anual estará dependente da realização das metas definidas;
- No fim de cada ano, o progresso da implementação será verificado e este plano estendido em mais um ano.

Como parte do processo de descentralização, as funções e tarefas do nível central, adstritas à equipa ministerial, apresentam-se mais focadas na criação de políticas sectoriais e na monitorização da sua implementação.

### **3. O conceito de plano educacional descentralizado**

#### **3.1 Características gerais**

O desenvolvimento das funções ministeriais e das autoridades descentralizadas de educação (ao nível provincial) requererão a capacitação a ambos os níveis de um conjunto de capacidades comuns à gestão moderna.

Deste modo, a administração central de topo deverá, segundo o manual da Unesco, apresentar as seguintes competências:

- Ajudar, aconselhar e fortalecer os seus planos de educação;
- Assegurar coerência e comparabilidade do plano nacional (a nível nacional) e implementar a sua monitorização, certificando-se de que todas as províncias aplicam os mesmos procedimentos, as mesmas técnicas de planificação e ferramentas de planificação, o uso do mesmo tipo de base de dados, a aplicação da mesma terminologia e a aplicação da mesma prioridade e critérios de alocação financeira;
- Aconselhar o setor financeiro do governo central relativamente à alocação de recursos para as províncias, na implementação dos respetivos planos de educação;
- Aconselhar as autoridades provinciais relativamente ao orçamento provincial, na alocação de recursos financeiros para a educação.

As autoridades educativas provinciais precisarão de desenvolver e manter um plano de educação provincial moderno e criar as condições para a sua implementação. O pessoal afeto a esta área deverá então adquirir um conjunto de competências para implementar todos os passos deste processo, nomeadamente os seguintes:

- Preparação de um plano provincial de educação moderno;
- Monitorização da implementação do plano;
- Adaptação do plano de acordo com os resultados da sua monitorização;
- Tradução do plano em quadro de despesas de médio prazo (MTEF) para o setor de educação da província;
- Implementação do quadro de despesas, através de orçamentos anuais.

Juntos, de acordo com este manual, o nível central e provincial das autoridades educativas deverão gerir a planificação e o processo de alocação de recursos.

As autoridades provinciais de educação necessitam de desenvolver e manter um plano de educação provincial moderno e encarregar-se da sua implementação.

O pessoal afeto a esta área deve adquirir então as competências para garantir todos os passos do processo acima referidos.

### **3.2 Os planos nacionais de educação (educação para todos) e os planos provinciais**

O plano nacional de educação, neste contexto, deverá conter os objetivos e as metas, as quais serão aplicadas ao país como um todo e, concomitantemente, a todos os setores educacionais.

A situação educacional e o desenvolvimento futuro provável da educação não serão os mesmos em todas as províncias. Isto implicará que, aquando da preparação dos planos de educação, as autoridades provinciais tenham necessidade de se adaptar aos objetivos nacionais, para cada situação específica que ocorra a nível provincial.

### **3.3. As finalidades e os passos principais do planeamento provincial de educação**

Relativamente ao processo de preparação do plano provincial de educação, este apresentará as seguintes finalidades:

- Assegurar que as políticas nacionais de educação são efetivamente implementadas e os objetivos nacionais e metas são atingidos;
- Assegurar que as metas são definidas e atingidas de modo a responder às necessidades particulares da província;
- Exercer persuasão das autoridades centrais e provinciais de educação, professores e pais da bondade de reformas na educação;
- Implementar ação junto do poder central (e outras fontes de financiamento público) de modo a fornecer os fundos necessários;

- Mobilizar o setor privado e a contribuição comunitária, particularmente para os setores da educação que não são obrigatórios e não são gratuitos.

### III. Descentralização em educação – alguns casos internacionais

#### 1. Introdução

Como afirma Bilhim (2002: 18) “Durante os anos 80 houve uma crescente percepção de que as formas organizacionais que tinham dominado as sociedades modernas desde a segunda metade do século XIX já não eram adequadas para as condições económicas, tecnológicas e sociais existentes nas últimas décadas do século XX”.

Nos anos 90 foi estimado que cerca de 80% dos países de todo o globo estavam a experimentar uma forma qualquer de descentralização (Manor, 1999). Desde então ocorreram várias reformas, em países tais como, Bolívia, Camboja, Egipto, Etiópia, França, Indonésia, Japão, México, Coreia do Sul, Turquia, etc. Portanto, este processo de descentralização reformou, de certo modo, um conjunto alargado de países em todo o globo, com a intenção de introduzir novas formas de gestão mais adequadas às necessidades locais, bem como uma gestão mais racional dos recursos que lhes eram afetos.

Faguet (2001: 2) considera que:

(...) what we mean by “decentralization”, a word used in the policy literature to refer to everything from administrative deconcentration of executive agencies in autocratic regimes to privatization in democracies. (...) We define decentralization as follows: Decentralization is the devolution by central (i.e., national) government of specific functions, with all of administrative, political and economic attributes that these entail, to local (i.e. municipal) governments which are independent of the center within a legally delimited geographic and functional domain.

De acordo com Channa & Faguet (2012: 3), a “descentralização, aqui definida como a transferência de autoridade para tomada de decisão, finanças e gestão das quase-autônomas unidades de governo local”, ocorre com o objetivo de devolução de poder e recursos aos governos locais, numa tentativa de responsabilização acrescida dos serviços públicos e na sua adequação de serviços às necessidades dos cidadãos.

Por outro lado, Sáez (2005: 23) apresenta uma definição de descentralização referindo a importância do envolvimento dos cidadãos neste processo, já que “(...) como todos los principios de organización administrativa, la descentralización busca optimizar la relación entre la actuación administrativa y el interés general, involucrando a los ciudadanos cuando fuese posible y acercando la toma de decisiones a la sociedad”.

Estes autores fizeram um estudo baseado nos últimos vinte anos de evidências empíricas no campo da literatura económica, na qual é analisada a causa - efeito da descentralização, na base da prestação de serviços nos países em desenvolvimento.

Acabaram por os agrupar em dois grandes temas, nomeadamente:

1. Preferência de correspondência, definida como a medida em que os bens públicos fornecidos por governos locais coincidem com as preferências/necessidades dos cidadãos;
2. Eficiência técnica, a qual traduz a produção de mais e melhores bens públicos, por um governo descentralizado para um determinado conjunto de entradas.

Uma das evidências da eficiência técnica, apresentada pelos autores, refere-se ao trabalho de maior qualidade em que as evidências sobre a eficiência técnica parecem reflectir otimismo sobre o todo. E assim esse otimismo aumenta com os trabalhos empíricos de qualidade, os quais mostram que a descentralização pode melhorar uma variedade de resultados dos serviços prestados, desde as notas dos alunos até às taxas de mortalidade infantil.

Segundo Faguet (2001: 3), a reforma de descentralização, ocorrida na Bolívia, baseou-se em quatro pontos que o autor considerou fundamentais:

1. The share of all national tax revenues devolved from central government to the municipalities was raised from 10 percent to 20 percent. More importantly, whereas before these funds were apportioned according to ad hoc, highly political criteria, after decentralization they are allocated strictly on a per capita basis (see below).
2. Title to all local infrastructure related to health, education, culture, sports, local roads and irrigation was transferred to municipalities free of charge, along with responsibility to administer maintain and stock this with the necessary supplies, materials and equipment, as well as invest in new infrastructure.
3. Oversight Committees were established to oversee municipal spending of popular participation funds, and propose new projects. (...) Their power lies in the ability to suspend all disbursements from the central government to their respective municipal governments if they judge that such funds are being misused or stolen, as well as the natural moral authority which they command (...).
4. One hundred ninety-eight new municipalities – 64 percent of the total – were created, and existing ones were expanded to include suburbs and surrounding rural areas, to the point where 311 municipalities exhaustively comprise the entire national territory.

Depreende-se que o aumento de 10% para 20% da devolução de impostos do governo central para o governo local, bem como a transferência para os municípios da responsabilidade de administrar serviços tais como: a educação, a cultura, o desporto, a saúde, as vias rodoviárias municipais e os sistemas de irrigação local. Concomitantemente estes bens foram controlados por uma vigilância de proximidade, através de comités locais, com o poder de suspender o uso dos fundos disponibilizados (pelo estado central), em caso de flagrante abuso. A estas alterações acresceu ainda o surgimento de 198 novos municípios, o que alterou significativamente a realidade boliviana.

Houve, segundo Faguet (2001: 4), aquilo que ele considerou como o surgimento de “a new era of municipal government”, com alteração significativas das estruturas locais, as quais até então baseavam-se simplesmente na presença de um edifício escolar, de um posto de saúde e em alguns casos na presença de um regimento militar ou de uma repartição pública, respondendo cada uma das estruturas ao respetivo ministro sectorial. Com a introdução deste modelo de descentralização, surgiu, pela primeira vez, o governo local legitimado por uma eleição e com a inerente prestação de contas junto do seu eleitorado local.

## **2. Os efeitos da descentralização na educação**

- “Preference matching” (correspondência de preferência)
- “Technical efficiency” (eficiência técnica)

Os estudos realizados por Faguet (2001, 2012) encontraram alguns resultados contraditórios. No primeiro caso estudado, referente à Bolívia, as evidências encontradas foram favoráveis, uma vez que este país procedeu em 1994 a uma devolução, como parte de uma reforma que movia responsabilidades de pontos chave de serviços públicos para os governos locais. A mudança na responsabilidade acabou por ser acompanhada de duas mudanças consideradas críticas. Uma duplicação de fundos atribuídos e disponibilizados para essas unidades durante este período, e também a criação de órgãos de fiscalização para monitorizar os gastos locais.

Neste estudo, Faguet analisou os padrões de investimento em projetos de investimento público, num total de dez categorias, analisando um período temporal de sete anos antes da reforma e três anos após a reforma.

Analisando os resultados municipais, e mais tarde, detalhadamente, cada um dos 311 municípios estudados, o autor encontrou um aumento estatístico significativo no investimento na educação geral, bem como um aumento significativo em cerca de 71% dos municípios, somente após três anos da ocorrência da devolução.

As mudanças nos padrões de investimento foram de sobremaneira evidentes nas regiões mais pobres. Faguet também acabou por descobrir que as regiões que apresentavam níveis mais elevados de iliteracia, ou que pareciam apresentar uma necessidade maior, acabaram por investir mais fortemente na educação.

De acordo com o mesmo autor, as regiões que apresentavam indicadores fortes na área da educação acabaram por dar prioridade a outros setores. O que se pode concretizar na linha de pensamento “it implies that local government is more sensitive to local need than central government” (Faguet, 2004).

Analisando o caso Indonésio, a devolução administrativa começou a ocorrer em 1999, tendo a Indonésia introduzido uma reforma eleitoral para aumentar a responsabilidade na prestação de serviços. Deste modo, a data das eleições locais realizadas num município concreto dependerá sempre de quando a autoridade máxima anteriormente nomeada pelo governo concluirá o seu mandato.

Skoufias et al. (2011) compararam padrões de despesa nos distritos que realizaram eleições em 2005, comparativamente com os padrões dos distritos que não realizaram eleições até 2008 depois de fornecer provas de que as tendências de implementação de gastos em ambos os grupos foram semelhantes. Estes autores conseguiram então comprovar que a descentralização política estava associada a um maior gasto público global – e quando desagregados, acabaram por demonstrar que havia uma melhoria significativa na educação, enquanto no setor da despesa da saúde não havia uma diferença significativa.

Outros autores, Arze del Granado et al. (2005), procuraram estabelecer que as constatações de Faguet (2004: 4), verificadas na mudança da composição funcional após a descentralização na Bolívia, “não eram uma experiência única de um país específico”.

Estes autores analisaram as relações entre o rácio da despesa local para despesa total do governo, como a medida de descentralização, e a relação dos gastos de saúde e da educação em relação à despesa global. Usaram diferentes modelos econométricos, tendo como dados a renda *per capita*, o saldo orçamental, a população e outros dados considerados relevantes para o estudo.

Deste modo, conseguiram implicitamente afirmar que a descentralização consegue aumentar a eficiência locativa, o que é a implicação de que descentralização é suscetível de alterar a composição das despesas públicas (Granado et al., 2005:2), estando esta afirmação em concordância com o que referia Faguet (2004), concluindo-se favoravelmente sobre o potencial da descentralização para melhorar a correspondência de preferência.

Contudo, houve um estudo realizado em 73 regiões russas por Freinkman & Plenakanov (2009), no qual os autores não encontraram diferenças nos padrões de alocação, após a descentralização. Este estudo foi realizado, com base na análise do impacto da descentralização fiscal nos resultados dos alunos, usando a correspondência de preferência e a

eficiência técnica da descentralização. Freinkman & Plenakanov avaliaram a relação estatística entre os resultados dos estudantes (das regiões russas referidas entre 2004 e 2005), e a descentralização fiscal da região correspondente.

A reforma russa de 1994, de acordo com Freinkman & Plenakanov (2009), alterou a estrutura do controlo orçamental do poder central, no qual um conjunto de serviços públicos considerados importantes foram delegados nos governos locais, atribuindo-se-lhes então cerca de 80% do controlo orçamental, relativo às despesas na área social, da saúde e da educação.

Houve uma constatação interessante neste estudo: as mudanças nas despesas na educação tinham sido marginais, com um impacto considerado insignificante na descentralização, no caso do número de computadores, no número de anos de ensino pré-escolar ou no ratio número de alunos/número de professores.

Contudo, houve um dado positivo na avaliação dos resultados dos alunos, mais propriamente à língua materna e a matemática.

Estes autores acabaram por concluir que a descentralização fiscal não estava significativamente associada com o investimento que era realmente introduzido na educação.

Apesar de ainda haver poucos estudos sobre esta temática, com resultados algo discrepantes, Chana & Faguet (2012: 17) corroboram que a maioria dos estudos confirma que a descentralização altera os padrões dos gastos locais.

Existem outros estudos relativamente à educação que convém abordar, um deles realizados por Galiani et al. (2008), no qual os autores fazem um estudo detalhado do caso argentino, comparando os resultados dos testes dos alunos do secundário das escolas que estiveram sobre a alçada do controlo provincial, relativamente às escolas que estiveram sempre sobre o domínio federal, até à reforma ocorrida em 1991.

No caso argentino, a devolução para as províncias fez parte de uma reforma estrutural, na qual houve uma devolução de responsabilidades para as pré-escolas e escolas primárias seguida da mesma reforma às escolas secundárias.

De acordo com esta reforma, as províncias têm a autoridade sobre o pessoal e sobre as decisões orçamentais, ficando com a responsabilidade administrativa, enquanto às escolas é atribuída a responsabilidade didático-pedagógica, isto é, mais propriamente a seleção dos manuais escolares, bem como a escolha das metodologias de ensino.

Galiani et al. (2008), após a aplicação deste teste (comparação dos resultados dos testes dos alunos do secundário das escolas que estiveram sobre a alçada do controlo provincial vs. escolas que estiveram sempre sobre o domínio federal) a uma amostra de cerca

de 99% de estudantes do ensino secundário, compararam os resultados nas escolas que tinham sido alvo de uma administração descentralizada, com aquelas escolas que tinham sido sempre geridas a nível provincial.

Os resultados obtidos, embora não de impacto imediato, pois estas medidas demoram tempo a surtir efeito, demonstraram um efeito positivo na correlação entre a descentralização e os resultados às disciplinas de matemática e a espanhol.

Após 5 anos de implementação de um modelo descentralizado, houve de facto uma melhoria expressa, comparativamente aos valores anteriores, de 4,9% na disciplina de matemática, e de 6,9% na disciplina de espanhol (Chana & Faguet, 2012: 24).

Faguet & Sánchez (2008) fizeram também um estudo relativo à avaliação do impacto da descentralização na Colômbia, tendo usado três indicadores, de modo a reduzir a possibilidade dos resultados serem conduzidos pela escolha e pela medida. Por outro lado, tiveram a preocupação de incluir medidas de controlo dos recursos que acabariam por influenciar a frequência das taxas escolares, além de outras variáveis como o desemprego, dados relativos à saúde, etc.

Finalmente, usaram um modelo instrumental que permitia analisar o retorno *per capita* dos impostos.

De acordo com este estudo, os autores concluíram que a descentralização acabou por ser significativa e ter uma correlação positiva com as mudanças na inscrição de estudantes, sendo de realçar que esses efeitos foram de maior significância nos municípios mais pequenos.

O caso estudado por Di Gropello (2002), relativamente ao Chile, demonstrou a existência de resultados conflitantes, no impacto do nível municipal e do nível de devolução, no caso dos resultados escolares. Para tal, analisou os resultados escolares com base na medida da descentralização financeira, nos parâmetros de autonomia e participação a nível escolar e outros modelos de controlo normalmente usados pela literatura especializada.

Quando existe uma devolução maior e esta é aplicada na educação a nível municipal, acaba por estar correlacionada com a melhoria dos resultados escolares, o que não acontece quando comparada com a autonomia financeira, medida pelos fundos próprios do município para a educação, em relação ao orçamento total para o setor da educação.

Ao nível da escola, o autor descobriu que o aumento do coeficiente de envolvimento nas decisões financeiras e pedagógicas é positivamente correlacionado com os resultados escolares.

### 3. A gestão baseada na escola (*School-based Management – SBM*)

Do trabalho realizado por Duflo et al. (2007), no Quênia Ocidental, surgiu uma evidência ao nível dos resultados escolares. Com este estudo, pretendeu-se perceber se a atribuição de competências aos conselhos escolares traria benefícios, tendo o autor (Duflo et al, 2007) concluído que, após um estudo em 210 escolas primárias, nas quais tinha sido implementada a SBM, os resultados a matemática e a línguas foram melhores, quando comparados relativamente com o grupo de escolas que não usaram este modelo. Esta análise baseou-se nos dois anos seguintes após a implementação do SBM.

Contudo, no México, Gertler et al. (2011) estudaram o *Apoyo a la Gestión Escolar* (AGE), que representa um modelo similar ao SBM e que pretende providenciar formação e pequenas quantias monetárias, de modo a que as associações de pais, de escolas desfavorecidas, possam investir tanto em materiais como em infraestruturas. Os autores acabaram por explorar a fase de implementação do programa AGE, optando por comparar escolas que adotaram este programa anteriormente com aquelas que o adotaram numa fase posterior.

Deste modo, Gertler et al. (2011) pretenderam verificar se estes dois grupos diferiam entre si sistematicamente, ou se porventura, essas diferenças estariam correlacionadas com a capacidade de resposta (performance) de cada escola. Sendo assim, os autores tentaram provar que as tendências entre as escolas precocemente aderentes ao AGE, bem como as escolas aderentes mais tardiamente, foram paralelas.

A análise obtida evidencia que a participação no programa AGE acabou por estar correlacionada com uma redução de 0,6% na taxa de fracasso e de 0,4% na taxa de repetência. De acordo com estes valores, houve um decréscimo respetivo de 4% e de 5,4% nos indicadores respetivos.

No entanto, Gertler et al. (2011) não encontraram associação significativa entre o programa AGE e as taxas de abandono intra-ano. Consideraram também que a melhoria aumenta quando há participação dos pais e encarregados de educação na tomada de decisão.

Outro caso estudado foi realizado por Skoufias & Shapiro (2006), usando um método diferente, o denominado PEC (*Programa Escuelas de Calidad*), um programa similar ao SBM, que providenciava um reforço monetário para escolas desfavorecidas.

Este programa providenciou no México uma quantia monetária considerável, durante um período de 5 anos, a cerca de 20 mil escolas. Estas escolas representavam mais

propriamente 10% do sistema escolar mexicano e foram aquelas que se voluntariaram para participarem neste programa.

De modo similar ao que aconteceu em outros programas SBM, os conselhos escolares participaram quer na delimitação, quer na implementação, bem como na monitorização dos planos de melhoria financiados. Os autores usaram uma base de dados de cerca de 75 mil escolas, tendo trabalhado com diversos métodos de recolha de dados, os quais, depois de analisados, demonstraram que o PEC conseguia efetivamente obter uma redução de 0,24 na taxa de abandono, 0,24 na taxa de fracasso e 0,31 na taxa de repetição.

Khatti et al (2010) avaliaram também o impacto da SBM nas Filipinas, tendo para o efeito recolhido dados de 23 distritos no ano de 2003. Este programa foi financiado pelo Banco Mundial e concedeu formação aos diretores e pais num plano denominado de Melhoria Escolar.

Os autores usaram uma base de dados entre 2003 e 2005 e compararam os resultados escolares dos alunos, relativamente às escolas que participaram na primeira fase do projeto, com os resultados dos alunos que participaram na fase final. Khatti et al (2010) notaram uma melhoria de 1,45%, nomeadamente na disciplina de ciências, que apresentou uma melhoria de 1,45%, o inglês melhorou 1,32% e a matemática 1,88%.

Outro estudo interessante, referente ao caso da reforma ocorrida na Nicarágua, foi realizado por Parker (2005) e utilizou a correspondência de resultados para comparar os resultados das escolas autónomas e das escolas que dependiam do poder central. A autora acabou por descobrir que os alunos do 3º ano, das escolas com autonomia, apresentavam resultados significativamente mais elevados em relação às escolas que se encontravam dependentes do poder central, na disciplina de matemática. No entanto, no 6º ano o efeito encontrado foi negativo e não houve qualquer evidência relevante na disciplina de espanhol.

Eskeland & Filmer (2007) compararam na Argentina os resultados de mais de 24 mil testes do 6º e 7º ano e descobriram que a autonomia tem relevância nas classificações obtidas na disciplina de matemática, mas contudo não apresenta qualquer melhoria em espanhol.

Estes estudos vêm confirmar que as escolas abrangidas por um processo de descentralização, baseadas numa planificação com estratégias bem identificadas, conseguiram obter melhorias nos índices relativos às taxas de reprovação, nas taxas de fracasso ou mesmo de desistência.

Channa & Faguet (2012: 40) concluíram: “the evidence for decentralization’s effects do appear to be weak, incomplete and at many times inconclusive”.

## 4. As reformas dos governos locais – o caso de 7 países europeus

### 4.1. Introdução

Passando de um contexto geopolítico mais distante, como são os casos apresentados da América Latina, Ásia e África aproximamo-nos então da realidade que envolve Portugal, mais propriamente os casos mais significativos ocorridos no espaço geográfico europeu.

Desde os anos 80 do século passado que os sistemas de governação local têm sofrido diversas modificações.

De acordo com o pensamento de Wollmann (2012: 41), surgiram modificações estruturais em duas dimensões institucionais.

A primeira delas refere-se à reforma estratégica que ocorreu na tentativa de melhoria da política local, bem como na liderança executiva, de forma a promover melhorias na capacidade administrativa interna.

A segunda diz respeito à reforma estratégica criada pela implementação dos novos modelos de gestão pública (*New Public Management* – NPM) e pela política de liberalização dos mercados, a qual ocorreu com o desenvolvimento das políticas no seio da União Europeia.

Esta liberalização, segundo o autor, permitiu que houvesse uma reorganização dos governos locais, através da procura de serviços externos para cumprir certas funções, ou mesmo na privatização de serviços, os quais passaram deste modo a ser servidos por meios externos aos serviços públicos locais.

A escolha dos países envolvidos neste estudo não foi casual, tendo o autor selecionado o Reino Unido/Inglaterra, a Alemanha, a Suécia, a França, a Espanha, a Itália e a Hungria, com o objetivo de apresentar uma amostra comparativa que relevasse de acordo com Przeworski & Teune (1970) “most different/most dissimilar system”, de modo a tentar encontrar a “variância máxima” entre os diversos países que compuseram esta seleção.

E como afirma Sánchez Sáez (2005: 55):

Los estados absolutos pasados y las dictaduras de cualquier época suelen ser estados centralizados, tanto desde un punto de vista territorial como personal. El poder se controla mejor si lo ejerce uno solo, y, sobre todo, si uno solo es depositario y titular del mismo.

Esta constatação de Sánchez Sáez (2005) é importante para percebermos a relevância das reformas administrativas ocorridas e do processo transformativo que ocorreu, principalmente na Europa, no tocante a países que saíram de um passado ditatorial.

Wollmann (2012: 43) faz a distinção tipológica relativamente às reformas administrativas, no que concerne mais propriamente aos países com estruturas político-administrativas antigas e historicamente consolidadas, como o caso do Reino Unido, da Alemanha e em menor grau, o caso da Suécia.

Por outro lado, também referencia o caso de países que apresentam uma estrutura administrativa local mais jovem, a qual adveio das políticas de descentralização recentemente introduzidas, referindo para o efeito os casos da França e da Itália, além de também mencionar o caso de um país com um sistema em transição, a Espanha, e finalmente o caso de um país com um sistema em plena transformação, a Hungria.

#### **4.2. Procedimento analítico utilizado**

Para proceder a este estudo, Wollmann usou uma orientação institucionalista, com base nas conceções teóricas do institucionalismo, preconizado por Peters (1995), Thoenig (2003) e Schmidt (2006).

Para o efeito, teve em consideração que o institucionalismo histórico abarca um sentido legal, cultural, tradicional e de herança, os quais acabam por pesar no percurso futuro no edifício institucional.

Por outro lado, refere a importância do “institucionalismo centrado no ator”, de acordo com Scharpf (1997), o que para o efeito releva a importância da ação dos atores, quer nas políticas, quer em assuntos de cariz económico, bem como as suas ações e interesses conduzidos de forma independente ou em coligação. A conjugação destes fatores permitirá obter o controlo da arquitetura das decisões, quer ao nível das instituições, quer ao nível nacional, ou bem mesmo, ao nível supra nacional.

Finalmente, Wollmann (2012) baseia-se no discurso institucionalista, preconizado por Schmidt (2008), o qual referencia o impacto discursivo, tanto a nível nacional como internacional, bem como a importância da introdução da NPM no desenvolvimento institucional.

Esta análise teve em consideração que a Alemanha apresenta uma divisão administrativa de cariz federal (Wollmann & Bouckaert, 2006).

#### **4.3. O perfil territorial dos níveis de governo local**

De acordo com Wollmann & Bouckaert (2006), a Alemanha é considerada historicamente como um país de divisão administrativa federal, enquanto a Espanha (desde 1978) e a Itália (depois dos anos 90) como uma estrutura “quasi-federal”.

Com a implementação de assembleias eleitas, a partir de 1998, a Escócia e o País de Gales moveram-se também para este modelo de estrutura “quasi-federal”. Contudo, esta mudança criou uma estrutura assimétrica, pois segundo Wilson & Scott (2006) esta transformação que se deu na Escócia e no País de Gales não foi seguida em Inglaterra, visto que se manteve um governo centralizado. Como afirma Wollmann (2012: 44), com base nos estudos de Wilson & Scott, “(...) the UK has moved towards a quasi federal scheme which has remained asymmetrical because the devolution applies only to Scotland and Wales, while England retains unitary centralist government”.

Nos países nos quais a consolidação territorial municipal ainda não foi efetuada, a criação de formações e/ou estruturas intermunicipais foram elaboradas com o intuito de institucionalizar o apoio e a cooperação intermunicipal e interlocal (Marcou, 2004).

Mais recentemente surgiu uma nova vaga de reformas territoriais nas regiões da antiga Alemanha de Leste, ocorrendo uma consolidação territorial dos municípios, com a redução do número de instituições intermunicipais (Wollmann, 2010).

#### **4.4. O perfil funcional de um governo local**

Para percebermos o papel funcional do nível de um governo local numa estrutura intergovernamental é muitas vezes usada como indicador de medida a percentagem de empregos públicos por nível de governação, sendo este o indicador que faz a distinção entre

estado central/federal/região (*Land* – Alemanha; *Comunidad Autónoma* – Espanha e *Regione* – Itália) e governo de nível local.

Quando analisamos os casos mais conhecidos (ver quadro 1 – p. 25), apercebemo-nos de que a Suécia tem o setor público mais alargado, com cerca de dois terços de empregos públicos (incluindo neste cálculo os professores no sistema educativo municipal e sabendo que cerca de um terço das regiões são responsáveis pelo sistema de saúde pública).

No caso do Reino Unido, a estimativa de pessoal afeto é de cerca de 50% ao sector de governos locais (Wilson & Game, 2006).

Se analisarmos os estados que integravam a antiga República da Alemanha Federal, o pessoal que se encontrava alocado à governação local representava aproximadamente 30%, contudo ultrapassava os 50% quando eram alocados aos *Länder* os professores.

No caso francês, o pessoal afeto à governação local, nomeadamente as *communes*, os *départments* e as *régions*, segundo Wollmann (2012) rondam os 30%, o que neste caso acaba por demonstrar a importância do processo de descentralização ocorrido a partir de 1982. No entanto, quando analisamos a estrutura do estado, incluindo também os professores, os valores apresentados ultrapassam os 50%. Constatamos que estes valores revelam uma presença estatal bastante forte na sua estrutura administrativa, quer a nível central, quer mesmo a um nível subnacional (municipal), e tal deve-se ao legado histórico do centralismo implementado pelo estado Napoleónico, de acordo com a opinião de Hoffmann-Martinot (2003).

Quando nos debruçamos sobre o caso italiano, no qual ocorreu uma “descentralização quasi-federal” (a partir dos anos 90), constatando-se em primeiro lugar uma ascensão, quer a nível político, quer a nível funcional, das denominadas *regioni*, nas quais o pessoal afeto não ultrapassa os 13%, revelando ser um valor bastante diminuto, quando comparado com o pessoal afeto ao nível central (incluindo os professores), ultrapassando também neste caso a fasquia dos 50%.

Tal constatação, segundo Wollmann (2012), permitiu revelar que a devolução para os municípios (*comuni*) continua muito atrasada e que aqui também, a presença de um estado com cariz napoleónico, quer na sua composição e no funcionamento das suas subestruturas, o

que ainda é bastante visível a marca indelével da influência napoleónica e a sua perduração na estrutura administrativa do estado (Bobbio, 2005).

Quando analisamos o caso espanhol, a transição que ocorreu desde o centralismo instituído pelo regime ditatorial de Franco, para o modelo de descentralização democrático baseado em regiões (comunidades autónomas), constatámos que o país adquiriu estatuto quasi-federal, de tal forma que apresentava mais de 50% do pessoal afeto (incluindo os professores), enquanto os municípios ainda apresentavam uma percentagem considerável de pessoal alocado, na ordem dos 23%, segundo Alba & Navarro (2003).

E neste caso, Sánchez Sáez (2005: 55) considera a descentralização como um processo de “duplo sentido”. Para tal refere o exemplo das comunidades locais e da sua influência na definição de decisões relativas a políticas estatais ou mesmo regionais. O autor refere ainda um conjunto de vantagens advindas de um estado descentralizado tais como (pp. 65 – 70):

- i) Redução do conflito administrativo e político;
- ii) Princípio da eficácia;
- iii) Maior satisfação resultante do princípio da boa administração;
- iv) Uma adaptação da atuação administrativa à realidade física, social ou cultural dos administrados;
- v) Maior capacidade de informação resultante da proximidade e do conhecimento mais profundo da realidade em apreço;
- vi) O facto de funcionar como um “tubo de ensaio” para novas formas de administração pública;
- vii) Capacidade para controlar mais diretamente os gastos;
- viii) A questão da transparência.

Já relativamente aos inconvenientes, Sánchez Sáez (2005: 70-74) afirma que existem vários, destacando os seguintes:

- i) O clientelismo, o nepotismo e os “poderes sombra” gerados em redor das elites locais;
- ii) O surgimento de novas formas de centralismo;

- iii) A ameaça de rompimento do status quo pré-estabelecido, podendo, segundo o autor, violar o princípio da igualdade, uma vez que as políticas desenhadas por cada município poderão ser totalmente diferentes;
- iv) O custo deste processo, uma vez que a descentralização, segundo o autor referido, acaba por funcionar quando há disponibilidade financeira e que este processo é caro “(...) pero es un hecho que descentralizar suele ser caro, ya que cada Municipio o Diputación Provincial acaba ejerciendo más competencias de las que financieramente pueden mantener (...)” (p.74);
- v) A falta endémica de pessoal, uma vez que para que este modelo estrutural funcione será necessário aumentar o quadro de pessoal afeto;
- vi) Aquilo que o autor denomina como o “parasitismo” recorrente dos problemas surgidos da duplicação de tarefas e da falta de cooperação entre instituições municipais;
- vii) A rutura do princípio da igualdade com base na comparação entre os serviços prestados pelos pequenos e pelos grandes Ayuntamientos.

No caso da Hungria, o qual nos remete para uma transformação ocorrida em 1990, quando o estado socialista centralista se transformou numa governação de carácter fortemente descentralizado e democrático, acabando por haver uma forte transferência de competências para os governos de nível local, representados por 65% de pessoal afeto, quando comparados com os 35% que se encontram alocados ao estado central, segundo Wollmann & Lankina (2003) e Soos (2005).

**Table 2.** Public employment by levels of government in 2005 (in percentages)

	Country	central/federal	regional/Land	local	special sector
1	<i>Germany</i>	12.0	53.0	35.0	
2	<i>France</i>	51.0		30.0	Hôpitaux 19.0
3	<i>Italy</i>	54.7	3.8	13.6	aziende sanitarie locali 20.3 enti pubblici 7.6
4	<i>Sweden</i>	17.0		83.0	
5	<i>UK</i>	16.8		56.0	National Health Service 26.0
6	<i>Spain</i>	22.7	49.9	23.6	
7	<i>Hungary</i>	35.5		65.0	

Sources: data (primarily) from Dexia 2008, 2006, own compilation + calculation, own table: H. Wollmann

Quadro1 – Percentagens de empregos públicos por níveis de divisão. Wollmann (2012)

#### 4.5. O perfil financeiro

A forma de caracterizarem o perfil financeiro dos governos locais, segundo Wollmann (2012), tem como base o uso de dois indicadores.

A primeira forma está relacionada como os fundos estatais são reencaminhados para as estruturas de governação local (transferências orçamentais para os governos locais), fazendo a comparação com o uso dos mesmos fundos a nível central.

**Table 3.** Subnational revenue in 2005

	Germany				France		Italy			Sweden		U. K.		Spain		Hungary	
	<i>municipalities<sup>1</sup></i>	<i>counties</i>	<i>land</i>	<i>communes</i>	<i>départements</i>	<i>régions</i>	<i>comuni</i>	<i>province</i>	<i>regioni</i>	<i>kommuner</i>	<i>landstingskommuner</i>	<i>single-tier<sup>2</sup></i>	<i>counties</i>	<i>municipios</i>	<i>provincias</i>	<i>comunidades</i>	<i>municipalities</i>
1 level's total revenue in % of total public revenue	12.0	2.4	24.5	8.6	5.5	1.9	9.4	1.7	22.0	26.7	13.0	14.0	11.7	4.9	35.3	24.5	7.4
2 State grants in % of level's revenue	31.9	77.4	21.2	31.5	28.2	55.9	33.7	49.7	53.1	21.6	24.0	48.2	36.2	27.8	45.2	32.4	
3 level's own tax in % of level's total tax revenue	61.0	0.0	16.0	100.0	83.0	90.0	76.0	91.0	78.0	100.0	100.0	54.3	92.0	100.0	51.0	44.8	10.1

<sup>1</sup>municipalities ('within counties', 'kreisangehörige Gemeinden') + county cities ('kreisfreie Städte')

<sup>2</sup>single-tier local authorities (unitaries etc.) + two-tier districts, boroughs

Source: data from Dexia 2008, own compilation + calculation, own table: H. Wollman

#### Quadro 2. Receita subnacional em 2005. Wollmann (2012)

Analisando este quadro 2, com base na compilação e cálculo de Hoorens & Dexia (2008) e Wollmann (2012), verifica-se que a Suécia e a Hungria apresentam os valores mais elevados, cerca de 27% e 25%, respetivamente, no que concerne ao reencaminhamento destes fundos para as estruturas de governação local, enquanto a Alemanha e a Espanha apresentam aproximadamente um retorno de somente 12%, e no caso da França e da Itália apresentam valores ainda mais inferiores, aproximados dos 9%.

O outro indicador usado está conectado com a relação entre os fundos estatais e o seu encaminhamento para o orçamento dos fundos locais. Desta análise, Wollmann (2012) conseguiu aperceber-se que os municípios suecos apresentam uma maior autonomia financeira (apresentando no seu orçamento anual somente 20% de fundos estatais), quando comparados com outros países europeus, como é o caso da Alemanha, França e Hungria, os quais apresentam valores aproximados de 30%.

O caso espanhol ainda é mais relevante, pois presencia cerca de 36% de fundos com origem no estado central.

O Reino Unido acaba por representar bem o paradigma da centralização, uma vez que os valores atribuídos rondam os 50%, mas esta situação apresenta características totalmente diferentes dos exemplos anteriormente referidos, uma vez que a sua divisão administrativa e financeira apresenta diferenças assinaláveis em relação aos outros casos, não permitindo deste modo uma comparação sustentada.

#### **4.6. A reforma das lideranças executivas/administrativas e a reforma das políticas locais**

##### **4.6.1. A quasi-parlamentarização do governo com base na existência dos comités**

Se analisarmos o caso inglês, o sistema tradicional de governação por comités, “government by committee system”, foi abolido e liminarmente substituído, de acordo com Stewart (2003), Wilson & Game (2006), Rao (2005) e Copus (2009), por um líder e a formação do seu gabinete, apresentando deste modo uma estrutura semelhante, contudo numa escala menor, em relação às estruturas de cariz central, o que leva Wollmann (2012) a caracterizá-la como uma “quasi-parlamentarização”, e na qual o líder apresenta um papel semelhante a “um primeiro-ministro local” (Wollmann, 2008: 284).

Quando comparado com o modelo sueco, presenciando-se uma estrutura considerada menos radical, e de certo modo efetivando-se uma aproximação mais gradual, o que, segundo Goldsmith & Larsen (2004), acabou por espelhar que as responsabilidades setoriais dos comités se mantiveram, enquanto a sua estrutura decisória foi descoletivizada (Larson, 2002) e foi quasi-parlamentarizada (ver Bäck, 2005).

Neste caso a estrutura dos comités (Kommunstyrelse) foi reforçada e procedeu-se à introdução de um líder local (tipo primeiro-ministro local), o que, de acordo com Montin (2005), acabou por traduzir-se numa estruturação com “muitos atores e poucos líderes fortes”.

#### 4.6.2. A **quasi-parlamentarização da estrutura municipal**

A “quasi-parlamentarização” da estrutura municipal foi inventada pelos franceses, após a aplicação da legislação municipal de 1790 (pós-revolução) e acabou por perdurar no continente europeu até aos dias atuais (Wollmann, 2012).

O caso alemão é relevante pela apresentação de um modelo quasi-parlamentar (desde os anos 50 – século XX), exemplos da Baviera e de Baden-Württemberg, bem como pela posterior introdução do modelo de eleições diretas do presidente de câmara, como afirma Wollmann (2012) “como uma variante de um presidencialismo local”.

Com base no modelo americano e talvez influenciados pela forte presença americana no período pós segunda guerra mundial e com a subsequente implementação do plano Marshall, bem como pela experiência passada proveniente das cidades hanseáticas, as quais eram caracterizadas desde os tempos medievais por apresentarem fortes governos locais, esta panóplia de fatores permitiu a introdução de processos de correção democrática direta, impondo mais poder municipal ao eleito, pelo simples facto de o mesmo poder também ser facilmente retirado através de um referendo local (ver Vetter, 2003a e Vetter, 2003b).

Já o caso italiano foi alterado, em grande medida pela escalada de casos de corrupção ocorridos nos anos 90, segundo a perspetiva de Bobbio (2005), tendo-se procedido a partir daí a uma reforma institucional que culminou em 2003 com a institucionalização do modelo de eleição direta do presidente de câmara municipal.

Se analisarmos o caso húngaro, este apresenta uma transformação semelhante, contudo por razões diferentes, originadas em grande medida da queda do comunismo e com a extensão da eleição direta do presidente de câmara a partir de 1994, com o intuito de implementar maior estabilidade e maior poder político aos governos locais pela introdução do sufrágio público e direto (ver Temesi, 2000 e Soos, 2003).

Já no caso francês, a forma de governo local quasi-parlamentar manteve-se, tendo no entanto havido uma modificação que se traduziu no processo de eleição do conselho municipal, transformando-se num modelo de eleição direta do presidente de câmara. Este caso é paradigmático pois permite a acumulação de mandatos, o que permite a muitos presidentes de câmara acumularem lugares na assembleia nacional (Assemblée Nationale) ou no senado

(Sénat). Tal situação representa, segundo Hoffmann-Martinot (2003), um acumular de diversos poderes que acabam por reforçar a sua posição, sendo mesmo comparados a “presidentes locais”, ou mesmo apresentando-se como “monarcas locais” (ver Mabileau, 1997), derivado da concentração de diversos poderes na mesma pessoa.

No que concerne à transição ocorrida em Espanha, ocorrida a partir de 1978, com o fim do período ditatorial, e mais propriamente com a introdução da legislação nacional de 1985, tendo como *background* a tradição de governação local (do período anterior à ditadura de Franco), assistiu-se à implementação de um modelo baseado num conselho municipal quasi-parlamentar e do conseqüente modelo de eleição do presidente de câmara (Alcalde).

Uma vez que os presidentes de câmara são eleitos pelos conselhos municipais, estes detêm uma posição similar à obtida pelos presidentes de câmara franceses, considerados também como um “presidente local” (ver Ferrer & Horta, 2005).

## **5. A reforma das estruturas de administração local**

As estruturas de governação local da maioria dos países da Europa encontram-se debaixo de um criticismo crescente, havendo uma agenda no que concerne aos modelos de eficiência e eficácia destas estruturas, situação que já perdura desde os princípios dos anos 80.

Com o surgimento do movimento reformista, preconizado em grande medida pela NPM (*New Public Management*), sobreveio uma mudança caracterizada em três frentes:

- A primeira está em sintonia com a crítica neoliberal preconizada pela linha conservadora do governo de Margaret Thatcher (ver Pollit & Bouckaert, 2004), com a introdução da política de “governo mínimo”, passando muitas tarefas até aí desempenhadas pelo sector público para o sector privado.

- A segunda está relacionada com a cópia do modelo de gestão privado, com o objetivo de rentabilizar tanto as estruturas organizacionais, como os seus recursos humanos, criando um modelo de flexibilidade e de eficiência no uso dos recursos e na prossecução dos objetivos pré-determinados.

- A terceira premissa refere a restrição de funções até aqui desempenhadas pelo sector público, limitando-o simplesmente à mera provisão de serviços de carácter social e nitidamente carácter público, de modo a externalizar todo o resto de serviços para o sector privado.

### 5.1 A reorganização interna

O caso inglês apresenta características indeléveis pelo facto de terem sido os precursores da industrialização, com base no modelo capitalista (desde meados do século XIX) e da forte urbanização, como consequência desse rápido crescimento industrial, bem como da notória necessidade de alocar mão-de-obra a essa indústria emergente. Esta situação conduziu à formação de uma administração local profissionalizada com o intuito de fornecer resposta ao forte crescimento urbano (ver Ridley, 2000 e Schröter & Röber, 2000).

Após a segunda guerra mundial, o crescimento do pessoal afeto à governação local foi crescendo baseado na necessidade de providenciar a implementação do *Welfare State*, no qual as atividades locais acabariam por desempenhar uma função primordial, no que concerne à implementação de todo o tipo de serviços sociais. Esta situação acabaria por permitir uma profissionalização da administração local britânica, no período pós segunda guerra mundial, com base na crença burocrática de que os serviços de carácter social e de cariz marcadamente público seriam melhor fornecidos pelas estruturas públicas de governação local, de acordo com a ideia perfilhada por Stewart (2000). Assim sendo, a administração de governação local (na década de 70) apresentava o quasi-monopólio da implementação das políticas de estado referentes ao *National Welfare State*.

Com a rápida aceitação da mensagem preconizada pela NPM (e proclamada pelas ideias do governo conservador Thatcheriano), e de certo modo facilitada pela tradição da *Common Law*, na qual a distinção entre lei pública e lei privada, bem como entre sector público e sector privado não era nitidamente feita. Daí resulta que o pessoal que se encontra afeto ao estado, bem com o pessoal afeto ao setor privado trabalha sob o teto da mesma lei laboral (ver Ridley, 2000 e Schröter & Röber, 2000). No entanto, segundo Wollmann (2000), Pollit & Bouckaert (2004), a transferência destes princípios e ferramentas de gestão do setor

privado para a administração local redundou num conjunto de barreiras de natureza legal, cultural e até mesmo de carácter mental.

Muitas destas mudanças foram despoletadas pela criação, nos anos 80, de legislação específica *Compulsory Competitive Tendering* (CCT).

O governo central, que então era de ideologia conservadora, impôs esta legislação de sentido obrigatório junto do poder local, de modo a que os seus serviços fossem implementados numa lógica de competição, a ocorrer entre os diversos e potenciais candidatos ao fornecimento de serviços.

A chave conceptual associada relaciona-se com a separação entre serviços, entre quem compra e quem fornece. Deste modo existe uma articulação funcional e operacional com o intuito de haver uma separação organizacional de funções. Sendo assim, o setor de compras ficaria alocado às autoridades locais e as funções de fornecimento seriam terceirizadas para o exterior, implicando uma ação concreta do setor privado.

Com a chegada do partido trabalhista (Tony Blair) ao governo e a implementação das políticas preconizadas pelo *New Labour*, em 1997 a CCT acabou por ser revogada (Wollmann, 2012: 53).

De acordo com Wollmann (2012) existe uma outra mudança considerada importante, mudança essa que está relacionada com a introdução de indicadores de desempenho controlados pelo governo central, os quais foram impostos pelo governo trabalhista às autoridades locais, nos finais dos anos 90 (ver Wilson & Game, 2006, Stewart, 2003).

No entanto, apesar deste conjunto de mudanças, Wollmann (2012: 53) considera que:

(...) Although the earlier stringently centralist Best Value regime has been replaced with a some what “softer” and more coherent system (called “Comprehensive Performance Assessments – CPA), it still gives central Government an amount of top-down influence and control, unparalleled in European countries, over the internal administrative operations of local authorities.

Wollmann (2012) considera que, apesar das mudanças ocorridas, existe uma influência hierárquica do estilo *top-down*, no qual o governo central continua a controlar as operações das autoridades locais, revelando, segundo o autor, “um controlo sem paralelo nos países europeus”.

No caso da Alemanha, a profissionalização da administração local remonta também ao século XIX, com base nas mesmas características que permitiram à Inglaterra desenvolver a sua estrutura administrativa local, com base num rápido crescimento industrial e a consequente urbanização das populações afetadas a esse desenvolvimento. Como consequência houve um alargamento das infraestruturas municipais de modo a conseguirem dar resposta às novas necessidades (ver Saldern, 1997 e Wollmann, 2000).

Contudo, de acordo com Wollmann (2012), o modelo alemão é diferente, uma vez que a administração local alemã está imbuída de uma tradição legal, *Rechtsstaat* – estado de direito, na qual as atividades da administração pública/administração municipal são amplamente reguladas por disposições legais (ver Wollmann, 2012: 53). A tradição bem implementada do *Rechtsstaat*, bem como a tradição administrativa Weberiana, acabaram por criar uma barreira legal e cultural de modo a permitir a entrada de organizações do sector privado no fornecimento de serviços que até aqui eram somente providenciados pelo sector público.

Concomitantemente, um conjunto de outros fatores permitiu a manutenção deste modelo administrativo, uma vez que a administração municipal alemã é bastante apreciada pela sua capacidade de resposta, pela sua correção legal e pela capacidade de confiança que consegue inculcar nos seus clientes (cidadãos), o que no entender de Wollmann (2012) resultou num alheamento em relação ao debate internacional que ocorria sobre a aplicação do modelo NPM às estruturas administrativas locais (ver Sellers, 2002).

Contudo, a nível político, a Alemanha sofre uma grande transformação com a reunificação do país e a junção da República Federal da Alemanha e da República Democrática da Alemanha num só estado, o que conduziu na década de 90 à necessidade de abraçar rapidamente os conceitos implementados pela NPM, de modo a fazer face à crise orçamental entretanto surgida com os custos da reunificação (ver Wollmann, 2004).

Este conjunto de situações permitiu o surgimento de um modelo inspirado na NPM e denominado de NSM (*Neue Steuerung Model*), o qual, segundo Kuhlmann & Fedele (2000), inculca os princípios da gestão flexível, bem como da relação custo-eficiência, numa orçamentação baseada nos resultados, numa gestão de recursos descentralizada, bem como na contabilidade de custos e numa monitorização constante de serviços.

Na atualidade existe uma combinação entre a introdução de ideias preconizadas pela NPM/NSM e do passado marcadamente Weberiano, surgindo então um modelo denominado de *Neo-Weberian Administration Model*, o qual tem obtido sucesso segundo a opinião de Pollit & Bouckart (2004).

Já relativamente ao caso sueco, temos que reportar uma tradição rural bastante generalizada do país até aos anos 20 do século XX. Somente nesta década é que se deu o *boom* industrial e urbano, como afirmam Strömberg & Engen (1996) e Wollmann (2008).

A profissionalização do *staff* dos governos locais ocorreu por volta da década de 30, com a implementação do denominado Estado Social Sueco.

A administração municipal moderna surgiu somente na década de 60 com a introdução de técnicas de avaliação, de gestão e de planeamento, com base no recrutamento massivo de pessoal formado pelas escolas profissionais e com a implementação sucedânea de um modelo direcionado para os resultados *steering by results* (ver Brömstrom & Rombach, 2004 e Wollmann, 2008).

Esta reforma acabou também por ter a influência do denominado “Acto Governamental Local (1991)”, uma vez que foi atribuída autonomia organizacional aos conselhos municipais, permitindo deste modo uma flexibilidade organizacional de longo alcance e variabilidade entre municípios, de acordo com as opiniões de Montin & Amnå (2000), Häggroth et al. (1993) e de Wollmann (2008).

Com a chegada da crise económica, no início dos anos 90, o debate sobre a NPM acabou por surgir no ciclo de influência das autoridades locais. Sendo tradição sueca, a manutenção do quasi-monopólio, no que se refere aos serviços sociais, ficou em causa com a adoção de uma mensagem de carácter neoliberal e neogerencialista. Registou-se a introdução de uma lógica de mercado, a separação entre fornecedores e prestadores de serviços e a reorganização administrativa com base no estabelecimento de conselhos municipais e das unidades administrativas.

No entanto, Wollmann (2008: 327) considerou que o impacto da aplicação do NPM na reorganização administração local tinha tido um impacto bastante limitado.

O estado francês, considerado como um estado centralista com base num passado de cultura administrativa napoleónica, no qual, a maioria das suas funções eram cumpridas pelos

funcionários do estado, a nível central, sofreu com a reforma de 1982 um processo de descentralização, no qual houve a devolução de um largo conjunto de funções públicas, sendo estas assumidas por estruturas administrativas locais, como afirma Wollmann (2012: 55):

(...) After 1982, responding to the large-scale devolution of public functions, the sub national self-governments levels began to build up their own administrative structures and staffs – largely “from scratch”, thus constituting a somewhat “young” sub national administrative structure.

Com a ocorrência do ato eleitoral municipal de 1983, muitos dos presidentes de câmara, entretanto eleitos, e apoiantes da corrente neoliberal introduziram nos seus municípios as ideias preconizadas pela NPM, passando a considerar os seus municípios como empresas (ver Maury, 1997).

Já no caso italiano, o processo de descentralização (que ocorreu a partir de 1990) veio reforçar o papel desempenhado pelas regiões (*regioni*), inculcando-lhes a responsabilidade de capacidade legislativa e de funcionamento. Contudo, se analisarmos o quadro 1 – Emprego público por níveis de governação em 2005 – em percentagem (ver p. 25) verificamos que a Itália apresenta um modelo organizativo ainda muito centralizado, quando comparado com o caso Alemão, ou mesmo com o caso Espanhol.

A legislação implementada a partir de 1993, com uma orientação nítida para a NPM, acabou por dirigir os municípios para a obrigatoriedade de introduzir as avaliações de desempenho (ver Bobbio, 2005 e Lippi, 2003). Para além do mais, a ideia subjacente ao modelo NPM, que institucionalmente obrigou a uma separação da política em relação à atividade administrativa (entretanto profissionalizada), bem como à adoção do modelo americano desenhado pelo *City Manager* de 1997, no qual o presidente de câmara é coadjuvado por um diretor geral, sendo este um membro profissional visivelmente com a função de corrigir e complementar o trabalho político do presidente de câmara (ver Lippi, 2003).

O recrutamento deste pessoal, altamente especializado, veio principalmente dos alunos formados pela Universidade de Bocconi, em Milão. Este novo corpo de profissionais é mesmo considerado por Kuhlmann & Fedele (2010) como NPM – *trained professionals* e vieram a preencher de forma sistemática os quadros da administração municipal italiana.

Já no caso espanhol, com a descrita quasi-descentralização ocorrida após 1978, as comunidades autónomas absorveram quase metade da totalidade do emprego público, enquanto o pessoal afeto aos municípios é aproximadamente de 25 %. Esta transição foi

seguida por legislação nacional, na qual era estipulado o cargo de secretário (da cidade), bem como um tesoureiro (da cidade), em cada um dos municípios, o que de acordo com Parrado (2008) constitui ainda um conjunto de funcionários profundamente enraizados numa casta denominada de *cuerpo de sistema*, representando, no fundo, o modelo tradicional de burocracia weberiana (Ferran & Horta, 2008). Segundo Alba & Navarro (2003), aconteceu algo de interessante quando analisamos as cidades espanholas de maior dimensão. Aqui, a implementação do modelo NPM permitiu que estas cidades se tornassem “os espaços mais dinâmicos de inovação e de experimentação entre as diferentes administrações públicas” (p. 202).

No que concerne ao caso húngaro, com uma transferência maciça das funções públicas para os municípios, o pessoal afeto aos governos locais acabou por se expandir até valores próximos dos 60% do total do pessoal afeto ao setor público.

Por um lado os húngaros tiveram que reestabelecer o estado legal, com base na administração de inspiração Weberiana (Estado de Direito) e fazer uma ligação concomitante à administração com base na tradição da casa dos Habsburgo (inspiração no império austro-húngaro), (ver Horvarth, 2008 & Soos, 2003) e por outro lado, através da influência neogerencialista dos conceitos preconizados pela NPM.

Contudo, segundo Horvarth (2008), a confluência destes dois modelos resultou conflituante e problemática, uma vez que “não houve tempo suficiente para aprofundar a tradição Weberiana na administração pública”.

## 5.2. A reforma das estruturas operacionais e da estrutura administrativa local

De acordo com Grossi, Marcou & Reichard (2010), existem vários modelos, segundo os quais poderemos efetuar uma reorganização externa por parte das autoridades (locais) assentes, basicamente em três fontes:

- *Outsourcing*, visto como uma transferência de serviços de carácter social, nomeadamente através de contratos externos, de serviços comissionados a prestadores externos;

- Privatização organizacional (ou formal), a qual é percecionada como a transferência de funções que eram realizadas pelo setor municipal e que agora serão providenciadas por outras organizações, mas que contudo não deixaram a alçada municipal (ex: unidades corporativas, as empresas municipais, ...).

- Privatização material de ativos, na qual determinado espólio/organização do governo local é vendido no seu todo ou em parte ao setor privado.

A análise dos serviços sociais e diversas mudanças ocorridas nos países referidos anteriormente permite-nos verificar que as reformas variaram de país para país.

Se não vejamos, no caso do Reino Unido, até aos finais dos anos 70, todos os serviços de natureza social eram fornecidos por pessoal afeto ao governo local. Com a entrada em governação do partido conservador de Margaret Thatcher (1979-1990) e a implementação da legislação *Compulsory Competitive Tendering* (CCT), houve uma imposição que obrigou a externalizar os serviços e colocar no mercado privado a provisão desses mesmos serviços que até aqui eram providenciados pelo estado.

Com esta situação, de acordo com Bönker, Hill & Marzanati (2010), a maioria do pessoal afeto ao governo local (o qual representava um quasi-monopólio) foi substituído por serviços fornecidos pelo setor privado.

O caso sueco foi semelhante ao caso ao inglês até aos anos 90, uma vez que os serviços eram fornecidos pelo estado e faziam parte do estado social local (*den lokala staten*) (ver Pierre, 1994).

Com a chegada da crise económica (anos 90) e da conseqüente crise de financiamento orçamental, houve a necessidade premente, com base na influência dos conceitos emanados pela NPM, de procurar o provimento de serviços através de *Outsourcing*. Contudo, segundo Wollmann (2012), somente nos municípios afetos à grande área de Estocolmo é que houve uma maior expressão na aplicação da NPM, enquanto em municípios de menor dimensão somente cerca de 10% dos serviços é que foram alvo de *Outsourcing* e, deste modo, a maioria destes serviços continuava sobre a alçada dos governos locais (ver SKF/SCB, 2004).

Já o caso alemão apresenta diferenças relativamente ao Reino Unido e Suécia, uma vez que, segundo a tradição implementada com base no princípio da subsidiariedade, a grande

maioria dos serviços de cariz social era prestada por organizações de carácter não público e sem fins lucrativos (semelhantes a ONG).

Em 1994 surgiu uma legislação de âmbito federal, na qual ficou implícita a abertura total do “mercado do apoio social” a todo o tipo de fornecedores, permitindo deste modo a multiplicação de potenciais fornecedores com base num “comércio privado” do “apoio social” (ver Bönker, Hill & Marzanati, 2010).

Ao mesmo tempo decorria uma política de liberalização no mercado europeu e consentaneamente as autoridades locais caminharam para uma privatização dos serviços municipais, acabando por vendê-los ou mesmo partilhá-los com investidores de carácter privado.

Segundo Wollmann, Baldersheim et. al, 2010 e Wollmann & Marcou, 2010, ocorreu na Alemanha, ao mesmo tempo, um processo de “re-municipalização” de modo a readquirir o fornecimento de serviços, bem como na capacidade de fornecimento e produção de energia elétrica a nível local. Esta mudança estratégica, segundo os autores, teria como objetivo a re-obtenção do poder de influência através da melhoria da qualidade e dos preços dos serviços prestados.

A Suécia apresentou sempre uma tradição de gestão municipal de carácter público. No entanto, a partir deste período também começaram a utilizar um sistema misto de *Outsourcing* basicamente nos serviços de transportes públicos, no abastecimento de água, na recolha dos detritos. Contudo, houve um conjunto de outros serviços que foram mesmo transferidos através de subcontratação para prestadores privados, sendo também exemplo a recolha dos lixos domésticos ou também os serviços de transporte público.

O caso italiano é deveras semelhante, uma vez que estes serviços foram sempre tradicionalmente geridos pelos municípios. Contudo, os mesmos também não ficaram fora das novas correntes de gestão e os municípios acabaram por implementar sociedades de capitais (*società di capitale*) para gerirem os diversos serviços até aqui fornecidos somente pelos municípios (ver Hoorens & Dexia, 2008 e Grossi, Marcou & Reichard, 2010).

Já em França, devido em grande parte pela maioria dos municípios apresentarem um tamanho bastante reduzido, acabaram por se submeter a um sistema denominado por gestão delegada (*gestion déléguée*) através da subcontratação (*concessions*) a empresas externas de

carácter privado (ver Lorrain, 1995 e Marcou, 2002). Estas companhias locais são caracterizadas por possuírem capital misto (*Sociétés d'Économie Mixte Local* – SEML), nas quais as autoridades locais estão representadas em cerca de 50 a 85% do seu capital (ver Hoorens & Dexia, 2008).

Em Espanha, os serviços de carácter público são predominantemente fornecidos por companhias públicas locais (empresa pública local). Uma parte delas são companhias com 100% do seu capital pertencente ao município, enquanto outras apresentam capital misto, sendo compostas por capital municipal e capital do sector privado. Até 2008 tinham sido constituídas 1100 companhias municipais com estas características (ver Hoorens & Dexia, 2008).

No entanto, há serviços, como o fornecimento de água, a recolha de lixos, nos quais o recurso ao *Outsourcing*, através de concessões a empresas privadas, foi também o sistema usado para a gestão e fornecimento destes serviços.

Já o caso húngaro foi em grande medida influenciado pelo longo período de regime comunista, no qual um grande conjunto de serviços públicos era prestado por agências estatais centrais ou por unidades económicas estatais, as quais com a reforma de 1990 foram transferidas para o domínio das autoridades locais.

Através desta transferência houve o recurso a diferentes estratégias. Uma delas foi o provimento de serviços pelo pessoal afeto aos serviços municipais, ou mesmo através de companhias municipais (ver Temesi, 2000 e Horvarth, 2008).

Por outro lado, houve o recurso ao *Outsourcing* e aos modelos inspirados no NPM, quer pela privatização de serviços, ou mesmo pela formação de companhias de capitais municipais ou então pela formação de companhias de capitais municipais e capitais privados (capitais mistos) (ver Kopanyi et al. 2000, Soos, 2003 e Hoorens & Dexia, 2008).

Devido ao facto da pressão crescente resultante da liberalização dos mercados, imposta pelas políticas dominantes emanadas pela União Europeia, os municípios acabaram por vender as suas unidades de serviços ao sector privado (ver Temesi, 2000, Horvarth, 2008 e Soos, 2003).

O caso inglês é paradigmático, pois, desde o início dos anos 80, a Inglaterra funcionou como um laboratório ao vivo das várias experiências realizadas com base no *Outsourcing* dos

serviços públicos. Com base nestas experiências surgiram várias organizações, denominadas por QUANGOS (*Quasi-Non-Governmental-Organizations*), pelo facto de virem a representar um novo mecanismo organizacional de funcionamento dos serviços a nível local, contudo com a particularidade de terem sido fortemente incentivadas, financiadas e dirigidas pelo governo central (ver Wilson & Game, 2006).

No entanto, com a entrada do governo trabalhista (de Tony Blair), nos finais dos anos 90, houve uma “expansão institucional e pluralização”, segundo a qual este governo acabou por promover e implementar as parcerias locais, com o intuito de permitir a cooperação entre as entidades privadas e atores voluntários, associados também às autoridades locais. Deste modo, em 2002, Sullivan & Skelcher (2002) previam a existência de cerca de 5500 entidades com este tipo de organização.

Esta panóplia organizacional, com a presença das *local quango State* (Skelcher, 1998) e das *labyrinthine world of zones and partnerships* (Wilson & Game, 2006) demonstra o tipo de atividade organizacional implementada a nível local, o que segundo Wollmann (2012) é considerado como um *British exceptionalism*, caracterizando deste modo a originalidade do modelo apresentado pelas autoridades inglesas.

### **5.3. O paradoxo da convergência versus divergência**

De acordo com Wollmann (2012), quando olhamos pormenorizadamente para os estudos efetuados nos 7 países anteriormente referidos, quer ao nível da política local, quer ao nível das lideranças executivas, as respostas dadas ao nível democrático, tendo em vista as dificuldades apresentadas na capacidade de resposta das estruturas organizativas estudadas, no que concerne às suas lideranças, foram reestruturadas, segundo Wollmann (2012: 63) “Regarding local political and executive leadership a Common trend shows in the seven countries that, in responding to democracy as well as performance deficits, local leadership structures have been reshaped”.

No entanto, de acordo com o mesmo autor, enquanto a Suécia e a Inglaterra usaram um modelo inspirado num “parlamentarismo local”, a maioria dos outros países europeus acabou por escolher um modelo baseado num presidencialismo local.

Wollmann (2012) caracterizou a convergência entre estes dois grupos de países, com base num “isomorfismo institucional” (plasmados nas recorrentes e contínuas reformas ocorridas nos *Länder* alemães). Do mesmo modo, caracterizou a divergência entre os dois grupos de países, com base nas referências a um institucionalismo considerado histórico, e fundamentado nas diferentes tradições institucionais e culturais, aquilo que Wollmann (2012) denominou como governo por comités (*government by committee*) versus formas de governo local – presidencialismo municipal (*mayoral local government forms*).

A introdução, já referida, dos conceitos da nova gestão (NPM), sobre a organização administrativa, caracterizada por estar intimamente embebida no uso sistemático do modelo burocrático tradicional (de inspiração Weberiana), acabou por trazer à máquina administrativa local uma maior flexibilidade de procedimentos, bem como uma interiorização psicológica nas organizações dos custos associados e da necessidade de adequar a relação custo – benefício.

Não é de estranhar que esta corrente reformista obtivesse, segundo Wollmann (2012), um apoio inequívoco da OECD e da UE, explicando-se deste modo o conjunto de transformações que foram ocorrendo pela Europa, de um modo mais ou menos generalizado, nos países referidos anteriormente.

De acordo com Wollmann (2012), as reorganizações internas ocorridas ao nível da administração local variaram de país para país, de acordo com o seu passado institucional, com o seu passado e tradição legal, bem como outras tradições instituídas a nível administrativo.

Na Inglaterra, devido à tradição anglo-saxónica *Common Law*, os conceitos introduzidos pela NPM tiveram uma melhor aceitação, enquanto no resto da Europa continental, na qual era maioritariamente generalizada a *rule of law*, concomitantemente com as barreiras instituídas a nível cultural, bem como de nível legal e combinados com o modelo burocrático tradicional (modelo Weberiano), acabaram por conduzir a uma maior resistência na implementação de novos processos de gestão e administração.

O mesmo autor também considera que a reorganização com incidência externa deve-se ao facto de os 7 países estudados terem tido em comum a transferência de competências, de funções e de serviços do âmbito do hemisfério municipal, para organizações e empresas de carácter privado, quer mesmo com capitais públicos, ou mesmo de carácter privado sem fins

lucrativos, promovendo deste modo aquilo que Wollmann (2012) considera como *organisational (formal) privatisation*.

No caso inglês, derivado de um centralismo decisório tradicionalmente instituído, a *quangosização* (com base no modelo das quasi – não organizações governamentais), o estabelecimento de parcerias, bem como a implementação das zonas, foram amplamente desenvolvidos quer pelo governo conservador, como posteriormente pelo governo trabalhista (respetivamente).

Já o caso alemão e italiano no passado tinha ocorrido um *Outsourcing* em relação aos serviços de carácter social, uma vez que estes já eram providenciados por organizações não públicas e sem fins lucrativos, enquanto na Suécia houve bastantes dificuldades na sua implementação, pelo facto de haver uma tradição generalizada de providenciar estes serviços pelas estruturas locais de carácter público.

Contudo, podemos concluir que, a nível geral, houve uma aceleração nos mecanismos de liberalização dos mercados, alicerçada nas políticas dominantes na União Europeia, as quais permitiram o crescimento do *Outsourcing* (terceirização), com a corporização dos serviços produtivos, bem como do fornecimento de serviços públicos, trazendo uma dinâmica heterogénea nos processos de reorganização administrativa local, pelo facto de cada país ter as suas especificidades culturais, legais e mesmo de tradição administrativa.

#### **5.4. A governação local e os governos locais: situação de conflito ou de complementaridade**

Para compreendermos esta relação será necessário entendermos que governo local (*local government*) é considerado como aquele governo que é territorialmente definido, com base numa autoridade localmente eleita e com múltiplos fins, enquanto a governação local (*local governance*) é considerada como uma rede entre os atores e as organizações, as quais acabam por interagir e operar fora do hemisfério do governo local e com base concreta no alcance de determinada finalidade (ver Rhodes, 1997).

Apesar destas definições conceptuais, Wollmann (2012) considera que o desenvolvimento das instituições locais, bem como a panóplia de atores que se encontram na

sua envolvimento resultam segundo o próprio, num “modelo contraditório e mesmo conflituante” (p. 64).

Por um lado, Wollmann (2012) considera que os governos locais foram reforçados em duas dimensões, as quais são consideradas cruciais pelo autor. Deste modo, as capacidades de liderança, ao nível dos governos locais, foram reforçadas através de um sistema de “parlamentarismo local”, quando analisamos os casos de Inglaterra e da Suécia, em contraste com a maioria dos restantes países, com a instituição de um “presidencialismo local”.

Por outro lado, a implementação de processos de reorganização administrativa, com base no modelo NPM, melhoraram a capacidade operacional, no que concerne ao controlo de custos, quer no que se relaciona com a monitorização de desempenhos, bem como naquilo que Wollmann (2012) considera como *economic thinking*, dentro da própria administração local, reformulando o modo de agir e de pensar dentro destas estruturas.

Concomitantemente existiu um reforço político dos governos locais, com base na legitimidade emanada pelos mandatos eleitorais e na representatividade dos “interesses comuns” da comunidade local.

Contudo, segundo Wollmann (2012: 65):

(...) the position and role of traditional local government has been questioned by the emergence and expansion of actors and institutions that, resulting of “hiving off”, outsourcing and privatizing local government functions to external actors and organizations, constitute local governance networks essentially operating outside the immediate realm of local government.

O autor constatou que a emergência de papéis novos desempenhados por novos atores e numa relação de externalidade à administração local tradicional colocou em questão o papel e a posição do governo local tradicional até aí assumidos, pela emergência de novas relações, com base na mobilização de sectores da sociedade, mantidos até então afastados destas funções. Desta assumida externalização de serviços surgiram diversas mudanças organizacionais, com base na implementação de organizações focadas unidirecionalmente e em busca de objetivos específicos, com base na sua funcionalidade simplificada e com flexibilidade operacional.

Wollmann (2002) afirma que, apesar das modalidades introduzidas na “coordenação multi-ator”, há uma distinção baseada na hierarquia, na interação/negociação (ver Kaufmann, Majone & Ostrom, 1986).

Deste modo, esta coordenação é por exemplo, praticada através da hierarquia, emanada pelo governo local, quando a mesma depende somente da competência política, resultante das decisões a nível concelhio ou municipal (ex: Conselhos Municipais).

No entanto, quando as decisões envolvem organismos externos às autoridades locais, com base numa governação fundamentada nas relações com os atores externos, o governo local tenderá a coordenar a sua ação incidindo na interação e na persuasão, aquilo que Friend (1976) considera como uma *key networker*.

Segundo Wollmann (2012: 66):

Since the traditional general purpose elected local government is politically mandated to make the “Common interest” of the local community prevail vis-à-vis a plurality of single-purpose and particular interest logic, strive for optimal flexibility and efficiency in the fulfillment of their specific functions and interests, the structures and logics of [local] government and [local] governance, can be viewed and assessed as mutually complementary and supportive rather than contradictory and mutually exclusive.

Com esta afirmação Wollmann acaba por definir que um governo local, quando eleito, fica mandatado para agir segundo o “interesse comum” da comunidade local, relativamente à pluralidade de respostas e de interesses individuais dos outros atores intervenientes e entretanto chamados a este processo de governação.

Por outro lado, estes atores/intervenientes, com os seus próprios interesses, acabam por agir com maior flexibilidade e eficiência na procura do cumprimento das funções e interesses para os quais foram chamados a intervir, o que segundo Wollmann (2012), pode ser considerado como uma atividade complementar e de suporte à atividade prestada pelos serviços locais públicos e, concomitantemente de apoio, em vez de se apresentarem como contraditórios e mutuamente exclusivos.

### **5.5. A NPM e a modernização a nível local: Os casos da Alemanha, da França e da Itália**

De acordo com Kuhlmann (2010: 1117), “the new impacts depend on the traditional administrative cultures and administrative regimes inherited from and ingrained in the past”. Deste modo, a introdução da NPM na administração local depende de vários fatores como

refere a autora supracitada. No entanto, não poderemos deixar de referir as quatro fases/dimensões mencionadas por Pollit (2001):

1. Convergência discursiva;
2. Convergência decisória;
3. Convergência nas práticas;
4. Convergência nos resultados.

Em cada uma destas dimensões, segundo Kuhlmann (2010: 1118), “o grau de convergência entre os países pode variar ou mesmo ser contraditório”. Deste modo a convergência discursiva pode não levar necessariamente a uma convergência de práticas ou de decisões. Procurando similaridades entre estes três países no que concerne ao “regime administrativo e cultura comuns”, os quais são caracterizados pela *Rule of Law* baseada na tradição do Direito Romano, Kuhlmann (2010: 1118) afirma que os seus sistemas administrativos estão fortemente moldados pelo Modelo Weberiano – organização burocrática clássica, a qual se caracteriza pelas diversas hierarquias internas, pela alta especialização das estruturas institucionais e pela fraca correspondência de atribuição de responsabilidades. Assim sendo, os procedimentos administrativos são regulados primariamente, limitados e concomitantemente orientados legalmente; o desempenho dos sistemas de gestão e os incentivos económicos encontram-se em falta (em larga escala). O processo orçamental e o gerenciamento de recursos estão direcionados para o “modo in-put” não se dando relevância aos custos dos serviços locais e mesmo aos seus “produtos”.

Esta cultura administrativa foi e continua a ser, segundo Kuhlmann (2010), predominante nos três países referidos, no que concerne ao estado da administração do sector público.

Nos três casos, convém referir que a administração local está garantida constitucionalmente e através de uma “cláusula de competências geral” e é assumido que todas as matérias que sejam de especial relevância para a comunidade local acabam por cair nas competências dos concelhos locais (Kuhlmann, 2010: 1118).

Já o modelo inglês de governação local difere bastante do modelo francês e do modelo italiano, sendo estes dois últimos considerados por Peters (2008) como “um modelo Napoleónico” e que por sua vez acaba também por diferir do modelo alemão, no que concerne

mais propriamente ao perfil de governo local, à sua estrutura territorial, bem como às relações entre o próprio estado e a governação local.

De acordo com a tradição Napoleónica, tanto a França como a Itália são consideradas há bastante tempo pela existência de uma governação local nitidamente frágil, o que por sua vez faz caracterizar a predominância de uma administração centralizadora do estado, sendo como Kuhlmann (2010: 1119) refere *the prefect as core actor*.

### **5.5.1. O caso alemão: a gestão pública - modelo NSM**

Por contraste, o modelo alemão atribui às autoridades locais um conjunto alargado de competências e de responsabilidades acrescidas com um peso político atribuído ao sistema de governação local (Hesse & Sharpe, 1991).

O caso alemão apresentava uma certa heterogeneidade, uma vez que os denominados *Länder* foram responsáveis pelas reformas territoriais (Kuhlmann, 2010: 1119). Um exemplo disto, segundo Sabine Kuhlmann, é o caso do Estado do Reno Norte Vestefália, o qual era composto por 373 municípios com uma média de 48000 habitantes cada, assemelhando-se segundo a investigadora supracitada a uma estrutura tipo de governação local do norte da Europa, como é o caso do Reino Unido e da Suécia. No entanto, existem outro tipo de Estados que acabam por contrastar com esta tipologia, como é o caso do Estado de *Rheinland – Pfalz*, com uma média de cerca de 2300 municípios e 1700 habitantes (por município), ou mesmo o caso da Baviera, com cerca de 2000 comunas e cerca de 6100 habitantes em média (por comuna). Estes dois últimos casos apresentados assemelham-se ao modelo do sul da Europa.

Com a introdução na Alemanha, nos inícios da década de noventa, do modelo NSM (ver p. 35), esta mudança generalizou-se na tentativa da introdução de um modelo orientado para a modernização administrativa, baseado na otimização de resultados (ver Reichard, 2003; Bogumil et al., 2007 e Kuhlmann et al., 2008).

Em consonância foi realizado um estudo, coordenado por Kuhlmann, entre Janeiro e Junho de 2005, tendo por base uma amostra de 1565 governos locais alemães e no qual foram incluídos todos os municípios com mais de 20000 habitantes, cerca de três quartos de

municípios com habitantes entre os 10000 e os 20000, representando ainda dois terços dos “condados alemães”.

De acordo com este estudo, Kuhlmann et al. (2008) concluíram que as comunidades com mais de 10000 habitantes (92%) modernizaram as suas atividades, tendo por base 80% dos municípios que introduziram os conceitos da NSM, desde os inícios dos anos noventa. Só cerca de 15% dos governos locais é que aderiram e implementaram globalmente a NSM. Após mais de dez anos de implementação do modelo NSM, concluiu-se que houve uma falha óbvia na prossecução dos objetivos delineados.

Contudo, Kuhlmann (2010: 1120) considera que as reformas introduzidas pela NPM/NSM, na governação local alemã, trouxeram um conjunto de efeitos positivos:

(...) These are not only evident in the encouraging self-assessments of the mayors surveyed as part of this study, but can also be seen in the actual improvements in service and performance particularly in sectors with direct and frequent contact with customers. Nearly 60 per cent of the German municipalities with more than 10,000 inhabitants have created one-stop agencies (Bürgerbüros) and about 70 per cent have extended their office hours. Half of the mayors interviewed report reductions in the time necessary for administrative procedures; (...) that the customer orientation within their authorities has increased, the service quality improved (95 per cent), the quality of citizens consultancy enhanced (85 per cent), that waiting times were cut (90 per cent) and processing times reduced (50 per cent).

No entanto, Kuhlmann (2010: 1120) também afirma que em resultado dos diversos problemas fiscais dos governos locais, uma das reformas mais atrativas tenha sido a que implementou novos procedimentos na execução orçamental, tendo para o efeito 33,1% dos municípios aderido ao novo sistema, enquanto 34,4% dos municípios implementaram os novos procedimentos somente em certos serviços/unidades.

Contudo, houve algumas cidades que tentaram descentralizar a gestão dos recursos, eliminando concomitantemente níveis hierárquicos e reforçando os poderes das unidades de serviço (considerada como uma quasi-autonomia), o que acabou por não surtir grande efeito, tendo mesmo dado origem a vários problemas, o qual Kuhlmann (2010: 1120) caracterizou como “vazio de gestão” (*Führungsvakuum*), surgido pelo desaparecimento dos diversos níveis de hierarquia. Como reação a esta situação, diversas autoridades locais introduziram uma *Re-Weberianization* das autoridades governamentais locais.

### 5.5.2. O caso francês: a gestão pública “sem doutrina”

Rouban (2008) definiu este termo “sem doutrina”, o que se aplica de certa maneira ao caso francês, uma vez que alguns dos elementos de gestão habitualmente considerados como fazendo parte do modelo conceptual NPM já faziam parte da longa história administrativa da República Francesa. Muitos dos concelhos e dos municípios apresentam mais de vinte anos de experiência acumulada em mecanismos de controlo (*contrôle de gestion* – Beaulier & Saléry, 2006).

Contrastando com o caso alemão, nunca houve a conceção de uma reforma de gestão pública em França, de acordo com a posição tomada por Rouban (2008). A evidência empírica desta situação foi confirmada pela tese pós-doutoral de Kuhlmann (2009). Após os estudos feitos na cidade de Paris (2 148 000 de habitantes), na cidade de Le Havre (193 000 habitantes) e na cidade de Rouen (109 000 habitantes), nos quais foram estudados a qualidade de gestão e os seus resultados, naquilo que foi considerado como um “processo acelerado de modernização municipal”. Sobretudo foi dado especial ênfase ao novo sistema de contabilidade local e às reformas orçamentais introduzidas nos municípios franceses a partir do início da década de noventa.

De acordo com um inquérito feito em 1993, do qual fizeram parte 82 cidades francesas com mais de 5000 habitantes, cerca de 30% dessas cidades já tinham introduzido instrumentos de controlo, bem como tabelas de resultados (*tableaux de bord*). Também se constatou que cerca de 55% das cidades estavam comprometidas com os novos procedimentos de contabilidade (*comptabilité analytique*) e que 15% tinham colocado ao seu serviço técnicos de controlo administrativo (*conseiller/analyste de gestion*). Um inquérito realizado pela Associação Francesa para a Qualidade do Sector Público afirmou mesmo que a totalidade dos seus membros tinha recrutado gestores de qualidade (*directeur qualité, responsable qualité, ...*). Para complementar este processo, os governos locais incluíram ainda instrumentos de autoavaliação, caso dos serviços sociais (exemplo do Conseil Générale du Territoire de Belfort), ou mesmo, como afirma Kuhlmann (2009), nos serviços públicos, como é o caso dos serviços de aprovisionamento de água e de esgotos da cidade de Lille.

O processo predominante neste caso é a *transversalité* e não (como é o caso da Alemanha e da Itália) um processo de descentralização, no qual existe um processo de delegação de competências e capacidades de gestão.

Já no caso da cidade francesa de Le Havre a metodologia usada foi a implementação da apresentação mensal de relatórios de desempenho, por parte de todos os departamentos, com o intuito de se perceber o rendimento do município, tendo-se para o efeito recorrido à elaboração de tabelas de indicadores de rendimento. No total havia oito gestores de topo a monitorizar o rendimento dos diversos departamentos e o consumo de recursos, e concomitantemente este processo finalizava com a apresentação dos resultados do trabalho analítico realizado ao diretor geral e ao presidente do município.

Contudo, houve a particularidade, segundo Kuhlmann (2010: 1122), de muitos diretores de departamento recusarem a implementação destes instrumentos de medida (avaliação de performance) nos seus próprios departamentos.

A razão apresentada pela autora supracitada baseia-se no facto de em muitos destes departamentos já haver aquilo que ela denomina como a *density of performance control*, principalmente naquelas unidades em que a ação dos funcionários pode ser medida a nível eletrónico, tais como, o número de chamadas efetuado, tempo despendido no atendimento, tempo de espera. No entanto, a implementação de mais mecanismos de controlo teve, segundo Sabine Kuhlmann, um efeito desmotivador no rendimento dos funcionários.

Entretanto foram feitos progressos notáveis na relação de proximidade com os cidadãos, com a implementação dos denominados *projets de service*. Aquando da realização desta investigação por Sabine Kuhlmann, foram identificados 8 “projetos de serviço” a funcionar em cada uma das duas cidades estudadas, neste caso Rouen e Le Havre.

Um exemplo emblemático foi a criação do *departement de petit enfance*, na cidade de Le Havre, o qual tinha como principais objetivos melhorar a qualidade de serviços nos jardins-de-infância e implementar um serviço de atendimento aos pais/encarregados de educação.

### 5.5.3. O caso italiano: a gestão pública “através do direito”

Devido às crises governativas e políticas sucessivas na década de noventa, os governos locais acabaram por estar sujeitos a “um ciclo permanente de reformas” inspiradas pelo modelo NPM (ver Valotti, 2000) e concomitantemente pelas reformas de descentralização (ver as leis de Bassanini).

As implementações, mais particularmente da lei 142/1990 e do decreto 29/1993, foram importantes, no que concerne a orientação dos esforços de modernização dos concelhos locais.

O caso italiano, segundo Kuhlmann (2010: 1123), apresenta uma relação contrastante com os casos alemão e francês, uma vez que as reformas implementadas pelo modelo NPM foram introduzidas com base em legislação de índole nacional e regional, o que segundo Capano, 2003 & Lippi, 2003) “providing a multitude of legal prescriptions (laws, decrees, circulars) and formal rules that precisely defined instruments and reform measures that were to be implemented by local governments”, delineando deste modo a regulamentação legalista, imposta hierarquicamente pela máquina do estado, da estrutura de governo central até ao hemisfério da governação local.

Em 1995 houve a introdução do PEG (*piano executivo di gestione*) com a intenção de promover a difusão de novas metodologias de controlo (*controllo di gestione*), mais concretamente na fixação de objetivos, na programação de objetivos a atingir e na assimilação de indicadores de eficiência e de eficácia (ver Garlatti & Pezzani, 2000 e Del Vecchio, 2001).

A introdução do PEG veio também permitir, segundo Longo & Plamper (2004: 327), uma verdadeira separação entre os líderes executivos (*guinta*) e os diretores administrativos (*dirigenti*), com base nos contratos por objetivos e na alocação externa de recursos, em cada um dos respetivos departamentos. Adicionalmente, através de legislação específica, tornou-se obrigatório a “contabilidade de exercício” para todos os governos locais italianos (imposição através do decreto 77/1995), incluindo a monitorização de custos, a programação de atividades e a sua avaliação com base em objetivos de gestão previamente definidos. Dois anos mais tarde, em 1997, os procedimentos usados na elaboração de orçamentos foram também reestruturados em termos legais. Daqui surgiu a imposição de orçamentos globais para cada um dos departamentos administrativos e a alocação de recursos foi conectada

diretamente à definição de objetivos a atingir (*output budgeting*). Também foram introduzidos indicadores de medida de qualidade, bem como da satisfação do cliente, com base numa imposição legal dos governos locais (lei 241/1990 e lei 59/1997).

Relativamente à introdução do modelo NPM, surgem como municípios pioneiros os municípios de Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e as regiões do Norte-Este (ver Lippi, 2001).

Como nos casos anteriormente descritos, houve um comportamento semelhante relativamente à aceitação, ou não, da implementação do modelo NPM. Como afirma Lippi (2003: 161):

Differences are also due to local constellations of actors and reform strategies. In some municipalities, political leaders and senior managers have been favorable to the reforms, or knowledgeable about the innovations required; in others these actors have been resistant and the implementation of NPM has ground to a halt.

Lippi (2003: 152) também afirma que os governos locais adotaram a planificação e avaliação de resultados, a orçamentação financeira autónoma nos casos acima de 60% dos seus recursos, bem como a adoção de diversas estratégias de gestão para os seus serviços. Do mesmo modo, a maioria dos municípios e províncias estabeleceu formalmente objetivos financeiros e introduziram sistemas de controlo de gestão. Assim sendo, segundo Capano (2003: 794), até 2001 cerca de 93% dos municípios italianos tinham implementado unidades independentes que providenciavam serviços de contabilidade e gestão e cerca de 50% dos municípios tinham providenciado a adoção de métodos inovadores ao nível da contabilidade. Segundo o mesmo autor, um caso estudado da implementação de reformas na contabilidade, tendo por base os exemplos emanados da NPM, é o caso do município de Pisa, o qual em 2005 se tornou no primeiro governo local italiano a consolidar a sua contabilidade financeira usando instrumentos que permitiam calcular os resultados obtidos pelo município, bem como também em paralelo de todas as companhias que estavam sobre a alçada do controlo financeiro do município de Pisa. Entretanto os municípios que integravam a região da Toscana acabaram por usar a experiência de Pisa, como “plataforma experimental”, para as suas próprias reformas na contabilidade, algo que se acabou por generalizar por todas as localidades italianas (Kuhlmann, 2010: 1124).

No entanto, segundo Longo & Plamper (2004) e Ongaro & Valotti (2008), apesar de ter havido uma evolução enorme na modernização de procedimentos, as reformas

introduzidas pela NPM só numa parte é que foram finalizadas, porque na sua maioria, a metodologia utilizada na orçamentação ainda se encontra direcionada para os *inputs*, não havendo informação sobre os *outputs*, ou mesmo sobre as vantagens, isto é, a orçamentação encontra-se demasiado centrada em si própria na feitura do plano orçamental e não mais propriamente na sua execução, de modo a permitir uma análise avaliativa dos seus efeitos, vantagens/desvantagens da sua aplicação, a nível sectorial e global. De acordo com Promberger et al. (2000), somente cerca de um quarto dos municípios italianos tinham definido indicadores de realização sem o auxílio do PEG, no que concerne mais propriamente à medição da eficácia e da eficiência.

Nos finais dos anos noventa, após cinco anos do controlo de gestão se tornar obrigatório, mais de metade dos municípios (acima dos 20000 habitantes) ainda não tinham introduzido as reformas relativas a estes instrumentos de medida e de controlo (ver Magnier, 2003).

De acordo com os estudos empíricos realizados pela Universidade Bocconi, no ano de 2002, chegou-se à constatação que somente na cidade de Milão, na região da Lombardia, a companhia de recolha de lixos apresentava um contrato anual de serviços *contratto annuale di servizio* como parte integrante de um sistema municipal de controlo. Esta companhia verificava então os indicadores do desempenho cumpridos, com base no que fora pré-estabelecido. De acordo com Kuhlmann (2010), não se conhecem exemplos destas práticas na área da educação ao nível da governação local.

Contudo, Kuhlmann (2010: 1124) afirma que a modernização causada pela implementação do modelo NPM ajudou a transformar a tomada de decisões a nível local, bem como a cultura administrativa até aí instituída. A transparência na apresentação de resultados, a procura de eficiência, o controlo dos custos e da qualidade cresceram significativamente com a introdução da PEG, segundo constatou a autora, também pela implementação das avaliações de desempenho.

Assim sendo, de acordo com Bobbio (2005:42), a introdução destes novos instrumentos de medida tinha obrigado os executivos a nível local a “to look at real processes instead of simply paper shuffling, to measure performance and output instead of hiding behind conformity to regulations”. Esta constatação permite evidenciar a importância da aplicação destes novos instrumentos, uma vez que existe uma prestação de contas muito mais

clarificada e incisiva, facilitando a avaliação de desempenho com fiabilidade, em vez das habituais habilidades contabilísticas que permitiam esconder os resultados menos bons atrás da subcapa das regulamentações existentes.

Apesar destes avanços, surgiram também consequências negativas, como afirmam Longo & Plamper (2004: 328), com base nas “forças centrífugas e na fragmentação institucional”, o que segundo os autores referidos, este agravamento trouxe consequências na coesão, “the unity of the commune tends to be eroded while at the same time intra-organizational disparities grow, both within local governments and between administrative departements”.

Capano (2013: 794) e Kuhlmann (2010: 1125) constataram que a implementação, a nível geral, da reforma NPM foi muito limitada, considerada mesmo como uma *implementation gap*, porque somente os indicadores financeiros tiveram sucesso, uma vez que derivavam de uma tradição do sistema italiano: sistema tradicional de controlo do tribunal de contas.

No entanto, Lippi (2003: 152) afirma que as autoridades italianas fizeram “uma profunda transformação”, mais propriamente dos seus procedimentos operacionais, bem como o facto de terem adquirido o espírito reformador e o levarem para o nível seguinte de governação, as regiões, e mais propriamente para determinados setores, mais concretamente o sistema de segurança social e o sistema educativo.

#### **5.5.4. Padrões de convergência nos três países**

Poderemos concluir, de acordo com a ideia expressa de Kuhlmann (2010: 1125), que a necessidade de modernização da administração pública é notoriamente declarada ao nível local, quando colocada em comparação com os ministérios, ou mesmo outras autoridades de nível hierárquico superior. A autora concluiu mesmo que os três países estudados apresentaram níveis de abertura bastante evidentes das estruturas de governação locais, no que concerne à propensão para o processo de modernização e até mesmo de reforma, quando comparados com outros níveis hierárquicos de estrutura subnacional, ou até mesmo nacional. A implementação destas novas medidas, nos três países referidos, acabou por introduzir maior

transparência e melhorou os resultados, principalmente na qualidade de serviços, nos tempos de processamento e na orientação dos clientes/público.

Contudo, no caso italiano, Gherardi & Mortara (1988) e Lippi (2003) consideram que houve uma “aparente implementação” das reformas, uma vez que as reformas legislativas foram formalmente implementadas sem que para o efeito tenham surgido alterações dos procedimentos operacionais, o que resultou no referido *gap* entre a regulamentação introduzida pela NPM e a respetiva prática, bem como nos benefícios da sua aplicação.

Já no caso francês, Rouban (2008) acabou por considerar que se procedeu a uma “modernização silenciosa sem visão” e que conseqüentemente o problema da falha na sua implementação seja menos notório e menos debatido, quando comparado com os outros dois países estudados.

#### **5.5.5. Padrões de divergência nos três países**

Kuhlmann (2010: 1126) considera que depois de ter sido feita uma análise dos resultados dos processos de reorganização administrativa local, nos três países mencionados anteriormente, surgiu uma efetiva divergência, pois constatou-se uma movimentação para direções opostas. Enquanto a implementação destas reformas na Alemanha e na Itália tenha implicado uma maior descentralização para os governos locais, nas suas subestruturas ou unidades sectoriais, já no caso francês houve uma reintegração do sistema administrativo local induzindo um reforço das capacidades a nível central do município. Sendo assim, tanto na Alemanha como na Itália, houve aquilo que Kuhlmann (2010: 1126) apelida como “descentralização intra-organizacional *intra-organizational decentralization*, quando comparado com o caso francês, o qual é apelidado de apresentar uma `transversalidade organizacional”.

Também é referido que o surgimento de uma crise financeira, especialmente no caso alemão, potenciou e acelerou o processo de privatização de muitos serviços e, ao mesmo tempo, da entrega da sua exploração contratualizada a outras companhias, por parte dos governos locais, no intuito de racionalizar os custos e otimizar os processos de gestão local.

Kuhlmann (2010: 1127) conclui que “the real impact of NPM has varied in the three countries. This confirms the significance of institutional ‘starting conditions’ in explaining reforms outcomes ...”. A autora confirma assim a variância do impacto das reformas NPM, com base no ponto de partida de cada um dos países estudados. Também afirma que a introdução das reformas NPM ao nível da administração surgiu como uma forma de experimentação para uma posterior introdução de reformas a níveis superiores, na escala hierárquica da administração pública. Tal situação ocorreu na Alemanha e na Itália, nos quais houve um esforço mais notório na implementação deste tipo de reformas.

Já no caso de França, segundo Kuhlmann (2010:1128), “as políticas de reforma a nível nacional foram inspiradas nas ‘invenções’ a nível local e a legislação nacional acabou por absorver algumas das ideias das reformas a nível local”.

Já anteriormente Drechsler (2005) tinha constatado que os métodos tradicionais de direção, mais propriamente os regulamentos legais e as hierarquias, tinham sido enfraquecidos antes da aplicação dos novos mecanismos de gestão, dos quais se destacam os incentivos económicos e a gestão descentralizada. Deste modo, os governos locais estariam enquadrados (segundo o autor referido), numa fase “post – NPM”, testemunhando uma re-emergência do modelo burocrático Weberiano, principalmente naquelas cidades onde as reformas tinham avançado mais profundamente.

Kuhlmann (2010: 1128) constata que a implementação da doutrina NPM deixou marcas na cultura administrativa da Europa Continental, de tal modo que a cultura organizacional ao nível local mudou e irá perdurar uma memória institucional relativamente à transferência dos conceitos do setor privado para o setor público.

Contudo, a mesma autora (2010: 1128) refere que as reformas NPM perderam a sua atratividade inicial e que ainda se está à espera para verificar os resultados dos elementos legalistas e de gestão da fusão NeoWeberiana a *Neo - Weberian amalgamation of legalist and managerial elements*.

## IV. DESCENTRALIZAÇÃO – O CASO PORTUGUÊS

### 1. Caracterização do país

Os fenómenos de `betonização` e de `asfaltamento` de território aumentaram em 50% a quota de solo construído em Portugal continental entre 1990 e 2006 (...).

Nos últimos 20 anos, as cidades portuguesas subiram de 88 para 158 e os seus habitantes de 37% para 46% da população portuguesa.

As duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto acolhem 39% dos habitantes do país, mas o maior contributo para o crescimento da população urbana veio das cidades fora das áreas metropolitanas.

As 70 vilas que ganharam o estatuto de cidade nestas décadas têm, na sua maioria, menos de 20 mil habitantes a 50 mil habitantes e registam os maiores crescimentos populacionais.

Mateus (coord.) (2013: 247)

Relativamente à governação Mateus (2013: 339) afirma que houve um crescimento mais intenso dos postos de trabalho, no que concerne aos serviços da administração local e regional comparativamente aos serviços de nível central, havendo no entanto uma excepção que ocorreu em 1996 e nos anos seguintes, com a introdução do diploma que regularizou excepcionalmente os vínculos precários na função pública.

Os dados recolhidos por Mateus (2013) conseguem demonstrar que o emprego público ocupa 12% da população activa, representando 13% da população empregada e 17% do emprego por conta de outrem. Também se destaca que três quartos do emprego público são ocupados pela administração central, de onde se salienta as actividades ligadas ao setor da educação (31%), setor da saúde (13%) e o setor das forças armadas e segurança (16%).

Mateus (2013: 340), em relação ao modelo de governação, afirma:

Portugal apresenta também dos menores graus de descentralização de governação, seja quanto à proporção de funcionários públicos fora da administração central (23% em Portugal contra 85% na Suécia, em 2005), seja na relevância da despesa gasta a nível local (14% em Portugal contra 24% na EU27).

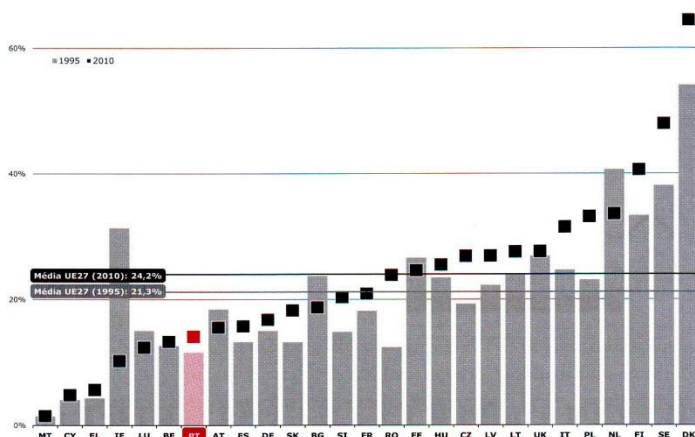


Gráfico 1. Peso da despesa pública local na despesa pública total: a posição de Portugal na EU (1995 e 2010). Fonte: Mateus (2013: 342)

Portugal foi palco, nas últimas três décadas, de várias alterações de fundo no panorama educativo.

Por um lado houve um reforço do ensino, quer a nível legal, com a implementação da Constituição da República Portuguesa (pós revolução de Abril de 74), no sentido de o tornar universal, gratuito e obrigatório.

Contudo estas alterações foram feitas em “duas vagas” segundo Mateus (2013: 253):

- (...) em 1986, alargou-se o ensino obrigatório até aos 15 anos. A primeira geração abrangida concentra-se no atual grupo etário dos 25 anos aos 34 anos de idade, (...);
- em 2007, ocorreu uma nova alteração no regime de escolaridade obrigatória, sendo atualmente para crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e 18 anos.

Um reflexo destas mudanças foi a constatação que entre 1985 e 2010 a proporção de população que estava em idade ativa com o ensino secundário ou ensino superior quase que duplicou (ver Mateus, 2013: 355).

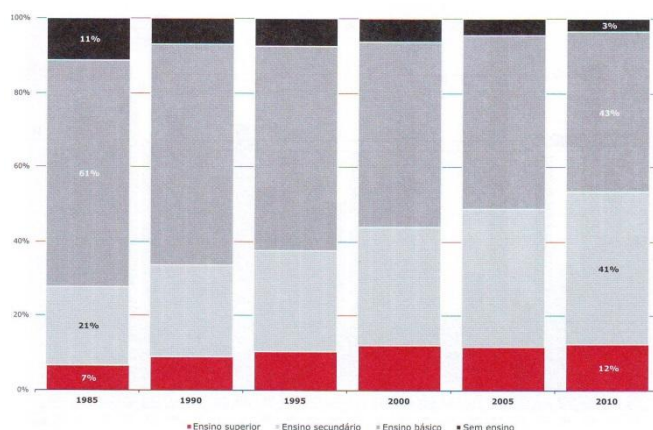


Gráfico 2. População entre 15 e 64 anos de idade por nível de ensino completado em Portugal (1985 a 2010). Fonte: Mateus (2013: 355).

Uma das medidas introduzidas que permitiu uma melhoria dos níveis educacionais foi a implementação dos cursos de especialização tecnológica em 1995. Houve um outro conjunto de medidas, desde a formação de um sistema nacional para a qualificação de adultos, com base nos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (a partir de 2001), bem como a implementação de modalidades de dupla certificação no ensino secundário e a possibilidade de ingresso no ensino superior pelos “maiores de 23 anos”.

Outras medidas consideradas importantes estão relacionadas com a adoção do sistema europeu de créditos, com base na adequação às normas europeias “Processo de Bolonha” e à iniciativa protagonizada pelo XVII governo constitucional, liderado pelo Eng.º José Sócrates, com a introdução das Novas Oportunidades, em 2005 (ver aviso n.º 9173/2005 DR202 – série II de 20 de Outubro de 2005).

Uma das situações que tem preocupado as esferas do poder político está relacionada com a constatação de Mateus (2013: 359), “ (...) com cerca de um milhão e novecentos mil alunos, o número de estudantes matriculados nas escolas públicas era em 2010 idêntico a 1986, fenómeno que é condicionado pelas alterações demográficas e pelo aumento da rede de ensino privado ”.

Segundo o mesmo autor, a grande alteração ocorrida não foi em relação ao número de alunos, mas efetivamente no grau de formação que se apresentou cada vez mais elevado. Mateus (2013: 359) constata que “o peso dos alunos matriculados no ensino superior subiu de 5% para 16% e no ensino secundário de 11% para 20%, aumentando a pressão exercida sobre o financiamento”.

Nesta mesma linha, Mateus (2013) também afirma que existe um esforço contínuo das políticas públicas, no que concerne ao alargamento da rede do ensino pré-escolar, o qual aumentou o seu peso de 3% para 7%, referente aos alunos matriculados no ensino público entre 1986 e 2010.

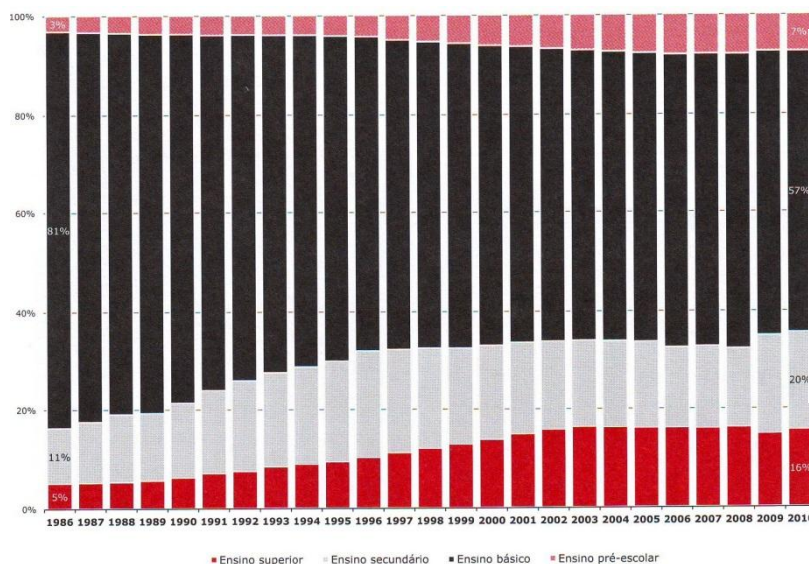


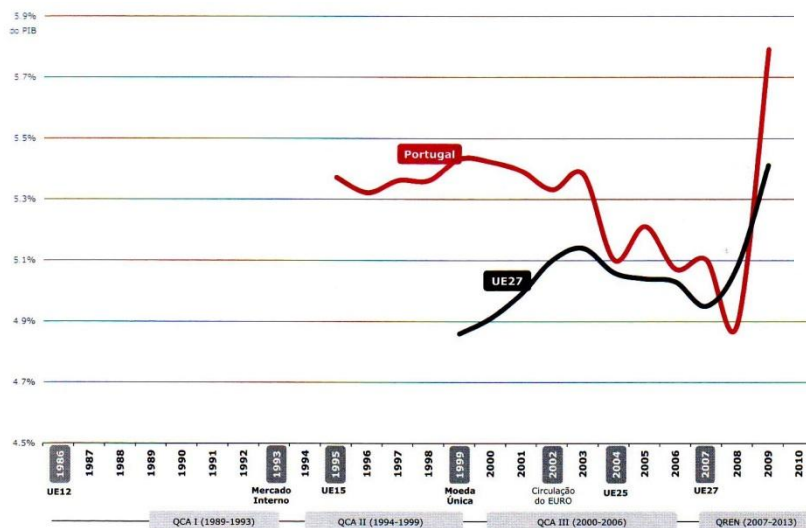
Gráfico 3. Distribuição dos alunos matriculados no ensino público por nível de ensino em Portugal (1986 a 2010). Fonte: Mateus (2013: 361).

## 2. Portugal e o contexto da União Europeia

Portugal continua a ser no contexto europeu um país com características sui generis no que à educação das suas crianças, jovens e adultos diz respeito. Não só porque a generalização da escolarização da população foi tardia quando comparada com os países do centro e norte da Europa – a maioria dos países fê-lo essencialmente no período do pós-guerra –, mas também porque ao longo das quatro décadas já decorridas após a transição para a democracia, as políticas públicas na área educativa, tendo conseguido uma recuperação notável do atraso nacional, não foram ainda suficientes para convergir de modo mais intenso e rápido com o progresso que se continua a verificar nos restantes países desenvolvidos.

Gomes & Duarte (2012: 350)

No entanto, de acordo com Mateus (2013: 359), “a despesa pública em educação tem excedido a média da União Europeia”.



Segundo Mateus (2013: 360), houve uma convergência nos custos anuais por aluno, no que respeita às instituições públicas de ensino. Deste modo, “Portugal convergiu de 89% para 100% da média comunitária entre 1999 e 2005, tendo terminado 2009 com 94% do valor da União Europeia.

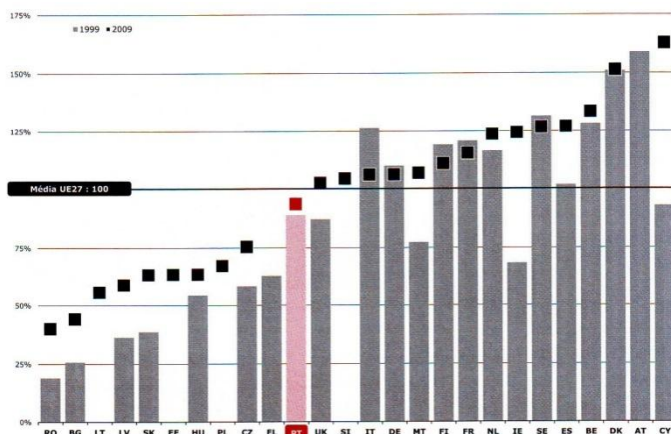


Gráfico 5. Despesa anual em instituições públicas por aluno: a posição de Portugal na UE (1999 e 2009). Fonte: Mateus (2013: 362).

Este esforço constante e contínuo é plasmado na composição da despesa em educação (ver gráfico 6), salientando-se que Portugal ocupa os lugares cimeiros entre os estados-membros da EU, na parcela da despesa corrente, a qual se encontra afeta aos encargos com pessoal (instituições públicas de ensino).

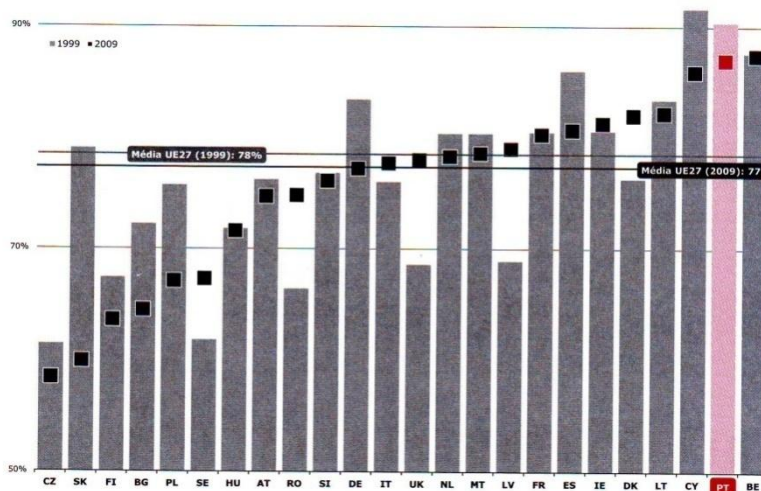


Gráfico 6. Peso das despesas com pessoal no total das despesas correntes em educação em instituições públicas: a posição de Portugal na EU (1998 e 2008). Fonte: Mateus (2013: 362)

### 3. O papel dos municípios portugueses na educação

A problemática da reestruturação do Estado que ocorreu no nosso país a partir dos anos 80 do século XX, com base num debate geral a nível intercontinental, promoveu a discussão e a aplicação de medidas políticas e administrativas, as quais segundo Barroso (2003, 19):

(...) vão no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam, até aí, um campo de intervenção do Estado. Estas medidas tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à ‘ineficiência’ do Estado (new public management).

De acordo com Azevedo (2011, 37), “Durante estas últimas décadas, em que o Estado dirigiu um combate prolongado (mas muito atrasado) pela obrigatoriedade (combate sempre intenso) e pela universalização (combate apenas regular) da educação (...)”, perspectiva-se a necessidade de estudar mais aprofundadamente as implicações das

decisões políticas de modo a verificar se o caminho traçado é realmente o mais adequado para efetivamente recuperarmos o atraso que apresentamos, em termos educativos, em relação aos valores apresentados pela OECD.

De facto Azevedo (2011, 82) afirma que:

Ano após ano, década após década, o modelo de ação política no campo da educação escolar persiste em deixar na periferia da melhoria do nosso sistema escolar exatamente as escolas, os profissionais do ensino e da educação, as experiências institucionais acumuladas, os atores sociais que vão apoiando o desenvolvimento da educação escolar nas suas comunidades.

A constatação desta realidade leva-nos a questionar então o que devemos fazer para alterar o panorama presente. Por outro lado, e segundo o mesmo autor (2011, 94):

Os governantes que se sucedem, à falta de melhor, vão mudando de medidas, sem mudar nada de fundo que respeite à responsabilidade do Estado e da Sociedade. O paradigma está claramente esgotado, mas é dominante: o Estado é todo – poderoso (...).

A necessidade de mudança de paradigma obriga-nos a pensar em alternativas relativamente aos modelos atuais, quer a nível político, quer a nível administrativo, de modo a rentabilizar ao máximo os recursos que efetivamente se tornam mais escassos.

Se analisarmos KercKhove (1997, 249-250):

É exatamente quando pensávamos que a realidade estava sobre controlo, que ela muda de novo. Mudou na Idade Média para a Idade da Razão e agora está a mudar para a Idade da Mente (...). A relação entre o indivíduo e o colectivo está a mudar, assim como as regras que governam as associações de indivíduos. O antigo regime, baseado no espaço neutro e na gestão desse espaço pela política e pela economia tem de dar lugar a um novo regime baseado no controlo da competência, acesso e rapidez.

A falta de consistência e de continuidade de políticas públicas na área da educação e da definição de um rumo nacional, traçado e executado como um compromisso de ordem nacional, em que as diversas forças políticas assumem como uma prioridade de interesse estratégico nacional, resume-se naquilo que Azevedo (2011, 45) afirma:

Por um lado, não há referenciais estáveis de desenvolvimento da educação, a médio prazo, que, em sede de Assembleia da República, comprometam os principais partidos políticos e, por outro lado, permanecemos amarrados a um entendimento estranho e inútil, como se desencadeia, quem intervém, como e quando, para chegar onde e por que caminho.

O principal *handicap* das políticas educativas reside então no facto, como afirma Azevedo (2011, 53):

Mas, o maior drama é que mantivemos um modelo escolar sustentado na seletividade sociocultural, bem como o mesmo modelo de administração educacional herdado do salazarismo: uma máquina controlada politicamente (agora por outros), uma máquina que tudo quer controlar do centro e para o centro, uma administração ainda prisioneira do compadrio partidário e que tudo sabe e determina, usando o Diário da República como o seu principal instrumento e recurso.

Depreende-se que esta lógica normativo-burocrática trouxe consequências relativamente ao desenvolvimento do nosso sistema educativo, tornando-o demasiado estático e pouco flexível para se adaptar a realidades que por vezes não se compadecem com tanta inflexibilidade e que precisam de caminhos alternativos.

O facto de o nosso país precisar de elevar o nível cultural e educacional da sua população, obriga-nos, a todos aqueles que se preocupem com estes temas, a repensar os caminhos que foram tomados, numa perspetiva de, como refere Azevedo (2011, 130):

O ser humano é um ser de cultura. A educação escolar deve inscrever-se, nestes tempos exigentes e conturbados, retomando quer a antiguidade clássica (Grécia e Roma), quer os contributos do cristianismo e das recentes democracias, numa perspetiva cultural do desenvolvimento, que se centre na revelação do tesouro escondido em cada pessoa (...).

A necessidade de uma redefinição das políticas públicas torna-se premente com vista ao alcance de uma maior rentabilidade dos recursos disponíveis e por isso como afirma Azevedo (2011, 156-157):

As políticas públicas, sejam elas desenvolvidas pelo Estado, seja pelo setor privado seja ainda pelo setor social e solidário, devem, por isso e por exigência do bem comum, por um lado, facilitar o pleno desenvolvimento e realização das famílias, como comunidade educativa primária e estrutura básica do bem social.

Em termos sociais apresentamos debilidades conjunturais e estruturais, Azevedo (2011, 165):

Somos, hoje, uma sociedade ainda debilmente articulada, em termos de autonomia da orgânica que emerge das manifestações de liberdade de associação, da iniciativa autónoma, da responsabilidade pessoal e social, porque faz agora muito mais de cem anos (celebrámos o 1910 – 2010!), que o Estado tenta suprir, *a priori*, todas as reais ou inventadas ou cultivadas incapacidades da sociedade.

Se a isto acrescentarmos um conjunto de dificuldades alargado, como afirma Alves (2011: 47) “(...) the current Portuguese difficulties and linking them with the evolution of key policies and indicators over the last few decades”, estas debilidades refletem-se na sociedade, pela incapacidade que resulta do Estado em dar resposta às necessidades da sociedade, o que se percebe com grande relevo na área educativa, quer pela falta de respostas adequadas, quer pela lentidão na definição e aplicação das mesmas.

Sendo assim, Azevedo (2011, 209-210) reforça a ideia:

Estamos num momento da história onde as `reformas da administração pública´ têm de passar à história, pois na realidade tem servido sobretudo para o Estado atualizar a sua prepotência e para se legitimar autoritariamente em cada momento dessa mesma história, o que é necessário e urgente é rever as funções do Estado, pois este, que se desenvolve sob o paradigma do vértice hierárquico e da uniformização, constitui um sério entrave à melhoria da educação (assim como de outros subsistemas sociais) e fomentar outro quadro político de mediação institucional e de geração de compromissos sociocomunitários.

Quando interligados, este conjunto de factores, com o crescimento da despesa pública e o aumento consequente dos níveis de dívida, como afirma Alves (2011, 47) “The combination of growing public expenditures, increasing debt levels and stagnant economy has proven to be unsustainable” perceberemos que algo terá que ser feito no que concerne ao nível da máquina do estado, em geral, como a nível sectorial, de modo a rentabilizar os recursos que se tornam mais escassos.

Esta situação agrava-se, como afirma Alves (2011: 47) “(...) the continued prevalence of an extremely rigid labour market, an inefficient and often unreliable justice system, and a pervading culture of nepotism and corruption in numerous institutions all certainly contributed to this outcome”, destacando-se a extrema rigidez do mercado laboral, a ineficácia do sistema de justiça, bem como aquilo que Alves (2011) caracteriza como “uma cultura de nepotismo e de corrupção em várias instituições”, os quais segundo o mesmo autor contribuíram certamente para o agravamento da dívida.

Se a isto acrescentarmos aquilo que Alves (2006: 389) considera “Despite some decentralization initiatives over the last two decades, the national government continues to centralize wide range of functions, resulting in extremely limited local autonomy in services, such as education, health and transportation.” depreenderemos que ainda existe um longo

caminho a percorrer no estado português ao nível da descentralização e mais propriamente no alargamento da autonomia local em diversos serviços, entre os quais a educação.

De facto o relatório apresentado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE, 2012: 102) realça o balanço dos encargos ocorridos no sector da educação:

Entre 2001 e 2011, regista-se um decréscimo de encargos de 8,9 pp ao nível do 1º ciclo e um crescimento de 27,1 pp nos 2º e 3º ciclos e Ensino Secundário. Consta-se, no entanto, que em 2011 houve um decréscimo de 6,8 pp e 6,7 pp, respetivamente, em relação ao ano precedente. Esta ação representa, em 2011, 79,6% do Orçamento global do ME.

Esta necessidade de otimização de recursos levou o Ministério da Educação a implementar um conjunto de reformas, as quais passaram em grande medida pelo encerramento de escolas do 1º ciclo do Ensino Básico e pela reorganização ocorrida ao nível dos agrupamentos escolares, bem como alterações ao nível do plano curricular e a consequente reafecção do financiamento e adequações na afectação de recursos humanos (ver Relatório CNE 2012: 102).

### **3.1. O município de Viana do Castelo**

A cidade de Viana do Castelo tem atualmente cerca de 25 300 habitantes<sup>1</sup> e é sede do Distrito de Viana do Castelo, na região Norte, integrando a sub-região NUT III do Minho-Lima. A cidade é constituída atualmente pelas freguesias de Areosa, Darque, Meadela, Monserrate e Santa Maria Maior.

Viana do Castelo é sede de município com 318,6 km<sup>2</sup> de área<sup>2</sup>, com uma população residente de aproximadamente 88 700 habitantes, distribuídos por cerca de 32000 famílias, residentes em 40 freguesias. O concelho é limitado a norte pelo município de Caminha, a leste por Ponte de Lima, a sul por Barcelos e Esposende e a oeste tem litoral no Oceano Atlântico.

Em termos de escolaridade da população (Censos 2011), o concelho apresenta cerca de 11% de população considerada como analfabeta enquanto aproximadamente 60% da

---

<sup>1</sup> Dados referentes aos Diagnóstico Social de Viana do Castelo 2013 – Núcleo Executivo do CLAS de Viana do Castelo. (p.13)

<sup>2</sup> Dados referentes aos Diagnóstico Social de Viana do Castelo 2013 – Núcleo Executivo do CLAS de Viana do Castelo. (p. 13)

população possui habilitações literárias até ao 9º ano. Somente 15,7% da população do concelho possuem o ensino secundário e cerca de 14% possuem formação superior.

Em termos políticos, em 2005 o Partido Socialista (PS) conseguiu 250207 votos (48,99%), obtendo seis mandatos, sendo cabeça de lista o Dr. Defensor Moura. Nestas eleições, embora tenham concorrido separadamente, o Partido Social Democrata (PSD) e o Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) obtiveram (em conjunto) 18332 votos, tendo a votação correspondido a três mandatos para o PSD e nenhum para o CDS-PP. Tanto a Coligação Democrata Unitária (CDU) como o Bloco de Esquerda (BE) não conseguiram eleger qualquer vereador.

Em 2009 o PS obteve 25786 votos, correspondendo a 50,2 %, tendo no entanto descido para 5 mandatos. A coligação liderada pelo Dr. António Carvalho Martins obteve 18039 votos, na coligação entre PSD e CDS-PP, conseguindo deste modo quatro mandatos.

Tanto a Coligação Democrata Unitária (CDU) como o Bloco de Esquerda (BE), não conseguiu eleger novamente qualquer vereador.

Convém realçar que até 2013 já ocorreram cinco mandatos sob a liderança PS, quatro dos quais sob a liderança do Dr. Defensor Moura e o mandato anterior (2009 – 2013), sob a liderança do Eng.º José Maria Costa, o que fez vinte anos de liderança socialista em 2013.

### **3.2. O município de Esposende**

A cidade de Esposende pertence ao distrito de Braga, região Norte e sub-região do Cávado, com cerca de 11 100 habitantes. Esposende é sede de um pequeno município com 95,41 km<sup>2</sup> de área e cerca de 34 300 habitantes (2011)<sup>3</sup>, estando subdividida em 15 freguesias. O município é limitado a norte pelo município de Viana do Castelo, a leste por Barcelos, a sul pela Póvoa de Varzim e a oeste pelo Oceano Atlântico.

Em termos de escolaridade da população (Censos 2011), o concelho apresenta 4,29% de população considerada como analfabeta enquanto aproximadamente 45% da população

---

<sup>3</sup> Dados referentes aos Censos 2011

possui habilitações literárias até ao 6º ano. Somente 14,4% da população do concelho possuem o ensino secundário e cerca de 13% possuem formação superior.

Relativamente à Câmara Municipal de Esposende foi liderada nos últimos mandatos por Fernando J. Couto Cepa, do PSD, tendo obtido em 2005 maioria absoluta com 9772 votos (48,47%), enquanto o PS obteve 5600 votos (27,78%) e o CDS-PP recebeu 3089 votos (15,32%), o que correspondeu respetivamente a quatro mandatos para o PSD, dois mandatos para o PS e um mandato para o CDS-PP.

Em 2009 o PSD obteve 12210 votos (58,92%), enquanto o PS obteve 4131 votos (19,94%), o CDS-PP obteve 2649 votos (12,78%), correspondendo respetivamente a cinco mandatos para o PSD, um mandato para o PS e um mandato para o CDS-PP.

## V. ESTUDO DE CASO: O MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO E O MUNICÍPIO DE ESPOSENDE

As entrevistas concedidas pelas duas vereadoras da educação, respetivamente da Câmara Municipal de Viana do Castelo e de Esposende foram alvo de análise de conteúdo com o intuito de percepcionar as diferenças entre os dois municípios.

A aplicação deste modelo de transferência de competências, na área da educação, implicou um conjunto de transformações, ao nível da estruturação dos serviços da área funcional da educação, na Câmara Municipal de Viana do Castelo (CMVC), como afirma a Dra. Maria José Guerreiro (pergunta um):

“A transferência de competências, na área da educação, no município de Viana do Castelo, implicou um processo gradual de adequação, quer do município em relação às escolas, quer destas em relação ao município. Este processo foi sempre acompanhado de uma monitorização e avaliação das dificuldades que foram surgindo, o que permitiu um ajustamento crescente.”

Sendo esta uma primeira tentativa, após a revolução de 1974, de uma efetiva transferência de competências para o hemisfério municipal, esta medida acarretou um conjunto de novas responsabilidades e de novos compromissos, o que também implicou concomitantemente uma reestruturação dos serviços em função dos novos desafios apresentados. Segundo a Vereadora da Educação da CMVC (pergunta dois), esta adesão fundamentou-se principalmente no “facto de se acreditar na escola pública e nas vantagens desta na melhoria das condições de escolaridade e na aposta de maior acesso a estas condições de escolaridade”. De facto, houve uma real convicção de que haveria uma gestão de maior proximidade, visto que, segundo Maria José Guerreiro (pergunta três):

“A transferência de competências na área da educação verifica-se ao nível da gestão de equipamentos na gestão de recursos humanos não docentes e na gestão das atividades de enriquecimento curricular.

Infelizmente, em Portugal, a transferência de competências não se verificou a níveis mais complexos, como o currículo e a organização curricular.”

Contudo, a Vereadora da Educação da CMVC realça o seu descontentamento por não se ter alcançado um nível mais avançado na delegação de competências, permitindo deste modo aquilo que sem entende por uma maior municipalização do ensino e a sua inerente vertente de autonomia local não só na gestão dos equipamentos, bem como nos currícula.

Relativamente aos níveis de eficiência alcançados pela inclusão da CMVC neste processo de transferência de competências, Maria José Guerreiro afirma (pergunta quatro):

“O critério de eficiência pressupõe que haja mais eficiência se forem convocados menos recursos, nomeadamente no que respeita a recursos materiais, humanos e financeiros. No que respeita à transferência de competências para os Municípios, a mesma não se traduziu em mais eficiência, na óptica do Município, porque este teve de integrar nos seus quadros um número assinalável de recursos humanos e no seu parque um conjunto de equipamentos que tornaram mais difícil e exigente a capacidade de resposta do Município, assim como exigiram deste uma enorme adequação à nova realidade organizacional.”

Depreende-se da sua resposta que este modelo não trouxe ganhos assinaláveis relativamente à estrutura até aqui existente, uma vez que, com este processo, o conjunto de serviços a prestar obrigou em certa medida o município a alterar a sua estrutura, ao nível do mapa de pessoal. Contudo, o que se depreende da resposta reforça a ideia que houve simplesmente uma adaptação em escala em relação às necessidades apresentadas e, não efetivamente uma mudança profunda na maneira de funcionar, criando sinergias entre as diversas estruturas com vista a obter ganhos ao nível da eficiência, nem que seja pelo facto de o poder de decisão se encontrar muito mais próximo e não depender de uma relação hierárquica que se encontra espacialmente distante.

Quando questionada relativamente aos níveis de eficácia, Maria José Guerreiro afirma (pergunta cinco):

“O critério de eficácia pressupõe que haja mais eficácia se o grau de satisfação dos participantes for atingido com mais facilidade e se os objetivos forem atingidos. Deste ponto de vista, e verificando a monitorização ao longo dos anos, constata-se que os participantes têm manifestado satisfação crescente e têm sabido adequar-se convenientemente às novas exigências.”

Sugere-se então que houve um ganho, no que concerne mais propriamente à satisfação dos “clientes”, o que pode estar intimamente conectado com a relação de

proximidade que entretanto se foi criando, uma vez que as estruturas envolvidas se encontram geograficamente muito mais perto e também pelo facto de haver um conhecimento muito mais profundo entre intervenientes, quer pelos laços de carácter profissional, bem como de carácter pessoal.

Quando indagada relativamente às oscilações nos orçamentos previstos para a área da educação (pergunta seis), a Vereadora da Educação e Cultura da CMVC afirma que:

“As flutuações mais profundas ocorrem quando se verifica um investimento em termos de obras de construção ou requalificação de escolas ou centros escolares.

Nos últimos anos, verificou-se um forte investimento em escolas e em centros escolares.

No último ano lectivo 2012/2013, verificou-se um grande aumento no orçamento também devido aos transportes escolares e ao apoio social escolar que têm vindo a contrariar os efeitos da crise. Deste modo, são os municípios que apoiam as escolas e as famílias nestes momentos de dificuldade.”

Constata-se da análise da entrevista à Vereadora da Educação da CMVC, bem como da entrevista à Vereadora da Educação da CME, que em grande medida a flutuação nos orçamentos apresentados deriva do investimento em novos edifícios escolares e na requalificação de outros, como também no caso específico do município de Viana do Castelo, do acréscimo na comparticipação para transportes escolares e para apoio social escolar, com base no aparecimento de mais munícipes em situação de debilidade económica. Depreende-se que, pelo facto do município de Viana do Castelo ser cerca de três vezes maior e apresentar também aproximadamente o triplo da população do município de Esposende, bem como pela situação de crise económica ter havido um conjunto alargado de pequenas e médias empresas que ou fecharam ou mudaram as suas instalações para outros locais, não esquecendo efetivamente as empresas ligadas a grupos internacionais, as quais se encontravam instaladas nos parques empresariais do município e que entretanto se deslocaram para países com menores custos laborais, e que este conjunto de circunstâncias tenha sobrecarregado as contas do município na prestação destes serviços. Já no caso do município de Esposende, houve a construção de raiz de um novo Centro Escolar, na parte sul da cidade, o que influenciou em grande medida as alterações orçamentais para prover suporte financeiro no orçamento para o setor da educação.

Com a assinatura do contrato de execução – transferência de atribuições e competências para os municípios em matéria de educação, o município de Viana do Castelo, segundo Maria José Guerreiro (pergunta sete):

“O Departamento de Educação da CMVC viu-se confrontado com o aumento rápido de solicitações e com a necessidade de dar respostas a áreas diferentes, como foi o caso da contratação de docentes para as actividades de enriquecimento curricular.

Na Câmara Municipal, verifica-se uma grande articulação entre a Divisão da Educação e a Divisão dos Equipamentos e Obras.”

Verifica-se que as mudanças mais assinaláveis se revertem na necessidade de respostas múltiplas e rápidas, o que obriga os serviços a uma rapidez de reação e de articulação muito mais consequente, pois não existe o hiato temporal da anterior estrutura e obriga, em certa medida, a uma maior pressão sobre os serviços no despacho das situações colocadas. Outra constatação deriva da contratação, entretanto efectuada, de recursos humanos para a leccionação das Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC’s), medida esta, proposta pelo governo socialista de José Sócrates na prossecução do objetivo de “Escola a tempo inteiro”.

Esta medida surge possivelmente como o elo mais forte, na ideia de transferência de competências, numa primeira fase, de por agora serem somente os docentes das AEC’S, mas posteriormente ser alargado a todos os docentes e consequentemente a implementação de um sistema municipal de educação generalizado.

Quando indagada relativamente ao balanço do primeiro quadriénio de implementação do quadro de transferências, a Vereadora da Educação da CMVC afirma (pergunta oito):

“A aplicação do quadro de transferências de competências trouxe mais estabilidade às escolas e respostas mais imediatas às suas dificuldades.

No entanto, os recursos financeiros colocados à disposição dos munícipes nem sempre acompanham as necessidades das escolas, até porque o parque escolar se encontra muito envelhecido e a requerer contínuos cuidados de manutenção.”

A afirmação proferida pela Vereadora da Educação da CMVC, nesta questão, tenta de certo modo criar uma relação de causalidade entre o incremento da estabilidade e a aplicação do quadro de transferência de competências. No entanto, o que se constata efetivamente é

uma maior rapidez na resposta aos problemas apresentados, não se percecionando por outro lado qualquer outro indicador que permita perceber essa relação no aumento dos índices de estabilidade.

No entanto realça-se o facto de Maria José Guerreiro afirmar que existe um desfasamento nas verbas transferidas da administração central para efeitos de gestão e reparação do património escolar, o que nos leva para outra situação, a conceção e execução orçamental, quem regula as necessidades de provisão orçamental? Isto deriva de haver uma situação conflituante entre quem distribui as verbas e quem as requer. A fundamentação de prioridades e de normas processuais para o cabimento orçamental torna-se evidente nesta nova relação.

No que concerne aos aspectos mais negativos, decorrentes da aplicação deste quadro de transferências, a Vereadora de Educação da CMVC afirma que:

“No momento em que se encontrava amadurecido o processo de transferência de competências na área do recrutamento dos docentes para as Actividades de Enriquecimento Curricular, verificou-se em julho de 2013 um retrocesso nesse processo de transferência que veio trazer às escolas novas responsabilidades sem acautelar toda uma logística daí recorrente.”

Depreendemos desta resposta que existe uma consideração de carácter político, antevendo a divergência de conteúdo ideológico, no que concerne mais propriamente entre a atuação governativa anterior (governo socialista) e a atuação do governo seguinte (social-democrata e democrata-cristão).

Finalmente foi colocada uma questão relativa a uma reformulação, no âmbito da transferência de competências e quais seriam as expectativas de mudança, ao qual Maria José Guerreiro afirmou que:

“No ano lectivo 2013/2014, após a publicação do Despacho 9265-B/2013, de 15 de Julho, as alterações verificadas no funcionamento das Actividades de Enriquecimento Curricular correspondem a um enorme retrocesso nas condições e efeitos das mesmas pelo que seria importante rever toda essa matéria. Por outro lado, a reorganização dos agrupamentos neste ano letivo colocou várias questões pragmáticas emergentes sobre as quais não foi ainda possível encontrar espaços de diálogo entre as autarquias e o Ministério de Educação. Com efeito, neste momento, encontramos em todo o país agrupamentos de escolas

onde existem técnicos com 35 horas semanais e com 40 horas semanais, técnicos municipais e técnicos afectos ao Ministério da Educação, mais de um técnico com a mesma categoria quando só deveria existir um, etc.”

Se possível, gostaria que, antes de se avançar para reestruturações de fundo ou para decisões de alcance reformista duvidoso, se parasse para pensar nas pessoas que trabalham nos espaços, articulando esse trabalho com as novas necessidades sociais e demográficas.”

Depreende-se da análise desta resposta que a clivagem ideológica condiciona, em certa medida, a perspetiva de visão sobre o modelo a seguir, uma vez que existem várias condicionantes que alteram a ideia original, bem como quando acopladas as outras circunstâncias, quer de carácter laboral, quer relativas ao orçamento nacional e aos critérios de provisionamento dos diversos ministérios, bem como as alterações de normativos legais decorrentes da mudança ideológica pela entrada de um governo de centro-direita, refletem a visão apresentada.

Relativamente à entrevista concedida por Jaquelina Areias, Vereadora da Educação e Cultura da Câmara Municipal de Esposende, representando uma Câmara Municipal que não aderiu ao quadro de transferência de competências, convém realçar algumas situações que se consideram pertinentes para o presente estudo.

Relativamente à primeira pergunta, sobre os investimentos mais relevantes efetuados na área da educação, a informação prestada revela um conjunto de apetrechamentos na área dos equipamentos, bem como o desenvolvimento de diversos projetos com enfoque especializado, como se depreende:

“ (...) a criação do Coro de Pequenos Cantores de Esposende, a continuidade e consolidação do projeto de educação musical na educação pré-escolar, a continuidade e consolidação do projeto de equitação terapêutica dirigido a alunos com Necessidades Educativas Especiais, a requalificação de espaços de recreio de três escolas do 1º CEB, a aquisição de quadros interativos e apetrechamento de todas as escolas ao nível de material pedagógico, mobiliário e informático e a comparticipação do transporte escolar para os alunos do ensino secundário em situação de desfavorecimento social.”

Relativamente à segunda questão, referente ao processo de não adesão ao quadro de transferência de competências e a sua correlação entre o facto de o município ser social-

democrata e o governo central ser socialista, Jaquelina Areias afirma que não houve qualquer influência nesta decisão. De facto perceber-se-á os motivos desta decisão na análise da resposta à pergunta quatro.

No que concerne à terceira questão, sobre o facto de ter havido um desalinhamento ideológico entre o município de Esposende e o XVIII governo constitucional, a Vereadora da Educação da CME afirma:

“A estratégia política do município de Esposende no domínio da educação sempre se alinhou com a assunção de novas atribuições, desde que as mesmas sejam pertinentes para o desenvolvimento social, educativo e cultural da população e que sejam devidamente salvaguardados os interesses das várias entidades envolvidas, designadamente quando estão em causa recursos avultados, que deverão ser garantidos pela administração central.”

Depreende-se que o facto do município de Esposende não ter aderido à transferência de competências se reflete basicamente da não assunção pelo estado central de um conjunto de obrigações a nível financeiro e não simplesmente a transposição destas competências sem o devido acautelamento destas condições.

Deste modo, quando indagada sobre os motivos pelos quais o município de Esposende não aderiu ao quadro de transferência de competências, a justificação baseia-se em duas premissas:

1. “A gestão do parque escolar do 2º e 3º ciclos: não estavam salvaguardados os investimentos que eram necessários e urgentes ao nível da manutenção/ requalificação dos edifícios. A CME apresentou algumas propostas que não foram acolhidas.

2. Custos com o pessoal não docente das escolas básicas: não estava clarificada a assunção dos custos referentes ao subsistema de saúde.”

Sugere-se então que de facto não houve um desalinhamento ideológico profundo na não adesão, mas sim fundamenta-se a decisão assumida em assuntos de índole técnica, cabimento financeiro de rubricas (manutenção e requalificação de edifícios e subsistema de saúde).

Relativamente à quinta questão, sobre os progressos obtidos ao nível da eficiência, Jaquelina Areias afirma que:

“Houve uma melhoria ao nível da gestão dos recursos o que se repercute no aumento da taxa de solicitações encerradas no âmbito do apetrechamento e manutenção do parque escolar, do grau de cumprimento do programa de acompanhamento das cantinas escolares, da

melhoria dos níveis de satisfação dos intervenientes do programa de enriquecimento curricular e dos beneficiários das bolsas de estudo no Ensino Superior.”

Já ao nível da eficácia, a Vereadora da Educação (pergunta seis) reflete a situação para “A melhoria evidenciada nos vários domínios de intervenção dos serviços educativos do município constatada através dos bons resultados do programa de gestão do SIGQA (Sistema Integrado de Gestão da Qualidade e Ambiente) ”.

Depreende-se que a inclusão de um sistema integrado de avaliação permita auditar e controlar efetivamente os resultados alcançados nesta área funcional.

Na sétima pergunta foi colocada a questão relativa ao decréscimo do investimento ocorrido na área da educação, havendo segundo Jaquelina Areias uma razão principal, a construção do Centro Escolar de Fão absorveu uma grande quantia das verbas disponíveis.

No que concerne ao balanço do quadriénio (2009-2013) na área da educação, Jaquelina Areias realça o seguinte:

“Os aspetos positivos mais relevantes foram a grande proximidade com todas as comunidades escolares. Apesar das restrições orçamentais, manteve-se o apoio dado à comunidade educativa, nomeadamente, a transferência de verbas de apoio educativo a cada criança/ aluno (EPE / 1º CEB), a requalificação/ apetrechamento dos espaços escolares, a implementação de novas modalidades desportivas nas AEC (canoagem, golfe, gira-volei, hóquei e natação) e o apoio destinado aos alunos com NEE. Houve também a expansão da rede das bibliotecas escolares e a concretização do projeto Comenius Regio mormente pela partilha de experiências que proporcionou.”

Em relação aos aspetos negativos salienta “ (...) a diminuição do número de alunos verificada em todos os níveis de ensino e as alterações legislativas emanadas pela Administração Central”.

No fundo realça o conjunto de atividades e projetos nos quais o município de Esposende aposta, sendo no entanto interessante salientar o facto da diminuição efectiva e progressiva do número de alunos no município, bem como as alterações legislativas frequentes, por parte da administração central, a qual cria inequivocamente problemas ao nível da gestão e da estabilização de procedimentos processuais e de atuação.

Finalmente relativamente à última pergunta, Jaquelina Areias afirma que as condições para a adesão a um quadro de transferência de competências unicamente se refletem no

cumprimento de duas premissas, “A defesa dos interesses das comunidades educativas e a devida transferência financeira para fazer face a essas novas atribuições”.

De facto percebe-se que não existe uma clivagem vincada na política a adotar, percebendo-se que havendo uma negociação mais abrangente, com a administração central, será possível haver o acordo do município relativamente a esta matéria.

## VI. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

(...) the reduction of the degree of direct governmental intervention in the economy and the attempts to introduce NPM reforms in public administration where certainly influenced by these prevailing international trends but important obstacles have delayed the clarification of the role of the state and the modernization of public administration.

Tavares & Alves (2006:390)

O quadro de transferência de competências na área da educação surge como uma temática que está e estará na ordem do dia, no que concerne às modificações decorrentes de uma modernização administrativa, que já ocorreu em diversos países da Europa, bem como parte integrante de uma efetivação de novos processos de gestão, tentando obter mais ganhos com menos custos (ver Relatório CNE 2012, p.59 e p. 103).

Numa altura em que existe um problema grave no controlo da despesa pública, havendo um aumento notório nos últimos vinte anos da dívida pública, na relação entre o PIB nacional e o deficit generalizado das contas públicas, torna-se emergente e premente a procura de novas vias que possam racionalizar e obter os mesmos, ou melhores resultados, com menos custos, quer no uso de recursos humanos, quer mesmo na operacionalização de serviços.

A procura de novos modelos de gestão e a sua aplicação à administração pública, advindas do exemplo britânico, mais propriamente das ideias preconizadas pelo governo de Margaret Thatcher, introduzindo a política de “governo mínimo” e a aplicação de modelos de gestão privada, na procura de maior eficiência, alteraram a visão até aqui dominante.

Por outro lado, a realidade alemã com a aplicação do modelo NSM procurou a modernização administrativa com o intuito de uma otimização de resultados (ver Reichard, 2003; Bogumil et al., 2007 e Kuhlmann et al., 2008), aliando assim uma maior eficácia na relação entre as autoridades locais e os seus cidadãos, no que concerne por exemplo à diminuição do tempo de resposta nos procedimentos administrativos, quer na melhoria da qualidade de atendimento, refletindo-se numa melhoria generalizada no relacionamento cidadão - serviços, com o intuito de obter maior rentabilidade nas relações administrativas (tempos de decisão) e na diminuição de custos associados.

Já o caso francês é caracterizado não pela descentralização (como em Itália e na Alemanha), mas sim por aquilo que se denomina por *transversalité*, tendo havido uma cultura generalizada de avaliação performativa dos diversos serviços, chegando em muitos destes

casos a uma recusa por parte dos diretores gerais na aplicação destes mecanismos avaliativos devido ao que Kuhlmann (2010: 1122) caracteriza como *density of performance control*.

O caso italiano é mais *sui generis*, uma vez que a aplicação do modelo NPM foi aliada a uma regulamentação generalizada, através de leis, decretos e circulares (ver Capano, 2003 & Lippi, 2003), permitindo uma transformação na tomada de decisões a nível local e alterando a cultura administrativa até aí instituída (ver Kuhlmann, 2010).

Tanto na Itália, como na Alemanha e até em França, houve segundo Kuhlmann (2010: 1125), uma abertura generalizada ao nível das estruturas de governação local para o processo de modernização e até mesmo de reforma administrativa.

Contudo, os seus resultados foram díspares, no caso italiano este foi mesmo considerado como uma “aparente implementação” (ver Gherardi, 1988; Lippi, 2003) em virtude de não ter havido conexão entre as reformas legislativas e os respetivos procedimentos operacionais.

Já o caso francês foi considerado por Rouban (2008) como uma “modernização silenciosa sem visão” e uma das razões apresentadas foi o excessivo controlo de resultados por parte das chefias (ver Kuhlmann, 2010).

Na Alemanha e na Itália o impacto destas reformas implicou uma maior descentralização para os governos locais e no caso alemão até trouxe mesmo a privatização de muitos serviços ou mesmo a entrega da sua exploração contratualizada, como consequência do agudizar da crise financeira, na última década deste século, de forma generalizada na Europa.

No que concerne a Portugal e focando-nos mais propriamente no setor educativo, a problemática da reestruturação do estado surge a partir dos anos 80 do século XX, tendo como base os novos modelos de gestão pública, com a introdução das ideias da gestão privada e da sua adaptação ao setor público (ver Barroso, 2003). Já Azevedo (2011: 210) refere a importância de haver uma mudança de mentalidade, de modo a permitir que haja um “outro quadro político de mediação institucional e de geração de compromissos sociocomunitários”.

No contexto nacional com a implementação de novos mecanismos de gestão, surgiu mais propriamente o caso presentemente em estudo, com a transferência de competências na área da educação baseada no quadro legal instituído - XVIII Governo Constitucional (ver anexos D e E - pp. 105-108). Realça-se aqui a tentativa de se conduzir a uma descentralização mais efectiva, sendo um primeiro passo que possivelmente criará uma abertura para um processo de municipalização da educação, seguindo o modelo já instituído em outros países

européus. Efetivamente, após o trabalho efetuado junto dos dois municípios, percebe-se que não existem grandes diferenças de visão relativamente a esta matéria, e que no fundo a não adesão, por parte do município de Esposende, se reflete mais em questões de pormenor (e de estratégia partidária), as quais com um processo de maior negociação e amadurecimento político poderão conduzir no futuro a um acordo mais generalizado, mais especificamente entre o partido socialista e o partido social-democrata, pois são, na minha perspectiva, mais os pontos que os unem do que aqueles que os separam.

De facto, a aplicação de um quadro de transferência de competências acarreta um conjunto de transformações (como se depreende da entrevista a Maria José Guerreiro – CMVC), mais propriamente na reorganização de serviços, bem como na dotação dos mesmos, de um quadro de pessoal mais abrangente, para que deste modo se possa dar um conjunto de respostas, que são neste caso multidisciplinares e que prevêem respostas mais céleres. Contudo, considero que não é uma desvantagem, mas sim um grande benefício, pois permite uma agilização dos serviços na procura de uma eficiência burocrática que permita a satisfação dos atores (escolas, docentes, não docentes, comunidades, pais e encarregados de educação).

Deste modo, e perante o presente panorama europeu no setor da educação, ressalvando as devidas adaptações recorrentes das características culturais e sociais de cada país, quer mesmo de tradição administrativa, e tendo no entanto em consideração o facto de sermos membros de pleno direito da União Europeia, considero que o caminho que se nos apresenta será futuramente num aprofundamento deste quadro de transferências, bem como no surgimento de novos modelos na área da educação, envolvendo escolas públicas, escolas privadas, escolas com gestão privada e apoio estatal, bem como municípios que tenderão para uma adoção plena do seu destino em termos educativos, tentando efetivamente obter o controlo total desta área, bem como o facto de haver outros que tenderão a não seguir esta metodologia em função das suas conceções ideológicas.

Será possivelmente nesta diversidade de respostas que surgirão as melhores soluções para as comunidades locais, as quais se adaptarão caso a caso, tendo em conta as suas necessidades, os seus constrangimentos locais e os seus anseios, o que poderá efetivamente criar condições para a existência de uma “balcanização do sistema educativo” nos tempos mais próximos (ver Hargreaves, 1994). Poderá ser interessante perceber quais os caminhos a percorrer num futuro próximo, se optaremos pela municipalização da educação ou se então simplesmente ocorrerá uma transferência de competências controlada pelo poder central.

## VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alba, C. & Navarro, C. (2003). “Twenty-five years of democratic local Government in Spain”. In Kersting, N. & Vetter, A. eds. *Reforming local government in Europe*. Wiesbaden: VS-Verlag. pp. 197-220.

Alves, A. A. (2011). “The Portuguese Malaise: structural causes of the crisis and lessons for the Eurozone”. *Economic Affairs*. IEA, 31.pp. 47-52.

Arze del Granado, F.J.A., Martinez-Vasquez, J. & McNab, R. (2005). “*Fiscal decentralization and the functional composition of public expenditures*”. International Studies Program Working Papers Series. AYSPS, GPU.

Azevedo, J. (2011). *Liberdade e Política Pública de Educação. Ensaio sobre um novo compromisso social pela educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Bäck, H., Johansson, F., Gjelstrup, G., Erling Klausen, J., Helgesen, M., (2005). *New Urban Political Decentralisation: Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden: VS Verlag.

Barroso, J. (org.) (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: ASA Editores.

Beaulier, M. & Saléry, Y. (2006). 20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales: bilan et perspectives. *Revue Française de Finances Publiques*, 95. pp. 69-86.

Bilhim, J. A. F. (2006). *Teoria Organizacional. Estruturas e pessoas*. Lisboa: ISCSP. UTL.

Bilhim, J. A. F. (2002). *Questões actuais de gestão de recursos humanos*. Lisboa: ISCSP. UTL.

Bilhim, J. A. F. (2003). Políticas públicas e a qualidade de serviço: Papel central do cidadão. In *Forum 2000. Melhor gestão para uma melhor administração*. Lisboa: ISCSP. UTL.

Bobbio, L. (2005). Italy after the storm. In Denters, B. & Rose, L.E. eds. *Comparing local governance, trends and developments*. Houndmills: Palgrave. pp. 29-46.

Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S. & Ohm, A. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz Kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma.

Bönker, F., Hill, M. & Marzanati, A. (2010). “Towards marketization and centralization? The changing role of local government in long-term care in England, France, Germany and Italy”. In Wollmann, H. & Marcou, G. (2010) eds., *The provision of public services in Europe, between state, local government and market*. Cheltenham: Edgar Elgar. pp. 97 – 120.

Brömstrom, B. & Rombach, B. (2004). *Change*. Ms. Göteborg: Göteborg University. School of Public Administration. (Unpublished).

Capano, G. (2003). Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990'-s. *Public Administration*, 81 (4). pp. 781-801.

Carvalho, R. (2001). *História do ensino em Portugal. Desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Channa, A. & Faguet, J. P. (2012). *Decentralization of health and education in developing countries: A quality-adjusted review of the empirical literature*. Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers, EOPP 38. STICERD. pp. 1-46.

CNE (2012). *Estado da Educação 2012. Autonomia e Descentralização*. Lisboa.

Copus, C. (2009). “English Elected Mayors: Developing a new Form of Local Political Leadership in England, or Moving On the Same Old Style?”. In Reynaert, H., Steyrers, K., Delwit, P. & Pilet, J.B. (eds.) 2009. *Local Political Leadership in Europe*, Nomos Vanden Broele. pp. 29-58.

Del Vecchio, M. (2001). *Dirigere e Governare le amministrazioni pubbliche: Economicità, controllo e valutazione dei risultati*. Milan: EGEA.

Dias, J. A. R. O. (2006). *O municipalismo em Portugal, Brasil e Cabo Verde*. Gaia: Edições OD & F.

Di Gropello, E. (2002). *An assessment of the impact of decentralization on the quality of education in Chile*. Washington D.C.: World Bank.

Duflo, E., Dupas, P. & Kremer, M. (2007). “Peer effects, pupil-teacher ratios, and teacher incentives: Evidence from a randomized evaluation in Kenya”. [http://www.stanford.edu/~pdupas/Tracking\\_rev.pdf](http://www.stanford.edu/~pdupas/Tracking_rev.pdf) (acesso a 1.08.2013).

Eskeland, G. & Filmer, D. (2007). Autonomy, Participation and Learning: Findings from Argentine Schools, and Implications for Decentralization. *Education Economics* 15, (1) March. pp. 103-127.

Faguet, J.P. (2001). “Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”. The World Bank: Development Research Group Public Economics. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-2516> (acesso a 1.08.2013).

Faguet, J.P. & Sánchez, J.P. (2008). Decentralization’s Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*, 36 (2). pp. 503-512.

Friend, J. K. (1976). Planners, policies and organizational boundaries: some recent developments in Britain. *Policy and Politics*, 5. pp. 25 – 46.

Galiani, S., Gertler, P. & Schargrotsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92 (10-11). pp. 2106-2120.

Garlatti, A. & Pezzani, F. (2000). *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*. Milan: EGEA.

Gertler, P., Rubio-Codina, M. & Patrinos, H. (2011). “Empowering parents to improve Education: evidence of rural Mexico”. *Journal of Development Studies*. In Press.

Gershberg, A. & González, P.A. & Meade, B. (2012). Understanding and improving Accountability in Education: A conceptual Framework and Guide posts from Three Decentralization Reform Experiences in Latin America. *World Development* 40 (5). pp. 1024-1041.

Grossi, G., Marcou, G., & Reichard, C., (2010). “Comparative aspects of institutional variants for public service provision”. In Wollmann, H. & Marcou, G. (2010) eds. *The provision of public services in Europe, between state, local government and market*. Cheltenham: Edgar Elgar. pp. 217 – 239.

Goldsmith, M. & Larsen, H. (2004). Local Political Leadership: Nordic Style. *International Journal of Urban and Regional Research*. 28 (1). pp. 121-133.

Häggroth, S., Kronvall, K., Riberdahl, C. & Rudebeck, K. (1993). *Swedish local government, traditions and reform*. Stockholm: The Swedish Institute.

Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers changing times*. Toronto: The Ontario Institute for Studies in Education.

Hoffmann-Martinot, V. (2003). “The French republic, one yet divisible?” In Kersting, N. & Vetter, A. eds. *Reforming local government in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag. pp. 157-175.

Hoorens, D. & Dexia (2008). *Sub-national governments in European Union. Organisation, responsibilities and finance*. Paris : La Défense – Dexia Crédit Local.

Horvath, T. (2008). "Le cas de modernisation administrative dans les collectivités locales hongroises ". In Marcou, G. & Wollmann, H. *Annuaire 2008 des Collectivités Locales*. Paris : CNRS. pp.225-241.

Kaufmann, F. X., Majone, G. & Ostrom, V. eds. (1986). *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin: deGruyer.

Kerckhove, D. (1997). *Na pele da cultura*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.

Khattri, N., Ling, C. & Jha, S. (2010). "The effects of school-based management in the Philippines: an initial assessment using administrative data". Policy Research Working Paper 5248. Washington D.C.: World Bank.

Kopanyi, M. et al (2000). *Hungary: modernizing the subnational government system*. Washington, D.C.: The World Bank.

Kuhlmann, S. (2010). New Public Management for the "Classical Continental European Administration": Modernization at the local level in Germany, France and Italy. *Public Administration*, 88 (4). pp.1116 – 1130.

Kuhlmann, S., Bogumil, J. & Grohs, S. (2008). Evaluating Administrative Modernization in German Locals Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"? *Public Administration Review*, 68 (5). pp. 851-863.

Larsen, H. (2002). "Directly elected mayors". In Caufield, J. and Larsen H. O. eds. *Local government at the millennium*. Opladen: Leske+Budrich. pp. 111-134.

Lippi, A. (2003). As a Voluntary Choice or as a Legal Obligation : Assessing New Public Management Policy in Italy. In Kuhlmann, S., Bogumil, J. & Wollmann, H. (eds.).

*Leistungsmessung und Vergleich in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag. pp. 183-196.

Lorrain, D., (1995). "Le changement silencieux". In Lorrain D. & Stoker, G., eds. *La privatisation des services urbains en Europe*. Paris: La Découverte. pp. 105 – 129.

Mabileau, A., (1994). *Le système local en France*, 2.ed. Paris: Montchrestien.

Mabileau, A. (1997). Les génies invisibles du local. *Revue Française de Science Politique*, 47. pp. 340-375.

Magnier, A. (2003). "Subsidiarity: Fall or Premise of "Local Governments Reforms". The Italian Case". In Kersting N. & Vetter, A. (eds.). *Reforming Local Government in Europe*. Opladen : Leske+Budrich. pp. 183-196.

Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C.: World Bank.

Marcou, G. (2002). "Le partenariat public-privé". In *Caisse des Dépôts*, éd. *Partenariat public-privé et collectivités territoriales*. Paris: La Documentation Française. pp. 13 – 52.

Marcou, G. (2004). "Décentralisation – quelle théorie de l'Etat". In Marcou G. & Wollmann, H. eds. *Annuaire 2004 des Collectivités Locales*. Paris: CNRS. pp. 235-252.

Marcou, G. (2010). "La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales". In Némery, J. C., ed. *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?* Paris : L'Hammatan. pp. 21-80.

Mateus, A. (coord.) (2013). *25 Anos de Portugal Europeu*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Maury, Y., (1997). Les contradicções du néo-liberalisme gestionnaire : L'exemple du système municipal Nimois 1983 – 1995. *Revue Politique et Management Public*, 15 (4). pp. 143 – 165.

Montin, S. (2005). "The Swedish model: many actors and few strong leaders". In Berg, R. and Rao, N. eds. *Transforming local political leadership*. Houndmills: Palgrave. pp. 116-130.

Ongaro, E. & Valotti, G. (2008). "Public Management Reform in Italy: Explaining the implementation Gap". *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2). pp. 174-204.

Parker, C. (2005). "Teacher incentives and student achievement in Nicaraguan Autonomous Schools". In *Incentives to improve Teaching*. Edited by E. Vegas. Washington D. C.: World Bank. pp. 359-383.

Parrado, S. (2008). "Failed Policies but institutional innovation through "layering" and "diffusion" in Spanish central administration". *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2). pp. 230-252.

Peters, G. (2008). "The Napoleonic Tradition". *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2). pp. 118-132.

Peters, G. B. (1995). Political institutions: old and new. In Goodin, R. & Klingemann, H.D. eds. *A new handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J. (1994). *Den lokala staten. Den Kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist & Wiksel.

Pollit, C. (2001). "Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in Public Management Reforms". *Public Management Review* 4, (1). pp. 471-492.

Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press.

Promberger, K., Bernhart, J., Früh, G. & Niederkofler, R. (2000). *New Public Management in Italian*. 2<sup>nd</sup> Edition. Bozan: European Academy Bolzano (EURAC).

Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: John Wiley and Sons.

Rao, N. (2005). "From committees to leaders and cabinets. The British experience". In Berg, R. & Rao, N. eds. *Transforming local political leadership*. Houndmills: Palgrave. pp. 42-58.

Reichard, C. (2003). Local Public Management Reforms in Germany. *Public Administration*, 81 (2). pp. 345-363.

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*. London: Macmillan.

Ridley, F. (2000). The public service in Britain: From administrative to managerial culture. In Wollmann, H. & Schröter, E. eds. *Comparing public sector reform in Britain and Germany*. Aldershot: Ashgate. pp. 132-152.

Rodrigues, M. L. & Silva, P. A. (org.) (2012). *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: ISCTE-IUL e INCM.

Rouban, L. (2008). Reform without doctrine: Public Management in France. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2). pp. 133-149.

Sánchez Sáez, A. J. (2005). *Descentralización y subsidiariedad. Hacia una nueva configuración del estado*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Schmidt, V. (2006). "Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) 'New Institutionalisms'" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia, PA, [http://www.allacademic.com/meta/p152814\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p152814_index.html) (acesso a 5.08.2013).

Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11. pp. 303-326.

Scharpf, F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Schröter, E. & Röber, M. (2000). "Local government services in the United Kingdom and in Germany". In Wollmann, H. & Schröter, E. eds. *Comparing public sector reform in Britain and Germany*. Aldershot: Ashgate. pp. 171-195.

Sellers, J.M. (2002). *Governing from below*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skelcher, C. (1998). *The appointed state*. Buckingham: Open University Press.

Skoufias, E., Narayan, A., Kaiser, K. & Dasgupta, B. (2011). "Electoral Accountability, Fiscal Decentralization and Service Delivery in Indonesia". *Policy and Research Series Paper 5614*. Washington D.C.: World Bank.

Soos, G. (2003). "Local government reforms and the capacity of local governance in Hungary". In Kersting, N. & Vetter, A. eds. *Reforming local government in Europe*. Wiesbaden: VS-Verlag. pp. 241-260.

Stewart, J. (2000). *The nature of British local government*. Houndmills: Macmillan.

Stewart, J. (2003). *Modernising British local government*. Basingstoke: Palgrave.

Strömberg, L. & Engen, T. (1996). "Sweden". In Albaeck, L., Rose, L., Strömberg, L. & Ståhlberg, K. eds. *Nordic local government*. Helsinki: The Association of Finish Local Authorities. pp. 235-270.

Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Tavares, L. V. & Alves, A. A. (2006). “The future of Portuguese Public Administration and a new agenda for Public Administration Sciences in the 21<sup>st</sup> century”. *Public Administration*. Vol. 84 (2). Oxford: Blackwell Publishing. pp. 389 – 406.

Temesi, I. (2000). “Local government in Hungary”. In Horváth, T. ed. *Decentralization experiments and reforms*. Budapest: OSI. pp. 343-385.

Thoenig, J. C. (2003). Institutional theories and public institution: traditions and appropriateness. In Peters, G. B. and Pierre, J. eds. *Handbook of public administration*. London. SAGE. pp. 127-137.

UNESCO. (2005). *Handbook for Decentralized Education Planning. Implementing National EFA Plans*. Bangkok: UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education.

Wilson, D. & Game, C., (2006). *Local government in the United Kingdom*. 4<sup>th</sup> ed. Houndmills, Hants: Palgrave Macmillan.

Wollmann, H. (2000). Comparing institutional development in Britain and Germany: (persistent) divergence or (progressing) divergence? In Wollmann, H. & Schröter, E. eds. *Comparing public sector reform in Britain and Germany*. Aldershot: Ashgate. pp. 1-26.

Wollmann, H. (2008). *Comparing local governments reforms in England, Sweden, France and Germany*. Ed. Wüstenrot Stiftung. [www.wuestenrot-stiftung.de/downloads](http://www.wuestenrot-stiftung.de/downloads) (acesso a 1.08.2013).

Wollmann, H. (2010). Territorial local level reforms in the East German regional states (Länder). *Local Government Studies*, 36 (2). pp. 251-271.

Wollmann, H. (2012). *Local Government Reforms in (seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments*. London: Routledge. pp. 41-70.

Wollmann, H. & Lankina, T. (2003). “Local government in Poland and Hungary. From post-communist reform towards EU accession”. In Baldersheim, H., Illner, M. and Wollmann, H. eds. *Local democracy in post-communist Europe*. Wiesbaden: VS-Verlag. pp. 91-123.

Wollmann, H. & Bouckaert, G. (2006). “State organisation in France and Germany between territoriality and functionality”. In Hoffmann-Martinot, V. & Wollmann, H. eds. *State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence*. Wiesbaden: VS-Verlag. pp. 1-38.

Wollmann, H., Baldersheim, H., Citroni, G., Marcou, G. & McEldowney, J. (2010). “From public service to commodity: the desmunicipalization (and re-municipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France and Norway”. In Wollmann, H. & Marcou, G., eds. *The public provision of public services in Europe, between state, local government and market*. Cheltenham: Edgar Elgar. pp. 168 – 190.

Wollmann, H., & Marcou, G. (2010). “From public sector based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again?”. In Wollmann, H. & Marcou, G., eds. *The public provision of public services in Europe, between state, local government and market*. Cheltenham: Edgar Elgar. pp. 168 – 190.

Valotti, G. (2000). *La riforma delle Autonomie Locali: dal Sistema all’Azienda*. Milan: EGEA.

Vetter, A. and Kersting, N. (2003a). Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. In Kersting, N. & Vetter, A. eds. *Reforming local government in Europe*. Wiesbaden: VS – Verlag. pp. 11-28.

Vetter, A. and Kersting, N. (2003b). Reforming local government in Europe. Heading of efficiency and democracy. In Kersting, N. & Vetter, A. eds. *Reforming local government in Europe*. Wiesbaden: VS – Verlag. pp. 333-345.

Quivy, Raymond & Campenhoudt, Luc Van (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Outras referências:

Censos 2011.

Diagnóstico Social de Viana do Castelo 2013. Relatório Final. Conselho Local de Ação Social.

## VIII. ANEXOS

### Anexo A:

*Entrevista à Sra. Vereadora da Educação da Câmara Municipal de Viana do Castelo*

*Dra. Maria José Guerreiro*

#### Introdução

A realização desta entrevista insere-se no pedido por mim realizado anteriormente, para a consulta de dados e fornecimento de informação, relativos ao quadro de transferência de competências na área da educação para os municípios, de modo a fundamentar o estudo comparativo que estou a efectuar nesta área, entre o município de Viana do Castelo e o município de Esposende.

Pretende-se recolher informação, para assim tentar perceber a evolução das políticas de descentralização na área educativa e tentar perceber quais as mais-valias desta nova política, ou se porventura os efeitos não são tão consideráveis quanto o esperado.

Para a realização do inquérito por entrevista pretende-se usar este guião, deixando no entanto espaço de abertura para um diálogo mais aberto sobre esta temática.

Também se pretende usar um gravador para facilitar a recolha da informação, sendo posteriormente transcrita toda a entrevista, que de seguida será fornecida ao entrevistado para possíveis correções.

O texto da entrevista a inserir na dissertação a apresentar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa terá o acordo expresso do entrevistado.

#### Entrevista

1. Que efeitos teve a transferência de competências (na área da educação) no município de Viana do Castelo no último quadriénio (2009-2013), mais propriamente na sua área funcional?

*R: A transferência de competências, na área da educação, no município de Viana do Castelo, implicou um processo gradual de adequação, quer do município em relação às escolas, quer destas em relação ao município. Este processo foi sempre acompanhado de uma monitorização e avaliação das dificuldades que foram surgindo, o que permitiu um ajustamento crescente.*

2. Considera que pelo facto do município de Viana do Castelo ser presidido por um socialista, esta relação teve impacto no processo de decisão e de adesão ao quadro de transferência de competências?

**R:** *Não posso identificar como relação de causa/efeito o facto de o município de Viana do Castelo ser presidido por um socialista. Poderei indicar como critério fundamental para a decisão de adesão ao quadro de transferência de competências o facto de se acreditar na escola pública e nas vantagens desta na melhoria das condições de escolaridade e na aposta de maior acesso a estas condições de escolaridade.*

3. Quais foram as razões principais para o município de Viana do Castelo ter aderido à transferência de competências na área da educação?

**R:** *A transferência de competências na área da educação verifica-se ao nível da gestão de equipamentos na gestão de recursos humanos não docentes e na gestão das actividades de enriquecimento curricular.*

*Infelizmente, em Portugal, a transferência de competências não se verificou a níveis mais complexos, como o currículo e a organização curricular.*

4. Observou-se um progresso assinalável ao nível de eficiência, com a transferência de competências, no município de Viana do Castelo?

Pode exemplificar o que mais mudou na sua área funcional?

**R:** *O critério de eficiência pressupõe que haja mais eficiência se forem convocados menos recursos, nomeadamente no que respeita a recursos materiais, humanos e financeiros. No que respeita à transferência de competências para os Municípios, a mesma não se traduziu em mais eficiência, na óptica do Município, porque este teve de integrar nos seus quadros um número assinalável de recursos humanos e no seu parque um conjunto de equipamentos que tornaram mais difícil e exigente a capacidade de resposta do Município, assim como exigiram deste uma enorme adequação à nova realidade organizacional.*

5. Observaram-se progressos ao nível de eficácia, resultantes da transferência de competências, no município de Viana do Castelo?

Pode exemplificar:

**R:** *O critério de eficácia pressupõe que haja mais eficácia se o grau de satisfação dos participantes for atingido com mais facilidade e se os objectivos forem atingidos. Deste ponto de vista, e verificando a monitorização ao longo dos anos, constata-se que os participantes têm manifestado satisfação crescente e têm sabido adequar-se convenientemente às novas exigências.*

6. A que se deve uma flutuação no orçamento previsto para a área da educação, principalmente entre o ano 2011 e 2012 (acréscimo de 2,7 milhões de euros) e de 2012 para 2013 (novo acréscimo de 3 milhões de euros)?

**R:** *As flutuações mais profundas ocorrem quando se verifica um investimento em termos de obras de construção ou requalificação de escolas ou centros escolares.*

*Nos últimos anos, verificou-se um forte investimento em escolas em centros escolares.*

*No último ano lectivo 2012/2013, verificou-se um grande aumento no orçamento também devido aos transportes escolares e ao apoio social escolar que têm vindo a contrariar os efeitos da crise. Deste modo, são os municípios que apoiam as escolas e as famílias nestes momentos de dificuldade.*

6.1. O que se passou de relevante comparando o decréscimo ocorrido no ano de 2010 (aproximadamente 1,5 milhões de euros em relação a 2009) e em relação a 2011 (novo decréscimo de 1,1 milhões de euros em relação a 2010)?

**R:** *Já respondido na anterior resposta.*

7. Perante os encargos assumidos pela assinatura do contrato nº 269/2009 (contrato de execução – transferência de atribuições e competências para os municípios em matéria de educação), quais foram as principais alterações no funcionamento do departamento de educação na CM de Viana do Castelo?

**R:** *O Departamento de Educação da CMVC viu-se confrontado com o aumento rápido de solicitações e com a necessidade de dar respostas a áreas diferentes, como foi o caso da contratação de docentes para as actividades de enriquecimento curricular.*

*Na Câmara Municipal, verifica-se uma grande articulação entre a Divisão da Educação e a Divisão dos Equipamentos e Obras.*

8. Que balanço faz do último quadriénio (2009-2013) da aplicação efectiva deste quadro de transferência de competências?

Quais os aspectos mais positivos?

**R:** *A aplicação do quadro de transferências de competências trouxe mais estabilidade às escolas e respostas mais imediatas às suas dificuldades.*

*No entanto, os recursos financeiros colocados à disposição dos munícipes nem sempre acompanham as necessidades das escolas, até porque o parque escolar se encontra muito envelhecido e a requerer contínuos cuidados de manutenção.*

Quais os aspectos mais negativos?

**R:** *No momento em que se encontrava amadurecido o processo de transferência de competências na área do recrutamento dos docentes para as Actividades de Enriquecimento Curricular, verificou-se em julho de 2013 um retrocesso nesse processo de transferência que veio trazer às escolas novas responsabilidades sem acautelar toda uma logística daí recorrente.*

9. O que é que gostaria de ver alterado numa nova reformulação sobre esta matéria, no âmbito da transferência de competências?

**R:** *No ano lectivo 2013/2014, após a publicação do Despacho 9265-B/2013, de 15 de Julho, as alterações verificadas no funcionamento das Actividades de Enriquecimento Curricular correspondem a um enorme retrocesso nas condições e efeitos das mesmas pelo que seria importante rever toda essa matéria. Por outro lado, a reorganização dos agrupamentos neste ano lectivo colocou várias questões pragmáticas emergentes sobre as quais não foi ainda possível encontrar espaços de diálogo entre as autarquias e o Ministério de Educação. Com efeito, neste momento, encontramos em todo o país agrupamentos de escolas onde existem técnicos com 35 horas semanais e com 40 horas semanais, técnicos municipais e técnicos afectos ao Ministério da Educação, mais de um técnico com a mesma categoria quando só deveria existir um, etc.*

*Se possível, gostaria que, antes de se avançar para reestruturações de fundo ou para decisões de alcance reformista duvidoso, se parasse para pensar nas pessoas que trabalham nos espaços, articulando esse trabalho com as novas necessidades sociais e demográficas.*

(Fim da entrevista)

## **Anexo B:**

### ***Entrevista à Sra. Vereadora da Educação da Câmara Municipal de Esposende***

***Dra. Jaquelina Areias***

#### **Introdução**

A realização desta entrevista insere-se no pedido por mim realizado anteriormente, para a consulta de dados e fornecimento de informação, relativos ao quadro de transferência de competências na área da educação para os municípios, de modo a fundamentar o estudo comparativo que estou a efectuar nesta área, entre o município de Viana do Castelo e o município de Esposende.

Pretende-se recolher informação, para assim tentar perceber a evolução das políticas de descentralização na área educativa e tentar perceber quais as mais-valias desta nova política, ou se porventura os efeitos não são tão consideráveis quanto o esperado.

Para a realização do inquérito por entrevista pretende-se usar este guião, deixando no entanto espaço de abertura para um diálogo mais aberto sobre esta temática.

Também se pretende usar um gravador para facilitar a recolha da informação, sendo posteriormente transcrita toda a entrevista, que de seguida será fornecida ao entrevistado para possíveis correções.

O texto da entrevista a inserir na dissertação a apresentar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa terá o acordo expresso do entrevistado.

#### **Entrevista**

1. Quais foram os investimentos mais relevantes que ocorreram no município de Esposende, na área educativa, no último quadriénio (2009-2013)?

**R:** *Os investimentos mais relevantes efetuados pelo município de Esposende foram:*

*A construção do Centro Escolar de Fão, a criação do Coro de Pequenos Cantores de Esposende, a continuidade e consolidação do projeto de educação musical na educação pré-escolar, a continuidade e consolidação do projeto de equitação terapêutica dirigido a alunos com Necessidades Educativas Especiais, a requalificação de espaços de recreio de três escolas do 1º CEB, a aquisição de quadros interativos e apetrechamento de todas as escolas ao nível de material pedagógico, mobiliário e informático e a comparticipação do transporte escolar para os alunos do ensino secundário em situação de desfavorecimento social.*

2. O facto de o município de Esposende ser presidido por um social-democrata teve impacto no processo de decisão e de não adesão ao quadro de transferência de competências?

**R:** Não.

3. Houve de facto um desalinhamento ideológico do município de Esposende, com o XVIII governo constitucional então eleito (2009 – 2011), e em que medida contribuiu essa diferença para a não adesão ao quadro de transferência de competências na área educativa?

**R:** *A estratégia política do município de Esposende no domínio da educação sempre se alinou com a assunção de novas atribuições, desde que as mesmas sejam pertinentes para o desenvolvimento social, educativo e cultural da população e que sejam devidamente salvaguardados os interesses das várias entidades envolvidas, designadamente quando estão em causa recursos avultados, que deverão ser garantidos pela administração central.*

4. Quais foram as razões principais para o município de Esposende não ter aderido à transferência de competências na área da educação?

**R:** *A justificação para a não celebração do contrato prendeu-se com 2 motivos:*

1. *A gestão do parque escolar do 2º e 3º ciclos: não estavam salvaguardados os investimentos que eram necessários e urgentes ao nível da manutenção/ requalificação dos edifícios. A CME apresentou algumas propostas que não foram acolhidas.*

2. *Custos com o pessoal não docente das escolas básicas: não estava clarificada a assunção dos custos referentes ao subsistema de saúde.*

5. Observou-se um progresso assinalável ao nível de eficiência, no município de Esposende no último quadriénio (2009-2013), na sua área funcional?

Pode exemplificar:

**R:** *Houve uma melhoria ao nível da gestão dos recursos o que se repercute no aumento da taxa de solicitações encerradas no âmbito do apetrechamento e manutenção do parque escolar, do grau de cumprimento do programa de acompanhamento das cantinas escolares, da melhoria dos níveis de satisfação dos intervenientes do programa de enriquecimento curricular e dos beneficiários das bolsas de estudo no Ensino Superior.*

6. Observaram-se progressos ao nível de eficácia no município de Esposende no último quadriénio (2009-2013), na sua área funcional?

Pode exemplificar:

**R:** *A melhoria evidenciada nos vários domínios de intervenção dos serviços educativos do município constatada através dos bons resultados do programa de gestão do SIGQA (Sistema Integrado de Gestão da Qualidade e Ambiente).*

7. A que se deve uma flutuação no orçamento previsto para a área da educação, principalmente entre o ano 2009 e 2010 (decréscimo de aproximadamente 1 milhão de euros)?

**R:** *Essa flutuação deve-se à inclusão da verba destinada à construção do Centro Escolar de Fão.*

7.1. O que se passou de relevante para haver esse decréscimo de investimento, na área da educação, no município de Esposende (mantendo-se o valor aplicado no ano de 2010 nos anos seguintes)?

**R:** *Não houve um decréscimo de investimento. O ano de 2009 foi excepcional devido à construção do Centro Escolar de Fão.*

7.2. Tendo passado de um orçamento de aproximadamente 2 milhões de euros (em 2009) para um orçamento de aproximadamente 1 milhão de euros anuais (entre 2010 e 2013), em que medida este corte orçamental se refletiu na sua área funcional?

Pode exemplificar:

**R:** *Não teve reflexo na área funcional de educação, tendo-se mantido os projetos e as atividades.*

8. Que balanço faz do último quadriénio (2009-2013) na área da educação?

Quais os aspetos mais positivos?

**R:** *Os aspetos positivos mais relevantes foram a grande proximidade com todas as comunidades escolares. Apesar das restrições orçamentais, manteve-se o apoio dado à comunidade educativa, nomeadamente, a transferência de verbas de apoio educativo a cada criança/ aluno (EPE / 1º CEB), a requalificação/ apetrechamento dos espaços escolares, a implementação de novas modalidades desportivas nas AEC (canoagem, golfe, gira-volei, hóquei e natação) e o apoio destinado*

*aos alunos com NEE. Houve também a expansão da rede das bibliotecas escolares e a concretização do projeto Comenius Regio mormente pela partilha de experiências que proporcionou.*

Quais os aspetos mais negativos?

**R:** *Dos aspetos mais negativos salienta-se a diminuição do número de alunos verificada em todos os níveis de ensino e as alterações legislativas emanadas pela Administração Central.*

9. O que é que gostaria de ver alterado numa nova reformulação sobre esta matéria, no âmbito da transferência de competências?

**R:** *O esclarecimento e a salvaguarda das situações enunciadas no ponto 4.*

9.1. Quais seriam as condições para o município de Esposende aderir a um quadro de transferência de competências?

**R:** *A defesa dos interesses das comunidades educativas e a devida transferência financeira para fazer face a essa novas atribuições.*

(Fim da entrevista)

### Anexo C:

Entrevista - Dra. Maria José Guerreiro (CMVC)	Entrevista – Dra. Jaquelina Areias (CME)
<p>1. Que efeitos teve a transferência de competências (na área da educação) no município de Viana do Castelo no último quadriénio (2009-2013), mais propriamente na sua área funcional?</p> <p><b>R:</b> <i>A transferência de competências, na área da educação, no município de Viana do Castelo, implicou um processo gradual de adequação, quer do município em relação às escolas, quer destas em relação ao município. Este processo foi sempre acompanhado de uma monitorização e avaliação das dificuldades que foram surgindo, o que permitiu um ajustamento crescente.</i></p>	<p>1. Quais foram os investimentos mais relevantes que ocorreram no município de Esposende, na área educativa, no último quadriénio (2009-2013)?</p> <p><b>R:</b> <i>Os investimentos mais relevantes efetuados pelo município de Esposende foram:</i></p> <p><i>A construção do Centro Escolar de Fão, a criação do Coro de Pequenos Cantores de Esposende, a continuidade e consolidação do projeto de educação musical na educação pré-escolar, a continuidade e consolidação do projeto de equitação terapêutica dirigido a alunos com Necessidades Educativas Especiais, a requalificação de espaços de recreio de três escolas do 1º CEB, a aquisição de quadros interativos e apetrechamento de todas as escolas ao nível de material pedagógico, mobiliário e informático e a participação do transporte escolar para os alunos do ensino secundário em situação de desfavorecimento social.</i></p>
<p>2. Considera que pelo facto do município de Viana do Castelo ser presidido por um socialista, esta relação teve impacto no processo de decisão e de adesão ao quadro de transferência de competências?</p> <p><b>R:</b> <i>Não posso identificar como relação de causa/efeito o facto de o município de Viana do Castelo ser presidido por um socialista. Poderei indicar como critério fundamental para a decisão de adesão ao quadro de transferência de competências o facto de se acreditar na escola pública e nas vantagens desta na melhoria das condições de escolaridade e na aposta de maior acesso a estas condições de escolaridade.</i></p>	<p>2. O facto de o município de Esposende ser presidido por um social-democrata teve impacto no processo de decisão e de não adesão ao quadro de transferência de competências?</p> <p><b>R:</b> <i>Não.</i></p>
<p>3. Quais foram as razões principais para o município de Viana do Castelo ter aderido à transferência de competências na área da educação?</p>	<p>3. Houve de facto um desalinamento ideológico do município de Esposende, com o XVIII governo constitucional então eleito (2009 – 2011), e em que medida contribuiu essa diferença para a não adesão ao quadro de</p>

<p><b>R:</b> <i>A transferência de competências na área da educação verifica-se ao nível da gestão de equipamentos na gestão de recursos humanos não docentes e na gestão das actividades de enriquecimento curricular.</i></p> <p><i>Infelizmente, em Portugal, a transferência de competências não se verificou a níveis mais complexos, como o currículo e a organização curricular.</i></p>	<p><b>transferência de competências na área educativa?</b></p> <p><b>R:</b> <i>A estratégia política do município de Esposende no domínio da educação sempre se alinou com a assunção de novas atribuições, desde que as mesmas sejam pertinentes para o desenvolvimento social, educativo e cultural da população e que sejam devidamente salvaguardados os interesses das várias entidades envolvidas, designadamente quando estão em causa recursos avultados, que deverão ser garantidos pela administração central.</i></p>
<p>4. Observou-se um progresso assinalável ao nível de eficiência, com a transferência de competências, no município de Viana do Castelo?</p> <p>Pode exemplificar o que mais mudou na sua área funcional?</p> <p><b>R:</b> <i>O critério de eficiência pressupõe que haja mais eficiência se forem convocados menos recursos, nomeadamente no que respeita a recursos materiais, humanos e financeiros. No que respeita à transferência de competências para os Municípios, a mesma não se traduziu em mais eficiência, na óptica do Município, porque este teve de integrar nos seus quadros um número assinalável de recursos humanos e no seu parque um conjunto de equipamentos que tornaram mais difícil e exigente a capacidade de resposta do Município, assim como exigiram deste uma enorme adequação à nova realidade organizacional.</i></p>	<p>4. Quais foram as razões principais para o município de Esposende não ter aderido à transferência de competências na área da educação?</p> <p><b>R:</b> <i>A justificação para a não celebração do contrato prendeu-se com 2 motivos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>A gestão do parque escolar do 2º e 3º ciclos: não estavam salvaguardados os investimentos que eram necessários e urgentes ao nível da manutenção/requalificação dos edifícios. A CME apresentou algumas propostas que não foram acolhidas.</i></li> <li>2. <i>Custos com o pessoal não docente das escolas básicas: não estava clarificada a assunção dos custos referentes ao subsistema de saúde.</i></li> </ol>
<p>5. Observaram-se progressos ao nível de eficácia, resultantes da transferência de competências, no município de Viana do Castelo?</p> <p>Pode exemplificar:</p> <p><b>R:</b> <i>O critério de eficácia pressupõe que haja mais eficácia se o grau de satisfação dos participantes for atingido com mais facilidade e se os objectivos forem atingidos. Deste ponto de vista, e verificando a monitorização ao longo dos anos, constata-se que os participantes têm manifestado satisfação crescente e</i></p>	<p>5. Observou-se um progresso assinalável ao nível de eficiência, no município de Esposende no último quadriénio (2009-2013), na sua área funcional?</p> <p>Pode exemplificar:</p> <p><b>R:</b> <i>Houve uma melhoria ao nível da gestão dos recursos o que se repercute no aumento da taxa de solicitações encerradas no âmbito do apetrechamento e manutenção do parque escolar, do grau de cumprimento do programa de acompanhamento das cantinas escolares, da melhoria dos níveis de satisfação dos intervenientes do</i></p>

<p><i>têm sabido adequar-se convenientemente às novas exigências.</i></p>	<p><i>programa de enriquecimento curricular e dos beneficiários das bolsas de estudo no Ensino Superior.</i></p>
<p>6. A que se deve uma flutuação no orçamento previsto para a área da educação, principalmente entre o ano 2011 e 2012 (acréscimo de 2,7 milhões de euros) e de 2012 para 2013 (novo acréscimo de 3 milhões de euros)?</p> <p><b>R:</b> <i>As flutuações mais profundas ocorrem quando se verifica um investimento em termos de obras de construção ou requalificação de escolas ou centros escolares.</i></p> <p><i>Nos últimos anos, verificou-se um forte investimento em escolas em centros escolares.</i></p> <p><i>No último ano lectivo 2012/2013, verificou-se um grande aumento no orçamento também devido aos transportes escolares e ao apoio social escolar que têm vindo a contrariar os efeitos da crise. Deste modo, são os municípios que apoiam as escolas e as famílias nestes momentos de dificuldade.</i></p> <p>6.1.O que se passou de relevante comparando o decréscimo ocorrido no ano de 2010 (aproximadamente 1,5 milhões de euros em relação a 2009) e em relação a 2011 (novo decréscimo de 1,1 milhões de euros em relação a 2010)?</p> <p><b>R:</b> <i>Já respondido na anterior resposta.</i></p>	<p>6. Observaram-se progressos ao nível de eficácia no município de Esposende no último quadriénio (2009-2013), na sua área funcional?</p> <p><b>Pode exemplificar:</b></p> <p><b>R:</b> <i>A melhoria evidenciada nos vários domínios de intervenção dos serviços educativos do município constatada através dos bons resultados do programa de gestão do SIGQA (Sistema Integrado de Gestão da Qualidade e Ambiente).</i></p>
<p>7. Perante os encargos assumidos pela assinatura do contrato nº 269/2009 (contrato de execução – transferência de atribuições e competências para os municípios em matéria de educação), quais foram as principais alterações no funcionamento do departamento de educação na CM de Viana do Castelo?</p> <p><b>R:</b> <i>O Departamento de Educação da CMVC viu-se confrontado com o aumento rápido de solicitações e</i></p>	<p>7. A que se deve uma flutuação no orçamento previsto para a área da educação, principalmente entre o ano 2009 e 2010 (decréscimo de aproximadamente 1 milhão de euros)?</p> <p><b>R:</b> <i>Essa flutuação deve-se à inclusão da verba destinada à construção do Centro Escolar de Fão.</i></p> <p>7.1. O que se passou de relevante para haver esse</p>

<p><i>com a necessidade de dar respostas a áreas diferentes, como foi o caso da contratação de docentes para as actividades de enriquecimento curricular.</i></p> <p><i>Na Câmara Municipal, verifica-se uma grande articulação entre a Divisão da Educação e a Divisão dos Equipamentos e Obras.</i></p>	<p>decréscimo de investimento, na área da educação, no município de Esposende (mantendo-se o valor aplicado no ano de 2010 nos anos seguintes?</p> <p><b>R:</b> <i>Não houve um decréscimo de investimento. O ano de 2009 foi excepcional devido à construção do centro escolar de Fão.</i></p> <p>7.2. Tendo passado de um orçamento de aproximadamente 2 milhões de euros (em 2009) para um orçamento de aproximadamente 1 milhão de euros anuais (entre 2010 e 2013), em que medida este corte orçamental se refletiu na sua área funcional?</p> <p>Pode exemplificar:</p> <p><b>R:</b> <i>Não teve reflexo na área funcional de educação, tendo-se mantido os projetos e as actividades.</i></p>
<p>8. Que balanço faz do último quadriénio (2009-2013) da aplicação efectiva deste quadro de transferência de competências?</p> <p>Quais os aspectos mais positivos?</p> <p><b>R:</b> <i>A aplicação do quadro de transferências de competências trouxe mais estabilidade às escolas e respostas mais imediatas às suas dificuldades.</i></p> <p><i>No entanto, os recursos financeiros colocados à disposição dos munícipes nem sempre acompanham as necessidades das escolas, até porque o parque escolar se encontra muito envelhecido e a requerer contínuos cuidados de manutenção.</i></p> <p>Quais os aspectos mais negativos?</p> <p><b>R:</b> <i>No momento em que se encontrava amadurecido o processo de transferência de competências na área do recrutamento dos docentes para as Actividades de Enriquecimento Curricular, verificou-se em julho de 2013 um retrocesso nesse processo de transferência que veio trazer às escolas novas responsabilidades sem acautelar toda uma logística daí recorrente.</i></p>	<p>8. Que balanço faz do último quadriénio (2009-2013) na área da educação?</p> <p>Quais os aspetos mais positivos?</p> <p><b>R:</b> <i>Os aspetos positivos mais relevantes foram a grande proximidade com todas as comunidades escolares. Apesar das restrições orçamentais, manteve-se o apoio dado à comunidade educativa, nomeadamente, a transferência de verbas de apoio educativo a cada criança/aluno (EPE / 1º CEB), a requalificação/ apetrechamento dos espaços escolares, a implementação de novas modalidades desportivas nas AEC (canoagem, golfe, gira-volei, hóquei e natação) e o apoio destinado aos alunos com NEE. Houve também a expansão da rede das bibliotecas escolares e a concretização do projeto Comenius Regio mormente pela partilha de experiências que proporcionou.</i></p> <p>Quais os aspetos mais negativos?</p> <p><b>R:</b> <i>Dos aspetos mais negativos salienta-se a diminuição do número de alunos verificada em todos os níveis de ensino e as alterações legislativas emanadas pela Administração Central.</i></p>

<p>9.O que é que gostaria de ver alterado numa nova reformulação sobre esta matéria, no âmbito da transferência de competências?</p> <p><b>R:</b> <i>No ano lectivo 2013/2014, após a publicação do Despacho 9265-B/2013, de 15 de Julho, as alterações verificadas no funcionamento das Actividades de Enriquecimento Curricular correspondem a um enorme retrocesso nas condições e efeitos das mesmas pelo que seria importante rever toda essa matéria. Por outro lado, a reorganização dos agrupamentos neste ano lectivo colocou várias questões pragmáticas emergentes sobre as quais não foi ainda possível encontrar espaços de diálogo entre as autarquias e o Ministério de Educação. Com efeito, neste momento, encontramos em todo o país agrupamentos de escolas onde existem técnicos com 35 horas semanais e com 40 horas semanais, técnicos municipais e técnicos afectos ao Ministério da Educação, mais de um técnico com a mesma categoria quando só deveria existir um, etc.</i></p> <p><i>Se possível, gostaria que, antes de se avançar para reestruturações de fundo ou para decisões de alcance reformista duvidoso, se parasse para pensar nas pessoas que trabalham nos espaços, articulando esse trabalho com as novas necessidades sociais e demográficas.</i></p>	<p>9. O que é que gostaria de ver alterado numa nova reformulação sobre esta matéria, no âmbito da transferência de competências?</p> <p><b>R:</b> <i>O esclarecimento e a salvaguarda das situações enunciadas no ponto 4.</i></p> <p>9.1. Quais seriam as condições para o município de Esposende aderir a um quadro de transferência de competências?</p> <p><b>R:</b> <i>A defesa dos interesses das comunidades educativas e a devida transferência financeira para fazer face a essa novas atribuições.</i></p>
---	---

**Anexo D:** Programa do XVIII governo constitucional (pp. 95-96)

## **V - Administração Autárquica**

### **Aprofundar a descentralização, uma administração autárquica para o Séc. XXI.**

Entre 2009 e 2013 importa consolidar a coordenação territorial das políticas públicas, como processo preliminar gerador de consensos alargados em torno do processo de regionalização, bem como acompanhar, consolidar e aprofundar a descentralização de competências para os municípios. Importa, igualmente, definir um novo estatuto para as freguesias, adequado ao seu papel de autarquias de maior proximidade às populações.

A reorganização da administração desconcentrada do Estado, segundo o modelo das cinco regiões, permite agora desenvolver a coordenação de políticas sectoriais a nível regional, reforçando os órgãos de coordenação intersectorial criados pelo PRACE junto das CCDR.

Os municípios, por seu lado, têm um papel crescente na promoção do desenvolvimento económico, da coesão territorial e da qualificação e competitividade regional e local.

As novas Comunidades Intermunicipais terão um papel reforçado na gestão territorial, quer através da concretização dos planos de desenvolvimento territorial e da concretização dos programas operacionais regionais do QREN, quer pela parceria na gestão de programas de requalificação urbana, como os Polis Regionais, e das redes de abastecimento de água, de tratamento de resíduos, de promoção das energias renováveis e dos transportes públicos de âmbito supramunicipal.

A simplificação administrativa, a desmaterialização de procedimentos de licenciamento e a generalização a todos os municípios das Lojas do Cidadão de 2.ª Geração são objectivos a realizar até 2013, através das seguintes medidas:

- Estabelecimento de objectivos anuais de simplificação administrativa, promovendo a generalização das melhores práticas administrativas locais (Simplex Autárquico);
- Concretização nos municípios de balcões únicos para todos os processos de licenciamento, a decorrer de forma desmaterializada e com acesso por via digital para todos os interessados.

O processo de descentralização de competências para os municípios será continuado e aprofundado nos seguintes domínios:

- Transferência para os municípios da gestão dos equipamentos educativos afectos à escolaridade obrigatória;

- Aprovação até 2011 das Cartas Sociais Municipais, prevendo a rede de equipamentos sociais a criar na próxima década, de modo a atingir os objectivos de coesão social definidos a nível nacional no apoio à primeira infância, aos idosos, aos cidadãos portadores de deficiência e no combate à exclusão social;
  - Promoção das redes sociais locais, a nível do município e da freguesia, com a participação determinante das instituições de solidariedade social;
  - Consolidação do papel dos municípios na gestão dos agrupamentos de centros de saúde e no planeamento da rede de cuidados de saúde primários ao nível supramunicipal;
  - Criação de programas locais de promoção de modos de vida saudável, da saúde escolar e de redes de apoio comunitário aos idosos e aos doentes crónicos;
  - Exercício pelos municípios de funções de autoridade local de saúde pública.
- (...)

ANEXO 3

Construção, manutenção e apetrechamento das escolas básicas

1 — Lista de escolas dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico a transferir:

Escola Básica de Santa Marta de Penaguião.

Nota. — A DREN delega na Câmara Municipal de Santa Marta de Penaguião a possibilidade de se candidatar a fundos comunitários com vista à construção/substituição da Escola Básica de Santa Marta de Penaguião, participando a DREN na Componente Pública Nacional tomando como valor de referência o custo/escola DREN distribuído nos PIDDAC subsequentes.

2 — Situações especiais:

Os encargos assumidos com pessoas singulares, nos termos do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de Julho, a transferir são de € 13 264,44.

202167928

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO

Contrato n.º 269/2009

O Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, que estabelece o novo quadro de transferência de atribuições e competências para os municípios em matéria de educação, determina que esta transferência depende da existência de carta educativa e da celebração de contratos de execução entre o Ministério da Educação e cada um dos municípios.

Tais contratos têm por objectivo a identificação das condições em concreto que, nos diversos domínios em causa, asseguram o efectivo exercício das atribuições e competências, agora transferidas, por parte de cada município.

Assim, dando cumprimento ao referido diploma, em especial ao determinado no seu artigo 12.º, entre o Ministério da Educação, representado pela Ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, e o Município de Viana do Castelo, neste acto representado pelo Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo, Defensor Oliveira Moura, é subscrito e reciprocamente aceite o presente contrato de execução, o qual se rege nos termos e cláusulas seguintes:

Cláusula 1.ª

Objecto do contrato

O presente contrato define as condições de transferência, para o Município, das atribuições a que se referem as alíneas a), c) e d) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, designadamente nos seguintes domínios:

- a) Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar;
- b) Actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico;
- c) Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.

Cláusula 2.ª

Gestão do pessoal não docente

1 — O pessoal não docente identificado nas listagens do Anexo 1 é transferido, a partir da data de assinatura do presente contrato, para o Município, que assumirá a competência da respectiva gestão.

2 — Estas listagens têm em conta a situação profissional de cada trabalhador, o rácio definido na Portaria a que se refere o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 144/2008, para o ensino básico, bem como as necessidades relativas à educação pré-escolar e às actividades de enriquecimento curricular promovidas pelo Município.

3 — Sem prejuízo do disposto no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que aprovou o novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas, relativamente a esse pessoal a Câmara Municipal passa a exercer as competências de recrutamento, afectação, colocação, remuneração, homologação da avaliação do desempenho, poder disciplinar para aplicação de pena superior a multa e decisão de recursos hierárquicos.

4 — A partir do dia 01/01/2009, o Ministério da Educação transfere para o Município o montante relativo aos vencimentos base e encargos sociais dos funcionários constantes da listagem em anexo, através das

dotações inscritas no seu orçamento para pagamento dos encargos globais com aquele pessoal.

5 — Os encargos sociais referidos na cláusula anterior incluem, designadamente, os encargos com a Caixa Geral de Aposentações e Segurança Social.

6 — A situação dos funcionários relativamente à ADSE mantém-se, correndo os respectivos encargos por conta da Administração Central.

7 — Os encargos que resultarem de progressões obrigatórias ou outros encargos resultantes da lei, serão oportunamente definidos e transferidos.

8 — São transferidas, de igual modo, as verbas correspondentes aos encargos relativos ao acordo de cooperação para a Educação Pré-Escolar celebrado com o Município.

9 — Em 2009 as verbas a transferir serão actualizadas nos termos equivalentes à variação prevista para as remunerações da função pública.

10 — O pessoal não docente transferido mantém o direito ao vínculo, à carreira, à categoria, ao escalão e ao índice detido à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 144/2008, bem como ao regime de mobilidade geral para quaisquer serviços ou organismos da administração central ou local e ao regime de mobilidade especial por solicitação, prevista no n.º 5 do artigo 11.º da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro.

Cláusula 3.ª

Actividades de Enriquecimento Curricular

1 — O Município assume a competência de implementação das Actividades de Enriquecimento Curricular no 1.º ciclo do ensino básico, constantes no Anexo 2, sem prejuízo da responsabilidade que cabe ao Ministério da Educação relativamente à tutela pedagógica, orientações programáticas e definição do perfil de formação e habilitações dos professores.

2 — O Ministério da Educação transfere para o Município o montante de € 869.137,50 através das dotações inscritas no seu orçamento para pagamento dos encargos globais com aquelas actividades, em função do número de alunos inscritos nos estabelecimentos de ensino. 3 — Em 2009 a transferência dos recursos para pagamento das despesas a que se refere a presente cláusula será actualizada nos termos equivalentes à inflação prevista.

Cláusula 4.ª

Gestão do parque escolar

1 — Tendo em conta que a Carta Educativa Municipal já foi aprovada, são transferidas para o Município as competências de construção e ampliação, das escolas básicas nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 144/2008. 2 — São igualmente objecto de transferência as competências relativas à manutenção e apetrechamento das escolas básicas, de acordo com o estabelecido nos quadros do Anexo 3, já consensualizados entre o Ministério da Educação e a Câmara Municipal.

3 — Para os efeitos relativos à manutenção e apetrechamento, o Ministério da Educação transfere para o Município o montante de € 100 000 através das dotações inscritas no seu orçamento para pagamento dos encargos globais com aquelas competências.

4 — Em 2009 as verbas a transferir serão actualizadas nos termos equivalentes à inflação prevista.

5 — O contratualizado nesta cláusula não prejudica os concursos públicos, já abertos pelo Ministério da Educação, que se destinem à construção, ampliação, substituição, manutenção ou apetrechamento das escolas básicas e identificados no Anexo 3.

Cláusula 5.ª

Acompanhamento e controlo da execução do contrato

1 — Com a assinatura deste contrato é constituída uma comissão de acompanhamento e controlo do contrato composta por um representante do Ministério da Educação, que coordenará, um representante da Câmara Municipal e um representante do conjunto dos agrupamentos de escolas do concelho.

2 — A comissão referida no número anterior deve apresentar às partes contratantes relatórios anuais sobre o grau de execução do contrato, bem assim como sugestões e propostas para a respectiva actualização.

Cláusula 6.ª

Direitos e obrigações das partes contratantes

1 — Ambas as partes têm os deveres e direitos de consulta e informação recíprocos, bem como de pronúncia sobre o eventual incumprimento do contrato.

2 — O incumprimento das obrigações previstas neste contrato determina a retenção do duodécimo das transferências do Fundo Social Municipal em valor correspondente até à regularização da situação.

3 — Nos casos em que o município não realize despesa elegível de montante pelo menos igual às transferências financeiras consignadas a um fim específico, efectuadas nos termos do presente contrato e da legislação que o suporta, no ano subsequente é-lhe deduzida à verba a que teria direito ao abrigo do Fundo Social Municipal, a diferença entre a receita deste e a despesa correspondente.

4 — Nos casos em que o município não assegure o exercício das competências e atribuições transferidas e que são objecto deste contrato, pode o Ministério da Educação assegurar, a título supletivo, as referidas competências.

**Cláusula 7.ª**

**Actualização do contrato**

Por proposta fundamentada de qualquer uma das partes e aceite pela outra, e com base nos relatórios produzidos pela comissão de acompanhamento referida na cláusula 5.ª, o presente contrato pode ser alterado ou actualizado no final do seu primeiro ano de vigência, ou no final dos anos seguintes.

**Cláusula 8.ª**

**Publicação do contrato**

O presente contrato e respectivos anexos, que dele fazem parte integrante, são publicados no *Diário da República*. O mesmo procedimento será tomado para as alterações e actualizações que venham a ocorrer. Depois de lido e aprovado vai o presente contrato de execução ser assinado pelas partes.

16 de Setembro de 2008. — A Ministra da Educação, *Maria de Lurdes Reis Rodrigues*. — O Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo, *Defensor Oliveira Moura*.

**ANEXO 1**

**Pessoal não docente a transferir**

1 — Lista de pessoal não docente com relação laboral ao ME, à Câmara Municipal e às escolas, em exercício de funções em Junho de 2008 nos estabelecimentos de educação e ensino do município:

I — **AF Frei Bartolomeu dos Mártires**