



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA Portugal, território de territórios

ÁREA TEMÁTICA: Sociologia da Educação [ST]

OS CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS EM AÇÃO: NOVAS RELAÇÕES ENTRE ATORES LOCAIS?

BATISTA, Susana

Doutora em Sociologia, CICS.NOVA, FCSH- UNL, susanabatista@fsh.unl.pt

GONÇALVES, Eva

Doutora em Sociologia, CICS.NOVA, FCSH- UNL, evapdgoncalves@gmail.com

PIMENTEL, Teresa

Licenciada em Sociologia, CICS.NOVA, FCSH- UNL, teresa18pimentel@gmail.com

PELIZ, Marina

Mestre em Sociologia, Conselho Nacional de Educação, marina.peliz@cnedu.pt

Resumo

Desde meados dos anos oitenta que estão em curso, em Portugal, processos de (re)distribuição de responsabilidades entre os vários níveis de administração educativa, que afetam o modo de regulação do sistema educativo e o papel dos diferentes atores na tomada de decisão política.

Recentemente, o quadro legal instituiu uma nova fase de descentralização, a operacionalizar através de Contratos Interadministrativos, que estipulam a distribuição de responsabilidades entre o Ministério da Educação, os Municípios e as Escolas, resultado de negociações prévias.

Este contexto político em mudança levanta novas questões de investigação, no âmbito de uma sociologia da ação pública, que considera o caráter complexo e multidimensional dos processos de decisão política: em que medida os contratos se constituem enquanto instrumentos de ação pública? De que forma é que este processo funciona como uma regulação partilhada? Que impacto tem nas relações entre atores locais?

Nesta comunicação, procura-se responder a estas questões através de um estudo exploratório sobre a forma como se desenrolou o processo de negociação e implementação dos referidos Contratos em quatro municípios envolvidos no projeto-piloto, com características diferenciadas no que toca à sua dimensão, contexto socioeconómico, população e resultados escolares. Com esse intuito, recorre-se à análise dos Contratos Interadministrativos, bem como a entrevistas semiestruturadas a representantes da Câmara e diretores de escolas.

Abstract

(Re)distribution of responsibilities processes among educational administrative levels that have been implemented for the last three decades, in Portugal, affect the educational system mode of regulation and the role of different actors in policy-making.

Recently, the legal framework instituted a new decentralization phase, to be operationalized through Administrative Contracts, which stipulate, after previous negotiations, the distribution of responsibilities between the Ministry of Education, Local Authorities and Schools.

This changing political context raises new research questions, within the framework of a public action sociology that considers the complex and multidimensional nature of policy-making processes: to what extent do contracts constitute public action tools? How does this process work as a shared regulation? What impact does it have in the relation between local actors?

It is the aim of this communication to answer these questions, through an exploratory study on the negotiation process and contract implementation in four local authorities involved in the pilot project, with different characteristics in terms of size, socioeconomic context, population and school results. To that end, we analyse these administrative contracts and some semi-structured interviews applied to local authorities' representatives and school principals.

Palavras-chave: Ação Pública; Regulação; Descentralização educativa; Contratos Interadministrativos

Keywords: Public action; Regulation; Education decentralization; Administrative Contracts

COM0228

O Programa “Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas”, lançado e concretizado através da resolução de Conselho de Ministros nº 15/2013, da Lei nº 75/2013 e do Decreto-Lei nº 30/2015, estabelece uma nova fase legal na transferência de competências para os municípios na área da educação. Este constitui mais um passo nos processos de (re)distribuição de responsabilidades entre os vários níveis de administração, em curso desde meados dos anos oitenta, cuja evolução, apesar de não alterar o caráter predominantemente centralizado do sistema educativo português, aponta para uma transformação simbólica do papel dos municípios.

A análise à legislação produzida tem apontado para três principais momentos que remetem para diferentes tipos de papéis atribuídos aos municípios na educação (Fernandes, 2005; Batista, 2014). Ainda nos anos oitenta, os municípios assumem responsabilidades sobretudo financeiras, a nível dos edifícios e apoios socioeducativos. Estas responsabilidades mantiveram-se nos anos seguintes, mas foram alargadas a outros níveis de ensino e articulam-se com novos tipos de competências. A partir da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86), os municípios são vistos como colaboradores potenciais em áreas supletivas, como foi o caso do ensino profissional, do pré-escolar ou das atividades de enriquecimento curricular e de apoio às famílias. Na última fase, com inícios em meados dos anos noventa, os municípios assumem responsabilidades na conceção e planeamento local da educação, seja através de instrumentos como a carta educativa ou através da representação em órgãos de gestão das escolas. Importa referir que estas transformações ocorreram a par de outras políticas, nomeadamente aquelas que conferiram maior autonomia às escolas, originando assim uma maior complexidade nos papéis e responsabilidades dos atores educativos locais.

O Programa “Aproximar” estabelece, como objetivo geral a “descentralização, por via da delegação contratual, de competências na área da educação dos serviços centrais do Estado para os municípios” (Portugal, 2014, p.1), através da assinatura de Contratos Interadministrativos, que estipulam a distribuição de responsabilidades entre o Ministério, os Municípios e as Escolas, resultado de negociações prévias. Este contexto político em mudança levanta novas questões de investigação, no âmbito de uma sociologia da ação pública, que considera o caráter complexo e multidimensional dos processos de decisão política (Commaille, 2006): i) em que medida os Contratos Interadministrativos se constituem enquanto instrumentos de ação pública?; ii) De que forma é que este processo funciona como uma regulação partilhada?; iii) Que impacto tem nas relações entre atores locais, em particular entre município e escolas e entre escolas?

A presente comunicação procura avançar respostas a estas questões através, por um lado, de um enquadramento dos Contratos enquanto instrumentos coerentes com os processos de recomposição dos modos de regulação da ação pública e, por outro, de um estudo exploratório sobre a forma como se desenrolou o processo de negociação e implementação dos referidos Contratos em quatro municípios, baseado na análise a esses documentos e a entrevistas semiestruturadas a representantes da Câmara e diretores de escolas.

1. Os contratos interadministrativos: instrumentos de ação pública?

A questão contratual surge como elemento central na forma de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no Decreto-Lei nº 30/2015 (Lima, 2015). Como se pode ler no Memorando de Trabalho do Programa, a “valorização” do papel dos atores locais na “tomada de decisões” é realizada através de um contrato “contextualizado, consistente e fundamentado no quadro de ação local que possibilita o desenvolvimento de uma maior autonomia pedagógica, curricular, administrativa e organizativa” (Portugal, 2014, p.2).

A figura dos contratos enquadra-se nas transformações em curso nos modos de regulação, isto é, nas formas de produção, (re)construção e transformação de regras por uma variedade de atores e escalas implicados nos processos de ação pública. Estas transformações implicam, globalmente, a passagem de modos de regulação

coerentes com o modelo burocrático-profissional para modos de regulação pós-burocráticos (Barroso, 2013). Os primeiros, tradicionais, baseiam-se numa dimensão burocrática, que destaca o papel do Estado e se pauta pela estrutura hierárquica, o controlo de conformidade às regras e utilização dos recursos, e numa dimensão profissional, assente na autonomia individual e coletiva dos professores que promovem uma regulação corporativa e pedagógica. Os últimos, desenvolvidos a partir de meados dos anos oitenta, acrescentam a valorização dos resultados e a procura de eficácia, privilegiam o controlo *a posteriori* dos resultados e redefinem o papel dos atores educativos do sistema, centrando no Estado a definição de objetivos e manutenção do sistema e concedendo aos atores locais alguma margem de manobra (Maroy, 2005).

Estes novos processos originam o desenvolvimento de um conjunto de instrumentos, sejam eles técnicos, formas de operar ou dispositivos, que permitem operacionalizar, ou “instrumentalizar”, a ação governamental (Lascoumes e Le Galès, 2012 [2005]). Estes instrumentos, simultaneamente técnicos e sociais, regulam as relações entre o poder público e os seus destinatários, na medida em que transportam consigo um certo número de representações e significados (idem). É nessa medida que se torna pertinente equacionar, no âmbito de uma investigação, quais as razões pelas quais são escolhidos certos instrumentos e não outros e também quais os efeitos gerados na sua construção e implementação (idem).

Os contratos afiguram-se como um desses instrumentos, caracterizando-se por processos de negociação explícita da ação pública entre vários atores que se concretizam, de acordo com Gaudin (2007, cit. em Hipólito, 2011), em três principais fases: discussão prévia sobre os objetivos, compromisso sobre a calendarização e contribuições dos atores em causa para o cumprimento dos objetivos.

Os procedimentos contratuais, que se têm multiplicado, podem tomar diversas formas e envolver vários tipos de atores, sendo que, no caso dos Contratos Interadministrativos, se trata daqueles estabelecidos entre Estado e coletividades locais, numa relação vertical. Note-se que, no processo de descentralização de competências para os municípios, em Portugal, a figura dos contratos surgiu já anteriormente, em 2008, com os Contratos de Execução, em que se transferiram fundamentalmente responsabilidades ao nível do pessoal não docente e gestão do parque escolar, aprofundando outro tipo de responsabilidades, como aquelas relativas aos apoios sociais ou às atividades de enriquecimento curricular (Decreto-Lei nº144/2008)ⁱ. Os contratos de autonomia das escolas, estudados por este prisma por Hipólito (2011), são outro exemplo de contratos deste tipo, que se desenvolvem em três principais momentos: definição do problema, fixação das questões de negociação e troca de concessões entre atores.

As premissas em que se ancora o Programa Aproximar apontam, por um lado, para princípios democráticos – centrados na questão da subsidiariedade, participação e autonomia locais e na afirmação do espaço local como “lugar de decisão e construção de políticas” (Barroso, 2013, p. 14) – e, por outro, para uma conceção instrumental da descentralização administrativa, potenciadora da eficiência, eficácia e racionalização de recursos (numa interpretação política-organizacional do Decreto, Lima, 2015, considera este segundo eixo a principal orientação do Decreto).

A implementação do Programa concretizou-se no ano letivo 2014/2015 através de um Projeto-piloto, com a duração de quatro anos, com quinze municípios com características variadas no que toca à sua realidade territorial, sociodemográfica e política. Para o estabelecimento dos Contratos de Educação e Formação Municipal entre cada município e o Ministério, era necessária uma declaração de vontade de adesão ao Programa por parte do município e de cada Agrupamento/ Escola, a elaboração ou atualização (até ao final do primeiro período do ano letivo de vigência de contrato) de um conjunto de documentos estratégicos (Carta Educativa Municipal, Projeto Educativo Municipal e Projetos Educativos), a definição de uma matriz de responsabilidades e nível de participação de cada um dos atores (Estado/ Ministério da Educação; Município e Agrupamentos/ Escolas)ⁱⁱ, bem como a definição do pacote financeiro e modelo de financiamento do Estado ao Município e o estabelecimento e monitorização de metas de melhoria de desempenho. Estes três últimos aspetos constituem o núcleo central das negociações prévias aos Contratos.

2. O projeto-piloto em quatro municípios: da negociação dos contratos

A análise sobre a forma como se desenrolou o processo de negociação e implementação dos Contratos Interadministrativos desenvolveu-se em quatro municípios com características diferenciadas, apresentados de forma sumária no Quadro 1.

Concelho	Localização	Classe social com maior percentagem de população*	Nº de Agrupamentos Públicos	Nº de Alunos no Ensino Público**	Média do concelho na prova final de 9º ano**
1	Grande Lisboa /Urbano	32% classe média; 26% classe média-baixa	12	19476	2,69 (N=2040)
2	Pinhal Litoral / Semi-urbano	40% classe média-baixa	1	1847	3,09 (N=364)
3	Grande Lisboa / Urbano	39% classe alta/ média alta	11	20014	2,88 (N=2882)
4	Médio Tejo / Rural	40% classe baixa	1	376	2,71 (N=78)

Quadro 1 – Apresentação sumária dos quatro municípios em estudo. Fontes: *Instituto Nacional de Estatística, 2013; **Sistema de Informação do Ministério de Informação, Direção Geral de Estatísticas do Ensino e da Ciência, 2013-2014; ***Júri Nacional de Exames, 2015 (escala de 1 a 5).

2.1. A adesão ao projeto-piloto

Segundo os entrevistados, a participação no projeto-piloto surgiu, na maior parte dos casos, na sequência da sondagem feita pelo Ministério da Educação sobre o interesse do Município em fazer parte do Programa e do subsequente convite. Apenas num caso se referiu que foi a própria Câmara a “fazer-se convidada” (RA1ⁱⁱⁱ), enviando uma carta ao Ministro manifestando o interesse em integrar o Programa. A manifestação de interesse por parte da Câmara envolveu também a auscultação aos Agrupamentos envolvidos, seja através de um processo aparentemente mais informal e mais próximo nos municípios com apenas um Agrupamento, ou de sucessivas reuniões a vários níveis nos municípios de maiores dimensões, onde o projeto acabou por ser consensual, embora tivesse havido um ou outro caso de elementos claramente não “entusiastas” (RA3) ou que “tinham algumas dúvidas” (D3A).

Várias ordens de razões foram referidas como motivação para a adesão ao projeto, que apontam para as duas vertentes assinaladas na apresentação das premissas do programa (a instrumental e a democrática).

Uma das ideias gerais inerentes ao Programa Aproximar, a de que “a descentralização aproxima as decisões dos problemas, permitindo muitas vezes melhor eficiência e qualidade na gestão pública” (Preâmbulo aos Contratos), é um aspeto transversal ao discurso dos diretores, que descrevem o projeto como uma relação de proximidade essencial não só na maior capacidade de compreender os problemas, como também de os resolver mais rapidamente e de acordo com as especificidades locais.

Em três dos concelhos, surgiu a questão mais prática e premente da necessidade de resolver a carência em pessoal não docente ou de uniformizar o seu estatuto profissional.

Uma terceira questão diz respeito à organização da rede escolar, nomeadamente em termos de concertação do número de turmas entre vários Agrupamentos e gestão do processo de matrículas. Este aspeto foi principalmente referido pelos representantes dos municípios com maior dimensão.

Outro dos aspetos comuns aos quatro concelhos é a vontade de decidir localmente a oferta educativa e formativa, seja pela articulação entre a oferta dos vários Agrupamentos, pela definição local de parte do currículo ou pela oferta de outras alternativas e projetos. Em todos os concelhos, este aspeto, que entra em

dimensões que tradicionalmente não estão na esfera de decisão do município, visa responder a problemas muito específicos abordados pelos representantes da Câmara:

O concelho 4 é caracterizado pela Representante da Autarquia como “um concelho pequeno com algumas dificuldades em ter alunos”, que por se situar no interior não tem “as mesmas oportunidades que os centros urbanos têm”. A aposta na diversificação da oferta educativa e formativa e no desenvolvimento de projetos, que implicam até a contratação de técnicos, surge então para o município como uma estratégia fundamental “para fixar população jovem” no concelho.

No concelho 2, a agregação prévia de várias escolas num só Agrupamento teve como efeito o desaparecimento da oferta formativa da anterior Escola Profissional, que atraía alunos de várias zonas do país. Uma das motivações para a participação no projeto tem precisamente a ver com a possibilidade de “reativar [esses] cursos”, “com pelo menos 25% dos currículos a serem definidos localmente” (RA2). Tal contribuiria para uma maior atratividade da oferta do concelho.

No concelho 3, a mudança nas ofertas formativas tem por base a necessidade de intervenção em determinadas zonas menos favorecidas no concelho, pois se este é caracterizado por bons resultados na generalidade, pauta-se por alguma diversidade interna.

Finalmente, no concelho 1, a articulação da oferta formativa entre Agrupamentos tem sido um aspeto discutido internamente, pois o concelho tem vindo a perder alunos para os concelhos vizinhos – “estamos a exportar bons alunos [...] e estamos a importar maus alunos” (RA1) –, debatendo-se ainda com o estigma social de que é alvo. A tentativa de eliminar a sobreposição de cursos fez emergir um problema que se procurou abordar aquando da elaboração dos contratos, que seria a existência de um quadro de pessoal docente concelhio. Na explicação de um dos diretores, funcionaria do seguinte modo: “Se eu por exemplo abro análise laboratorial. Mais ninguém tem. E há algum outro Agrupamento aqui do concelho que tem um professor dessa área, não tem horário para ele. Esse professor poderia ser deslocado para aqui, e vice-versa” (D1B). Assim, a mobilidade de professores “era a vontade expressa por cada um dos diretores e por cada um dos presidentes do Conselho Geral sobre as vantagens da utilização dos Contratos Interadministrativos” (RA1).

Note-se que nos dois concelhos de maior dimensão surgiram relacionados com outros motivos a vontade de trabalhar para um projeto comum e de estabelecer um diálogo e cooperação entre os vários Agrupamentos, apontando para o tipo de regulação sociocomunitária sugerida por Barroso (2013). Num caso, tal torna-se premente, segundo o representante da Câmara, para a resolução do problema de perda de alunos que afeta todo o concelho: “O que nós defendemos é que tem de haver um diálogo entre diretores de escola [...] e, principalmente, passarem a uma outra fase de implementar os programas que tentem alterar o cenário negativo [do concelho]” (RA1). Noutro caso, essa ideia é referida por um dos diretores, como forma de ultrapassar questões concorrenciais num contexto de resultados escolares bastante positivos: “Era importante nós respondermos em conjunto pelo município, porque nós estávamos isolados. Ou seja, cada escola, aquela competiçãozinha... [...]. E eu acho que sempre que se trabalha em equipa e que se pensa em conjunto, só pode acrescentar alguma mais-valia. (D3A).

2.2. O processo de negociação

A partir da manifestação de interesse, a negociação sobre os Contratos foi feita a dois níveis. A nível nacional, houve reuniões entre os municípios participantes no programa e representantes do Governo Central, maioritariamente em Lisboa. Nessas reuniões, foram apresentados os objetivos, tratada a parte financeira e numa segunda fase, disponibilizada aos municípios uma matriz de responsabilidades (que figura atualmente em Anexo a cada um dos contratos).

Segundo os representantes dos municípios entrevistados, o processo de negociação com o Governo Central decorreu essencialmente “sob o chapéu da Secretaria de Estado da Administração Local” (RA3), pois “quem

estava de camisola vestida para este processo [...], quem esteve sempre pronto a conversar e a discutir soluções nas sessões em que apareciam os problemas foram sempre esses dois, a administração interna e a Inspeção-Geral das Finanças” (RA1). Da perspectiva dos municípios, então, os serviços do Ministério da Educação surgiram mais apagados no processo de negociação: “nunca houve muita vontade para este processo acontecer [...]; o processo nunca foi claramente assumido pelo Ministério da Educação” (RA3) / “a DGEstE [Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares] era mais passiva, na verdade os serviços do Ministério da Educação não tinham grande entusiasmo por esta experiência” (EA1, p.5).

A segunda fase de negociação, fundamentalmente centrada na matriz de responsabilidades, envolveu não só a discussão a nível nacional, mas também a nível local, sobretudo com a direção dos Agrupamentos/ Escolas e também nalguns casos também com os Conselhos Gerais. Segundo os entrevistados, estas discussões foram relativamente pacíficas, destacando-se os pontos de concordância. Internamente, nos Agrupamentos, o processo foi diferenciado. Nuns casos, apesar de poder ter existido alguma resistência inicial – sobretudo entre pessoal docente e não docente, “o projeto não foi pacífico” (D2) –, houve discussão nos vários órgãos para apresentação e acompanhamento do projeto. Noutros casos, a comunidade educativa só foi envolvida depois de o processo de negociação com a Câmara ter sido realizado, tendo em vista a sua aprovação nos órgãos competentes. A participação de outros atores locais foi escassa, tendo em conta que os entrevistados referiram apenas o seu papel de pronúncia sobre o documento.

Note-se que este processo se desenrolou num contexto de alguma manifestação contra os Contratos, sobretudo por parte de sindicatos, que denunciavam a “municipalização da educação”, e também por parte das escolas, receosas de vir a perder ou a partilhar responsabilidades que antes detinham com os municípios (ver Parecer do Conselho de Escolas nº 01/2015). Estas preocupações e manifestações fizeram-se sentir a nível local, nomeadamente nos dois concelhos de menor dimensão.

A discussão sobre o conteúdo da matriz assentou principalmente, segundo os entrevistados, na definição de qual o autor responsável por cada uma das ações concretas/ competências, mesmo que em alguns casos tivesse havido sugestão de subdivisão de itens ou algum acrescento pontual. Certos intervenientes apontam para alguma estratégia global a este respeito seja partindo da ideia de que a responsabilidade deveria estar claramente atribuída a um dos atores e não ser partilhada (RA1), seja considerando o que seria mais vantajoso a Câmara ou o Agrupamento a tratar (RD2), seja clarificando desde logo o papel do Município e dos Agrupamentos e por este meio indicar uma divisão de competências por domínio. Assim, no que diz respeito aos Municípios, realçou-se o seu papel facilitador na gestão de recursos e de não intervenção em assuntos pedagógicos, enquanto os diretores manifestaram preocupação em garantir a sua autonomia, sobretudo em áreas em que já exerciam competências anteriormente.

O processo de negociação do conteúdo da matriz entre Câmara e Agrupamentos não levantou, segundo os entrevistados, grandes conflitos. Poucos entrevistados, embora questionados sobre o assunto, se referiram à discussão sobre competências concretas. Uma das questões que emergiu diz respeito aos domínios das políticas educativas de avaliação institucional ou de relação escola/ comunidade, no concelho 4. O facto de determinadas competências serem partilhadas com a Câmara, como é o caso da “concepção do referencial e instrumentos de autoavaliação” ou da “identificação dos alunos com dificuldades de aprendizagem e concepção e concretização de estratégias de prevenção e ação” (que nos restantes três concelhos são responsabilidade única dos Agrupamentos, sendo os municípios consultados ou informados), faz parte de uma vontade da diretora de introduzir determinadas mudanças no interior do Agrupamento, utilizando para esse efeito o maior poder decisório do Município:

“Porque é assim, neste Agrupamento [...] nunca ninguém avalia coisa nenhuma. E há resistência a esse tipo de instrumentos, como se eu fosse pôr em causa a sua capacidade profissional. [...]. E eu estou à espera que isso [o Plano Estratégico Educativo] me ajude, sou sincera, sobretudo para mudar dinâmicas” (ED4, 6-10).

3. O projeto-piloto em quatro municípios: sobre a implementação dos contratos

3.1. A matriz de responsabilidades

A análise à distribuição de competências entre Municípios e Agrupamentos patente na matriz permite vislumbrar algumas das diferenças entre os quatro municípios analisados, relacionadas com as expectativas distintas face a este projeto e também ao processo negocial.

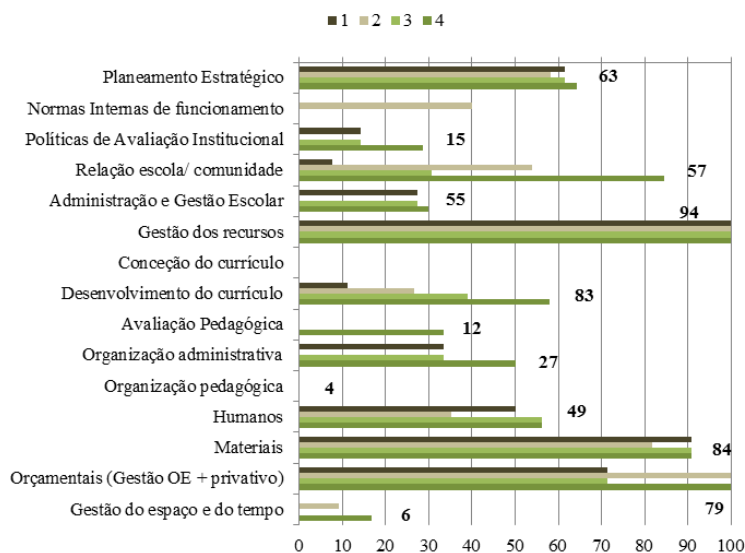


Figura 1 – Percentagem de decisões por domínios de intervenção da responsabilidade do Município

Na Figura 1 estão as percentagens de decisões por domínios de intervenção da responsabilidade do Município. Como seria de esperar e de acordo com a tendência verificada nos 15 contratos (cuja percentagem média está assinalada junto das barras, a negrito), os domínios de intervenção onde os municípios têm mais responsabilidades são os de Gestão dos Recursos (nomeadamente em competências como “implementação e gestão de circuitos especiais de transporte” ou “gestão dos processos de ação social escolar”), Gestão de Recursos Materiais (entre outras, “seleção e aquisição de equipamentos fixos” e “realização de projetos e obras de construção e ampliação de escolas”) e Gestão de Recursos Orçamentais (contando com competências como “recebimento de verbas do Orçamento do Estado para pagamento de recursos humanos e outras despesas” ou “gestão orçamental e de recursos financeiros”). Pelo contrário, os domínios onde existem menos categorias pelas quais os municípios são responsáveis são a Organização Pedagógica (que diz respeito a ações como a “constituição de turmas” e a “elaboração dos horários”), a Gestão do Espaço e do Tempo (entre outras, “definição das cargas horárias dos alunos” e “definição sobre a duração de tempos livres”), a Avaliação Pedagógica (“concepção e realização de instrumentos de avaliação interna dos alunos” ou “desenvolvimento de métodos e instrumentos adequados de avaliação aos alunos em consonância com o Projeto Educativo”) e as Políticas de Avaliação Institucional (com ações como “concepção do referencial e instrumentos de autoavaliação” e “recolha e tratamento de informação quantitativa sobre desempenho escolar dos alunos e dos Agrupamentos”).

As principais diferenças surgem no concelho 4, como tivemos oportunidade de referir na descrição do que foi o processo de negociação do conteúdo da matriz. Neste concelho, o município tem maior peso de responsabilidades por comparação com a média dos 15 concelhos, destacando-se porque geralmente é nessas áreas que os Agrupamentos têm maior peso de decisão, as áreas da Relação Escola-Comunidade (com 85%

das competências, para 57% na média dos 15), do Desenvolvimento do Currículo (58% para 38%), da Avaliação Pedagógica (33% para 12%) e das Políticas de Avaliação Institucional (29% para 15%).

É curioso verificar que é nos concelhos com apenas um Agrupamento (concelhos 2 e 4) onde o Município tem maior peso no domínio Relação Escola-Comunidade, nomeadamente em ações como a “definição e dinamização da rede de parceiros num quadro de cooperação e suporte à escola e à formação profissional” ou o “estabelecimento de protocolos para a concretização de componentes curriculares específicas de carácter vocacional e/ ou profissionalizante”.

No concelho 2, reforçando um dos aspetos mencionados na entrevista, convém frisar que o município não é responsável por qualquer competência no domínio Organização Administrativa, quando a média dos 15 concelhos é de 27%. Entre as competências neste domínio, constam por exemplo a “gestão do processo de matrícula” ou “autorização de dispensa de Educação Moral e Religiosa Católica/ outras e de Língua Estrangeira a alunos vindos do estrangeiro”.

Relativamente ao resultado final do processo de negociação, alguns entrevistados manifestaram algum desagrado, sobretudo porque em certos casos o que foi decidido localmente acabou por não ser aprovado pelo Ministério: “E então houve muita discussão, muito debate, mudámos algumas coisas, que viemos a saber depois que foi o próprio Ministério que não autorizou até alternativas que nós dávamos” (D4); “Apesar de não querermos, sobretudo em dois domínios, acabámos por ter partilha de responsabilidades em 13 domínios por culpa do Ministério que não aceitou de outra forma.” (RA1). No concelho 1, e segundo o relato de um dos diretores, foram sobretudo os intervenientes dos Conselhos Gerais que se sentiram postos à margem do processo, uma vez que os contratos foram assinados unicamente entre o Ministério e os Municípios.

3.2. O balanço da implementação dos Contratos

Cerca de um ano após a assinatura dos contratos, o aspeto concreto que reúne mais satisfação nos dois concelhos analisados com mais do que um Agrupamento é claramente o do pessoal não docente, pois permitiu colmatar uma carência há muito sentida. Porém, tanto esse como outros processos decorrentes da implementação dos contratos implicaram certas mudanças práticas de funcionamento e articulação entre Agrupamentos e entre Agrupamentos e Câmaras que não foram fáceis. No caso do pessoal não docente, a questão coloca-se em termos da uniformização das práticas. No caso da contabilidade, o problema também passou pela articulação entre os procedimentos dos Agrupamentos e o que se passava a nível do município:

“Não tem sido uma tarefa fácil. Repare, é mudar, alterar muitos procedimentos na escola, não só organizacionais mas também na área da contabilidade que... pronto, e depois estamos todos em mudança em contabilidade [...]. O problema é que nós, com o Contrato Interadministrativo, temos que relacionar a contabilidade da escola com a nossa, e mudar algumas formas de atuação da escola, nomeadamente em termos de inventário.” (RA2).

“Aí é que requer um bocadinho mais de cuidado porque os processos contabilísticos e os procedimentos administrativos de uma secretaria de administração escolar são completamente diferentes de uma autarquia local. Portanto, aí o inteirar da situação é que nos está a levar um bocadinho mais de tempo, de nos adaptarmos, de percebermos os termos, de percebermos as plataformas.” (RA4).

Outra das questões abordada transversalmente, tanto por representantes do município como por diretores, tem que ver com a transferência de verbas. A transferência de competências para a Câmara tinha como um dos objetivos, como vimos, facilitar e aproximar a tomada de decisões das populações, mas a circulação do dinheiro tem dificultado os procedimentos.

O balanço menos positivo ocorre nas áreas não financeiras, sobretudo após a mudança de governo. Com efeito, algumas competências que tinham sido transferidas aquando do Contrato, e que reuniam as maiores expectativas tanto por parte dos municípios como dos Agrupamentos, não puderam posteriormente ser exercidas. É o caso da definição da rede escolar ou da contratação de pessoal docente para oferta formativa específica de base local (prevista na Cláusula 20 do contrato). Tal acontece, segundo os representantes dos municípios e dos diretores, por desarticulação entre as várias direções do Ministério da Educação e, sobretudo, pela mudança de governo.

Para além das questões contabilísticas e administrativas, um dos primeiros compromissos dos Contratos passa pela elaboração de documentos estratégicos por parte da Câmara. No caso dos concelhos analisados, esse trabalho está a ser feito no âmbito de um Projeto que envolve uma parceria com uma Universidade, que redigiu o diagnóstico que servirá para a elaboração dos Planos Estratégicos Educativos Municipais com base, em parte, em documentação fornecida pelos Agrupamentos e pelo concelho. Na maioria dos concelhos esse documento ainda não foi divulgado aos Agrupamentos, e o seu papel foi só o de fornecer informações. É porém objetivo dos representantes dos municípios envolver a comunidade educativa na elaboração do Plano.

4. Considerações finais

Este estudo exploratório permite-nos avançar algumas pistas de reflexão relativamente às perguntas inicialmente colocadas. Em primeiro lugar, o processo de negociação explícito que antecedeu a assinatura dos contratos remete, de facto, para novos instrumentos de ação pública coerentes com novos modos de regulação da educação, que implicaram negociações entre municípios e governo central e entre municípios e escolas. Porém, como vimos, por um lado determinados serviços do Ministério de Educação não se mostraram, segundo a perspetiva dos representantes das Câmaras, entusiastas com o processo; por outro, os Agrupamentos, apesar de estarem incluídos na matriz, não assinaram os contratos, sentindo-se, em alguns casos, de certo modo arredados do processo, pelo que o seu papel nesta negociação é algo ambíguo.

Em relação às dinâmicas locais, nota-se algum impacto deste processo nas relações entre atores. Antes de mais, esse efeito fez-se sentir no trabalho que foi desenvolvido em conjunto entre municípios e escolas, em certos casos entendido como um trabalho de continuação; as principais mudanças nas relações passaram pelos processos financeiros e administrativos. Para os representantes das autarquias, o contrato significou maiores responsabilidades em relação aos próprios Agrupamentos, que esperam que processos de substituição/ reparação sejam mais céleres que outrora, uma vez que não é necessário esperar pela resposta do Ministério; além disso, “é mais fácil identificar um culpado” (RA2). Quanto à relação entre Agrupamentos, apesar de ainda existir um clima de concorrência, existe um discurso por e para o contrato de vontade de cooperação.

A expectativa de regulação partilhada por parte dos Municípios (nuns casos com o poder central e noutros com os Agrupamentos) e da implementação de grande parte dos conteúdos da matriz encontram-se, porém, condicionadas dadas as dificuldades encontradas nos procedimentos financeiros e administrativos, que ainda não estão estabilizados, mas sobretudo face às alterações políticas, que inviabilizaram o exercício de algumas competências e colocaram um ponto de interrogação na continuidade destes contratos. Tal como na análise efetuada por Hipólito (2011) aos contratos de autonomia das escolas, resulta patente a dificuldade em implementar esta forma de regulação, num contexto ainda predominantemente baseado numa administração pública burocrática e centralizada, pese embora a vontade e mesmo algum voluntarismo demonstrado pelos atores locais.

5. Referências

Batista, Susana (2014). “Políticas de descentralização para o nível local. Sentidos de evolução do papel dos municípios na educação”. In «Maria de Lurdes Rodrigues (Org.) *40 anos de políticas de educação em Portugal, Conhecimento, Atores e Recursos* (Volume II, pp. 405-420), Coimbra: Almedina.

Barroso, João (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas*, 12 e 13, pp. 13-25.

Commaille, Jacques (2006). « Sociologie de l'action publique ». In Laurie Boussaget, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (Orgs.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp.415-422). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Cruz, Clara (2012). *Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Acção Pública*. Tese de doutoramento em Educação. Universidade de Lisboa: Instituto de Educação. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10451/6457>.

Fernandes, António Sousa (2005). “Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses”. In João Formosinho, António Sousa Fernandes, João Machado e Fernando Ferreira (Orgs.), *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193-223). Porto: ASA.

Hipólito, João (2011). “A contratualização como instrumentação da acção pública”. In João Barroso & Natércio Afonso (Orgs.), *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp.87-121). Gaia: Fundação Manuel Leão.

Lascoumes, Pierre e Le Galès, Patrick (Orgs.) (2012 [2005]). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Science Po.

Lima, Licínio (2015). O Programa «Aproximar Educação», os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa? *Questões atuais de Direito Local*, 5, 7-24.

Maroy, Christian (2005). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Les Cahiers de Recherche en Education et Formation*, GIRSEF, 49. Recuperado de: www.uclouvain.be/girsef

Portugal (2014). *PAE: Programa Aproximar Educação. Descentralização de competências na área da educação – Contrato de Educação e Formação Municipal* (Memorando de Trabalho).

ⁱ Sobre outras formas de instrumentalizar a ação pública relacionadas com o papel dos municípios na educação, veja-se a investigação realizada por Cruz (2012), que considera os Conselhos Municipais de Educação (instituídos através do Decreto-Lei nº 15/2003) como ação pública e instrumentos de regulação.

ⁱⁱ A matriz de responsabilidades está organizada em cinco Áreas de Atuação (Políticas Educativas, Administração dos Agrupamentos/ Escolas, Currículo, Organização Pedagógica e administrativa e Gestão de recursos), divididas em vários Domínios de Intervenção e ações concretas/ competências (por exemplo, na área de atuação Organização Pedagógica e Administrativa, existe o domínio de Organização Pedagógica, que tem entre outras ações a “definição das regras de constituição de turmas” e a “apreciação do respeito da constituição de turmas em função do valor de referência estabelecido”).

ⁱⁱⁱ A identificação dos entrevistados é feita por relação ao seu cargo (RA – Representante da Autarquia; D – Diretor de Agrupamento/ Escola, sendo que no caso de haver vários entrevistados são distinguidos por letras – A, B, etc.) e ao concelho, com a numeração correspondente ao Quadro 1.