

**TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS EDUCATIVAS PARA OS MUNICÍPIOS**

**Contratos de Execução**

(previstos no Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho)

Ponto de Situação em 2010-02-01

## 1. Enquadramento

Através do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, o XVII Governo procurou realizar um aprofundamento da descentralização educativa, completando o processo de transferência de competências para os municípios, bem como a alocação dos correspondentes recursos. Nesse diploma legal, onde eram relevadas as experiências desenvolvidas pelos municípios no âmbito do Sistema Educativo, nomeadamente a implementação da educação pré-escolar, a criação e funcionamento dos conselhos municipais de educação e a realização das cartas educativas, o Governo propunha-se contratualizar com os municípios “a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo” (Decreto-Lei nº 144/2008).

Simultaneamente, no Orçamento do Estado de 2008, ficou o Governo autorizado a transferir para os municípios as dotações inscritas no Orçamento dos Ministérios relativas às seguintes competências educativas a descentralizar:

- a) Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar;
- b) Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;
- c) Actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico;
- d) Gestão do parque escolar nos 2º e 3º ciclos do ensino básico;
- e) Acção social escolar dos 2º e 3º ciclos do ensino básico;
- f) Transportes escolares relativos ao 3º ciclo do ensino básico.

A transferência das atribuições e competências a que se referem as alíneas a), c) e d) dependia da existência de carta educativa e da celebração de contratos de execução por cada um dos municípios (ver em anexo um protótipo).

Estes contratos de execução, contendo cláusulas obrigatórias relativas à transferência dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros associados ao desempenho das competências previstas, aos direitos e obrigações das partes contratantes e à definição dos instrumentos financeiros utilizáveis, pressupunham o acompanhamento e controlo da execução do contrato, através da constituição de uma comissão de acompanhamento e controlo composta por:

- a) Um representante do Ministério da Educação, com funções de coordenação;
- b) Um representante da Câmara Municipal;
- c) Um representante do conjunto dos agrupamentos de escolas do concelho.

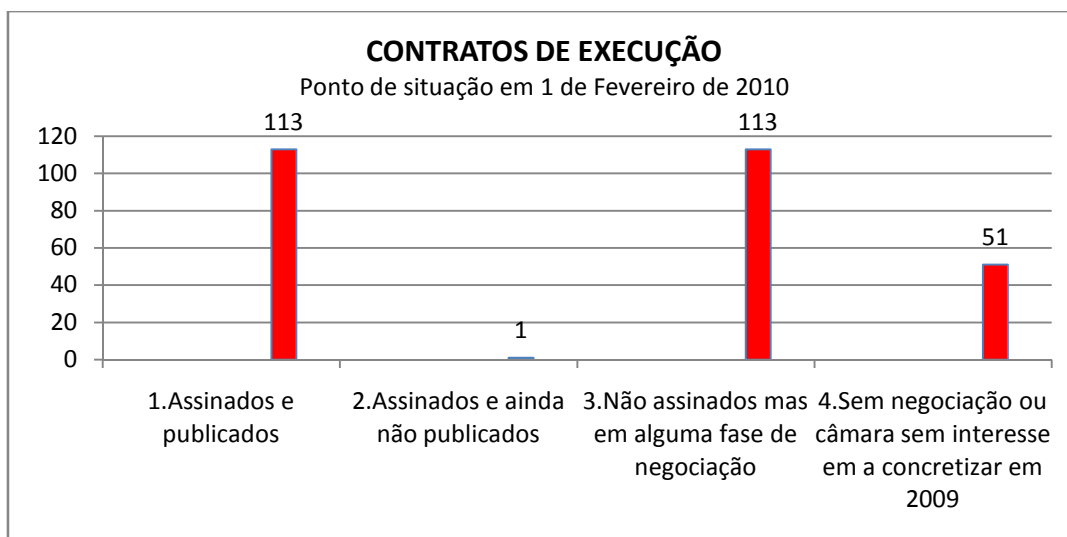
Esta comissão deveria apresentar às partes contratantes (municípios e Ministério da Educação) relatórios anuais sobre o grau de execução do contrato, bem assim como sugestões e propostas para a respectiva actualização.

O presente relatório pretende realizar o ponto de situação da celebração dos referidos contratos de execução e, numa segunda fase, pretende reportar e analisar os relatórios e/ou actas das comissões de acompanhamento respectivas.

## 2. Situação geral

Dos 278 municípios do continente, **estão nesta data assinados e publicados 113 contratos de execução**, ou seja, 41%, estando ainda por publicar nesta data 1 contrato. Tal significa que se encontram **164 municípios (59%) sem contrato celebrado**. No entanto a situação destes não é idêntica: por um lado há 113 (41%) contratos não assinados mas com negociação já iniciada; sem negociação ou sem interesse em a concretizar até ao final de 2009 encontravam-se 51 municípios, ou seja, 18%. O quadro e gráfico seguintes reflectem esta situação global.

Situações relativas ao processo dos contratos de execução	Total	
1.Assinados e publicados	113	41%
2.Assinados e ainda não publicados	1	0%
3.Não assinados mas em alguma fase de negociação	113	41%
4.Sem negociação ou câmara sem interesse em a concretizar em 2009	51	18%
<b>Total</b>	<b>278</b>	<b>100%</b>



Relativamente aos contratos em fase de negociação, entre outras questões, o que está em causa são domínios onde ainda persistem divergências tais como: pessoal não docente a transferir, obras ou construção de equipamentos a custear pelo Ministério da Educação, inclusão de pavilhões gimno-desportivos na transferência financeira, reavaliação do parque escolar, etc. Acresce a estas questões, nalguns casos, a mudança nos executivos camarários decorrente das recentes eleições autárquicas e noutros casos a não assumpção de compromissos por parte dos anteriores responsáveis camarários.

Já quanto àqueles municípios que não iniciaram negociação, tal deve-se a falta de vontade política em aceitar a negociação ou a divergências de entendimento quanto à importância e à pertinência de um acordo que permitisse chegar ao contrato. Esta informação foi prestada recentemente pelos representantes do ME (geralmente pertencentes às Equipas de Apoio às Escolas das Direcções Regionais de Educação) como resposta ao levantamento efectuado (via e-mail) pelo OPLE junto de cada DRE e simultaneamente junto de cada um dos municípios que até à data não assinaram o contrato. Neste caso, solicitámos informação sobre o desenvolvimento das competências que não se encontram dependentes do contrato de execução, bem como informação sobre as razões que teriam justificado a não celebração do contrato de execução e a disponibilidade para o virem a fazer num futuro próximo. Tendo sido inquiridas, por e-mail, nos dias 29 e 30 de Dezembro de 2009 as 164 autarquias que se encontravam nessas circunstâncias, obtivemos até à data as seguintes respostas por direcção regional:

DRE	Pedidos	Respostas	%
DREN	43	16	37%
DREC	64	17	27%
DRELVT	27	5	19%
DREAL	27	7	26%
DREALG	3	3	100%

Quer os relatórios das comissões de acompanhamento, quer as respostas dos municípios anteriormente referidas, necessitam de uma análise mais aprofundada, pelo que o OPLE irá, em momento oportuno, elaborar os respectivos relatórios procedendo à sua análise quantitativa e sobretudo qualitativa, já que será pela análise do conteúdo respectivo que se poderá fundamentar as propostas de intervenção de política educativa.

**A maior parte dos contratos** (93 dos 113, ou seja, 82% dos contratos já assinados) tem data de 16 de Setembro de 2008, ou seja, **já perfeitamente um ano de vigência**, pelo que será de esperar que de acordo com o previsto no ponto 2 da cláusula 5ª do contrato de execução já tenha sido elaborado o respectivo relatório anual ou, pelo menos, as actas das reuniões das respectivas comissões de acompanhamento. A intervenção destas comissões está reportada no ponto seguinte (situação por direcção regional).

A situação geral sobre esta questão da data de assinatura do contrato e do correspondente período de vigência é a seguinte:

Total	Contratos	Data de assinatura do contrato de execução								
		Municípios	Assinados	16.09.2008	16.02.2009	01.04.2009	31.08.2009	09.09.2009	21.09.2009	22.09.2009
278	113	93	2	1	4	1	1	2	3	6
100%	41%	82%	2%	1%	4%	1%	1%	2%	3%	5%

Quanto a estas comissões importa referir que dos 113 contratos assinados, 97 têm já comissão de acompanhamento constituída, faltando 4 no Centro, 7 em Lisboa e Vale do Tejo e 5 no Algarve. A não constituição destas comissões prende-se na maioria dos casos com a recente assinatura dos respectivos contratos. De facto, já no decurso do ano de 2009 foram celebrados e assinados 20 contratos.

Por outro lado, os contratos de execução foram sendo publicados ao longo dos vários meses de 2009:

Data de publicação dos contratos assinados em 2009													
15.07	22.07	23.07	24.07	28.07	13.08	14.08	15.10	16.10	19.10	27.10	16.11	17.11	04.12
1	17	16	8	1	28	3	1	1	2	22	7	5	1
1%	15%	14%	7%	1%	25%	3%	1%	1%	2%	19%	6%	4%	1%

Referimos anteriormente, a propósito da não assinatura dos contratos ou do não início das respectivas negociações, que uma das razões terá sido a não assumpção de compromissos políticos por parte dos anteriores responsáveis camarários. Nesta perspectiva o quadro seguinte mostra-nos que a celebração de contratos variou entre um máximo de 75, em câmaras onde o partido maioritário era o PS, e um mínimo de 1 contrato (1%) em câmaras onde o partido maioritário era o CDS-PP:

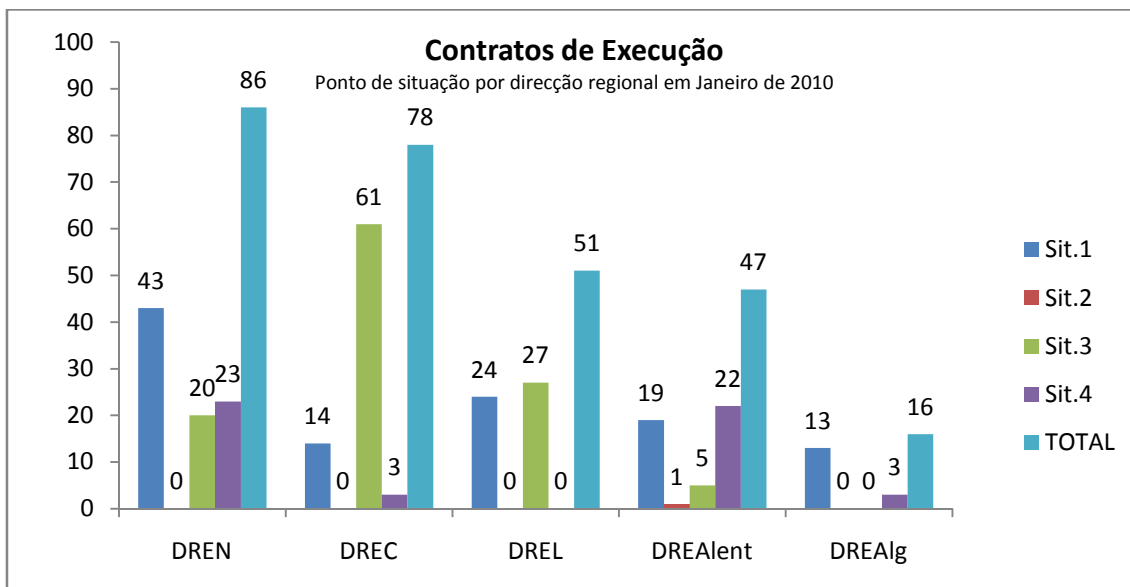
Partido maioritário na Câmara Municipal à data da celebração do contrato									
PS		PSD		CDS		INDEPEND.		CDU	
75	66%	31	27%	1	1%	4	4%	2	2%

### 3. Situação por Direcção Regional de Educação (DRE)

A distribuição do número de contratos assinados e publicados por DRE varia entre 81% no Algarve, correspondendo a 13 municípios, e 18% no Centro, correspondendo a 14 municípios. Quanto aos contratos assinados e ainda não publicados apenas existe 1 no Alentejo, correspondendo a 0%. Por outro lado, os contratos não assinados mas cuja negociação já se iniciou variam entre o máximo de 61 no Centro, correspondendo a 78% e o mínimo de 5 no Alentejo, correspondendo a 11%, sendo que no Algarve não existe esta situação. Por fim quanto às câmaras que não aceitaram iniciar qualquer negociação ou que não manifestaram qualquer interesse em a iniciar em 2009 a situação varia entre o máximo de 22 no Alentejo, correspondendo a 47%, e o mínimo de 3 no Centro e no Algarve, correspondendo respectivamente a 4% e 19%, sendo que em Lisboa e Vale do Tejo não existe esta situação. O quadro e gráfico seguintes reflectem o panorama, por DRE.

#### Situação dos contratos de execução por DRE

	DREN (86)		DREC (78)		DREL (51)		DREAL (47)		DREALG (16)	
1. Assinados e publicados	43	50%	14	18%	24	47%	19	40%	13	81%
2. Assinados e ainda não publicados	0	0%	0	0%	0	0%	1	2%	0	0%
3. Não assinados mas em alguma fase de negociação	20	23%	61	78%	27	53%	5	11%	0	0%
4. Sem negociação ou sem interesse em a concretizar em 2009	23	27%	3	4%	0	0%	22	47%	3	19%
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>100%</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>	<b>51</b>	<b>100%</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>



Conforme referimos anteriormente, 113 dos 278 municípios do continente já assinaram o respectivo contrato de execução. A data de assinatura desses contratos por DRE variou entre 16 de Setembro de 2008, os mais antigos, e 24 de Setembro de 2009, os mais recentes. O quadro seguinte mostra-nos essa distribuição por DRE ao longo do ano:

	Total Municípios	Contratos Assinados	Data do contrato								
			16.09.2008	16.02.2009	01.04.2009	31.08.2009	09.09.2009	21.09.2009	22.09.2009	23.09.2009	24.09.2009
Norte	86	43	41	2							
	100%	50%	95%	5%							
Centro	78	14	9			4					1
	100%	18%	64%			29%					7%
Lisboa	51	24	16		1		1	1		3	2
	100%	47%	67%		4%		4%	4%		13%	8%
Alentejo	47	19	19								
	100%	40%	100%								
Algarve	16	13	8						2		3
	100%	81%	62%						15%		23%

Como se pode verificar no mapa seguinte, embora a maioria dos contratos tenha data de Setembro de 2008, a respectiva publicação em Diário da República (DR) concentrou os municípios da Região Norte entre Julho e Outubro de 2009, nos meses de Julho e Novembro de 2009 em relação à Região Centro, em Julho, Outubro, Novembro e Dezembro de 2009 na Região de Lisboa e Vale do Tejo, exclusivamente em Outubro de 2009 na Região do Alentejo e entre Julho, Agosto e Novembro de 2009 na Região do Algarve.

	Data de publicação dos contratos assinados													
	15.07	22.07	23.07	24.07	28.07	13.08	14.08	15.10	16.10	19.10	27.10	16.11	17.11	04.12
Norte				8	1	27	3	1	1	2				
				19%	2%	63%	7%	2%	2%	5%				
Centro		10										4		
		71%										29%		
Lisboa	1		16								3	3		1
	4%		67%								13%	13%		4%
Alentejo											19			
											100%			
Algarve		7				1							5	
		54%				8%							38%	

Esta questão da data de publicação em DR dos contratos de execução é relevante na medida em que por esse meio é dado conhecimento público não só do clausulado geral que os rege mas sobretudo porque aí são publicados também os anexos relativos a cada um dos pontos previstos na transferência de competências: listagem de pessoal não docente a transferir por agrupamento de escola, encargos financeiros globais a transferir para o município relativos às actividades de enriquecimento curricular do 1º ciclo do ensino básico e lista de escolas dos 2º e 3º ciclos a transferir bem como a identificação da construção, manutenção e apetrechamento das escolas básicas e ainda identificação de situações especiais relativas a encargos assumidos.

Dos 164 municípios que não celebraram contrato, a distribuição respectiva por DRE entre aqueles que iniciaram negociação e os que a não iniciaram é a seguinte:

	Contratos não assinados				Total
	C/Negociação		S/Negociação		
Norte	20	47%	23	53%	43
Centro	61	95%	3	5%	64
Lisboa	27	100%	0	0%	27
Alentejo	5	19%	22	81%	27
Algarve	0	0%	3	100%	3

Importa sublinhar que os municípios **capitais de distrito** na Região Norte **que não assinaram o contrato** foram **Bragança, Porto e Vila Real**, sendo que Bragança iniciou negociações ao contrário de Vila Real e Porto que não o fizeram. Quanto à Região Centro, os municípios capital de distrito que não assinaram contrato foram **Aveiro, Coimbra, Guarda, Leiria e Viseu**, sendo que em todos estes municípios as negociações foram adiadas para 2010 por solicitação dos respectivos autarcas. Na Região de Lisboa e Vale do Tejo os municípios de **Lisboa e Setúbal** não assinaram porque embora as negociações se tenham iniciado não foi possível chegar a acordo. Para a Região do Alentejo, **Portalegre e Beja** não assinaram embora tendo iniciado negociações não manifestaram interesse em concretizá-las em 2009 por questões de ordem política. Na Região do Algarve, Faro, o município capital de distrito, celebrou contrato.

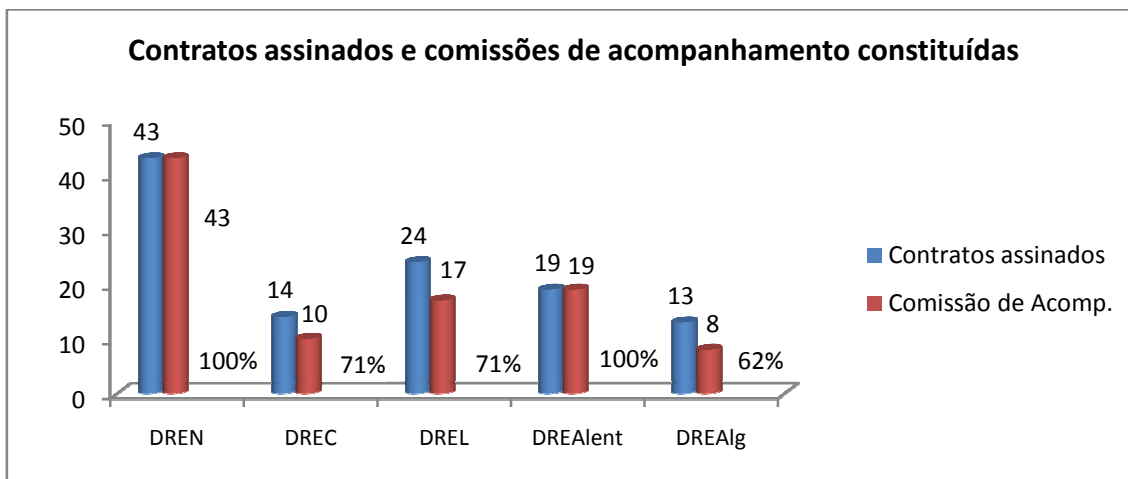
Conforme já referimos no ponto 2, situação geral, a distribuição por DRE dos contratos assinados por partido político maioritário na câmara municipal à data da respectiva celebração mostra que é nas **câmaras com maioria PS que se registaram maiores percentagens** em cada uma das direcções regionais:

	Partido maioritário na Câmara Municipal à data de celebração do contrato										Total
	PS		PSD		CDS		INDEPEND.		CDU		
Norte	28	65%	11	26%	1	2%	3	7%	0	0%	43
Centro	10	71%	4	29%	0	0%	0	0%	0	0%	14
Lisboa	15	63%	9	38%	0	0%	0	0%	0	0%	24
Alentejo	16	84%	0	0%	0	0%	1	5%	2	11%	19
Algarve	6	46%	7	54%	0	0%	0	0%	0	0%	13

	Partido maioritário na Câmara Municipal à data actual										Total
	PS		PSD		CDS		INDEPEND.		CDU		
Norte	29	67%	11	26%	1	2%	2	5%	0	0%	43
Centro	10	71%	4	29%	0	0%	0	0%	0	0%	14
Lisboa	14	58%	9	38%	0	0%	0	0%	1	4%	24
Alentejo	12	63%	4	21%	0	0%	0	0%	3	16%	19
Algarve	6	46%	7	54%	0	0%	0	0%	0	0%	13

Finalmente importa referir que nos 113 contratos assinados já se encontram constituídas 97 comissões de acompanhamento cuja distribuição por DRE é a que mostra o quadro e gráfico seguintes, de acordo com a informação que possuímos:

	Contratos Assinados	Comissão de Acompanhamento	
DREN	43	43	100%
DREC	14	10	71%
DREL	24	17	71%
DREALent	19	19	100%
DREAlg	13	8	62%
<b>TOTAL</b>	<b>113</b>	<b>97</b>	<b>86%</b>



Quanto ao trabalho realizado pelas **comissões de acompanhamento** constituídas na área da DREN verifica-se que 18 ainda não reportaram qualquer informação.

Das 25 que prestaram informação ao OPLE, todas elaboraram relatórios de acompanhamento, mas apenas 19 efectuaram uma ou mais reuniões e só uma remeteu a respectiva acta.

Na área da DREC, embora 14 municípios tenham assinado contrato de execução, à data do pedido de informação feito pelo OPLE, 4 desses municípios ainda não tinham constituído a respectiva comissão de acompanhamento. Assim, nos restantes 10 municípios, todos já tinham realizado pelo menos uma reunião, tendo resultado 3 relatórios e 10 actas.

Quanto a Lisboa e Vale do Tejo continuamos nesta data a aguardar a informação já solicitada, sendo que a EAE do Oeste remeteu a composição das 5 comissões de acompanhamento.

Na área da DRE Alentejo, dos 19 municípios que assinaram contrato, 11 comissões reuniram pelo menos uma vez, tendo resultado 9 relatórios e 9 actas, encontrando-se em elaboração as restantes.

Finalmente, na área da DRE Algarve, continuamos a aguardar a informação solicitada, que deverá ficar disponível brevemente.

Como já referimos na página 3, sem prejuízo de um estudo pormenorizado do **conteúdo dos relatórios e/ou actas** do trabalho destas comissões, o que o Observatório irá fazer em relatório próprio e em prazo oportuno, podemos desde já avançar com alguns exemplos significativos das matérias abordadas.

Assim, quase todos os relatórios referem preocupações relacionadas com a **gestão do pessoal não docente**:

- Discrepâncias nos quantitativos constantes no Anexo 1 (Quadro 2) entre “pessoal auxiliar em funções” e “pessoal necessário”;
- Discrepâncias no número de funcionários por carreiras e categorias;
- Indefinição na repartição de competências relativas à avaliação do desempenho;

- Falta de coordenação entre os diferentes serviços municipais na aplicação de critérios de avaliação do desempenho;
- Lacunas na gestão de processos relativos a faltas, férias e licenças, existindo falta de esclarecimento quanto à entidade a quem compete as respectivas autorizações;
- Indefinição sobre a atribuição de prémios de mérito e correspondente dotação de quotas e sua distribuição pelas várias escolas e agrupamentos de escolas.

Quanto ao domínio das **actividades de enriquecimento curricular** sobressaem, entre outras:

- questões relacionadas com as dificuldades de recrutamento de pessoal docente para determinadas disciplinas (caso do Inglês ou da Música);
- dificuldades na estabilização desse pessoal nas mesmas escolas em anos consecutivos e formas de contratação e pagamento das respectivas remunerações;
- preocupações de articulação horizontal e vertical das AEC's com o currículo e com os professores titulares de turma.

Relativamente à **gestão do parque escolar**, embora se trate de um domínio onde as circunstâncias locais são muito específicas e diversas, há várias referências à exiguidade dos montantes referidos no Anexo 3 do contrato de execução, aquele que respeita às verbas para construção, manutenção e apetrechamento das escolas básicas. Além disso, há também referências à necessidade de melhor clarificação das competências de intervenção da Autarquia ou do ME, em termos de manutenção, apetrechamento e gestão do parque escolar.

Na generalidade, em vários relatórios são referidas dificuldades de execução dos contratos na medida em que estes “carecem de articulação entre a autarquia e os agrupamentos de escolas”. A sugestão que é feita por vários responsáveis autárquicos é a da revisão do contrato em termos de explicitação de especificações que tenham em conta o contexto local. Também é sugerido que os contratos passem a identificar os objectivos para os quais as verbas consignadas à gestão do parque escolar se destinam, sem prejuízo do respectivo acréscimo.

Finalmente, são vários os municípios que pretendem que os contratos sejam alterados na parte respeitante à forma de contratação do pessoal docente e não docente necessário ao bom funcionamento das AEC's.

Porto, 1 de Fevereiro de 2010.

O Director da UCE do OPLE

Jorge Martins